

IMAGINANDO LA ECONOMIA URUGUAYA EN LAS PROXIMAS DOS DECADAS (*)

Gustavo Bittencourt
25/Agosto/2003

Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

(*) Resumen para presentación de un trabajo en curso sobre “Escenarios para la economía uruguaya hacia 2020”, algunas de cuyos contenidos fueron publicados por Semanario Brecha 22/08/2003

1. Introducción: El barquito a la deriva y la tripulación a los botes

Uruguay lleva ya más de cuatro décadas sin encontrarle la vuelta al modelo de desarrollo. Cinco años de recesión que nos harán cerrar el 2003 con una caída acumulada de un quinto respecto a lo que el país producía en 1998 coronan una vida de crisis recurrentes, con una tasa media de crecimiento del PBI real de 2.0% anual entre 1960-2003, lo que significa aproximadamente un 1.4% si se consideran la cifra por habitante. Existe una expectativa creíble de que las cosas mejoren en lo inmediato, así que quizás podamos confiar en que el año que viene aumente el ingreso medio por vías más “sanas” que la expulsión de población. Pero corresponde preguntarse: ¿puede esta reactivación esperada darnos esperanzas respecto al futuro en el mediano y largo plazo? ¿Son las bases sobre las que se está apoyando la reactivación actual sostenibles en el tiempo?

En el contexto internacional el desempeño económico uruguayo de largo plazo puede calificarse como muy malo. ¿Debe extrañarnos que muchos uruguayos, en particular jóvenes, no crean en el país y emigren? Los que nacimos en la década del sesenta y las generaciones posteriores pasamos nuestra vida entera sin haber llegado a conocer la sensación de vivir con relativa seguridad económica. Luego de esa experiencia de estancamientos o movimientos espasmódicos, crecimientos muchas veces significativos pero siempre seguidos de abruptas caídas, la imagen de que el país camina sin rumbo, sin perspectivas claras de desarrollo, tiene que haber calado muy hondo.

Una visión estratégica de desarrollo que tienda a romper con ese pasado, debería plantearse, por lo menos, los siguientes tres objetivos: i) crecer sostenidamente, lo que implica moderar la volatilidad del crecimiento y la vulnerabilidad externa, ii) con tasas superiores a las de los Países desarrollados, reduciendo por lo tanto la brecha de ingresos que separa a la región de la esas economías, y iii) con efectos distributivos progresivos, es decir que la mayoría de la población participe de ese crecimiento.

En este artículo se fundamenta la idea de que un modelo tradicional, al estilo “Pradera, Frontera, Puerto”, resulta insuficiente para alcanzar estos tres objetivos en tanto representa la continuidad de una inserción internacional del país que inhibe su desarrollo. Siquiera para poder crecer sostenidamente (objetivo i) se requiere una visión estratégica que vaya más allá de la apuesta exclusiva a los recursos naturales, que apunte a incorporar inteligencia en los productos que el país se ofrece a si mismo y al mundo y a

potenciar de modo permanente la capacidad innovadora. Siguiendo la línea de trabajos realizados en convenios de la Universidad de la República, primero con UTE a inicios de los noventa y luego con OSE diez años después¹, se propone un ejercicio prospectivo abierto con el objeto de ilustrar esta afirmación.

Para poder pensar en escenarios alternativos para la economía uruguaya en las próximas décadas es necesario establecer primero escenarios para la economía mundial y para las economías de la región. Como es claro que nuestro barquito navega en un inmenso y tormentoso mar, acompañando una flota que no es de las mejores del mundo, pensar el futuro requiere de cartas de navegación adecuadas y alguna idea de hacia donde se dirige el transatlántico que encabeza la flota.

2. La integración ya está instalada y navegamos en flota, pero: ¿habrá logrado la flota modernizarse para enfrentar la tormentas de la economía mundial?

El modelo de desarrollo basado en la industrialización con elevada protección, exitoso en Brasil, pero ineficaz en Argentina y Uruguay para avanzar en los tres objetivos mencionados, expresó su agotamiento en las crisis recurrentes de balanza de pagos causadas principalmente por la escasa competitividad que alcanzaron los sectores industriales, que fueron el motor del crecimiento orientado hacia dentro en el período anterior.

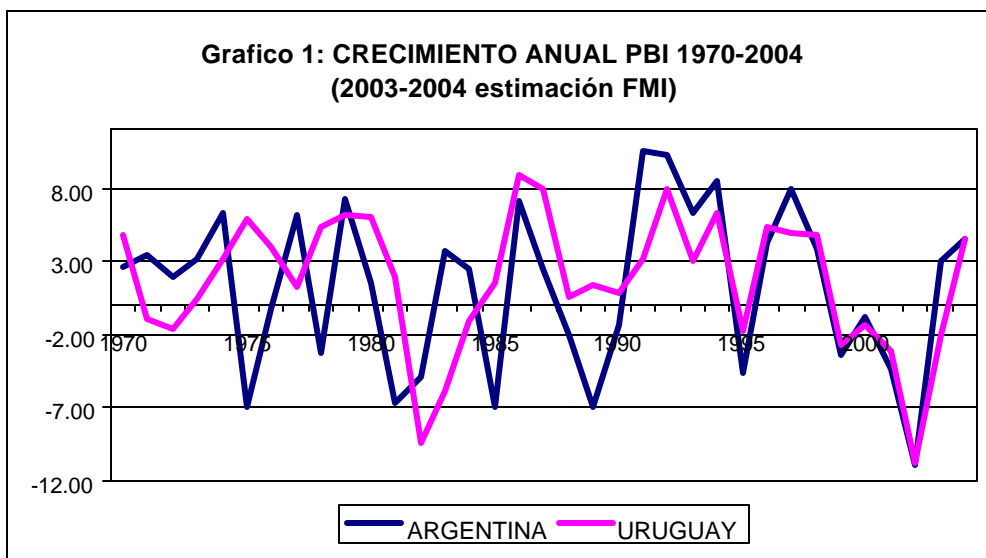
Tasas de crecimiento anual PBI 1960-2003 (regresión logarítmica)

