

ESCENARIOS PARA LA ECONOMIA URUGUAYA EN LAS PROXIMAS DOS DECADAS: UNA APROXIMACIÓN

**Gustavo Bittencourt
Diciembre 2003**

**Documento de Trabajo N° 16/03
Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República**

RESUMEN

Este trabajo parte de la constatación de que el desempeño económico de Uruguay en las últimas cuatro décadas, por su baja tasa de crecimiento media asociada a una elevada volatilidad, puede calificarse como muy malo en el contexto internacional. En los últimos años, la integración liga íntimamente el crecimiento al de la economía argentina, cuyo desempeño de largo plazo es peor que el uruguayo. Se establecen dos escenarios para la economía mundial en las próximas décadas, que se corresponden con dos escenarios para las dos economías vecinas: Brasil y Argentina. Sobre la base de ciertos supuestos acerca de la evolución futura del proceso de integración en el MERCOSUR, de proyecciones alternativas de posibilidades exportadoras para varios sectores, mediante el uso de una Matriz Insumo Producto estimada para el año 1998 y corrigiendo algunos de sus parámetros estructurales, se estiman cuatro escenarios para la economía uruguaya, que combinan buen y mal desempeño regional; con mayor y menor esfuerzo productivo realizado por la sociedad uruguaya. Se discuten algunas de las condiciones necesarias para romper con el pasado, dado que las tendencias generales de las últimas décadas se corresponden directamente con el peor de los cuatro escenarios establecidos.

Palabras clave: Uruguay, MERCOSUR, prospectiva, desarrollo económico

ABSTRACT

This document starts looking at the long run's growth process of the Uruguayan economy, showing that this country had a very poor performance contrasting with the world economy's rates of expansion. In the last years, the economic integration linked Uruguayan growth very closely with Argentina, whose long run development performance is even worse, specially because of its extremely high volatility. Two probable scenarios for the world economy in the next two decades are considered, correlated to plausible trajectories for the economies of Brasil and Argentina that are also designed given some of their main present characteristics and tendencies. After stating some propositions about the likely evolution of Mercosur's economic integration process, projecting exports possibilities for many sectors and translating this to income growth rate using a estimated Input Output Matrix, four scenarios are proposed to the evolution of the Uruguayan economy. They combine a good or bad regional performance with more or less productive innovation in this country. Some of the necessary conditions to move to the better road are discussed, and it is argued that this conditions imply important changes: the worse scenario is the one most closely matching the long run tendencies of this economy.

Key Words: Uruguay, Mercosur, prospective analysis, economic development

Clasificación JEL: O14, O54

INDICE

- 1) Introducción: el barquito a la deriva**
- 2) Integrados en una flota con serios problemas para enfrentar las tormentas de la economía mundial**
- 3) La globalización comercial y productiva a fines del siglo xx y la economía mundial del futuro próximo**
- 4) Escenarios para las economías del MERCOSUR**
- 5) Escenarios para la economía uruguaya según la evolución regional y el grado de industrialización de las exportaciones. Al final: ¿la vaca “pierde”?**
- 6) Conclusiones: algunos problemas esenciales del barquito a la deriva**

Referencias bibliográficas

ANEXOS

ANEXO 1: PROSPECTIVAS SECTORIALES EN DOS ESCENARIOS

ANEXO 2: DEFINICIÓN CUALITATIVA DE ESCENARIOS MUNDIALES

ESCENARIOS PARA LA ECONOMIA URUGUAYA EN LAS PROXIMAS DOS DECADAS: UNA APROXIMACIÓN

Gustavo Bittencourt

Diciembre 2003

Documento de trabajo N° 16/03

Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

1. Introducción: el barquito a la deriva

Uruguay lleva ya más de cuatro décadas sin encontrar un modelo de desarrollo. Cinco años de recesión que nos harán cerrar el 2003 con una caída acumulada de casi un quinto respecto a lo que el país producía en 1998, coronan una larga etapa histórica 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.

En el contexto internacional el desempeño económico uruguayo de largo plazo merece una calificación muy negativa. ¿Debe extrañarnos que muchos uruguayos, en particular jóvenes, no crean en el país y emigren? Los nacidos en la década del sesenta y las generaciones posteriores no hemos 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 en toda la sociedad.

Existe una expectativa creíble de que la situación mejore en los años inmediatos, así que podemos confiar en que entre 2004 y 2005 aumente el ingreso real por habitante por vías más “sanas” que la expulsión de población. Pero corresponde preguntarse: ¿puede esta reactivación 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?

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 Centrales, reduciendo por lo tanto la brecha de ingreso real por habitante que separa a la región respecto al mundo “rico”, 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.

Este documento pretende difundir y poner en discusión un ejercicio prospectivo abierto con el objeto de ilustrar esta última afirmación. Siguiendo la línea de un trabajo realizado por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en el Convenio entre la Universidad de la República y UTE a inicios de los noventa, en un Convenio similar con OSE realizado diez años después, durante el 2001 un extenso equipo coordinado por el Ec. Pedro Barrenechea, a partir de informes de un conjunto de consultores sectoriales, de visitas a Intendencias de todo el país y entrevistas con instituciones representativas de cada localidad, además de una actualización de la Matriz de Insumo Producto (MIP) a un año base de 1998, realizamos algunas estimaciones prospectivas para la economía uruguaya en 2018¹. El procedimiento consistió en establecer previsiones para la economía mundial y regional, seleccionar una serie de consultores que realizaron una presentación sobre las posibilidades máximas y mínimas de expansión de las exportaciones de sus respectivos sectores (un resumen de elaboración propia de dichas presentaciones se incluye en el Anexo 1), revisar luego la consistencia de estas estimaciones sectoriales entre si, determinar algunos parámetros para una posible MIP en 2018 (o del proceso 2001-2018) y trasladar por esa vía el crecimiento de las exportaciones a tasas de crecimiento del PBI. En aquella oportunidad diseñamos dos escenarios para la economía uruguaya en 2018-2020, que en el presente trabajo se desagregan a cuatro trayectorias posibles.

