



Iconos. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1390-1249

revistaiconos@flacso.org.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Caetano, Gerardo; De Armas, Gustavo
Uruguay y su perspectiva de desarrollo. Oportunidades y restricciones
Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 51, enero-febrero, 2015, pp. 187-206
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50933235011>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Uruguay y su prospectiva de desarrollo. Oportunidades y restricciones

*Uruguay and its Development Forecast.
Opportunities and Limitations*

*Uruguai e sua prospectiva de desenvolvimento.
Oportunidades e restrições*

Gerardo Caetano y Gustavo De Armas*

Fecha de recepción: mayo 2013

Fecha de aceptación: agosto 2014

187

Resumen

En los últimos años algunas voces –tanto provenientes del elenco político como de la academia– han comenzado a reincorporar en el Uruguay la interpellación sobre si el país puede dar el “salto al desarrollo” en un plazo razonablemente cercano. La coyuntura de bonanza económica y la confirmación de varias tendencias sociales virtuosas en el pasado reciente parecen abonar la oportunidad de esa interrogante. ¿Puede en efecto el Uruguay sortear lo que algunos autores han llamado “la trampa de los países de ingreso medio” e ingresar a una etapa superior de desarrollo?; ¿cuáles serían las grandes tareas a emprender en esa dirección? En el texto que sigue se proponen algunas pistas de investigación para contribuir a pensar sobre este tema crucial para el Uruguay actual.

Descriptores: Uruguay, desarrollo, prospectiva, investigación, innovación, política comparada.

Abstract

Over the past few years a number of voices – both from the political realm and academia – have re-introduced the question of whether Uruguay can “leapfrog development” in the reasonably-short term. The trend of economic wealth and the validation of various wholesome social tendencies in the recent past seem to enrich the opportunity in this question: Can Uruguay effectively sidestep what some authors have called “the middle income trap” and enter a higher stage of development? What are the important tasks that must be undertaken to go in this direction? The following text proposes several investigative leads that aim to contribute to the understanding of this crucial subject in today’s Uruguay.

Keywords: Uruguay, development, prospective, research, innovation, comparative politics.

Gerardo Caetano. Doctor, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesor e investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay.✉ gcaetano@fcs.edu.uy, gcaetano50@gmail.com

Gustavo De Armas. Candidato a doctor, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.✉ gustavodearmas@gmail.com

* En el caso de Gustavo De Armas, se deja constancia de que los contenidos de este artículo solo reflejan sus puntos de vista y que, por lo tanto, no comprometen necesariamente la posición de Unicef.



Resume

Nos últimos anos algumas vozes –tanto provenientes do elenco político como da academia– começaram a reincorporar no Uruguai a interpelação sobre se o país pode dar o “salto ao desenvolvimento” em um prazo razoavelmente próximo. A conjuntura de bonança econômica e a confirmação de várias tendências sociais virtuosas em um passado recente parecem abonar a oportunidade dessa interrogante. Pode o Uruguai efetivamente atrair o que alguns autores têm chamado de “a armadilha dos países de renda média” e ingressar em uma etapa superior de desenvolvimento? Quais seriam as grandes tarefas a serem realizadas nesta direção? No texto que segue são propostas algumas pistas de pesquisa para contribuir a pensar sobre este tema crucial para o Uruguai atual.

Descriptores: Uruguai, desenvolvimento, prospectiva, pesquisa, inovação, política comparada.

Introducción

¿Puede Uruguay avanzar en el futuro cercano hacia una perspectiva de desarrollo?, ¿es esta una hipótesis pertinente en sus actuales contextos? Preguntas de este tenor pueden generar perplejidad inmediata entre muchos lectores. De hecho, se trata de una interpelación que desde hace por lo menos sesenta años ha estado ausente de la agenda política nacional y del imaginario político de los uruguayos. Sin embargo, en los últimos años algunas voces –provenientes tanto del elenco político como de la academia– han comenzado a reincorporar este interrogante al debate público, ya sea para afirmar su pertinencia o para desestimarla.

El simple registro de esta circunstancia hace que esta pregunta de más largo alieno pueda convertirse en un tema de coyuntura. Lo hace en correspondencia con el perfilamiento de un acicate relevante para tender puentes entre ese ‘tiempo corto’ de los acontecimientos y procesos más acuciantes del presente y la mirada ‘más larga’ y estratégica de la prospectiva. Para un país que como el Uruguay ha encontrado sus mejores versiones desde las reformas de anticipación, el ejercicio intelectual y político de tomarse en serio la pregunta parece entonces fecundo. También la coyuntura de bonanza –en 2014 Uruguay completará su undécimo año de crecimiento económico ininterrumpido, con tasas más altas que su promedio durante los últimos cien años– parece abonar ese camino, sobre todo porque este tipo de interrogantes impone exigencias: en el pasado la prosperidad llevó en más de una ocasión a la ‘siesta’ de los uruguayos, una ruta segura para desaprovechar oportunidades, fueran estas de mayor o menor magnitud.

¿El ‘salto’ al desarrollo resulta entonces un ‘futurable’ mínimamente razonable y persuasivo o es tan solo un eslogan o una mera consigna?, ¿los actores de la política uruguaya pueden tener en este tema un foco para debatir con responsabilidad el futuro del país?, ¿esta pregunta solo esconde la restauración de la autocomplacencia de una vivencia provinciana y desaprensiva de la bonanza (una suerte de retorno di-

ferente de aquella “bovina euforia” que denunciara hace décadas Carlos Quijano)¹, o en ella converge el rumbo más radical de las interpellaciones que los uruguayos deben asumir para estar a la altura de las circunstancias? En cualquier caso, y más allá de la respuesta que demos a estas y otras preguntas conexas, ¿se barrunta allí un ejercicio reflexivo que pueda contribuir a un mayor rigor conceptual a la hora de encarar los desafíos más profundos de la coyuntura? En las páginas que siguen se intentará presentar algunas pistas para contribuir a pensar en esa dirección.