Período	Argentina	Brasil	Uruguay	Mundo
1960-1970	2.6	7.3	1.2	5.1
1970-1980	1.5	7.8	3.0	3.7
1980-1990	-0.7	3.0	1.0	3.4
1990-2003	1.9	2.6	1.9	3.5
1960-2003	1.5	4.7	2.0	3.7
Volatilidad: desvío estándar de tasa de crecimiento				
1960-2003	6.0	5.0	4.4	1.6

Fuente: elaboración propia sobre datos de FMI - EFI y World Economic Outlook

El cuadro 1 muestra los desempeños comparados de largo plazo de los tres países, colocando como referencia a la economía mundial. Argentina y Uruguay, países que disponían al inicio del período de un nivel de ingreso por habitante notoriamente superior a Brasil, presentan una insuficiencia dinámica que acentúa el “subdesarrollo”, es decir su distancia con respecto a una economía mundial que crece con más velocidad. La elevada volatilidad es un problema muy serio para las economías rioplatenses (una medida de las oscilaciones del crecimiento triplica y duplica a la tasa media del período en Argentina y Uruguay respectivamente). Por su parte, Uruguay período tras período tiende a converger en su crecimiento con Argentina, llegando a pegarse desde 1993-94, al punto que las estimaciones del FMI (y otras proyecciones privadas) suponen que Uruguay crecerá a la misma tasa que Argentina en el año 2004 (Ver Gráfico 1).

¹ En particular, con Pedro Barrenechea y un equipo, a partir de informes de un conjunto de consultores sectoriales y de actualizar la Matriz de Insumo Producto a un año base de 1998, realizamos algunas estimaciones prospectivas para la economía uruguaya en 2018. Como este artículo tiene cambios respecto a aquella prospección realizada en el 2001, me hago cargo de la responsabilidad.



Por estas y otras razones, no parece exagerado sostener la siguiente **hipótesis**: la dinámica de la economía uruguaya en el futuro dependerá de que las economías vecinas resuelven los obstáculos al crecimiento económico y de que los agentes económicos locales (y entre ellos con particular relevancia el Estado) sean capaces de aprovechar las oportunidades que ese entorno dinámico provea. Si la región se mueve lentamente o se estanca, dado el avance de la integración parece muy poco probable que la economía uruguaya pueda despegar con una dinámica propia **altamente** diferenciada. Por lo tanto, la economía mundial es un factor clave, pero básicamente por el modo en que condiciona el crecimiento del conjunto de las economías de la región.

Según se fundamenta en trabajos en curso², Brasil es la potencia industrial de la región y sus perspectivas de crecimiento parecen favorables en el mediano plazo. La industria brasileña podría estar cerca de completar un largo ajuste productivo que cumple ya casi dos décadas de iniciado, hacia un modelo industrial más competitivo y viable. Presenta núcleos empresariales dinámicos (nacionales y extranjeros), con predisposición a la inversión³ y a la actualización tecnológica, insertos internacionalmente, que pueden brindar la base competitiva para contener los problemas endémicos y estructurales de la balanza de pagos; a la vez de tirar desde la punta al conjunto de la economía, permitiendo

² Bittencourt, G. "Escenarios para la economía uruguaya en el 2020" y "Complementación productiva industrial y desarrollo en el MERCOSUR", próximamente disponibles como borradores para discusión en la web de DE- Facultad de Ciencias Sociales www.decon.edu.uy, o a solicitud en gus@decon.edu.uy.

³ Este es un hecho histórico particular de la economía brasileña, mientras para casi todo el resto de las economías latinoamericanas las ET reinvertían una proporción menor de sus utilidades, el balance de divisas de las ET (IED menos remisiones al exterior) radicadas en Brasil es casi siempre positivo en una proporción elevada entre 1960 y 1982, período en que aplicó numerosas políticas activas para orientar las acciones de estas empresas. Lichtenztein, Tranjtenberg y Domingo, "Políticas reguladoras hacia el capital extranjero en América Latina", Documento de Trabajo N°3/93, DE-FCS. Sin evaluar el modelo brasileño del período, que a la luz de la historia puede mostrar múltiples aspectos negativos, resulta claro que existía un modelo industrial y que el mismo era creíble en el mediano plazo por estos agentes, lo que parece continuar en la actualidad.

una gradual reducción de la heterogeneidad que la industria, la economía y la sociedad de este país presentan como uno de sus rasgos más impactantes.

Sin embargo, aún para el caso brasileño que presenta condiciones históricas favorables, las características actuales de la globalización reproducen (modificadas, pero no esencialmente) las hipótesis básicas del modelo Centro Periferia tal como Raúl Prebisch las señalaba hace más de cinco décadas (ver Recuadro 1), e imponen restricciones a la expansión productiva a la salida del largo ajuste industrial iniciado en 1986-87. El tipo de especialización exportadora y su consecuente correlato con la estructura productiva pueden conducir a una trampa de bajo crecimiento, tanto por el escaso dinamismo de esos productos en los mercados mundiales, como la dispar evolución tecnológica de estos sectores en relación con las economías desarrolladas o las asiáticas.

Argentina y Uruguay no han seguido un modelo sostenible y por lo tanto creíble de desarrollo industrial, que permita alentar expectativas de inversión más allá de los sectores fuertemente intensivos en recursos naturales y/o productores de insumos de uso difundido, permitiendo diversificar sus exportaciones agregando valor. Estos países se han diversificado hacia Brasil (y Uruguay hacia Argentina), y por lo tanto la puesta en marcha del proceso de crecimiento conjunto depende crucialmente de que Brasil logre modificar su inserción internacional y que éste le permita una dinámica interna elevada y sostenible.