Es importante resaltar que este trabajo no pretende proyectar el futuro, sino promover una discusión acerca de cuáles son las condiciones que pueden generar mejores o peores desempeños productivos de largo plazo. Además, se pretende sintetizar y ofrecer al conocimiento público un esfuerzo colectivo que el autor considera interesante, al que le fueron realizados numerosos ajustes.

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 región². 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. La sección dos muestra cuáles son las tendencias productivas de los países de la región y fundamenta que la integración regional para nuestro país ya está instalada. La tercera sección analiza brevemente algunos posibles escenarios para la economía mundial. La cuarta sección resume dos escenarios posibles para las mayores economías integrantes del MERCOSUR. La quinta sección combina estos dos escenarios de la región, con dos diferentes actitudes de la sociedad uruguaya hacia la

¹ Como este artículo tiene un conjunto bastante significativo de cambios respecto a aquella prospección realizada en el año 2001, el autor se hace cargo de la responsabilidad.

² En el presente trabajo se revisaron las proyecciones para la economía mundial y regional realizadas durante 2001, considerando los cambios ocurridos entre 2001 y 2003, pero se considera que dicha revisión es incompleta, y sería necesario incorporar un conjunto de materiales de reciente publicación.

innovación, la diversificación productiva y el cambio tecnológico. El documento finaliza con algunas reflexiones sobre lo que se considera aspectos más relevantes para que nuestra economía se dirija hacia los mejores escenarios mencionados.

2. Integrados en una flota con serios problemas para enfrentar las tormentas de la economía mundial

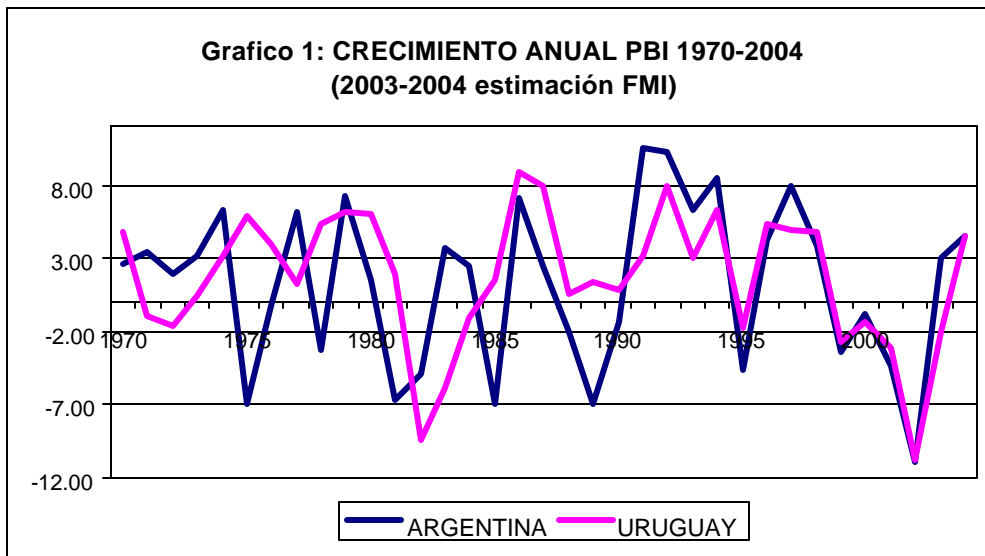
El modelo de desarrollo basado en la industrialización con elevada protección, relativamente exitoso en Brasil, pero ineficaz en Argentina y Uruguay para avanzar en los tres objetivos mencionados, expresó su agotamiento en las crisis recurrentes de balanza de pagos causadas principalmente por la escasa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

**Cuadro 1. Tasas de crecimiento anual PBI real 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 (Varios) y FMI-WEO (2003)

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 la “brecha de 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, y multiplica por 4 y por 3 a la volatilidad media de la economía mundial, 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).



Fuente: Id. Cuadro 1.

Por estas y otras razones, corresponde sostener como **hipótesis** que 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 poco probable que la economía uruguaya pueda despegar con una dinámica propia **altamente** diferenciada, aunque cierto tipo de configuración productiva puede ser apto para imprimir un significativo dinamismo, aún en un contexto regional tendencialmente recesivo. Por lo tanto, la economía mundial es un factor clave para imaginar la evolución posible de la economía uruguaya, por sus impactos directos pero especialmente por el modo en que condiciona el crecimiento del conjunto de las economías del MERCOSUR.

Según se fundamenta en otro trabajo en curso³, 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 inversión⁴ y a la actualización tecnológica, que

³ “Complementación productiva industrial y desarrollo en el MERCOSUR”, disponible como borrador para discusión en la web de DE-FCS www.decon.edu.uy/~gus.

⁴ 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 (al respecto véase Lichtenztein, Trajtenberg y Domingo, 1993). 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.

aunque con todavía bajos coeficientes de exportación, ha logrado alguna inserción internacional en sectores tecnológicamente intensivos. El avance de estos grupos industriales podría 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 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.⁵

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 de una posición periférica dentro de un modelo Centro Periferia tal como Raúl Prebisch⁶ 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. 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, es decir un modelo que permita diversificar sostenidamente 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 este factor le permita una dinámica interna elevada y sostenible.

El tipo de especialización exportadora actual no ofrece esas características. La misma se encuentra fuertemente basada en sectores intensivos en recursos naturales de baja elasticidad ingreso en las economías centrales, en los que adicionalmente, nuestras economías son incapaces de afectar positivamente la formación de sus precios en el mercado internacional. El consecuente correlato de esa especialización exportadora está constituido por una estructura productiva que puede conducir a una trampa de bajo crecimiento, tanto por el escaso dinamismo de largo plazo de estos productos en los mercados mundiales y el deterioro de los términos de intercambio, como la dispar evolución tecnológica que estos sectores presentan en relación con el tipo de especialización productiva de las economías desarrolladas o las asiáticas.⁷

3. La globalización comercial y productiva a fines del siglo XX y la economía mundial del futuro próximo

A efectos de imaginar futuros probables de la economía mundial en las próximas dos décadas, resulta necesario caracterizar algunos de los hechos estilizados más importantes de dos fenómenos que ocurren de modo simultáneo y fuertemente interrelacionados: la expansión del comercio mundial y el proceso de transnacionalización. En ambos fenómenos la ubicación de los países de

⁵ Véase por ejemplo Moreira (2000) y Rodrigues (2000).

⁶ Para una formalización analítica depurada del pensamiento de Prebisch y de su concepción del Sistema Centro Periferia véase Rodríguez (1994 y 1998)

⁷ Véase por ejemplo Katz (2000), Cimoli y Katz (2001) y Cimoli (2002).

América Latina, y en particular los del MERCOSUR, difiere en gran medida respecto a los casos “paradigmáticos” de los países recientemente industrializados del Sudeste de Asia, o aún respecto a los países de Asia Emergente.

Para simplificar, dejamos de lado en este primer ejercicio algunos de los principales problemas actuales de la economía mundial que tienen que ver con resultantes del proceso de globalización financiera, pese a considerarlos de primordial importancia en la determinación de las relaciones externas de los países de la región, especialmente en el momento actual. Por ejemplo el modo en que EUA resuelva sus déficits estructurales (fiscal y de balance comercial); la forma en que los países de la Unión Europea resuelvan sus políticas macroeconómicas, o el impacto de ambas cuestiones sobre la relación Euro-Dólar, afectarán de modo determinante importantes cuestiones comerciales y la disponibilidad y costo de los recursos financieros para los países de la región. En el Anexo 2 se presentan algunas reflexiones primarias al respecto.

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. En el año 2000 el 64% de las exportaciones mundiales son originadas en Países Desarrollados (50% destinadas a otros países centrales; 26% entre países europeos; 7% entre EUA y Canadá; 14% destinadas hacia Países en Desarrollo); mientras que el 31.4% es originado en el mundo subdesarrollado, que en casi dos terceras partes se dirige hacia países desarrollados (21% del total), solamente el 10 % restante es comercio Sur-Sur, fuertemente concentrado en comercio Intra Asiático. (CEPAL 2002, sobre datos COMTrade)
3. América Latina realiza aproximadamente el 6% de la exportaciones mundiales, una sexta parte de ese comercio es intra-latinoamericano (1% del total mundial). Si se elimina a México del total, el resto de AL muestra una participación decreciente en tendencia (desde 4.5% en 1985 a poco más del 3% en 2000). Estos países crecen como mercado importador, desde un 3.4% en 1985 a un 6.1% en 2000. Asia emergente alcanza el 23% de las exportaciones mundiales (14% del comercio mundial dirigido a Países Centrales y 8% intra Asia emergente) con porcentaje creciente en las últimas décadas desde un 16% en 1985 (CEPAL 2002, sobre datos COMTrade)
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)
5. Disminuye el ritmo de crecimiento del comercio mundial a inicios del siglo XXI, con la recesión europea y japonesa. (FMI-WEO, 2003)
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, CEPAL 2002)
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, expresada en la caída de los precios relativos internacionales de los productos básicos, desde 1870 hasta fines del XX. CEPAL (2002), Ocampo y Parra (2003), Bértola y Williamson (2003)

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 importaciones⁸, 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

⁸ Véase Chudnovsky –coord- (2001).

derrame tecnológico hacia las empresas locales⁹, constituyéndose una especie de modernización “encapsulada”, especialmente en Argentina y Uruguay.

RECUADRO 2. Hechos estilizados sobre la transnacionalización o globalización productiva a fin de 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)
2. Emitida por Países Desarrollados (1 billón del 1.3) y recibida por ellos en un 75%, aunque también crece la recibida por Países en Desarrollo, pierden participación. En 2001 cae la IED y los países en Desarrollo recuperan participación a 30%.
3. El motor del proceso es una ola de Fusiones y Adquisiciones en Países Desarrollados (1 billón en 2000)
4. Esta ola de compras de empresas que coincide con desregulaciones de servicios públicos, aceleró temporariamente la tendencia de la IED mundial desde su tradicional concentración en actividades manufactureras 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: <ul style="list-style-type: none">- 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
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)

En este artículo construimos una primera aproximación a dos escenarios para la economía mundial, para los países desarrollados y Asia, fundamentados en una serie de tendencias y problemas. En un escenario extremadamente 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.

⁹ 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 extremo

	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 FMI- WEO (2003), que presenta proyecciones para 2004-2008

Extrapolar al 2018-2020 las tasas de crecimiento previstas por el FMI para 2004-2008, 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 un escenario tan optimista resulta muy 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.

El escenario más probable es uno intermedio entre éstos, relativamente más cercano al pesimista, 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 (en particular China e India) aparece como el mercado importador más dinámico en cualquier hipótesis más o menos creíble, mientras que el acercamiento hacia el escenario optimista depende crucialmente de que EUA se constituya como motor de la economía mundial, es decir en el mercado importador de mayor crecimiento absoluto¹⁰ (lo que implica tasas menores a las asiáticas pero que todavía sostengan una más elevada participación de EUA en las importaciones mundiales).

¹⁰ En el Anexo 2 se discuten algunas ideas primarias respecto a 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.

4. Escenarios para las economías del MERCOSUR

En esta sección dibujamos dos escenarios para los principales países del MERCOSUR, que se corresponden con el “optimista” en la economía mundial y en la región (Escenario 1) y con el “pesimista” (Escenario 2) también en estos dos espacios económicos. En ambas imaginaciones para la región se profundiza el proceso de integración que avanza con ritmo más acelerado en sus definiciones como Unión Aduanera y Mercado Común en el Escenario 1 para Argentina y Brasil que en el Escenario 2. 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 de una versión del ALCA (en particular de un proceso de integración con EUA) que afecte significativamente la dinámica de la región 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.

Brasil : Escenario 1

En este escenario, Brasil mantendría su dinámica y credibilidad internacional, basada en un programa sólido de mediano plazo, lo que supondría exportaciones crecientes y mayor sustitución de importaciones, de forma tal de sostener sus saldos comerciales relativamente equilibrados intertemporalmente, pese a que el proceso de crecimiento acelerado incrementa las importaciones. Este escenario supone avances en una más razonable arquitectura del sistema financiero internacional, en el que creciendo y con una macroeconomía relativamente ordenada, el país accede con fluidez a financiamiento externo con tasas no mucho más elevadas que las internacionales.

Las exportaciones agroindustriales y metálicas siguen siendo la base de la estructura exportadora de Brasil, que no es muy dinámica aún en este escenario. Sin desmedro de ello, las exportaciones brasileñas de manufacturas a estos mercados recuperan su crecimiento histórico (1980-1993), pese a que el principal destino de estas exportaciones de bienes de cierta complejidad tecnológica continuaría radicándose especialmente el resto de América Latina, con incremento en la participación de otros países en desarrollo (Asia, en particular China e India se constituyen en una prioridad de la política comercial externa de Brasil).

Los supuestos anteriores implican una profundización de la integración regional, con un liderazgo de Brasil que se extiende hacia el conjunto de América del Sur desde un MERCOSUR que consolida su perfil de Unión Aduanera y avanza en la conformación del mercado común.

Este funcionamiento económico de Brasil tendría un fuerte impacto en la región. El eje del crecimiento radicaría en la evolución de la demanda interna y en el acceso al mercado de consumo

de un amplio porcentaje de la población, que actualmente se encuentra en niveles de pobreza. Ello supondría mejoras en la distribución del ingreso, que tradicionalmente es muy concentrado en este país. Este perfil del crecimiento brasileño tendría especial impacto sobre los países socios, productores de alimentos y otros bienes que integren canastas de consumo típicas de sectores con ingresos medios y medio/bajos, abriendo además la posibilidad de colocación de bienes más sofisticados demandados por el proceso de movilidad social ascendente de los estratos actualmente sumergidos.

Continúa la creciente apertura de la economía que se observó en la década de los 90, lo que se asocia en primer lugar a las importaciones de bienes de capital, derivadas de la reestructura industrial y los procesos de privatización de servicios públicos, así como de bienes de consumo no duradero, debido a las dificultades de Brasil para adecuar su producción a la demanda incrementada.

Mejora de modo permanente la competitividad como resultado de una reestructura industrial exitosa y de las mejoras en tarifas y calidad de los servicios públicos (que operan como importantes componentes sistémicos del aumento de la competitividad industrial). Aumentan las exportaciones y se sustituyen eficientemente importaciones, permitiendo el incremento de las compras en el exterior requeridas por la expansión económica.

Las empresas transnacionales (ET), de creciente peso en la estructura económica del país en los últimos años¹¹, continuarían dedicándose especialmente a producir bienes y servicios orientados al mercado interno, pero con porcentajes de exportación más elevados que los actuales, asociados al aumento de competitividad. A su vez, las ET contribuyen efectivamente a la mejora en la calidad y precios de la energía, telecomunicaciones y servicios financieros, mediante transferencias de tecnología en el marco de un adecuado sistema regulatorio público.

Sin embargo, no es esperable que continúen los flujos de IED al nivel que tuvieron en la década de los 90. Las inversiones de las ET continúan, financiadas en gran parte por reinversión de utilidades, a la vez que remiten utilidades y pagos por tecnología al exterior. En este escenario optimista de mediano y largo plazo, el aporte de estas empresas al desarrollo brasileño se expresa en la transferencia de tecnología y su impacto en la competitividad más que en el aporte de capital.

Parece razonable que el crecimiento del PBI de Brasil alcance al 4.5% anual hasta el año 2020 en un escenario como éste, si se toma en cuenta que esta economía creció en promedio a una tasa superior al 6.6% anual entre 1945 y 1981, o sea que presenta antecedentes de muy acelerado crecimiento. El necesario cambio de modelo hacia uno más abierto implica que difícilmente este país pueda recuperar un ritmo tan elevado (y diferenciado de la economía mundial) como el histórico en la etapa de auge del modelo sustitutivo de importaciones.

¹¹ Véase Laplane et al (2001).

Las principales debilidades en la economía brasileña que podrían afectar este desempeño se refieren a los ámbitos económico y político. En lo económico, la clave para poder sostener la tasa de crecimiento prevista consistiría en generar un fuerte y estable crecimiento de sus exportaciones, lo que requiere una modificación gradual creciente en su contenido tecnológico y de valor agregado. En lo político la fragmentación del sistema brasileño impone dudas sobre la posibilidad de sostener programas que resuelvan de modo creíble y coherente en el mediano y largo plazo cierta contradicción entre la estabilidad del acceso al sistema financiero internacional y políticas industriales activas que favorezcan la mejora de su economía real, reduciendo el impacto de su restricción externa.

Si se superaran las restricciones mencionadas, la dinámica mundial prevista en el escenario 1 afectaría positivamente el crecimiento de Brasil, y parecería razonable suponer que la tasa de crecimiento de este país superara a la prevista para la economía mundial. En este escenario, el papel de la demanda interna sería decisivo. Se estima, sin embargo, que el crecimiento de las importaciones y de las exportaciones sería superior al del PBI, de modo tal que el coeficiente de apertura (Exportaciones/PBI), que se ubicaba en torno a un 7% en la segunda mitad de los 90, alcanzaría un 12% dentro del período de pronóstico, hasta el año 2020.

Brasil: Escenario 2

En este escenario, Brasil no mantiene su dinámica y pierde credibilidad internacional, en una economía mundial que impone restricciones duras para el desarrollo de los procesos de exportación y el acceso estable y con costos razonables a los recursos financieros, necesarios para un proceso de crecimiento acelerado.

Las ganancias de competitividad se retrasan; la estructura industrial no es capaz de aumentar significativamente su producción, frente al incremento de las importaciones derivado de la mayor apertura económica. La insuficiente regulación de los servicios públicos, controlados por ET, provoca incrementos de tarifas e insuficiencia de inversiones, sin mejoras significativas de calidad. Las exportaciones aumentan a un ritmo muy lento, colocando excedentes de un mercado interno poco dinámico, cuyo bajo ritmo de crecimiento se transforma en el modo permanente de contener las importaciones. La distribución del ingreso no mejora y el mercado de consumo sigue concentrado en una fracción limitada de la población del país.

Los flujos de IED no compensan los desequilibrios externos y los costos de financiamiento externo siguen sometidos periódicamente a incrementos del riesgo país. La macroeconomía continúa con tendencias a la inestabilidad; pese a que no parece probable la recurrencia de procesos inflacionarios como los del pasado. La médula de los problemas se expresa en la inserción externa del país.

Las dificultades en recuperar una senda de crecimiento estable provocan permanentes presiones proteccionistas, que implican dificultades para el avance del proceso de integración regional (dada la simultaneidad de los problemas en los países socios dentro de este escenario negativo de la economía mundial). Tal como se planteó anteriormente, el proceso de integración no retrocede pero sus avances resultan espasmódicos y lentos en el largo plazo.

En este marco, parece posible que Brasil no supere una tasa de crecimiento de 2% anual media. Las dificultades políticas permanecen y el país no encuentra el modo de superar estos problemas, con poco exitosas y cambiantes orientaciones de política económica. En síntesis, el escenario se parece (con la excepción del problema hiperinflacionario) al vigente entre 1982 y 1994, período en el que Brasil creció a una tasa de 2.5% anual.

De todos modos, el coeficiente de apertura evoluciona de manera similar a la prevista para el escenario 1: aún en este escenario de bajo dinamismo, las tasas de crecimiento de las importaciones y de las exportaciones serían ligeramente superiores a las pronosticadas para el PBI.

Argentina: Escenario 1

En cualquiera de los dos escenarios, dada la magnitud de las transformaciones estructurales de la economía argentina en la década de los 90, se reducen significativamente los márgenes de maniobra en el corto y mediano plazo para la acción estatal, por lo tanto no son previsibles cambios radicales de la política económica en lo referente a la conformación de la estructura productiva del país.

El cambio de precios relativos posterior a la devaluación soluciona algunos de los problemas, pero aún en ese contexto se pueden imaginar dos escenarios, que están relacionados con la forma en que dicho realineamiento se produjo.

En un escenario 1, optimista, una conducción económica prudente, estable y con líneas definidas permite recuperar gradualmente la credibilidad y el reingreso de capitales de préstamo o de inversiones de cartera. Las exportaciones se reactivan, con una orientación manufacturera hacia Brasil y con otros sectores productores de *commodities* (con algunos avances en diferenciación de productos) orientados hacia el resto del mundo. El mercado interno recupera también su dinámica.

La repercusión de estas fuentes de demanda provocaría dos efectos de primera importancia. En primer lugar, aumentaría el nivel de recaudación fiscal, permitiendo que los déficits fiscales crónicos en esta economía pierdan magnitud, aspecto muy importante para sostener el acceso al financiamiento en condiciones favorables. En segundo lugar, ello permitiría reducir la tasa de desempleo, a la vez de sostener y/o aumentar los niveles de salarios, lo que moderaría los reclamos sociales y colaboraría con la estabilidad política, otro problema crónico de esta economía.

Este escenario podría permitir que esta economía crezca a una tasa del 4% anual, ligeramente inferior a la prevista para Brasil en el mismo escenario, hasta el año 2020. Esta tasa se considera posible, en virtud de que esta economía creció al 4.5% anual en la década que va desde 1988 a 1998, antes de que comenzara la recesión en curso. Las exportaciones e importaciones crecerían ligeramente más que el PBI en un contexto de economía más abierta. Estas previsiones coinciden con la expectativa optimista de Tangelson y Bordón (2003)¹² expresada en documentos de CEPAL-BA.

Una diferencia importante del escenario previsible respecto a la pasada década de crecimiento, consiste en que no es esperable que esta economía reciba flujos de IED con las magnitudes de la década anterior, aún en este contexto favorable.

Argentina: Escenario 2

El escenario 2, de bajo dinamismo se vuelve muy lenta la solución de los problemas derivados de la crisis financiera de la que se parte. A su vez, la macroeconomía no se estabilizaría continuando los problemas de déficit fiscal y dificultades de acceso al crédito. Las tasas de desempleo continuarían elevadas, debido a que continuaría el ajuste defensivo en los sectores privado y público. Se espera, por tanto, el mantenimiento de problemas sociales y la inestabilidad política asociada a los mismos. La economía no encontraría una conducción adecuada ni un rumbo definido de mediano plazo, por lo que se realizarían numerosos ensayos, sin lograr sostener una tasa adecuada de crecimiento.

Un contexto como éste podría implicar una tasa de crecimiento del 1.5% anual, lo que implicaría subperíodos con tasas mayores al promedio, seguidos por fuertes caídas y períodos de crisis. Esta tasa no es extraordinariamente baja en la evolución histórica argentina. Por el contrario, es la tasa tendencial 1960-2003, por lo tanto este escenario supone que Argentina no logra romper con el pasado de extrema volatilidad. Si se toman períodos de 15 años, incluyendo en ellos varios años de fuerte crecimiento, como 1981-1996 o 1989-2003, esta economía no creció más de 1.9% anual en cada uno de ellos.

Resumen de escenarios para Brasil y Argentina

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

¹² Oscar Tangelson, actual secretario de Política Económica del Gobierno de Argentina, redactó en ese texto junto a Bordón un resumen de un gran número de estudios sobre competitividad sectoriales y horizontales, y propuestas programáticas para la mejora de la misma, coordinados por la CEPAL de Buenos Aires y disponibles en su web.

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.

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 volatilidad. 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.

5. 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 (S.N.I), 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 si mismas la estructura productiva del país, quizás con la excepción del sector maderero. En cualquiera de los dos casos (constitución de un S.N.I. eficaz y eficiente, o aparición de nuevas actividades asociadas a grandes inversiones) las tasas de crecimiento podían ser mayores que las de este ejercicio. Desde este punto de vista, la prospectiva asume una posición conservadora y probablemente el ejercicio subestima la magnitud de los cambios que podrían ocurrir.

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 cercano 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. Los nombres asignados a cada escenario tienen la intención de provocar la reflexión, y en tal sentido se recurre a cierto dramatismo, que como tal, puede no corresponderse estrictamente con las situaciones probables que dichas denominaciones pretenden reflejar.

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 Pielés, Plásticos, Automotriz, Farmacéutica y otras industrias químicas y metalmeccánicas).

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, este resultado 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, así como el transporte y el turismo fuertemente asociados a la dinámica de las economías vecinas, particularmente a la evolución de Argentina.

6. 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 el desarrollo abarcando los tres objetivos que empezamos definiendo en la introducción de este documento. 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 es la apertura “activa” sobre la que se presta mucha menos atención en el discurso económico, más que la apertura “pasiva” que ya está hecha en sus grandes pasos. 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 presiona por sus propios intereses en una percepción de corto plazo, tirando de la cuerda para su lado sin considerar los efectos sobre el conjunto, y generando contradicciones y conflictos en la sociedad que tienen poco que ver con el problema del desarrollo.

Esta reflexión no pretende dejar de lado el problema de la inconsistencia temporal de las políticas mencionado frecuentemente en la literatura uruguaya sobre el problema del desarrollo y sus políticas (véase por ejemplo los artículos editados en Aboal y Moraes (2003)). Lo que se pretende señalar o enfatizar, es que dicha inconsistencia resulta también 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 en el caso uruguayo las carencias en la definición de los rumbos productivos posibles parece un problema cuyo abordaje resulta imprescindible, por lo menos de modo simultáneo al de la consistencia de los instrumentos y el de la eficiencia de las instituciones diseñadas para su implementación.

Dentro de la Universidad de la República, un conjunto de investigadores¹³ creemos que el modelo tradicional, al estilo “Pradera, Frontera, Puerto”, resulta insuficiente para el desarrollo, como lo ilustran los escenarios presentados. Avanzar en una dirección diferente 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 aparato del Estado en términos de promoción de la actividad económica está diseñado con una orientación que implícita o explícitamente, se apoya demasiado en el concepto de ventaja comparativa estática, que

¹³ 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.

podría ejemplificarse con la expresión “al final la vaca gana”. Sin embargo, creemos que esa visión es la que fundamenta el peor de los cuatro escenarios presentados, que por otra parte, se constituye como el escenario tendencial. Puede percibirse cierta “miopía” en esta concepción, que induce a un optimismo de largo plazo que no encuentra verificación empírica en las condiciones actuales de la economía mundial.

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. Parecería que existen núcleos de empresarios que muestran condiciones razonables de aversión al riesgo (es decir, que pueden apostar a inversiones expansivas con cierto riesgo de pérdida y tendentes a modificar los rasgos básicos de la condición periférica) pero que durante las últimas décadas no han logrado establecer un paquete de reivindicaciones consistentes y alternativas al paquete de “reformas estructurales” recomendadas por el “Consenso de Washington” y mencionadas habitualmente como el “modelo neoliberal”. En la actualidad, estos grupos empresariales están viviendo los efectos negativos de la aplicación de esas medidas sin haber encontrado nuevas perspectivas, y en una relación conflictiva con un Estado que no solamente no provee un régimen de incentivos adecuado, sino que además suele poner frenos desde diversos ámbitos para el desarrollo de proyectos de inversión innovadores o de riesgo.

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. Un aspecto de importancia que el nuevo régimen de incentivos debe considerar se refiere a los efectos que la magnitud del proceso de transnacionalización presenta en las economías vecinas, y en menor medida, pero también de singular importancia en la economía uruguaya. Una porción muy significativa del comercio regional es controlada por estas empresas, cuyos efectos de derrame hacia las empresas nacionales presumimos como muy escasos. Existe numerosa literatura sobre cuáles podrían resultar políticas exitosas para mejorar dichos desempeños y las articulaciones entre clusters nacionales y las ET¹⁴.

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

¹⁴ Véase por ejemplo Chudnovsky y López (2001) y UNCTAD (2003)

tampoco es entre agro, industria o servicios o cualquiera de sus 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.

Referencias bibliográficas

- Aboal, D. y Moraes, J. A. –eds- (2003): **Economía política en Uruguay**, CINVE/DE-ICP-FCS-UDELAR, Eds. Trilce.
- Bittencourt, G. (2003): “Complementación productiva industrial y desarrollo en el MERCOSUR”, Documento de trabajo N°..../03, DE-FCS, www.decon.edu.uy/~gus.
- CEPAL (2002): **Globalización y desarrollo**, Santiago de Chile, www.cepal.org
- Chudnovsky, D. -coord.- (2001): **El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR**, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2001): *Las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el MERCOSUR*, en Chudnosky y Fanelli (eds), **El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década**, Red-MERCOSUR, Siglo XXI, BID, Buenos Aires.
- Cimoli, M. (2002): “Apertura y brechas tecnológicas en América Latina. ¿Un patrón vicioso de crecimiento?”, en **Los grandes temas del desarrollo latinoamericano**, Sociedad Internacional para el Desarrollo, Capítulo Uruguay, Eds. Trilce.
- Cimoli, M. y Katz, J. (2001): “Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch”, mimeo, CEPAL, Santiago.
- De Ferranti, et al. (2001) “**From Natural Resources to the Knowledge Economy**”, Preliminary Conference, The World Bank, Washington.
- FMI-EFI: Anuario **Estadísticas Financieras Internacionales**, varios números
- FMI-WEO (2003): “World Economic Outlook” www.imf.org
- Katz, J. (2000): “Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana 1970-1996”, en Revista de la CEPAL N° 71.
- Laplane, M., F. Sarti, C. Hiratuka y R. Sabatini (2001): "El caso brasileño", en Chudnovsky, D. -coord.-), **op. cit.**
- Lichtensztejn, S., Trajtenberg R. Y Domingo, R. (1993): “Políticas reguladoras del capital extranjero en América Latina”, Documento de trabajo N° 3/93, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica.
- Moreira, M. (2000): “A industria Brasileira nos Anos 90. O que já se pode dizer?”, en **A economia brasileira nos anos 90**, BNDES.
- Mortimore, M. (1995): "**América Latina frente a la globalización**", Serie Desarrollo Productivo N°23, CEPAL, Santiago.
- OMC (2003): bases estadísticas sobre comercio exterior, www.wto.org
- Ocampo, J.A. y Parra, M.A. (2003): “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, Revista de la CEPAL N° 79, Santiago de Chile
- Rodriguez O. (1998): “Heterogeneidad estructural y empleo”, Revista de la CEPAL, número extraordinario.
- Rodriguez, O. (1994): “CEPAL: viejas y nuevas ideas”, Revista Quantum, vol. 1, n° 2, FCEyA-UDELAR.

- Rodrigues, D. (2000): “Os investimentos no brasil nos Anos 90: cenários setorial e regional”, en Revista do BNDES, V 7, N 13.
- Tangelson y Bordón (2003) “Recomendaciones para una estrategia nacional de desarrollo”, CEPAL, Buenos Aires.
- Trajtenberg, R. y Vigorito, R. (1981): **‘Economía política en la fase transnacional: algunas interrogantes’**, ILET, México.
- UNCTAD (2002): **“World Investment Report. Transnational Corporations and Export Competitiveness”**, UNCTAD, Ginebra.
- UNCTAD (2003): **“World Investment Report. FDI Policies for Development: National and International Perspectives”**, UNCTAD, Ginebra

ANEXO 1

PROSPECTIVAS SECTORIALES EN DOS ESCENARIOS

Se analizaron algunos sectores por su peso actual y potencial en las exportaciones y valor agregado, a partir de consultas con una larga lista de especialistas en cada uno de ellos. La estimación realizada en el año 2001 no incluía la proyección actual que vienen desarrollando algunos sectores de servicios, como el software, ni tampoco preveía el “boom” actual de la soja. En todo caso, el desarrollo sostenible de éstas u otras nuevas actividades implicarían una modificación al alza de las tasas de crecimiento previstas en los escenarios diseñados. Al final de cada rubro se indican las tasas previstas de crecimiento medio de las exportaciones entre 1998-2018, en los escenarios 1 y 2, de máxima y mínima respectivamente.

i) Agricultura

Las principales exportaciones agrícolas en 1998-2000 eran las de arroz cáscara y cítricos, además de algunos productos de colocación regional. Para estimar los valores que se resumen 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, tomando en cuenta previsiones acerca de las expansiones posibles de la productividad por hectárea y de la expansión del posible del área de cultivos.

Agricultura: Escenario 1: 3%, Escenario 2: 2%

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 rollos 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 exportaciones 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. Los consultores realizaron estimaciones basados en la posible evolución de los stocks ganaderos y de las áreas destinadas para tales actividades.

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.

Ganadería: Escenario 1: 2%, Escenario 2: 1%
Frigoríficos: Escenario 1: 4%, Escenario 2: 2%

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.

Lácteos: Escenario 1: 6%, Escenario 2: 1.5%

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.

Ejemplo, previsiones para Panadería y Fideería: 2.5%, 0.5%

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.

Otros alimentos: 4%, 2%

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 confluían 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 económica 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.

Hilandería y tejeduría: 4%, -1%

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 pautaada 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.

Curtiembres y pieles: 4%, 0%

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.

Productos de plástico: 8.5%, 1%

x) Resto de la industria

- *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.

Resto de la industria: 5.6%, 1%. Conforman este agregado estimaciones para Molinos (arroz) 3 y 1.5; Automotriz 5 y -1; Productos de Madera; Confecciones y otros textiles; y un agregado del Resto con fuerte conexión regional se estimó según tasas de crecimiento de Argentina y Brasil

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.

Turismo: estimado según PBI Argentina más adicional por incremento de orígenes en ESC 1

ANEXO 2

DEFINICIÓN CUALITATIVA DE ESCENARIOS MUNDIALES

Las diferencias entre los dos escenarios definidos (de máxima y de mínima) se basan en el grado de resolución de un conjunto de problemas existentes en la economía mundial, que limitan las posibilidades de expansión de la producción mundial de bienes y servicios, así como el comercio y la circulación de factores productivos. El escenario 1 (o de máxima) toma como base a la información y proyecciones realizadas por instituciones multilaterales (en especial por el Fondo Monetario Internacional). El hecho de que por lo general estas instituciones asumen una posición “optimista” puede ejemplificarse porque las revisiones que realizan estas instituciones respecto a sus propias proyecciones de mediano plazo realizadas en años anteriores, resultan sistemáticamente en ajustes a la baja. El escenario 2 (de mínima) supone que los problemas de la economía mundial que se considerarán a continuación no se resuelven o alcanzan soluciones que implican una economía mundial poco dinámica, inestable y poco predecible.

El cuadro siguiente es una adaptación realizada en el año 2001 por el autor de este documento sobre un análisis similar que al respecto realizó el Grupo de Economía de la Energía en el marco del Convenio UTE-Universidad de la República en 1990. La intención del cuadro es simplemente señalar algunos elementos de discusión y tiene implícita una visión no acabada respecto al funcionamiento de un conjunto de fenómenos de extrema complejidad.

Resumen de las principales fuerzas de cambio en la economía mundial

FACTOR	ESCENARIO DE ALTO DINAMISMO	ESCENARIO DE BAJO DINAMISMO
1. <i>Cambio tecnología</i>	Aumentan producción y productividad aumentando el empleo global por mayor inversión productiva y desarrollo de nuevas actividades; con polución reducida y consumo controlado de los recursos naturales.	Aumentan producción y productividad pero generando problemas de empleo especialmente en el poco calificado; con desgaste excesivo de recursos naturales y conflictos asociados a la alteración de la calidad ambiental.
2. <i>Cambio demografía</i>	Un desarrollo más armónico permite reducir migraciones y una economía más dinámica permite absorber una población más envejecida.	El envejecimiento de la población y el fortalecimiento de las migraciones se traduce en más dificultad para financiar atención a la población más envejecida.
3. <i>Estado/ Agencias Internacional.</i>	Los Estados Nacionales generan las condiciones necesarias para el desarrollo en los países, mejorando la integración internacional, promoviendo el desarrollo de ventajas competitivas nuevas y de especializaciones mutuamente favorables. Se reduce la incidencia de los diversos mecanismos de protección. Se regulan los movimientos financieros.	Los Estados Nacionales no se adaptan a las condiciones de la economía global en transformación y no utilizan adecuadamente su capacidad regulatoria. Aumenta la protección, predomina enfoque liberal respecto a mercados financieros y movimientos especulativos de capital.
4. <i>Polos centrales: disparidad productiva cambiaria</i> y	EUA recupera como “locomotora del sistema mundial” y centro rector, adicionalmente a procesos regionales de integración (favoreciendo recuperación europea) y dinamismo de la economía mundial en conjunto en el largo plazo. Continúa el “soft landing” de la economía de EUA, aumentos de productividad, depreciación del dólar en corto plazo y absorción de capitales son suficientes para reordenar las relaciones comerciales entre Europa, EUA y Asia.	Bajo ritmo de crecimiento interno dificulta la integración internacional. Carencias de coordinación y acciones unilaterales de EUA que sigue el “soft landing” en el corto plazo, no se atenúa su desbalance comercial crónico. El dinamismo europeo no se recupera con continuidad, pese a flexibilización de sus reglas monetarias y cambiarias, lo que facilita ola devaluatoria del Euro en ciclo posterior a su revaluación tendencial actual.
5. <i>Globalización comercial especializa-ción</i> y	Se traduce en una mejora importante en la asignación de recursos a escala mundial. Los países desarrollados acentúan su especialización en productos tecnológicamente intensivos, y	Se mantiene, pero alineando las tasas de crecimiento del comercio con las de la producción, con mayor énfasis en los procesos de integración regional entre países similares. La reestructuración productiva en

<i>productiva</i>	reestructuran sus economías, aceptando crecientes importaciones industriales. Los centros tienden a ser exportadores netos, mientras que las periferias tienden a ser importadores netos. Se transfiere tecnología paulatinamente a los países en desarrollo, que ganan competitividad, desde su dotación abundante en mano de obra y recursos naturales hacia una creciente industrialización mancomunada.	los países desarrollados avanza poco y limitada a las relaciones comerciales norte-norte. La especialización de los Países en desarrollo, en especial para América Latina, continúa alineándose con las ventajas comparativas, se enlentece el “catching up” tecnológico. La brecha de ingresos entre países no se reduce.
6. <i>Globalización productiva transnacionalización</i>	La ola de F&A de fin de siglo XX conduce a una mayor estabilidad de los oligopolios mundiales homogeneizando las condiciones tecnológicas entre los países centrales. Se estabilizan las relaciones de propiedad y la competencia continúa por vía de búsqueda de eficiencia y estrategias de integración internacional compleja. La transnacionalización presta más atención a los países en desarrollo y las filiales allí tienden a converger en sus estrategias: en Asia se reorientan reduciendo sus coeficientes de exportación; en América del Sur los aumentan. La modernización liderada por las ET se difunde a los agentes locales.	La concentración de capital a escala mundial genera nuevos conflictos entre ET y entre ET y estados nacionales. La competencia continúa por vía de F&A y distribución internacional de mercados internos entre ET. La transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo es muy lenta, con Inversión Externa directa (IED) poco exportadora en América del Sur y altamente exportadora pero menos dinámica que en el pasado en Asia, tendiente a aprovechar los mercados internos o ampliados por los procesos de integración regional. Modernización encapsulada, poco derrame sobre los agentes locales.
7. <i>Circulación excedentes financieros</i>	La intermediación financiera mundial conduce a una mejor conexión entre economías superavitarias y deficitarias de capital. Nuevas regulaciones y cierta coordinación en las economías centrales permite aumentar la estabilidad económica: reducción del tamaño y volatilidad de los activos financieros especulativos y tasas de interés estables y bajas en el largo plazo con las que se alinean las cotizaciones de las principales bolsas. Los mercados financieros emergentes reducen sus spread, asociados a reducción en el riesgo país por mayor estabilidad y previsibilidad de las economías.	Las movimientos esencialmente especulativos mantienen su preponderancia y continúa o aumenta la inestabilidad. La carencia de coordinación y los problemas recurrentes en EUA y Europa implican problemas de previsibilidad y oscilaciones en las tasas internacionales y la continuidad de “burbujas” en las bolsas. Estas fluctuaciones implican inestabilidad, multiplicada para los mercados financieros emergentes, donde continúan elevados los riesgos.