

Reseña

LA PROVOCACIÓN DEL FUTURO. RETOS DEL DESARROLLO EN EL URUGUAY DE HOY

Gerardo Caetano, Gustavo de Armas y Sebastián Torres.
Editorial Planeta, 327p., Montevideo,
1ª edición, setiembre 2014.

JAVIER E. RODRÍGUEZ WEBER

Hace sólo diez o doce años, la publicación en Uruguay de un libro como “*La provocación del futuro*”, de Gerardo Caetano, Gustavo De Armas y Sebastián Torres, habría sido impensable. Entonces el país recién comenzaba a superar las consecuencias de una de las peores crisis de su historia. El producto se había hundido, pero más lo habían hecho los salarios, el desempleo –que venía creciendo desde hacía años- se había disparado, la pobreza afectaba al 39% de los hogares, y los uruguayos nos asombrábamos cada vez menos ante las noticias que hablaban de niños enfermos por comer pasto y barrios con tasas de mortalidad infantil típicas del África subsahariana.

Apenas algo más que una década después, *La provocación del futuro* plantea la posibilidad de que el país dé un “salto al desarrollo”. El libro se articula en tres partes. En la primera se defiende la tesis de que tal salto es posible. En su argumentación los autores no sólo repasan el cambio radical que han tenido los indicadores económicos y sociales –el período de crecimiento más largo de la historia, el repunte de los salarios, especialmente de los más bajos, la caída del desempleo a niveles históricos, la fuerte reducción de la pobreza, o la importante mejora que, según las encuestas de hogares, se ha producido en la distribución del ingreso-, sino que documentan y analizan también el cambio de ánimo sufrido por los uruguayos. Por primera vez en décadas, la mayor parte de la ciudadanía encara el futuro con optimismo. Sin embargo, aunque el Uruguay estaría hoy en condiciones de iniciar un posible salto al desarrollo que acerque la calidad de vida de sus habitantes a la de los países considerados “desarrollados”, para ello se requiere no sólo aprovechar las oportunidades que se presentan, sino también superar una serie de desafíos importantes. Los autores analizan tres tipos: el desafío productivo, el educativo, y el institucional. A ello dedican la segunda parte del libro.

En materia económica, el desafío consiste en ir más allá del incremento del PIB hacia el cambio de su estructura sectorial; con crecimiento no alcanza, se requiere también la transformación de la matriz productiva. En este sentido, el Uruguay enfrenta la necesidad de industrializarse y posicionarse en aquellos eslabones de las cadenas globales o regionales de valor en los que se produce mayor valor agregado. Dadas las ventajas comparativas estáticas del país –caracterizado por la abundancia de recursos naturales-, ello no ocurrirá en forma espontánea. Y si no ocurre, el desarrollo económico se verá obstaculizado por las perversiones características de los estilos de crecimiento basados en la exportación de *commodities*: enfermedad holandesa cuando las cosas van bien, y volatilidad y estrangulamiento externo cuando van mal. A lo que hay que agregar los efectos muchas veces perversos que este tipo de crecimiento tiene sobre la distribución del ingreso. Por tanto, señalan los autores, se requiere una política industrial activa, moderna y eficiente que, echando mano de diversos mecanismos, como las empresas estatales, la inversión en ciencia y tecnología, la política exterior, o la articulación entre los distintos actores –empresarios, trabajadores, sociedad civil, etc.-, sea capaz de orientar el proceso.