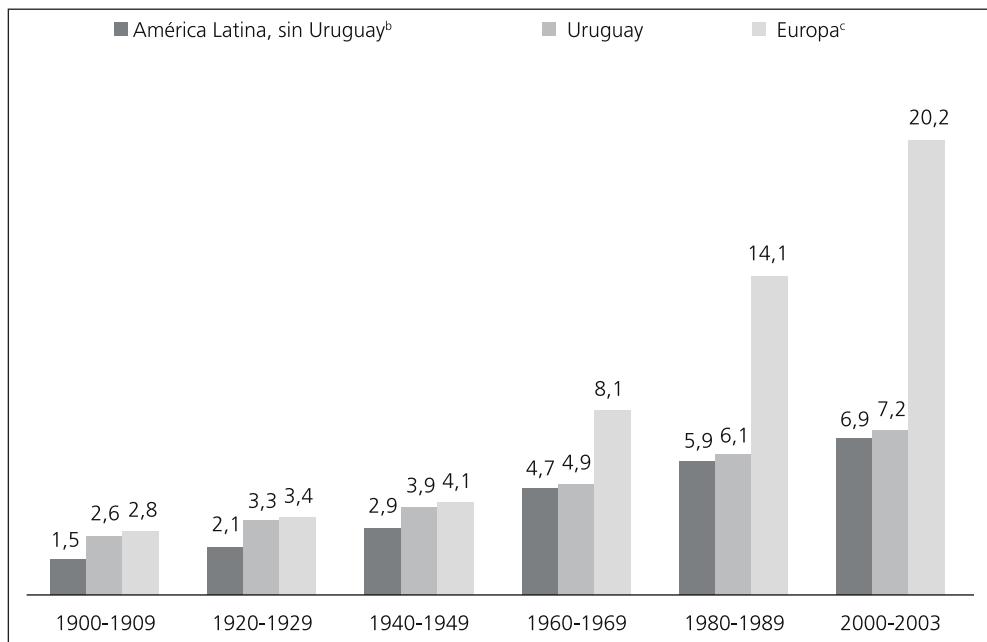
La hipótesis del desarrollo y su pertinencia en la actualidad

El interrogante con el que se inicia este trabajo hubiese resultado diez años atrás un completo desatino, en especial en aquel bienio 2001-2002 en que Uruguay atravesó la última gran crisis bancaria de su historia. En ese entonces y en los años que siguieron a la crisis bancaria, la pobreza alcanzó al 39,9% de los uruguayos (INE 2014, 29) y al 66% de los niños menores de cinco años (INE 2006, 152), la tasa de desempleo abierto rozó un inédito 20%, el PIB medido en términos reales se contrajo casi en la misma proporción y el sistema político –uno de los más estables e institucionalizados de la región– vivió horas de inesperada tensión. Hoy el panorama es sustancialmente diferente en muchos aspectos, aunque algunas tendencias virtuosas en distintas áreas coinciden con la persistencia de problemas estructurales que no han podido removarse y que en algunos casos se han agravado. En una época de cambios vertiginosos como la actual, no resulta trivial advertir que en algunos campos como la educación o las bases de infraestructura disponibles, la falta de progresos significativos desde la década de los sesenta del siglo pasado hasta comienzos del nuevo milenio contrasta con los avances profundos que otras sociedades realizaron. Esto ha determinado que el país haya retrocedido en términos comparativos o relativos con respecto a otros, en particular si se compara con la posición relativa que ocupaba en la primera mitad del siglo veinte.

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

¹ Carlos Quijano (1900-1984) fue un célebre periodista, político e intelectual uruguayo, fundador en 1939 del famoso semanario *Marcha*.

Gráfico 1. PIB por habitante (promedio decenal) en países seleccionados. Promedios decenales para regiones seleccionados entre 1900 y 2003. En miles de USD^a.



Fuente: De Armas (2009, 33).

^a 1990 International Geary-Khamisdollars;

^b Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela;

^c Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

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

Este rezago se vio reflejado en muchas otras dimensiones, sin que esto significara establecer una relación lineal entre el desempeño económico del país y las variables que refieren a su desarrollo social, político y cultural. Quizás el terreno en el que este rezago se aprecia con mayor claridad es el educativo. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, mientras que los uruguayos que ingresaron a la escuela primaria a comienzos de los años treinta del siglo pasado lograron, en promedio, los mismos años de escolaridad en la educación preterciaria (5 años) que sus pares argentinos (5,1), chilenos (5,1), griegos (5,1) e italianos (4,9), y superaron claramente a sus coetáneos españoles (3,4) y portu-

gueses (3,0), los jóvenes uruguayos que ingresaron a primaria a comienzos de la última década del siglo pasado han logrado, en promedio, casi nueve años de escolaridad básica, una cifra entre 1 y 2,7 años inferior a los registros correspondientes a los restantes países analizados. Asimismo, los datos presentados en el gráfico permiten constatar que el rezago de Uruguay con respecto a los países analizados comienza con las cohortes de edad que ingresan al sistema educativo a partir de los setenta².

Tabla 1. Promedio de años estimados de escolaridad preterciaria (primaria y media) en personas de 25 años de edad en países seleccionados de América Latina y Europa Mediterránea, discriminadas por el año en que teóricamente ingresaron a primaria^a.

	1931	1951	1971	1991
Italia	4,91 (5°)	6,49	9,79	11,57 (1°)
Grecia	5,06 (2°)	7,50	10,05	11,32 (2°)
Chile	5,05 (3°)	6,71	9,03	10,93 (3°)
Argentina	5,14 (1°)	6,84	8,75	10,76 (4°)
España	3,37 (6°)	4,59	9,14	10,22 (5°)
Portugal	3,04 (7°)	4,99	8,59	9,91 (6°)
Uruguay	5,03 (4°)	6,74	8,34	8,91 (7°)

Fuente: elaboración propia a partir de los indicadores de Barro y Lee, descargables de sus bases en línea en <http://www.barrolee.com/data/wholepop.htm> o de las del Banco Mundial en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

^a Se adopta como supuesto que las personas ingresaron en educación primaria seis años después del año de su nacimiento. Por ejemplo, se supone que las personas que tenían 25 años de edad en 1950 y que, por lo tanto, nacieron en 1925, ingresaron a la educación primaria en 1931.

Los datos examinados en el Gráfico 1 y la Tabla 1 nos eximen de más comentarios, pues dan cuenta de la entidad histórica del rezago que experimentó Uruguay en la segunda mitad del siglo pasado en algunas dimensiones clave para el desarrollo de las sociedades, como son la calidad de la educación y la estabilidad de las tendencias del dinamismo del crecimiento económico. Si bien reconocer este rezago permite contextualizar la reflexión propuesta, no inhibe reconocer las genuinas oportunidades que enfrenta el país, que podrían sustentar una inflexión real y profunda en su trayectoria.

En tal sentido, es necesario ponderar en su justo término algunas auspiciosas tendencias de cambio que se observan en los últimos años: el crecimiento sostenido del PIB, la reducción significativa de la pobreza y la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso (esto último en un período más reciente). Por cierto, estas tendencias tienen como marco un contexto global que en algunos aspectos (precio de los *commodities*, incremento de las inversiones extranjeras, etc.) ha resultado muy favorable para la economía uruguaya y para el resto de las economías de la región.

2 Entre los uruguayos que tenían 25 años de edad en 1980 y que, por lo tanto, se matricularon en la educación primaria a comienzos de los años sesenta del siglo pasado, el promedio de años de escolarización preterciaria (8 años) es similar al observado entre sus coetáneos de los restantes países analizados. En cambio, entre los uruguayos más jóvenes el promedio es claramente menor al registrado en dichos países. En el universo de jóvenes que se incorporaron a la educación primaria en 1991 el valor en esta variable es entre 1 y 2,7 años menor al de los mencionados países.

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

En este marco, resulta de gran utilidad el trabajo que hace algún tiempo publicó el economista y político chileno Alejandro Foxley (2011) bajo un sugerente título: *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. En este trabajo, Foxley coteja las trayectorias y los desempeños de países que han logrado en las últimas décadas hacer la ‘transición’ entre el nivel de renta media y el nivel de renta alta, buscando identificar los que recorrieron itinerarios virtuosos –lo que garantiza, en cierta medida, la sustentabilidad de sus transiciones– y aquellos que transitaron por senderos más sinuosos³. De unos y de otros casos es posible (y necesario) extraer lecciones aprendidas para la región y, en particular, para Uruguay. En el caso de nuestro país estos aprendizajes se vuelven especialmente decisivos dada su condición de economía pequeña, fuertemente dependiente del contexto regional e internacional y, por lo tanto, siempre obligada a aprovechar de manera inteligente las oportunidades que su entorno le ofrece, así como a prevenir los riesgos que ese contexto inevitablemente le depara.

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

[...] algunos de los países de América Latina ya se muestran propensos a caer en lo que se ha denominado la ‘trampa de los países de ingreso medio’. La definición de trampa hace referencia a la declinación de las tasas de crecimiento observadas en algunos países, que impedirán a las economías de renta media dar el salto hacia un estatus de país de alto ingreso [...] de los países que en 1960 eran de ingreso medio, cerca de un 70% seguían perteneciendo a esta categoría o volvían a un estatus de ingreso bajo en 2009. En los últimos 50 años, sólo un puñado de países pudo hacer la transición hacia una economía avanzada. [...] *Esta caída en las tasas de crecimiento puede ser explicada, entre otros factores, por la incapacidad de diversificar la producción hacia productos más*

3 Para definir el límite entre ambos niveles de renta, Foxley utiliza los criterios aplicados entre las instituciones internacionales de asistencia financiera: “(1) nivel de ingreso per cápita; (2) diversificación de exportaciones; y (3) grado de integración al sistema financiero global. Una economía de ingreso medio se sitúa en [...] un rango de ingresos per cápita en PPC [paridad de poder de compra] que va desde 8 mil dólares a menos de 23 mil dólares. [...] Definimos como umbral de graduación el ingreso per cápita en PPP [...] el que corresponde a Portugal con un ingreso per cápita de US\$ 23000 en 2008” (2012, 4).

intensivos en tecnología. Así, cuando una economía parte con niveles iniciales muy bajos de PIB per cápita (entre US\$ 100 y US\$ 5 000 por año), explota su principal ventaja comparativa, cual es la abundancia de mano de obra barata. [...] En la siguiente fase y a medida que se agota la abundancia de trabajo, un país de ingreso medio debería naturalmente moverse hacia productos que requieren mayor capital físico y humano. Esto implica un requerimiento adicional de inversión significativa en innovación y capital humano (Foxley 2011, 5; cursivas añadidas).

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

[...] los países que más han crecido en las últimas décadas son [...] los que han desarrollado sus sectores industriales, en particular sus exportaciones de media y alta tecnología. [...] La industria es una potencial generadora de puestos de trabajo más estables y de mejor calidad que los de otros sectores, especialmente para la mano de obra de calificación media o relativamente baja. Los productos industriales tienen mercado internacional, no solo nacional o regional como muchos servicios; sus precios internacionales son mucho más estables que los de los productos primarios y su velocidad de crecimiento puede ser muy superior, por ejemplo, a la de la producción ganadera o de otros sectores muy vinculados a la base natural (Bértola y Bittencourt 2005, 319-320).

193

En los nuevos contextos, la agregación de valor a los rubros exportables no solo pasa por el camino de la industrialización, sino que también puede vehiculizarse a través de la incorporación creciente de innovación científica y tecnológica a efecto de optimizar la producción primaria, de lo que muchos de los agronegocios actuales en el país dan debida cuenta. En cualquier hipótesis, lo que no parece discutible es la necesidad de colocar el foco sobre la calidad de los recursos humanos y, en consecuencia, sobre el fortalecimiento de las capacidades de innovación en los procesos productivos. Sin subestimar el peso que el contexto económico internacional tiene –y que seguramente seguirá teniendo– sobre el desempeño de la economía doméstica ni desconocer el tipo de especialización que la economía nacional ha tenido o sus ventajas comparativas naturales, a nadie se le escapa que el reto mayor consiste en lograr acrecentar la calidad del capital humano del país y su capacidad de innovación. De modo muy especial, existe un fuerte imperativo histórico en la necesidad de estimular y potenciar cada vez más la incorporación del conocimiento científico-tecnológico en algunas áreas clave de la producción nacional.

Los retos de un presente con restricciones y oportunidades

En los últimos años la economía nacional ha crecido a tasas que la ubican sobre el nivel medio de la región y entre las economías que exhiben mayores tasas de crecimiento en el mundo⁴. Por otra parte, como se puede apreciar en el Tabla 2, la tasa de crecimiento real del PIB entre los años 2004 y 2011 fue 3,4 veces mayor a la que se registró en los treinta y cinco años previos. En otras palabras, no solo Uruguay sobresale en la comparación internacional por el crecimiento económico alcanzado en los últimos años, sino también por la ruptura que ese crecimiento representa con relación a su desempeño en las décadas pasadas. Incluso si se compara a Uruguay con su región y con los países en desarrollo –economías que también se han beneficiado en los últimos años de la mejora de los términos de intercambio de los productos primarios– se advierte un particular incremento de las tasas de crecimiento en la economía uruguaya con respecto a las últimas décadas (Tabla 2).

Tabla 2. Tasa de crecimiento real del PIB en Uruguay y distintas regiones del mundo.
Serie 1970-2011. Promedio anual.

	Promedio 1970-2004	Promedio 2004-2011
Uruguay	1,8	6,2
América Latina y el Caribe	3,3	4,5
Países en desarrollo	4,2	6,8
Países desarrollados	3,0	1,6
Mundo	3,2	2,9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay a partir de información del Banco Mundial (*World Development Indicators*) y el Fondo Monetario Internacional.

La expansión del PIB en Uruguay durante los últimos años y el crecimiento previsto para los próximos habilitan la posibilidad cierta de que el país alcance a fines de esta década, al igual que otros países de la región, un PIB per cápita semejante –aunque todavía inferior– al de los países que cierran la lista en este indicador dentro de la Zona Euro. Como se puede advertir en el Tabla 3, de acuerdo con las proyecciones del FMI (a octubre de 2012), el PIB per cápita de Uruguay, medido a paridad de poder de compra, probablemente represente en 2017 el 78% del PIB per cápita portugués, el 72% del griego, el 62% del italiano y el 61% del español, contrastando claramente con la proporción que representaba a comienzos de los años ochenta del siglo pasado.

⁴ Al ordenar en forma decreciente a los 198 países con información disponible por parte del Banco Mundial en la variable “Crecimiento del PIB (% anual)” para los años 2007 a 2012, se observa que Uruguay cierra la lista del 20% de países con mayores registros dentro de este universo con un promedio de 6,1% para dicho período. Dentro de esa franja aparecen en orden decreciente también Panamá, Perú y Argentina. Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&id=4>

Tabla 3. PIB per cápita con paridad de poder de compra en países de la Zona Euro y América Latina y el Caribe seleccionados y promedios para ambas regiones. Serie 1980-2017 (proyección actualizada a octubre de 2012). En USD internacional.

	1980	1990	2000	2010	2015	2017
Promedio Zona Euro (17 países)	8,9	17,2	24,1	33,7	37,4	40,2
España	7,3	14,2	22,4	29,8	31,7	33,9
Italia	9,0	17,2	24,7	29,8	31,4	33,4
Grecia	8,5	13,1	18,8	27,6	25,8	28,8
Portugal	5,3	11,3	18,4	23,3	24,4	26,3
Chile	2,9	4,9	9,7	16,2	21,3	23,9
Argentina	4,9	5,6	9,4	16,1	20,5	22,5
Uruguay	3,4	5,3	8,1	14,0	18,4	20,6
Brasil	3,8	5,4	7,2	11,3	13,9	15,4
Promedio América Latina y el Caribe (32 países)	3,2	5,4	7,9	11,5	13,9	15,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la base en línea del *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2012* en <http://www.imf.org/external/data.htm>

195

Este escenario de crecimiento y de reducción de la brecha entre Uruguay y algunos de los países desarrollados con relación a la renta per cápita tiene como correlato la sostenida reducción de la pobreza y de la indigencia registrada en los últimos años y, más recientemente, la disminución lenta pero efectiva de la desigualdad en la distribución del ingreso.

El año 2013 fue el noveno año de caída del porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de pobreza. En ese sentido, los datos presentados en el siguiente gráfico resultan elocuentes con relación a la magnitud de la reducción de la pobreza experimentada por Uruguay en los últimos años. De acuerdo al INE (2014, 33), en 2013 la incidencia de la pobreza en la población de todo el país fue de 11,5% (empleando la línea de pobreza oficial de Uruguay: INE, Metodología 2006). Esto significa el registro más bajo desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, cuando se comenzó a medir el indicador. Asimismo, y a efectos de la comparación con los otros países de América Latina y el Caribe, cuando se analiza la incidencia de la pobreza en Uruguay –tanto en hogares como en personas– medida por la línea de pobreza de Cepal se advierte la misma tendencia a la baja y en 2012 el segundo valor más bajo dentro de la región, probablemente además el valor más bajo de incidencia de la pobreza de los últimos cincuenta años en el país (Tabla 4).

Tabla 4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en hogares y personas en Uruguay (áreas urbanas, salvo entre 2006 y 2013 para los datos con la línea oficial de Uruguay) de acuerdo con línea INE (Met. 2006) y Cepal, años seleccionados entre 1963 y 2013; en porcentajes.

Línea INE (Mét.2006)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indigencia en personas	1,7	2,3	3,1	4,7	3,9	2,5	2,4	2,5	1,6	1,1	0,5	0,5	0,5
Pobreza en personas	25	35,2	39,4	39,9	36,6	32,5	29,6	24,2	21	18,5	13,7	12,4	11,5
Línea CEPAL	1963	1970	1980	1986	1990	1994	2002	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza en hogares	9,4	10	9	14	11,8	5,8	9,3	11,8	8,5	6,5	5	4,5	3,9
Línea CEPAL	1980	1986	1990	1994	1999	2002	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza en personas	12,8	19,3	17,9	9,7	9,4	15,4	18,8	18,1	14	10,7	8,6	6,7	6,1

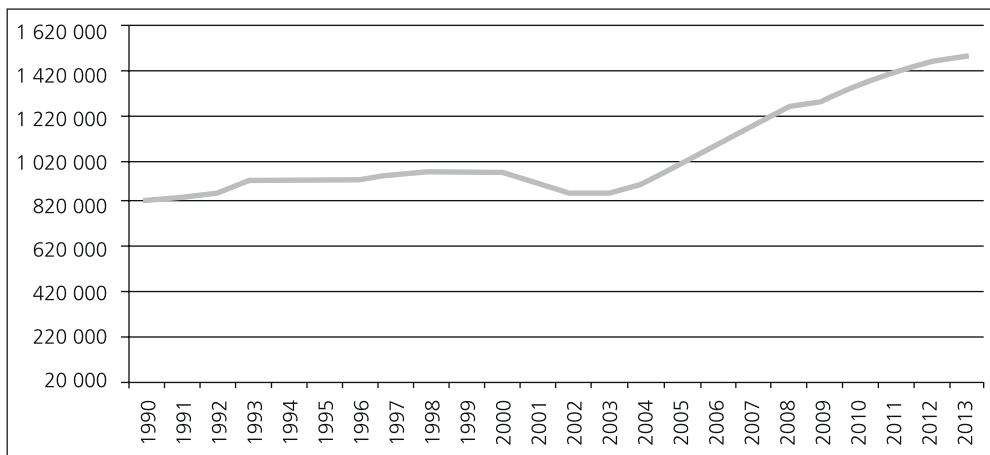
Fuentes: para la primer indicador, elaboración propia a partir del INE (2014, 22 y 33), salvo para los registros 2001 que corresponden a INE (2008, 77). Para el segundo indicador, elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: el dato de 1963 corresponde a Melgar (1981); el de 1970 a Altimir (1979, 63); los de 1980 y 1986 a Altimir (2008, 100); los de 1990 y 1994 a Cepal (2004, 328-329); los de 1999, 2002, 2008 y 2009 a Cepal (2010, 78-79); el de 2005 a Cepal (2007, 56-57); el de 2007 a Cepal (2009, 54-55); el de 2010 a Cepal (2011, 52); el de 2011 a Cepal (2012, 43) en <http://tinyurl.com/ksqg8r>. Para la tercera tabla, elaboración propia a partir de datos de la base en línea de Cepal en <http://tinyurl.com/m3jzcr>.

Nota: Los datos que aparecen en el primer subentrada a partir de 2006 corresponden a todo el país.

Una de las dimensiones que se asocia a la constante y marcada disminución de la pobreza monetaria en Uruguay durante los últimos nueve años, además del significativo crecimiento del PIB, es el comportamiento del mercado laboral: por un lado, la mejora en términos reales de los salarios y, por otro, la tendencia a la formalización del empleo. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el incremento desde mediados de la década pasada de los puestos de trabajo que cotizan en la Seguridad Social es significativo y sostenido.

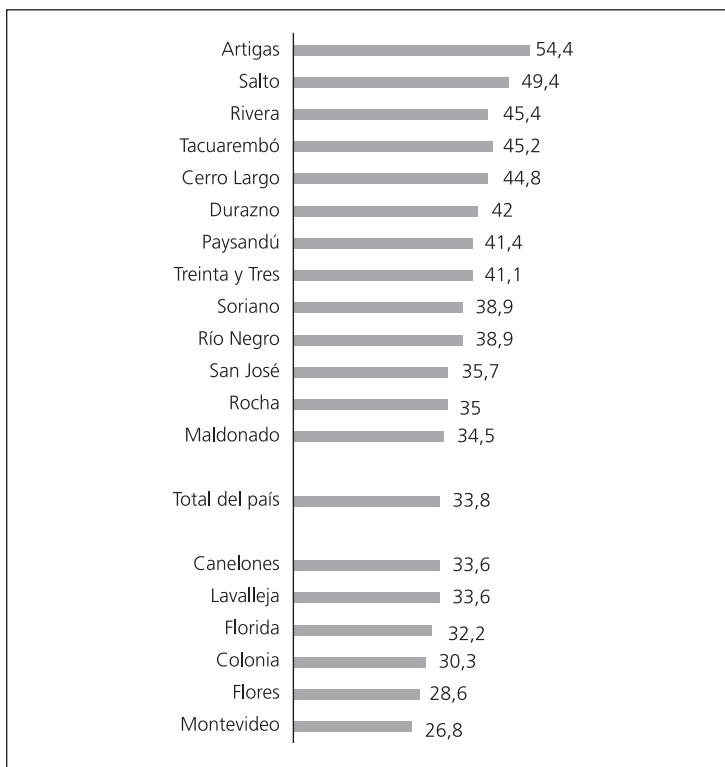
Pese a que la reducción de la pobreza por ingresos ha sido muy pronunciada entre 2005 y 2013, medida con cualquier línea de pobreza (la oficial del país INE, 2006—, la de Cepal o la del Banco Mundial), la incidencia de la pobreza medida por carencias críticas o necesidades básicas insatisfechas aún es significativa (33,8% en 2011, de acuerdo con los datos relevados en el último Censo de Población) y presenta un comportamiento diverso entre las distintas zonas o regiones del país, lo que revela que las disparidades e inequidades territoriales —que hunden sus raíces en la historia del país— todavía están presentes y, por ende, merecen especial atención en la perspectiva de alcanzar un desarrollo sostenido.

Gráfico 2. Puestos de trabajo cotizantes a la Seguridad Social en Uruguay.
Serie 1990-2013. En valores absolutos.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2014, 33).

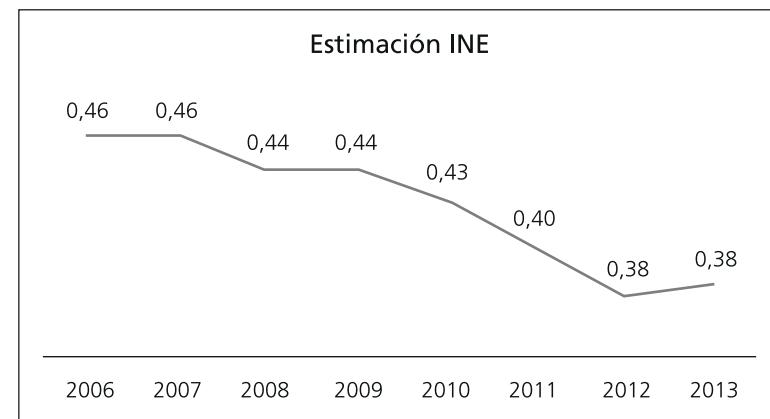
Gráfico 3. Porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) en Uruguay (total del país), discriminadas por departamentos, año 2011.



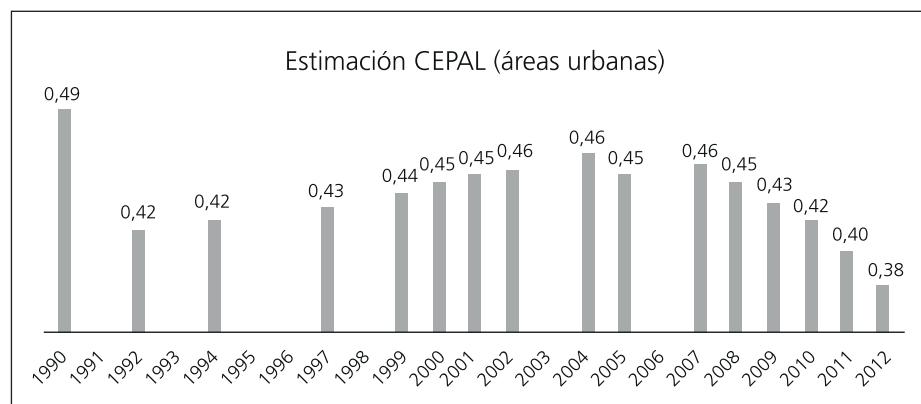
Fuente: Universidad de la República (2013, 27 y 32).

En los últimos cinco años se advierte en Uruguay, además de una reducción de los niveles de pobreza, un descenso relativamente significativo de los índices de concentración del ingreso. Al igual que con los indicadores de pobreza, las series de Gini y otras medidas similares permiten afirmar que Uruguay alcanzó en los últimos dos o tres años sus mejores registros en mucho tiempo en estas áreas. De acuerdo con el INE (2014, 40), en 2012 y 2013 Uruguay tuvo sus valores más bajos de Gini desde que se dispone de registros regulares sobre el ingreso de los hogares: 0,38⁵.

Gráfico 4. Concentración del ingreso (Coeficiente de Gini) en Uruguay de acuerdo a línea INE (Met. 2006) y Cepal (total nacional y áreas urbanas). Series 2006-2013 y 1990-2012.



198



Fuente: para el primer gráfico, INE (2014, 40); para el segundo gráfico, elaboración propia a partir de información extraída de la base en línea de Cepal en <http://website.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadísticas>

5 De todos modos, cabe referir nuevamente el rezago histórico de estos indicadores en Uruguay. Según las estimaciones realizadas por Álvarez y Bértola (2010, 62), el Coeficiente de Gini en Uruguay alcanzó hacia finales de los años cincuenta del siglo pasado un valor levemente inferior a 0,3, comparable, por lo tanto, con los registros de desigualdad en la distribución del ingreso que han caracterizado en la segunda mitad del siglo veinte a los países más desarrollados (De Armas y Ramos 2011).

Aunque estos registros son significativamente inferiores a los que el país alcanzó tras la crisis de 2002 (superiores a 0,45), siguen siendo notoriamente mayores a los que en promedio exhiben los países más desarrollados⁶. De todos modos, los valores alcanzados por el país en el bienio 2012-2013 (0,38) resultan relativamente comparables, por ejemplo, con los registrados al cabo de 2011 en España (0,34), Grecia (0,336) y Portugal (0,342)⁷.

Sin desconocer ni subestimar la significación de esta reciente pero sostenida tendencia a la disminución de la desigualdad en la distribución de la renta, en un contexto de crecimiento real de los ingresos de los hogares y de reducción de la pobreza monetaria, a nadie se le escapa que la fragmentación social que se fue instalando en la sociedad uruguaya durante las últimas décadas no ha cedido terreno de manera clara. A su vez, las variables e indicadores que nos permiten medir los distintos aspectos de la distribución de oportunidades en la sociedad (por ejemplo, los niveles de escolarización formal alcanzados entre los jóvenes) exhiben valores inquietantes y, en algunos casos, relativamente inmóviles en los últimos decenios, pese al crecimiento económico observado y a la disminución de la pobreza y la desigualdad consignadas. El país de los “tres tercios”⁸, sobre el que hemos escrito en otras oportunidades (Caetano y De Armas 2011), se encuentra aún lejos de los grados de cohesión social que alcanzaron las sociedades más desarrolladas en la segunda mitad del siglo veinte. En este escenario, acrecentar el capital humano del país y desarrollar sus capacidades para innovar resultan estrategias que pueden contribuir al logro de dos objetivos complementarios: por un lado, la generación de las condiciones necesarias para hacer sustentable ese posible “salto” hacia la condición de país de alto ingreso; por otro, el establecimiento de las bases imprescindibles para una sociedad menos desigual en el reparto del bienestar y con niveles más óptimos de integración social y cultural.

⁶ Entre los 25 países europeos sobre los que se presentan datos de Gini, para 2011 en las bases en línea de Eurostat el promedio simple es de 0,287 en <http://tinyurl.com/puqgmp>

⁷ De hecho, la distancia que separa al Gini de Uruguay del promedio simple entre los valores de estos tres países del Mediterráneo (respectivamente, 0,38 y 0,339) es similar a la que media entre estos y el promedio simple de Europa (respectivamente, 0,339 y 0,287). En esa misma línea se puede agregar que los países del Mediterráneo mencionados exhiben niveles de desigualdad más próximos a los de Uruguay que a los de sus vecinos del norte de Europa, como Noruega (0,229), Suecia (0,244) o Finlandia (0,258).

⁸ El “país de los tres tercios” remite a un cuadro general que, por medio de varios indicadores, proyecta tres grandes segmentos en la sociedad uruguaya de los últimos años: un tercio especialmente dinámico y apto para aprovechar oportunidades; un tercio tendencialmente marginado y vulnerable; y un tercio en una situación intermedia aunque con ciertos perfiles declinantes en relación a su capacidad de “agencia social” ante los nuevos contextos de cambio económico y tecnológico.

El vector central de la innovación

Uno de los factores que la literatura sobre procesos de desarrollo suele destacar como condición necesaria para el logro de mayores niveles de desarrollo es la capacidad de innovación de las sociedades, especialmente la incorporación de conocimiento científico-tecnológico en los procesos productivos. La capacidad de innovar responde a una serie de variables que trascienden la producción de conocimiento científico-tecnológico. Además de producir conocimiento básico y aplicado, es necesario que las instituciones públicas y el sector privado desarrollen una interfaz fluida con las instituciones que producen conocimiento, a fin de que ese vínculo pueda ser traducido en innovaciones. En otras palabras, la incorporación de conocimientos científico-tecnológicos en los procesos productivos y, en términos más amplios, su contribución a la capacidad de innovar, depende no solo de la existencia de ese conocimiento, sino también de los incentivos o estímulos que establezcan las instituciones –en particular, las públicas– para facilitar esa incorporación.

A partir del reconocimiento que estos dos factores deben operar para que la incorporación de conocimiento se produzca (la capacidad de generarla y la existencia de interfaces fluidas entre los productores de conocimiento y el sector productivo), resulta oportuno examinar cuál es la situación de Uruguay en perspectiva comparada con relación a la producción de conocimiento científico y tecnológico, así como también cuál ha sido su evolución en los últimos años. Examinar estas variables resulta de utilidad para identificar cuáles son los retos a enfrentar y las asignaturas a sortear para lograr que ese posible ‘salto’, desde la condición de país de renta media-alta a país de renta alta pueda ser sostenido en el tiempo, evitando la llamada “trampa del ingreso medio”.

Los datos que se presentan en la Tabla 5 permiten apreciar que Uruguay es uno de los países latinoamericanos con mayor número de investigadores en ciencia y tecnología que trabajan jornada completa en relación con la población del país (520 por cada millón de habitantes), aunque por detrás de sus dos vecinos. Empero, esta cifra es notoriamente inferior al promedio que se registra entre los países de Europa Occidental y América del Norte (4 223 investigadores por cada millón de habitantes), así como al promedio observado entre algunos de los países económicamente más pujantes de Oceanía y Asia (4 490).

Tabla 5. Investigadores en Ciencia y Tecnología a jornada completa por millón de habitantes en países seleccionados de Asia y Oceanía, Europa y América del Norte, y América Latina y el Caribe, ordenados en forma decreciente por regiones y ascendente entre países. Dato más reciente entre 2007 y 2010.

Asía y Oceanía		Europa y América del Norte		América Latina y el Caribe	
China	863	Chipre	811	Guatemala	39
Australia	4 294	Italia	1 748	Paraguay	75
Promedio simple	4 490	Grecia	1 867	Ecuador	106
Nueva Zelanda	4 951	España	2 922	Panamá	117
Japón	5 180	Países Bajos	3 134	Bolivia (Est.Plurinac.de)	145
República de Corea	5 481	Irlanda	3 230	Colombia	161
Singapur	6 173	Suiza	3 320	Venezuela (Rep.Bol.de)	183
		Bélgica	3 563	Promedio simple	324
		Francia	3 751	Costa Rica	334
		Reino Unido	3 794	Chile	355
		Alemania	3 979	México	384
		Promedio simple	4 223	Uruguay	520
		Austria	4 282	Brasil	704
		Portugal	4 301	Argentina	1 091
		Canadá	4 470		
		Estados Unidos de América	4 673		
		Luxemburgo	4 998		
		Suecia	5 257		
		Noruega	5 434		
		Dinamarca	6 365		
		Finlandia	7 722		
		Islandia	9 068		

Fuente: elaboración propia con base a datos de la Unesco en
http://stats UIS.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0

201

Asimismo, al analizar el gasto en investigación y desarrollo que Uruguay realiza, medido como porcentaje del PIB (por tanto, el esfuerzo macroeconómico que el país realiza en este terreno), se advierte que pese a superar el promedio regional (respectivamente, 0,43% y 0,37%) no se ubica entre los más altos de la región (por ejemplo, es aproximadamente un tercio del porcentaje correspondiente a Brasil). Es además claramente inferior al promedio registrado entre los países de Europa Occidental y América del Norte (2,27%) y al observado entre los países de Asia y Oceanía seleccionados para este ejercicio comparativo (2,48%).

Tabla 6. Gasto total doméstico en Investigación y Desarrollo en países seleccionados de Asia y Oceanía, Europa y América del Norte e Israel, y América Latina y el Caribe, ordenados en forma decreciente por regiones y ascendente entre países. Dato más reciente entre 2008 y 2011. Medido como porcentaje del PIB.

Asia y Oceanía		Europa y América del Norte		América Latina y el Caribe	
Nueva Zelanda	1,30	Chipre	0,50	Guatemala	0,06
China	1,70	Italia	1,26	Paraguay	0,06
Australia	2,37	España	1,39	El Salvador	0,08
Singapur	2,43	Portugal	1,59	Colombia	0,16
Promedio simple	2,48	Luxemburgo	1,63	Bolivia (Est.Plurinac.de)	0,16
Japón	3,36	Noruega	1,69	Panamá	0,19
República de Corea	3,74	Irlanda	1,79	Promedio simple	0,37
		Canadá	1,80	Chile	0,37
		Países Bajos	1,83	México	0,40
		Bélgica	1,99	Uruguay	0,43
		Francia	2,25	Costa Rica	0,54
		Promedio simple	2,27	Argentina	0,60
		Islandia	2,64	Cuba	0,61
		Austria	2,75	Brasil	1,16
		Reino Unido	2,76		
		Alemania	2,82		
		Estados Unidos	2,90		
		Suiza	2,99		
		Dinamarca	3,06		
		Suecia	3,40		
		Finlandia	3,88		
		Israel	4,40		

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unesco en
http://stats UIS.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0

202

Los datos presentados en las Tablas 5 y 6 indican que Uruguay aún tiene un trecho por recorrer con relación a la magnitud de los recursos que destina a la investigación en ciencia y tecnología, teniendo en cuenta el desafío de agregar cada vez más valor a la producción, buscando, entre otros objetivos, una mejor inserción internacional de su economía. En este marco, corresponde resaltar como una noticia alentadora la tendencia que se observa en los últimos años respecto al incremento de los recursos dirigidos a la innovación y el desarrollo, asociado, entre otras creaciones institucionales, a la constitución de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en el pasado decenio el gasto doméstico que el país realiza en I+D, medido como porcentaje del PIB, aumentó a más del doble.

Tabla 7. Gasto doméstico en Investigación y Desarrollo en Uruguay. Serie 2000 a 2011.
Medido en porcentaje del PIB.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0,21		0,24				0,36	0,40	0,36	0,44	0,41	0,43

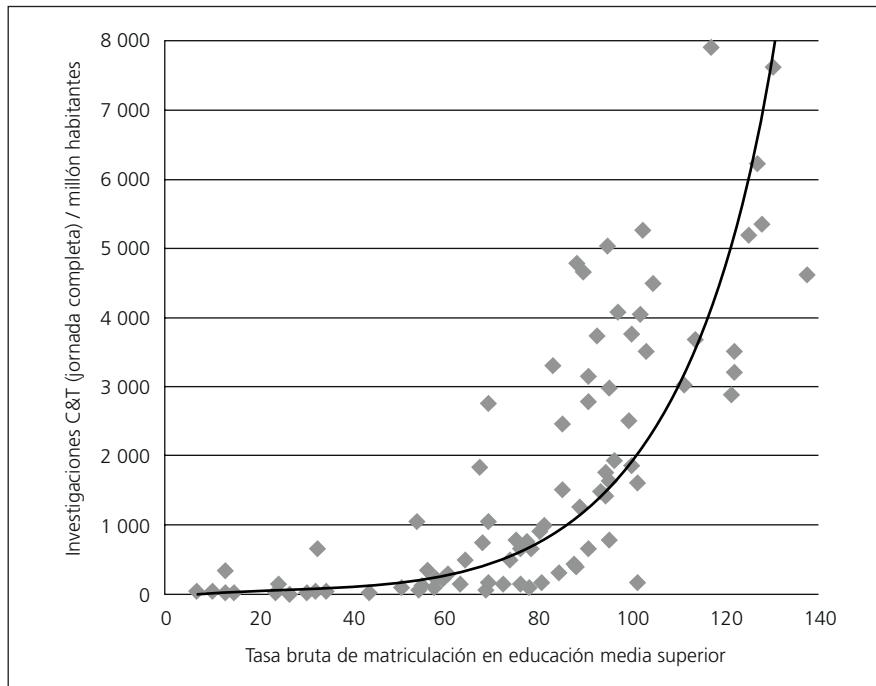
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unesco en
http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0

Al tiempo que el incremento del gasto destinado a I+D resulta una noticia alentadora, así como el aumento del número de investigadores con relación a la población del país o la PEA, uno de los factores que impiden u obstaculizan una mayor expansión del campo científico-tecnológico refiere a los niveles de formación educativa que alcanzan los jóvenes uruguayos (la población que teóricamente debería nutrir la renovación del elenco científico nacional). Esto se reafirma si se tiene en cuenta, además, que la evidencia empírica muestra una cierta relación positiva entre el nivel educativo general de los habitantes en un país y la magnitud de su comunidad científica con relación a la población (Gráfico 5).

Gráfico 5. Relación entre el número de investigadores en ciencia y tecnología a jornada completa y la tasa bruta de matriculación en la educación media superior en todos los países del mundo con información disponible en ambas variables.

Promedios para ambas variables entre 2001 y 2010.

203



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unesco en
http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0

Si bien se podría plantear como escenario a corto plazo que el país intente expandir su comunidad científica⁹ sin que se modifique en forma significativa el nivel de escolarización de sus generaciones más jóvenes¹⁰, en el mediano y largo plazo, tal ampliación parece demandar de manera insoslayable un incremento del capital humano del país. Universalizar en forma efectiva el acceso a la educación media superior, generalizar el egreso de dicho nivel e incrementar aún más la cobertura de la educación terciaria son, precisamente, algunas de las condiciones principales para ‘quitarle el techo’ al desarrollo del país.

Innovación, crecimiento y bienestar social: una tríada posible, necesaria y deseable

El desarrollo constituye el producto complejo de un conjunto de variables, nunca es la mera traducción de una de ellas considerada prioritaria. Como tantas veces se ha indicado, para América Latina el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, y mucho menos para un modelo de desarrollo que privilegie la igualdad. En los contextos actuales y desde una mirada ‘más larga’ sobre la historia uruguaya, sin provincianismos ni voluntarismos estériles, los factores de la innovación, el crecimiento económico y el bienestar social, sumados a la fortaleza recobrada de nuestras instituciones democráticas (que de todas formas siempre hay que renovar), constituyen los componentes indispensables de una tríada que se perfila como el núcleo estratégico del ‘salto’ al desarrollo. En esa dirección, los tiempos son de exigencia y no de complacencia: como vimos, algunos problemas estructurales siguen presentes e incluso las tendencias virtuosas pueden tener –una vez más– la azarosa vida de las prosperidades frágiles.

Sin caer en el infértil “modelo de la copia”, el país necesita volver a ser plenamente un “Uruguay internacional”¹¹, que aprenda de los exitosos y que pueda inscribir su aventura en la adhesión a valores universales. En esta dirección, sostienen Castells y Himanen, tomando como ejemplo al caso finés, en relación con la decisiva contribución que un robusto *welfare state* puede realizar a la construcción de un modelo de desarrollo basado en la innovación como motor del crecimiento y la integración social:

9 Reclutando más investigadores entre los estudiantes universitarios, propiciando el retorno al país de científicos uruguayos afincados en el exterior, estimulando la radicación en Uruguay de investigadores de otros países, incrementando los recursos que el Estado destina a las instituciones de investigación científico-tecnológica, etc.

10 Como se puede apreciar en el Gráfico 5, existe cierta dispersión de casos en torno a la relación entre ambas variables. Por ejemplo, países que pese a tener tasas de matriculación en la educación media superior relativamente parecidas (en torno a 100%), presentan un número de investigadores cada millón de habitantes que oscila (descartando los casos “extremos”) entre 2 000 y 4 000.

11 En referencia al título del clásico libro de Luis Alberto de Herrera (1873-1959), uno de los principales caudillos del Partido Nacional durante buena parte del siglo XX.

Finlandia muestra que *un Estado del bienestar plenamente desarrollado no es incompatible con la innovación tecnológica, con el desarrollo de la sociedad informacional y con una nueva economía dinámica y competitiva [...]*. Al contrario, parece ser un factor que contribuye de forma decisiva al crecimiento de esa nueva economía sobre una base estable. Proporciona el fundamento humano para la productividad necesaria para el modelo de desarrollo informacional, y también aporta una estabilidad institucional y social que mitiga los daños causados a la economía y a las personas durante los períodos de recesiones potencialmente agudas. *Este Estado del bienestar no es sostenible sin una elevada presión fiscal. Pero la fiscalidad no es un problema económico en tanto la productividad y la competitividad crezcan más de prisa que los impuestos*, y en tanto que la gente perciba los beneficios que recibe en forma de servicios sociales y calidad de vida (Castells y Himanen 2002, 183; cursivas añadidas).

Desde la perspectiva planteada por Castells y Himanen, y sobre la base de experiencias y trayectorias concretas, el desarrollo puede –y debe– ser conjugado con instituciones públicas sólidas, no solo en el campo económico y en el terreno de la innovación, sino también en el dominio de la protección social. El que una población sea más saludable, más educada y con mayores oportunidades de acceder al bienestar material constituye la base imprescindible para sustentar en el mediano y largo plazo un modelo de desarrollo basado en el conocimiento y la innovación.

Con posibilidades de inspiración genuina en su propia historia, pero sin espacio alguno para la restauración de un “pasado de oro”, buena parte del mejor futuro del país se juega en un aprovechamiento exigente de las oportunidades del presente. Tal vez este sea el reto más desafiante de la coyuntura uruguaya más actual.

Bibliografía

- Altimir, Oscar. 2008. “Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste”. *Revista de la Cepal*, N° 96: 96-119.
- _____. 1979. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Álvarez, Jorge y Luis Bértola. 2010. “Desarrollo y desigualdad: miradas desde la historia económica”. En *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, editado por Miguel Serna, 55-57. Buenos Aires: Clacso.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto de La Torre. 2010. *Recursos naturales en América Latina. Más allá de bonanzas y crisis*. Banco Mundial y Mayol Ediciones: Colombia.
- Bértola, Luis y Gustavo Bittencourt. 2005. “Veinte años de democracia sin desarrollo económico”. En *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiple*, dirigido por Gerardo Caetano, 305-331. Montevideo: Taurus.

- Bittencourt, Gustavo, coord. 2009. *Estrategia Uruguay III siglo. Aspectos productivos*. Montevideo: OPP.
- Caetano, Gerardo y Gustavo De Armas. 2011. "Educación, democracia y desarrollo en el Uruguay del Bicentenario. Algunos aportes para una nueva utopía educativa". En *La aventura uruguaya. Tomo II. ¿Naides más que naides?*, coordinado por Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano, 346-393. Montevideo: Sudamericana.
- Castells, Manuel y Pekka Himanen. 2002. *El Estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza Editorial. doi:10.1093/acprof:oso/9780199256990.001.0001
- Cepal (Comisión Económica para América Latina). 2012. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____. 2011. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____. 2010. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____. 2009. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____. 2007. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____. 2004. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004*. Santiago de Chile: Cepal.
- De Armas, Gustavo. 2009. *Primero la Infancia. Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay*. Montevideo: Claeah.
- De Armas, Gustavo y Conrado Ramos. 2011. *La evolución de los Sistemas de Bienestar en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Foxley, Alejandro. 2011. *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2014. *Estimación de la Pobreza por el Método del Ingreso. Año 2013*. Montevideo: INE.
- _____. 2008. *Líneas de pobreza e indigencia 2006. Metodología y Resultados*. Montevideo: INE.
- Melgar, Alicia. 1981. *Distribución del ingreso en el Uruguay*. Serie Investigaciones 18. Montevideo: Claeah.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2013. *Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006-2013*. Montevideo: Mides.
- Universidad de la República. 2013. *Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.