RECUADRO 1. Hechos estilizados sobre la globalización comercial
1. El volumen de exportaciones manufactureras se multiplica por 36 en la segunda mitad siglo XX, impulsado por los productos de alta y media tecnología, mientras que el comercio de productos agrícolas se multiplica por 6 (Tasa anual media 7.6% manufacturas contra 3.5% agrícolas) (sobre datos de OMC, www.wto.org)
2. A fines del siglo XX el 78% de las exportaciones mundiales son originadas en Países Desarrollados (60% entre ellos; 40% entre países europeos; 18% destinadas hacia Países en Desarrollo); mientras que el 22% restante es originado en el mundo subdesarrollado, que en casi tres cuartas partes se dirige hacia países desarrollados (16% del total) mientras que el 6% restante es comercio Sur-Sur. (sobre datos www.wto.org)
3. América Latina realiza aproximadamente el 4.5% del comercio exterior mundial (con participación decreciente en tendencia), mientras que a Asia emergente le corresponde el 10% (con porcentaje creciente en las últimas décadas) (sobre datos www.wto.org)
4. En las cifras globales, el crecimiento del comercio mundial en las últimas dos décadas no se traduce en tasas elevadas de crecimiento del PBI en la comparación con 1950-1973 (edad de oro). Sin embargo, los Países en Desarrollo extrovertidos crecen más que los cerrados. CEPAL (2002): Globalización y Desarrollo
5. Disminuye el ritmo de crecimiento del comercio mundial a inicios del siglo XXI, con la recesión europea y japonesa. (FMI, 2003, World Economic Outlook)
6. En América Latina se perfilan dos formas diferenciadas de inserción comercial internacional: la de México y América Central, exportadora de manufacturas hacia EUA; y la del Sur, exportadora de bienes intensivos en recursos naturales para todo el mundo y manufacturas predominantemente a sus vecinos regionales. (Mortimore, 1995, A. Latina frente a la Globalización; CEPAL 2002, op. cit)
7. Se verifica empíricamente la tendencia secular al deterioro de la relación de términos de intercambio de América Latina, es decir la caída del precio relativo de las exportaciones respecto al precio de las importaciones en el largo plazo, desde fines del siglo XIX a fines del XX. CEPAL (2002), reconocido a medias por el Banco Mundial (2001), From Natural Resources to the Knowledge Society

Además, los mercados más dinámicos del comercio mundial (los de manufacturas de alta y media tecnología) están muy influidos por las estrategias de expansión internacional de las Empresas Transnacionales (ET) (Ver Recuadro 2). En tal sentido, los modelos de exportaciones manufactureras de Asia y el de México por lo general, o responden

directamente a esas estrategias, o logran asociarse con ellas. En el MERCOSUR, por el contrario, verificamos que las formas de expansión de las ET que se radican en industrias de tecnología media o alta continúan asociadas al mercado interno como en la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones⁴, en una nueva versión que toma en consideración los mercados de los países vecinos (o el mercado ampliado). Ahora, con un mayor contenido importado de sus insumos; a la vez que presumimos con escasos efectos de derrame tecnológico hacia las empresas locales⁵, constituyéndose una especie de modernización “encapsulada”, especialmente en Argentina y Uruguay.

RECUADRO 2. Transnacionalización o globalización productiva a fin del siglo XX
1. “Boom” de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el mundo en segunda mitad de los noventa, llegando a valores de 1.1 y 1.3 billones de dólares en 1999 y 2000. UNCTAD 2002, World Investment Report
2. Emitida por P Desarrollados (1 billón del 1.3) y recibida por ellos en un 75%, aunque también crece en Pen Desarrollo, pierden participación. En 2001 cae la IED y recuperan participación a 30%.
3. El motor del proceso es una ola de Fusiones y Adquisiciones (F&A) en P Desarrollados (1 billón en 2000)
4. Ola de F&A aceleró temporarily la reorientación tendencial de la IED mundial desde las manufacturas hacia los servicios
5. En la primera mitad de los noventa, las ET realizaban más de un tercio del comercio mundial dentro de su propia red de filiales (intrafirma), y participaban en otro tercio más como compradoras o vendedoras; lo que implica que las ET controlaban o por lo menos ejercían influencia sobre más de dos tercios del comercio mundial. Menos de un tercio del comercio internacional se realizaba entre empresas no transnacionalizadas.
6. En los Países en Desarrollo dos esquemas:
- ASIA recibe más IED manufacturera y con más estabilidad, fuertemente exportadora
- MERCOSUR recibe IED con un patrón similar a los Países Desarrollados, la ola de F&A en países subdesarrollados se concentra en el MERCOSUR especialmente por privatizaciones o cambios de manos desde capital nacional de empresas previamente privatizadas.
- México es una situación intermedia entre la de Asia y la de América del Sur
7. Crecimiento de los Sistemas Internacionales de Producción Integrada o de las estrategias de integración internacional compleja de las ET, características de la Fase Transnacional de desarrollo del sistema económico mundial (anticipada por Trajtenberg y Vigorito, 1982, Economía y Política en la Fase Transnacional: algunas interrogantes)

3. Escenarios para la economía mundial y la región

En trabajos en curso, construimos dos escenarios para la economía mundial, para los países desarrollados y Asia, fundamentados en una serie de tendencias y problemas. En el escenario optimista, extrapolando para las próximas dos décadas las proyecciones que realiza el FMI para 2004-2008, la producción mundial podría crecer a una tasa anual de 4.4% con el comercio internacional creciendo a 6.9% anual (Ver cuadro 2). Un escenario alternativo pesimista podría conducir a una expansión del PBI mundial de 2 – 2.5% anual. Estas cotas son importantes porque sin cambios en la estructura de productos, la tasa a la que crezcan las exportaciones de la región difícilmente pueda superar el ritmo de crecimiento del PBI mundial.

⁴ Véase Chudnovsky, D. coord., “El boom de la inversión extranjera directa en el MERCOSUR”, Siglo XXI, Red-Mercosur, Buenos Aires, 2001.

⁵ Estamos llevando adelante un proyecto de investigación sobre este punto en el marco de la Red de investigaciones económicas del MERCOSUR (Red-Mercosur), con un equipo formado por investigadores de Argentina, Brasil y Uruguay coordinado por la Universidad de Campinas.

Cuadro 2. Tasas de crecimiento PBI y comercio internacional en escenario optimista

	Economía Mundial	P. de altos ingresos	Países en desarrollo	Asia en Desarrollo	América Latina y el Caribe
PBI	4.4	3.2	5.9	6.8	3.8
Exportaciones	6.9	6.7	7.4	8.8	5.9
Importaciones	6.9	6.6	7.8	9.9	6.0
Balance cta. cte	<i>(en % del PBI)</i>				
- Valores 2001-04	0.0	-0.9	0.8	2.8	-1.8
- Previsión 2005-08	0.0	-0.7	-0.4	1.5	-3.0
Deuda externa 2008			32.7	22.7	40.1
Servicio deuda			4.6	3.2	7.9
Export/PBI 2004	26.8	26.0	30.0	33.4	22.1

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional World Economic Outlook, que presenta proyecciones para 2004-2008

Extrapolar al 2018-2020 las tasas de crecimiento previstas por el FMI requeriría de elevar de modo poco creíble los coeficientes de apertura de los países desarrollados y de ASIA. Europa debería alcanzar un coeficiente de Importaciones de 55% de su producto (25% extraeuropeo, es decir importaciones desde fuera del continente), mientras que en EUA esa proporción debería ser en el orden de un 27%, para resultar compatible con las proyecciones de producción interna y comercio mundial. En el mismo sentido, Asia debería llegar a exportar el 43% de su producción e importar el 48% de su ingreso. Por lo tanto el escenario optimista resulta poco probable, porque es muy difícil que las economías desarrolladas soporten la reestructura productiva y sus efectos sobre el empleo que se derivarían de un nivel de apertura como el proyectado en este escenario.

El escenario más probable es uno intermedio entre éstos, que implique en el mediano plazo una reducción del ritmo del proceso de apertura mundial, es decir que las tasas de expansión del comercio internacional deberían tender a alinearse con las de la producción interna. Asia en Desarrollo aparece como el mercado importador más dinámico en cualquier hipótesis más o menos creíble, mientras que la verificación del escenario optimista depende crucialmente de que EUA se constituya como motor de la economía mundial, es decir el mercado de mayor crecimiento absoluto⁶.

En los dos escenarios que se dibujan para la región se profundiza el proceso de integración que avanza con ritmo acelerado en sus definiciones como Unión Aduanera y Mercado Común en el escenario "optimista". La estrategia de posicionamiento de la región en el Resto del Mundo depende del modo en que Brasil asuma el liderazgo y de la forma en que este país conduzca las negociaciones. La conformación y puesta en vigencia del ALCA se considera improbable, o de una negociación tan difícil y larga que sus efectos impactarían más allá del horizonte temporal de este ejercicio, debido a la falta de coincidencia entre los intereses estratégicos de Brasil y de EUA. Asimismo, el avance en la integración entre el MERCOSUR y la Unión Europea se vería limitado por la lentitud en el proceso de liberalización agrícola de ese continente.

Muy sintéticamente, el escenario optimista para Brasil supone que en un entorno dinámico y con un programa creíble internacionalmente, que se expresa en exportaciones

⁶ En "Escenarios para la economía uruguaya hacia el 2020" se discuten algunas de las condiciones que deberían cumplirse en términos de impactos del cambio tecnológico, paridades cambiarias, globalización comercial, internacionalización productiva y financiera; y papel de los Estados para que algo parecido al escenario optimista pudiera desarrollarse en la economía mundial.

crecientes y sustitución de importaciones eficiente en el mercado interno, el país accede al crédito con condiciones favorables. Logra ventas externas dinámicas de manufacturas hacia el mundo con tecnologías crecientemente complejas, especialmente hacia otros países en desarrollo, pero el eje del crecimiento se ubica en la evolución de la demanda interna. Continúa la apertura de la economía, aumenta la competitividad sistémica por el éxito de la reestructura industrial y por mejoras en infraestructura y servicios públicos (en parte contribución de Empresas Transnacionales, ET). Las ET mantienen el peso dominante que consolidaron en los noventa y continúan orientadas al mercado, pero con coeficientes de exportación crecientes. La tasa de crecimiento prevista para el PBI es de 4.5 anual. En el escenario pesimista el insuficiente crecimiento de las exportaciones, o problemas políticos en torno a la definición de un nuevo estilo de desarrollo, implican que el país no logra consolidar o avanzar en estas direcciones, por lo que alcanza una tasa de crecimiento posible de 2.5% anual.

En el escenario optimista para Argentina, una conducción económica estable y definida permite recuperar credibilidad y reingreso de capitales (aunque con poca Inversión Extranjera Directa, IED), las exportaciones crecen sobre la base de su estructura actual pero también se diversifican, dependiendo en gran medida del éxito de Brasil pero también apuntando hacia otros mercados, vía cambios en el comportamiento de las ET. El escenario positivo puede conducir a una tasa anual de crecimiento del PBI de 4.5% lo que supone menor volatilidad⁷. Por el otro lado, si Argentina no logra romper con su pasado podrá continuar su tendencia con tasas en torno al 1.5 o 2% anual.

4. Escenarios para la economía uruguaya según la evolución regional y el grado de industrialización de las exportaciones. Al final: ¿la vaca “pierde”?

Se supone que se llevan adelante políticas macroeconómicas relativamente consistentes en todos los escenarios. El papel de las exportaciones es clave, los resultados obtenidos en cada escenario dependen de factores externos (mundiales y regionales) y de la capacidad de las empresas para entender estas condicionantes y realizar opciones que les permitan aprovechar las oportunidades disponibles. El sistema de incentivos que otorguen las políticas públicas no es neutral a dichas decisiones, por lo tanto el papel que asuma el estado es clave. El escenario de mayor dinamismo implica un mayor y mejor articulado apoyo público a los esfuerzos privados de inversión y mejora de la competitividad.

Aún así, los escenarios optimistas no exploran el posible impacto de la conformación de un sistema nacional de innovación, impulsado tanto por el firme fomento al desarrollo del aparato científico y tecnológico y su conexión con el sector productivo, como por un régimen de incentivos que premie adecuadamente las demandas del sector privado hacia el sistema C&T. Tampoco se prevé la realización de mega-inversiones capaces de modificar por sí mismas la estructura productiva del país. En cualquiera de los dos casos, las tasas de crecimiento podían ser mayores que las de esta ejercio. Desde este punto de vista, la prospectiva asume una posición conservadora y probablemente el ejercicio subestima la magnitud de los cambios que podrían ocurrir.

⁷ Esta previsión es coincidente con lo expresado por Oscar Tangelson (actual secretario de Política Económica del Gobierno de Argentina y J. Bordón, en “Recomendaciones para una estrategia nacional de desarrollo”, uno de los textos que resumen un gran número de trabajos coordinados por la CEPAL de Buenos Aires disponibles en su web.

A efectos de estimar las trayectorias probables de los sectores seleccionados se recurrió en el año 2001 a consultorías específicas sobre un número importante de sectores. La idea central era la de configurar dos escenarios para cada sector, de acuerdo a que se dieran las mejores o peores condiciones para su desempeño, de modo de estimar tasas máximas y mínimas de evolución futura, de acuerdo a las condiciones tendenciales específicas de cada sector considerando los numerosos cambios de la década pasada. Los determinantes principales de la evolución posible de las exportaciones y producción de cada sector se sintetizan en el Anexo I. La prospectiva sectorial realizada consideró el período 1998-2018, pero si se supone que en 2004 se recupera la producción a un punto de utilización de la capacidad instalada similar al vigente en 1998 (menos lo que se haya destruido) entonces las posibilidades de ampliación previstas podrían reflejar las correspondientes al período 2004-2024.

En el Cuadro 3 se combinan las hipótesis de máxima y de mínima construidas para las exportaciones en los próximos veinte años, las que se trasladan a tasas de crecimiento del PBI utilizando una matriz de insumo producto actualizada a 1998, cuyos parámetros estructurales se adaptan a un conjunto de supuestos probables alrededor del 2020.

CUADRO 3. ESCENARIOS PARA LA ECONOMÍA URUGUAYA HACIA 2020-2024

N°	Nombre ilustrativo	Tasa de crecimiento media anual 2004-2024				Años para duplicar PBI/Hab
		Exportaciones	PBI	Población	PBI/Habitante	
1	País productivo dinámico	5.6	4 – 4.7	0.8	3.2 – 3.9	Min 18
2	Piloto automático puro en contexto dinámico (país de paso)	3.5	2 – 2.9	0.4	1.6 – 2.5	Min 28
3	Industrialización exportadora con restricción externa fuerte	4.5	3 – 3.6	0.6	2.4 – 3.0	Min 23
4	País de paso en extinción	1.8	1.3	0 o negativa	1.3	53

Las previsiones del crecimiento global de la economía, medida por el PBI, muestran una tasa del 4,7% anual acumulativo para el Escenario 1. Esa dinámica resulta de un impacto importante de las industrias madereras, la construcción respondiendo a la expansión general de la actividad nacional; sectores industriales tales como lácteos, plásticos y un conjunto de ramas conectadas con exportaciones a la región; servicios vinculados al turismo y transporte; además de la dinámica de sectores tradicionales como carne, cueros y algunos productos agrícolas.

En el Escenario 4 la madera se considera dinámica, aunque menos que en el anterior escenario, mientras que se observan caídas o desempeños lentos en la mayoría de las ramas industriales, en particular las exportadoras. Ello lleva a que el PBI global crezca a una tasa de 1,4% acumulativo anual, es decir en el orden de magnitud del desempeño de 1960-2003. Argentina anda mal, siguiendo su tendencia, y Uruguay converge hacia el desempeño histórico de la economía vecina.

El escenario 2 parte de combinar un escenario mundial y regional optimista con un escenario nacional en el que no se realiza un esfuerzo por aumentar el contenido de valor agregado y la diferenciación de productos exportados, por lo tanto las exportaciones de bienes crecen limitadas básicamente por la expansión de la oferta agrícola. Se construye aplicando al Escenario 1 el crecimiento pesimista para ramas manufactureras pero también primarias, cuyo desempeño está asociado al comportamiento exportador industrial y/o a la industrialización de las exportaciones (Madera, Lácteos, Aceites y Grasas, Panadería y Fideería, Bebidas, Textiles y vestimenta, Curtiembres y Pieles, Plásticos, Automotriz, Farmacéutica y otras industrias químicas y metalmecánicas).

El Escenario 3 se construye combinando un escenario mundial y regional pesimista pero con esfuerzo local exitoso por desarrollar exportaciones industriales. Supone que la articulación de políticas públicas adecuadas con un sector privado dinámico es capaz de diferenciar productos y agregar valor de tal modo obtener mercados y colocaciones pese al contexto regional depresivo. Como señalamos en la hipótesis inicial, esta posibilidad es bastante improbable en las condiciones actuales, pero puede imaginarse como posibilidad en el mediano y largo plazo. Las actividades con elasticidad precio elevada (o tomadoras de precios) y elasticidad ingreso estable y baja, que podemos llamar a efectos de simplificación “con piloto automático”, siguen su trayectoria modesta afectada por el contexto regional y mundial, particularmente las exportaciones agrícolas muy ligadas a la base primaria, el transporte y el turismo.

5. Conclusiones: algunos problemas esenciales del barquito a la deriva

Los escenarios considerados permiten establecer algunas reflexiones sobre los problemas esenciales o básicos de subdesarrollo uruguayo, que necesariamente un cambio de modelo debe tener en cuenta, si es que considera los objetivos que empezamos definiendo.

Se pueden señalar tres problemas esenciales. Primero, el modo en que la región se inserta en el mundo desde su origen impone una restricción casi “física” al crecimiento en el largo plazo.

Segundo, dado el tamaño de Uruguay, el aislamiento es un problema clave, pero lo que importa desde este punto de vista, más que la apertura “pasiva” que ya está hecha en sus grandes pasos, es la apertura “activa” sobre la que se presta mucha menos atención en el discurso económico. Sin alguna forma de asociación y cooperación con empresas e instituciones de los países vecinos no será posible para los agentes de nuestro país alcanzar las escalas que hagan posible la competitividad internacional.

Tercero, que en ausencia de objetivos claramente definidos cada sector y o agente tira para su lado generando contradicciones y conflictos en la sociedad que tienen poco que ver con el problema del desarrollo. **La inconsistencia temporal de las políticas es también, en primer lugar, un problema derivado de la indefinición de objetivos.** Es cierto que, aún con objetivos claros la implementación podría ser inconsistente e invalidar la eficacia y eficiencia de las acciones, pero ese no parece ser el caso uruguayo.

Muchos universitarios⁸ estamos convencidos de que modelo tradicional, al estilo “Pradera, Frontera, Puerto”, resulta insuficiente para el desarrollo, como lo ilustran los escenarios presentados. Avanzar en una dirección requiere pensar una estrategia productiva y de inserción internacional para el país y para la región en su conjunto que apunte a diversificar las estructuras productivas incorporando masivamente tecnología. Tal estrategia incluye varias áreas de actuación pública: profundización del proceso de integración, negociación internacional, políticas industriales o de competitividad y diversas formas de promoción a las actividades innovadoras y generadoras de externalidades positivas; dentro de ellas acciones específicas para el tratamiento de las ET (con negociación e incentivos a las ET acordes a su desempeño).

El régimen de incentivos que provee el Estado es un elemento clave, y es notorio que el todo el aparato del Estado en términos de promoción de la actividad económica está diseñado con una orientación que implícita o explícitamente, se apoya tozudamente en el concepto de ventaja comparativa estática, “al final vaca gana”. La miopía neoliberal induce un optimismo de largo plazo que no soporta la más mínima verificación empírica en las condiciones actuales de la economía mundial, y esto no es nada nuevo.

Pero la estrategia hacia un país productivo requiere crucialmente de cambios de mentalidad y culturales de los agentes locales que incorporen las posibilidades que les brinda el nuevo marco de acción regional. Lo importante es que esa estructura productiva y las relaciones sociales que se le asocian, sean capaces de generar y reproducir capacidad de innovación de modo permanente. Tengo la impresión de que existen núcleos de empresarios que muestran condiciones razonables de aversión al riesgo (es decir, que se la pueden jugar con inversiones expansivas con cierto riesgo de pérdida) pero que durante las últimas décadas se comieron la “pastilla neoliberal” y que en la actualidad están viviendo la indigestión que la misma les provocó sin haber encontrado nuevas perspectivas, y en una relación conflictiva con un Estado que no les provee un régimen de incentivos adecuado.

En el marco de un nuevo régimen de incentivos que premie a quien toma riesgos, porque estos generan rentabilidad social además de la privada, una adecuada combinación de acciones decididas y certeras de promoción a la complementación productiva intra MERCOSUR podría ser un instrumento importante. Para ello existen experiencias a evaluar y revisar los criterios utilizados en algunos países para la promoción de “clusters” industriales, dado que éstos, cuyo éxito se basa en las externalidades positivas que se derivan del agrupamiento y de la acción conjunta de las empresas, **resultan las únicas experiencias industriales exitosas en el mundo donde intervienen y se desarrollan PYMES innovadoras**. Y en el contexto mundial, todas las empresas uruguayas son PyMES.

El problema central del subdesarrollo uruguayo no es el tamaño del Estado, ni la existencia de corporaciones que tiran para sus intereses y piden protección o recursos. El problema central tampoco es entre agro, industria o servicios o cualquiera de sus

⁸ La apuesta general de la Universidad expresada en las numerosas mesas de trabajo de la Comisión Social Consultiva y la participación activa de numerosos investigadores en el Proyecto CIENTIS son muestras de ello. Los esfuerzos actuales por promover el tema del desarrollo económico dentro y desde la Facultad de Ciencias Sociales así como el trabajo de la Comisión de crisis y propuestas de salida de la F. Ciencias Económicas y de Administración constituyen esfuerzos de elaboración convergentes.

combinaciones. Para decirlo en términos anticuados o fuera de moda, **la contradicción principal para el desarrollo de las fuerzas productivas en nuestro país debe ubicarse entre la innovación y el rentismo (incluyendo en estas rentas a la derivadas de la propiedad de la tierra);** o dicho de otra manera, **entre nuevas formas de producir y el status quo.** Apuntar a un nuevo acuerdo social sobre los objetivos del desarrollo, sus instrumentos y los medios más aptos para implementarlos, parece ser una vía para que, en el tan arduo y trabajoso como necesario camino en esa dirección, se vaya revelando quienes están de un lado o del otro en esa contradicción.

ANEXO I. PROSPECTIVAS SECTORIALES EN DOS ESCENARIOS

i) Agricultura

Las principales exportaciones agrícolas son las de arroz cáscara y cítricos, además de algunos productos de colocación regional. Para estimar los valores que se presentan en la sección siguiente, se realizó una combinación entre dos posibles evoluciones de la producción de arroz, así como de la consideración de los impactos de la demanda mundial y regional en ambos escenarios.

ii) Forestación

El desarrollo forestal actual tiene una dinámica muy significativa, lo que daría lugar en el futuro a una producción de madera muy importante y fuertemente creciente a lo largo de las próximas décadas, en ambos escenarios, en virtud de que lo ya plantado permitiría obtener elevados volúmenes de madera a procesar o exportar en los próximos años.

Las diferencias entre escenarios se basan en las distintas expectativas sobre el ritmo de crecimiento de las plantaciones futuras y las especies a desarrollar, ya que si son plantas para madera pulpable tendrían menos impacto sobre la economía que para aserrío, al preverse el desarrollo de una industrialización local de esta última y no de una industria papelera, por lo que debería exportarse en rolos a la madera pulpable, con escaso valor agregado local.

Se estiman crecimientos superiores a 17% en las exportaciones y 10% anual en el valor agregado de la forestación en el Escenario 1, ante el más elevado ritmo de plantaciones, con mayor participación de las dirigidas para aserrío, mientras que el Escenario 2 también presentará una tasa importante de crecimiento del orden del 15% en las export y 8% en VA anual, con una mayor participación de las plantaciones orientadas hacia madera pulpable que en el otro escenario.

iii) Ganadería de carne y frigoríficos

En el escenario 1, se supuso que el país reingresa establemente en los mercados no aftósicos. Logra aumentar sus exportaciones a Europa y también a EUA. La mejora en las relaciones dentro de la cadena de valor agregado permite que los productores primarios participen del aumento de la rentabilidad del sector. Se implementa aceleradamente la trazabilidad, valorizando lo natural de la producción ganadera uruguaya, lo que permitiría mejorar precios; así como mejoras en la alimentación mediante el ingreso fluido de forraje que aumenta la productividad en la base primaria.

En el escenario 2, el país no logra desvincularse de los circuitos aftósicos del mercado internacional, con fuertes colocaciones en la región, por lo menos por una parte mayoritaria del período considerado. Se alternarían colocaciones en Brasil (cuyo aumento de producción y baja demanda interna podría llegar a lograr que compita con Uruguay en mercados externos) con otros mercados, de acuerdo a las fluctuaciones intensas que se prevén en este escenario. La inestabilidad y bajos precios serían esencialmente

absorbidas por los productores primarios, lo que dificulta el ambiente para la mejora tecnológica.

iv) Productos lácteos

En el escenario de máxima, la demanda es fluida, con Brasil como gran comprador y con ingresos a Nafta (vía acuerdos, como el actual con México). La canasta de productos exportados mejora, con un mayor valor agregado y precios. La remisión aumentada de leche a las plantas industrializadoras requiere de sostener la integración de la cadena productiva, facilitando la mejora tecnológica en los tambos, con probable aumento en el tamaño medio de los mismos.

En el escenario de mínima, la diversificación de productos no se produce o lo hace mucho más lentamente. El ingreso a Brasil se dificulta por una pérdida de competitividad respecto a las empresas argentinas. Difícil entrada en otros mercados, o se logra entrada pero sin mejorar la canasta de productos. La menor rentabilidad del sector se traslada a los productores primarios, con mejora tecnológica lenta y escaso aumento de la remisión de leche a plantas.

v) Aceites y grasas, Panadería y fideería, Cerveza y Bebidas sin alcohol

Estos cuatro rubros continuarían participando muy poco en las exportaciones totales del país en los dos escenarios. La diferencia entre el escenario de máxima y el de mínima obedecería a que en el primero se observarían comportamientos empresariales (en varias de estas ramas predominan las ET, que operan en una suerte de distribución de mercados locales) tendientes a realizar flujos de comercio intraindustrial, especialmente entre Argentina y Uruguay, de forma tal que las filiales en Uruguay producirían algunos bienes con destino a ese país, y dejan de producir otros que ahora se importan.

En el segundo escenario, las importaciones incrementadas no serían compensadas por aumento de las exportaciones, continuando el proceso que se vivió en la década pasada.

vi) Otros alimentos

El principal producto es la cebada malteada para la producción de cerveza en Brasil. Sin desmedro de que otros productos puedan desarrollarse en el escenario de máxima, las tasas de crecimiento de las exportaciones de este sector se proyectan, en ambos escenarios, de acuerdo a las tasas esperadas de crecimiento del PBI en ese país.

vii) Hilandería y tejeduría

En este sector se produjo el cierre de una de las principales empresas, luego del año base 1998. Se compone actualmente de tops, por un lado, e hilados y tejidos por otro. Las exportaciones de lanas muestran un importante problema con las características de la fibra que se extrae del ganado ovino más abundante en el país (Corriedale). Además, el stock ovino viene reduciéndose como respuesta a la crisis internacional de este sector y a los problemas de competitividad de la producción local.

En el escenario de mínima continuarían estas dificultades: las exportaciones de tops no crecerían, suponiendo que se haya llegado al stock ovino mínimo, el que ocupa la tierra no apta para otros usos. Las de hilados continuarían perdiendo competitividad (aunque

más lentamente que en los 90, debido al supuesto de realineamiento cambiario), previéndose una caída anual de -1.5% o -2% . Estos guarismos conforman una caída de -1% anual para el sector en el escenario 2.

En el escenario 1,0 confluirían un conjunto de factores positivos. En primer lugar, pese a que no es esperable que la lana recupere espacio en la demanda mundial de fibras textiles, una dinámica economía mundial podría implicar la continuidad de una tasa de crecimiento de la demanda global de lanas a un 2% anual. Si se sostienen los mercados actuales (en especial China) y se obtienen otros, un contexto favorable de precios podría implicar una tasa de crecimiento de un 3% anual para las exportaciones de tops. Por su parte, se podría recuperar la demanda brasileña de hilados de lana, y en especial, este escenario se caracterizaría por el éxito de las exportaciones de productos diferenciados en nuevas combinaciones de lana con otras fibras, que se supondría logran ingresar en el mercado de moda norteamericano. Si estos factores confluyen, puede esperarse una tasa no inferior al 4% anual para el conjunto de tops e hilados.

viii) Curtiembres y pieles

De acuerdo a la estimación realizada para la producción de carne, la matanza de ganado evolucionaría a un ritmo de 3% anual en el escenario dinámico y a una tasa del 1% anual en el no dinámico. Al mismo ritmo estaría evolucionando la oferta local de cueros.

No se prevé que, en el futuro, el sector continúe procesando una gran cantidad de cueros importados (tal como lo hizo durante la primera mitad de los 90), por lo tanto su evolución estaría pautada por la evolución de la producción local de su materia prima. Hay que considerar adicionalmente posibles variaciones en los precios, de acuerdo a que las curtiembres tengan como producto a los cueros terminados o a los semi-terminados, los que a su vez se corresponden con diferentes precios y destinos de las exportaciones.

Por lo tanto, en un escenario positivo, con mejores precios, la evolución de la rama podría alcanzar a un 4% anual. En el escenario 2, el sector podría permanecer estancado, con una tasa de crecimiento nula. No se prevé que se produzcan reducciones significativas en el nivel de actividad de esta rama en el mediano plazo.

ix) Productos de plástico.

Esta es una rama con una fuerte tasa de crecimiento en la producción y el comercio mundiales por sus crecientes aplicaciones industriales. Las industrias petroquímicas de la región han realizado importantes inversiones en la producción de materias primas. En Uruguay también se verifican inversiones importantes en diversos tipos de producciones, en especial envases.

En un escenario regional dinámico, las exportaciones de plásticos evolucionarían mucho más velozmente que el PBI regional. Se estima que podrían crecer a una tasa superior al 8% anual. Con problemas de precios y/o aprovisionamiento de materias primas en la región, en el escenario 2 habría dificultades para exportar, por lo cual se estima que crecerían sólo a una tasa del 1% anual.

x) Resto de la industria

Se analizaron aquí algunos sectores por su peso en las exportaciones, aunque no fueran fuertes demandantes de agua de OSE.

- *Molinos (arroz)*. De acuerdo a la consultoría realizada, la producción de arroz podría evolucionar a tasas de 1.5% anual hasta 3% anual en ambos escenarios, de acuerdo a la posible evolución de frontera agrícola, productividad de la tierra y precios.
- *Automóviles y material de transporte*. En el escenario 1, se realizarían inversiones en autopartes, aumentando el contenido local de la producción, lo que permitiría el abastecimiento de la demanda de empresas armadoras regionales, en especial argentinas, en las condiciones acordadas en el Mercosur. También aumentaría el armado de vehículos con algunas inversiones en plantas actuales, con modelos de mayor calidad, llegando a exportar entre 13 y 15 mil unidades. En el escenario 2, las exportaciones de autopartes se reducirían por problemas de contenido nacional, y se exportarían sólo unos 4.000 vehículos, de series cortas, en plantas que se irían actualizando parcialmente con escasas inversiones.
- *Productos de la madera*. En ambos escenarios se prevé un desarrollo importante de la industrialización de la madera, a partir del crecimiento previsto de la forestación y la participación de las plantaciones para aserrío en las proyecciones realizadas. Por tanto, se supone la instalación de complejos industriales madereros en las principales zonas de concentración de la producción forestal para aprovechar las ventajas de costos de fletes. Si el escenario es dinámico, este desarrollo industrial podría alcanzar un elevado nivel especialmente en la exportación de productos de madera. En el Escenario 2, la exportación presentaría un ritmo de crecimiento no tan elevado por menos hectáreas plantadas, (en especial las dirigidas para aserrío), respecto al Escenario 1, y por las limitaciones inherentes a un marco de ese tipo para la implementación de grandes inversiones, como las que suponen los complejos madereros.
- *Confecciones y otros textiles, Prendas de cuero*. En el escenario 1, las confecciones podrían acompañar el éxito en la exportación de productos diferenciados del sector hilados y tejidos, incorporando diseño e integrando adecuadamente la cadena productiva. En el escenario 2, podría continuar su tendencia a desaparecer. En prendas de cuero la situación sería similar, pero menos acentuadas las tasas de variación esperadas en cada escenario, porque esta rama dispondría de materia prima de alta calidad, lo que debería facilitar su inserción competitiva.
- *Industrias químicas y Metalmecánicas*. Se incluye aquí un agregado heterogéneo de ramas que van desde la producción de caños de acero hasta medicamentos. Lo que tienen en común es que dependen en gran medida del comportamiento de las ET y de sus decisiones de localización. Estas empresas han tendido a reducir su producción en Uruguay, importando desde la región. Si se consolidara el Mercosur como Unión Aduanera y algunas de estas ET decidieran relocalizar algún producto con escala competitiva en Uruguay, se podrían alcanzar en las exportaciones de estas ramas tasas superiores al 5%, dado que son productos de alta elasticidad ingreso. En el escenario 2, con una región no dinámica y sin decisiones de localización en Uruguay, se asumiría para estas ramas una tasa de crecimiento similar a la del crecimiento esperado del PBI regional.

xi) Turismo

Se incluyen además proyecciones sobre las ventas externas de servicios turísticos. Se observa que para algunos años de la década de los 90, más de un 80% de los ingresos por servicios turísticos provienen de turistas argentinos; cuyo gasto per cápita es levemente decreciente. Por lo tanto, el número de turistas ingresados parece ser una razonable aproximación al ingreso que generan.

De acuerdo a la opinión de la consultoría realizada sobre este tema en particular, se asigna una parte importante del VBP de los sectores Restaurantes y hoteles y Bienes inmuebles, como exportación de servicios turísticos, y una porción menor de la producción de los restantes servicios que se mencionan como exportadores.

El número de turistas argentinos ingresados al país en los 90 está muy claramente asociado a la evolución del PBI de ese país; a mayor nivel de actividad (y de ingresos) en Argentina, mayor cantidad de turistas de ese origen visita nuestro país, con una elasticidad cercana a la unidad. Considerando que la proporción del ingreso futuro originada en turistas argentinos disminuya, pero continúe siendo la mayor parte de la entrada total de divisas por este concepto, se proyectó la evolución de los valores de ventas por servicios turísticos, con tasas ligeramente superiores a las de la evolución esperada del PBI de Argentina en ambos escenarios.