En segundo lugar, los autores apuntan a la necesaria transformación de la matriz educativa. Luego de analizar los logros del país en la primera mitad del siglo XX, especialmente en materia de cobertura de educación primaria y combate al analfabetismo, se documenta el estancamiento producido a partir de fines de los años sesenta. Desde entonces el egreso se estancó, un signo de dificultad que se hacía más visible ante los progresos que realizaban los países vecinos. Sin embargo, la situación presente sería menos mala y más diversa de lo que suele creerse. Existen ciertos logros en materia de educación inicial, las pruebas de aprendizaje en educación primaria –e incluso en secundaria- siguen ubicando al país entre

los primeros lugares del continente, y en los últimos años se ha observado un leve aumento de la tasa de egreso en educación secundaria y terciaria. Pero ello no obsta para señalar los profundos problemas que presenta la educación en Uruguay, por ejemplo la lentitud con que se han procesado estos avances, o los signos relativos a la pérdida en la calidad de los aprendizajes, lo que se expresa, entre otras cosas, en una muy elevada tasa de repetición. Del conjunto surge una sociedad dividida en tercios: un tercio –algo mayor- que termina la educación media superior, otro tercio que culmina la educación media básica, y un último tercio –algo menor- que ni siquiera egresa de media básica. En este terreno, entonces, un salto al desarrollo plantea el desafío de alcanzar el egreso universal en educación media superior a la vez que se produce una mejora en la calidad de los aprendizajes. A partir de allí, deberá producirse la universalización de la educación terciaria. Ello resulta imprescindible no sólo por el rol que la educación juega directamente en el desarrollo humano, sino por su papel en la transformación de las otras áreas que se analizan en el libro: la productiva y la democrática.

Se analizan luego, en tercer lugar, los desafíos que un deseado “salto al desarrollo” supone en materia institucional y de calidad democrática. Aquí también se observa, según los autores, una realidad repleta de matices. Si bien el país presenta desde hace mucho logros evidentes en algunos aspectos referidos a la organización institucional o al respeto a las reglas del juego, –que denominan *la sintaxis*–, lo que se traduce en posiciones de privilegio en los distintos rankings de calidad institucional; en otros planos –*la semántica*– la situación es mucho menos halagüeña. Así, por ejemplo, respecto a la participación de mujeres en el parlamento el país se ubica por debajo no sólo del promedio continental y mundial sino también del mundo árabe.

Finalmente, en la tercera parte del libro se presentan unos “apuntes finales” que, a modo de conclusión, nos plantean una agenda de temas y desafíos concretos para el salto al desarrollo.

Es imposible leer *La provocación del futuro* sin hacer paralelismos con la “literatura de la crisis”, aquella que en los años sesenta dominaba la producción ensayística uruguaya a la vez que, desde esfuerzos como la CIDE (1963), echaba las bases para la construcción de la investigación social contemporánea. Se trata de un paralelismo que es ampliamente cultivado en el libro, que desde sus títulos, documentos y metáforas, se ubica en una suerte de juegos de espejos y contrastes con esa producción fundante de nuestras ciencias sociales. Así, por ejemplo, se recurre habitualmente al problema de los impulsos y frenos que justamente hace cincuenta años nos planteara Carlos Real de Azúa (1964); pero también se rescata la elaboración prospectiva que en aquellos años se promovió por el *Semanario Marcha*, desde dónde se convocó a un grupo diverso de intelectuales a pensar el Uruguay del futuro. Surge también la pregunta de si con la publicación de este libro asistimos al surgimiento de una literatura “del optimismo” que abone el contrapunto con la literatura de la crisis, aunque sea, como en este caso, un *optimismo moderado* y consciente de las dificultades que enfrentamos.

En este sentido, hay algo que se echa en falta en el texto y que una eventual “literatura del moderado optimismo” debería incluir: la perspectiva de largo plazo. El desarrollo es, por definición, un proceso de largo plazo, algo de lo que, por supuesto, los autores son plenamente conscientes. No sostengo que la perspectiva de largo plazo esté ausente del libro, sino que está menos presente de lo que, quizá por deformación profesional, yo habría deseado. En mi opinión, una adecuada mirada prospectiva requiere ubicar la situación presente –o reciente– en el derrotero de más largo plazo del país. Ello me resulta más evidente –de nuevo casi con seguridad por deformación profesional– en el análisis de la necesaria transformación productiva. El país ha pasado antes –durante la primera globalización– por períodos de crecimiento liderados por la exportación de *commodities*, un proceso entonces asociado, al igual que hoy, a transformaciones tecnológicas importantes. Otras veces –como a mediados de siglo– el *boom* estuvo vinculado casi exclusivamente a lo ocurrido con los precios –algo también presente hoy– y fue por tanto mucho más frágil. Sin embargo, en ninguno de esos casos ello fue suficiente para sustentar una senda de desarrollo. Dado que ello abona la tesis de la necesaria transformación productiva, el análisis de estos procesos hubiera encajado particularmente bien en el argumento del libro. Pero debe reconocerse, también, que cuando el país sí se propuso transformar la matriz productiva mediante políticas que favorecieran un proceso industrializador en armonía con la mejora en la distribución del ingreso, la experiencia no fue exitosa. Comparto con los autores que tanto la argumentación teórica como la experiencia histórica internacional nos señala que ello no debe significar desconocer la importancia de las políticas industriales. En otras palabras, que no debemos caer en el error, tan común hace pocas décadas, de tirar al bebé junto con el agua de la tina donde se lo ha bañado. Pero parece necesario –o al menos

conveniente-, que toda propuesta de transformación de la matriz productiva se apoye en un diagnóstico profundo y certero de lo qué salió mal en el pasado.

Debo reconocer, sin embargo, que la responsabilidad principal respecto a estos aspectos que hubieran requerido más profundización no cabe tanto a los autores como a nosotros mismos; aquellos que nos dedicamos profesionalmente al estudio de la historia económica. Más allá de alguna referencia que se echa de menos y que habría permitido fundamentar mejor algunas afirmaciones –por ejemplo cuando se analiza el gasto en educación en el largo plazo¹-, si los autores apelan poco a la abundante producción reciente realizada desde la historia económica sobre el proceso de desarrollo del país, es probablemente porque apenas hemos sido capaces de producir estudios abarcativos.. Una dificultad que se contradice notoriamente con lo logrado por la disciplina en las últimas tres décadas. La historia económica ha tenido un desarrollo notable en nuestro país, se ha ampliado la cantidad de investigadores, se han abierto opciones de posgrado, se han organizado congresos internacionales, se editan publicaciones especializadas, y como consecuencia de todo ello se ha incrementado la calificación y producción de sus cultores. Sin embargo, existen pocos estudios que, sea generando evidencia primaria², o utilizando principalmente fuentes secundarias³, elaboren una síntesis del proceso de desarrollo económico del país que permita echar luz sobre dónde nos ubicamos, cómo llegamos hasta aquí, y qué experiencias y procesos anteriores pueden ayudarnos a *provocar el futuro*. La literatura de la crisis tenía muy claro que las propuestas prospectivas requieren análisis retrospectivos y los produjo, en ocasiones con más ideas e interpretaciones que evidencias. Pero las evidencias se han multiplicado en los últimos años, sabemos mucho más sobre las características asumidas por el devenir histórico-económico del país, y podemos aportar a una eventual literatura prospectiva del moderado optimismo. Ello depende, en primer lugar, de nosotros.

NOTAS

1 Me refiero al estudio de Azar et al. (2009).

2 Como el estudio sobre la industria de Luis Bértola (1991) basado en su tesis doctoral.

3 Como el libro de Gabriel Oddone (2010), también producto de su tesis doctoral.

REFERENCIAS

Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García Repetto, U., Sanguinetti, C., Sienra, M., & Torrelli, M., (2009) ¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas uruguayas del siglo XX. Editorial Fin de Siglo, Montevideo

Bértola, L. (1991) *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*. FCS-CIEDUR, Montevideo

CIDE (1963) *Estudio económico del Uruguay*. Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo

Oddone Paris, G. (2010) “El declive. Una mirada a la economía de Uruguay en el siglo XX”, Linardi & Risso, Montevideo

Real de Azúa, C. (1964) *El impulso y su freno. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo*