



Universidad de la República (UdelaR)

Documento para la discusión 2/15 (Agosto de 2015)

Reflexiones sobre la Institucionalidad de las Políticas de Desarrollo

Luis Bértola, Carlos Bianchi y Judith Sutz

Nota:

Este documento fue elaborado como respuesta a una solicitud del Rector de la UdelaR, Prof. Roberto Markarián, en la que solicitaba la opinión informada sobre el Proyecto de Ley para la creación del Sistema Nacional de Competitividad, actualmente a estudio del Parlamento nacional. Sobre dicho proyecto ya se han producido otros documentos, algunos de los cuales fueron elaborados por miembros de la RTED, principalmente referidos a los aspectos de la política de ciencia, tecnología e innovación que afecta el Proyecto de Ley en cuestión. El presente trabajo presenta un conjunto de reflexiones más generales sobre la construcción de institucionalidad para políticas de desarrollo en Uruguay en los últimos años. Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no comprometen la opinión de la RTED, sino que pretenden motivar el debate entre los miembros.

La idea central de este documento

El país necesita construir una estrategia de desarrollo e instituciones adecuadas para impulsarla. La misma debe contemplar la multidimensionalidad de este concepto, que comprende aspectos tales como desarrollo económico y social, la relación con el medio ambiente, la profundización democrática y el desarrollo cultural en su sentido amplio, con especial referencia a los aspectos científicos-tecnológicos.

En la última década se ha avanzado mucho en esta dirección. El Proyecto de Ley sobre el Sistema Nacional de Competitividad (SNC) puede constituir un avance en un aspecto importante de una estrategia integral de desarrollo, para lo cual requiere estar adecuadamente inserto en esta última. De no ser así, corre el riesgo de sesgar la política nacional de desarrollo hacia ciertos aspectos particulares, pudiendo desnaturalizar otras políticas específicas, como por ejemplo la de ciencia, tecnología e innovación (CTI).

En particular, el diseño institucional propuesto despierta dudas sobre la excesiva autonomía que puedan adquirir distintas agencias, de no estar adecuadamente insertas en planes generales y formar parte de un adecuado entramado institucional.

Las tendencias de los últimos años

Tanto debido a la dinámica académica, como a cambios de tipo económico, social y político, la temática del desarrollo y de las políticas para promoverlo ha vuelto a estar firmemente planteada, especialmente al inicio de este siglo.

Después de algunas décadas dominadas por ideas que desplazaban hacia los mercados el rol principal para la promoción del crecimiento económico, y de considerar que el mismo era la vía privilegiada para generar mejoras en las condiciones de vida, hoy vivimos un contexto muy diferente, en el que existe por lo menos una disputa de paradigmas en torno a qué es lo que entendemos por desarrollo, habiendo ganado creciente legitimidad las corrientes que enfatizan que el crecimiento económico no alcanza para lograrlo, que el propio crecimiento no se logra sin avanzar en otras dimensiones del desarrollo, que las políticas pro-mercado han llevado a situaciones críticas y que el Estado debe jugar un rol central en la definición e impulso de otro tipo de políticas públicas, abarcativas del conjunto de dimensiones antes mencionadas.

En Uruguay, a partir de la profunda crisis en la que culminó el ciclo de las reformas pro-mercado a principios del siglo XXI, se inició un proceso en el que progresivamente el Estado ha ido asumiendo un creciente rol de impulsor de políticas y en el que se fueron recuperando capacidades estatales para hacerlo, sin que ello haya significado un quiebre radical ni el abandono de muchos lineamientos de política introducidos en la etapa anterior.

En el plano específico de las políticas de desarrollo se produjeron cambios sustantivos en diversos campos. A título de ejemplo, puede mencionarse la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), los cambios introducidos en el mercado de trabajo (mediante el funcionamiento de

los Consejos de Salarios, la reglamentación de la jornada laboral de 8 horas para los trabajadores rurales, la formalización del trabajo doméstico, entre otros), la planificación y concreción de una transformación sustantiva de la matriz energética, los avances en materia tributaria, la creación de los Gabinetes Productivo, de Comercio Exterior y de la Innovación, la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y del Sistema Nacional de Investigadores, los avances realizados hacia la planificación de las políticas de CTI, la ampliación de los campos de actividad de las empresas públicas, la potenciación de diversas agencias de desarrollo, el impulso a los Consejos Consultivos Sectoriales, el impulso a las políticas de desarrollo territorial, la creación del FONDES, las importantes mejoras introducidas a la Ley de Inversiones, la creación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) y muchas otras iniciativas.

Más allá de los debates que puedan suscitar cada una de estas políticas, y otras que podamos haber omitido, no caben dudas de que este conjunto refleja una innegable preocupación por abordar la problemática del desarrollo y un proceso dinámico y sostenido de construcción institucional.

Un sintético diagnóstico de la situación actual

Al concluirse el segundo gobierno de la gestión frenteamplista podría hacerse este breve diagnóstico.

- Se vivió una década de muy alto crecimiento económico, que tempranamente recuperó los niveles de actividad previos a la crisis y que acumulará un crecimiento sin precedentes sin mediar una crisis importante. El crecimiento fue acompañado por un importante repunte de la inversión, y de la inversión extranjera directa en particular. El crecimiento fue de la mano de una caída importante de la desigualdad (no tan importante si se tiene en cuenta los ingresos de los segmentos de muy altos ingresos), de la pobreza, indigencia y de la mejora de muchos indicadores sociales.
- Este buen desempeño fue, sin dudas, el resultado de una virtuosa combinación de elementos favorables externos y las políticas llevadas a cabo, tanto desde el punto de vista macro-económico como social.
- Al cabo de estos 10 años de bonanza nos enfrentamos a un proceso de clara desaceleración del crecimiento que, de acuerdo a la opinión de muchos expertos, no será un fenómeno pasajero sino que permanecerá en el escenario del próximo quinquenio.
- Esta desaceleración se debe, indudablemente, a factores externos que no juegan el mismo rol favorable que en la década pasada. Sin embargo, la situación actual impone una reflexión sobre diversos aspectos de las políticas implementadas, sus limitaciones y las exigencias de los nuevos desafíos.
- Han existido diversos polos de debate sobre las políticas internas. Por un lado está el muy notorio debate sobre los problemas del sistema educativo, aunque las circunstancias de los últimos años han llevado a que, en dicho debate hayan

predominado el interés por la eficiencia general del sistema por encima de orientaciones específicas que tengan que ver con la estrategia de desarrollo. Por otra parte, está el debate sobre las estrategias productivas. En este campo ha ganado terreno la conciencia de la necesidad de profundizar la transformación de la estructura productiva hacia mayores niveles de productividad y mayor incorporación de conocimiento científico-tecnológico y de innovaciones en la producción. Persisten, sin embargo, diferencias en cuanto a la valoración de los logros obtenidos hasta el momento. En tanto algunas visiones ponen un fuerte énfasis en que se han producido cambios importantes en trayectorias tecnológicas vinculadas a los sectores primarios, y en tanto otras señalan que el sector de servicios ha experimentado cambios muy sustantivos que han cambiado de manera importante la matriz productiva, otros enfoques, sin dejar de reconocer logros en los campos señalados, enfatizan la escasa transformación productiva, la persistente dependencia del crecimiento económico de la demanda y precios de un limitado grupo de *commodities*, el escaso aumento de la productividad del conjunto de la economía y la escasa incorporación de innovaciones por la mayoría del tejido productivo, aspectos que constituirían amenazas al desarrollo económico y las mejoras sociales. Otro aspecto que ha estado en el tapete es la política de atracción de capitales e inversiones, que se considera que requiere mejores formas de regulación, de manera de contar con una adecuada definición de las necesidades del país de promover inversiones articulada con una política clara y precisa en términos de contraprestaciones, de interacción con la matriz productiva y de contribución a procesos de aprendizaje. A ello se suman las dificultades para poder gravar las transferencias de propiedad en un período en el que se realizaron importantes ganancias por la valorización de la propiedad territorial.

- Desde el punto de vista de la construcción institucional de las políticas de desarrollo, más allá de los avances que ya se han mencionado, la principal limitación parece haber sido la falta de una dirección estratégica al más alto nivel de la política de desarrollo, y la coordinación, acorde a ello, de los diferentes esfuerzos que se realizaron a distintos niveles y en distintas esferas. Algunos ejemplos recurrentes en los análisis son las diferencias de orientación entre diferentes esferas del poder Ejecutivo; el desplazamiento de ámbitos de definición de políticas hacia niveles inferiores (como en el caso de la ANII, dada la inoperancia del Gabinete de la Innovación); la dificultad para articular las estrategias de las empresas públicas con planes globales, a los cuáles estas podrían contribuir, debido a la débil presencia de estos últimos; la falta de un plan director en materia de políticas de CTI, expresada en el hecho de que el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) no contara con amplio respaldo para traducirse en metas claras que pudieran ser objeto de evaluación y seguimiento; el escaso involucramiento de diversos ministerios en los Consejos Consultivos Sectoriales, quedando prácticamente reducidos al MIEM; la interrupción de diversas iniciativas al producirse cambios

de gobierno, con cierta propensión a empezar de cero (por ejemplo, la discontinuación y no aprovechamiento de los estudios prospectivos elaborados en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto entre 2008 y 2010).

Las propuestas del gobierno actual: avances y limitaciones

La actual propuesta del Poder Ejecutivo, expresada en el Proyecto de Ley del SNC, es la de nuclear a los tres gabinetes anteriores (el productivo, el de la innovación y el de comercio exterior) en uno solo, el Gabinete Nacional de Competitividad, con el objetivo de lograr una mayor articulación de las diferentes políticas en el plano de la competitividad. La novedad en este caso, que abriga la expectativa de un mejor funcionamiento del gabinete propuesto, es el fortalecimiento del rol de la OPP como ámbito específico para la dinamización y dirección de las políticas de desarrollo. A ello parece apuntar la participación de la OPP en el nuevo gabinete, y la radicación en su ámbito de la propuesta Secretaría de Competitividad, junto con la creación de una unidad de prospectiva y planificación que, entre otras cosas, promovería un diálogo nacional sobre desarrollo.

En este contexto, es necesario, sin embargo, realizar algunos comentarios sobre ciertos aspectos que, o bien resultan insuficientes, o bien tienen contenidos problemáticos o francamente negativos.

Desarrollo y Competitividad

Si bien el Proyecto de Ley en discusión refiere a un Sistema Nacional de Competitividad y no de desarrollo, como se mencionó antes, el mismo avanza sobre diferentes espacios que hacen necesaria su discusión en un marco más amplio. La competitividad es un componente importante de una estrategia de desarrollo. Sin embargo, el desarrollo es algo mucho más amplio que lo que puede ser abordado a través de una estrategia centrada en la competitividad. La falta de un plan de desarrollo y de instrumentos específicos para llevarlo a cabo, y la incursión del Sistema Nacional de Competitividad en variados aspectos, como la política de CTI y la creación de una Agencia Nacional de Desarrollo Económico, puede conducir a la idea de que el Sistema de Competitividad es, en realidad, la política de desarrollo. Parece entonces necesario precisar estos aspectos.

El nuevo Gabinete lleva el nombre de la competitividad, al igual que el Sistema Nacional que se pretende construir. El Proyecto de Ley habla de la competitividad sistémica, aludiendo a ella como una estrategia para el aumento de la productividad, fundamento del desarrollo económico y social. El argumento central parece indicar que hasta el momento el crecimiento se ha producido principalmente mediante la acumulación de factores, pero que en el futuro, dados los altos niveles de empleo logrados hasta el momento, el crecimiento se deberá sustentar principalmente en aumentos permanentes de la productividad de la mano de obra, ya sea mediante la mejora de su calificación o mediante la introducción de diversos tipos de innovaciones.

El concepto de competitividad sistémica es mencionado, pero no explicado en el proyecto. Tampoco es posible encontrar una fundamentación del nexo existente entre desarrollo (económico y social) y la competitividad.

El concepto de competitividad alude a la capacidad de las empresas, o la economía en su conjunto, de producir, a niveles de calidad y de precios determinados, de forma tal de mantener y aún expandir su participación en el mercado, tanto internacional como doméstico. La competitividad sistémica alude a que la competitividad de la economía no dependa de especiales condiciones de acceso a algún factor de producción (como recursos naturales, mano de obra o capital), sino a una conjunción de factores que definen características del tejido social que generan ventajas de competitividad más complejas, profundas y sustentables.

El concepto de desarrollo comprende muchos otros componentes más allá del de la competitividad. El concepto de desarrollo económico y social contiene necesariamente valoraciones sobre pautas distributivas entre sectores sociales, en el territorio, de género, de etnias, entre cohortes generacionales; contiene valoraciones de tipo cultural, contiene igualmente valoraciones sobre los procesos de toma de decisión. El concepto también abarca crecientemente la variable ambiental. Implica también valoraciones sobre el rol de la ciencia y la tecnología, sobre el direccionamiento del cambio tecnológico, así como sobre las características y direccionamiento del sistema educativo.

No caben dudas de que quienes elaboraron la propuesta del SNC tienen presentes todos estos aspectos. Sin embargo, la elaboración de un plan de competitividad por fuera de un plan de desarrollo deja muchas dudas sobre cuáles son las valoraciones y prioridades implícitas en la estrategia diseñada. Y esto es particularmente importante porque en el proceso de desarrollo los distintos componentes, más allá de las buenas intenciones, no siempre tienen relaciones virtuosas y complementarias, sino que muy a menudo se presentan dilemas.

Otro aspecto que despierta cierta preocupación es el de la dimensión temporal. El concepto de competitividad tiende a ubicarse en un horizonte temporal de corto y mediano plazo. Esto no necesariamente debe ser así, pero declaraciones de prensa de actores destacados de este proceso parecen dar señales en esa dirección. El sistema propuesto parece orientarse más a un programa de inteligencia competitiva en comercio exterior, integrado por una red de instituciones públicas, que a un sistema de creación de capacidades para la competitividad sistémica en el largo plazo.

Entonces, de constatarse estas dos tendencias –un sesgo hacia la competitividad de los distintos componentes de la estrategia de desarrollo y una perspectiva dominada por el mediano y corto plazo- quedaríamos en una situación de vacío institucional en cuanto a la construcción de una dirección estratégica del proceso de desarrollo económico y social. Una buena novedad es la creación de la hasta el momento pequeña unidad de planeamiento y prospectiva dentro de la OPP. Esta unidad, que sí debería abordar el conjunto de las problemáticas de una estrategia de desarrollo, parece tener, por el momento, funciones de asesoramiento similares a las de un *think tank*, sin estar necesariamente vinculada a una estructura de toma de decisiones y dirección estratégica. En tanto no se constituya algo similar a Sistema Nacional de Desarrollo y existan

planes acordes, existe el riesgo de que el Sistema de Competitividad sesgue las políticas del conjunto.

Ciencia, tecnología e innovación

Los problemas del proyecto de ley en este plano son los que más atención han recibido por parte de los medios académicos y lo que ha generado diversas instancias de discusión y negociación. El problema parece estar ya claramente planteado.

En tanto el proyecto de ley se centra principalmente en el concepto de competitividad y deja en un plano secundario otros aspectos vinculados a la estrategia de desarrollo, existe legítima preocupación por el lugar de la CTI en esta nueva propuesta.

Un aspecto justamente criticado del proyecto de ley es haber dejado fuera del Gabinete de la Competitividad al Ministerio de Educación y Cultura. Por otra parte, este ministerio parece estar desarrollando una serie de reformas mediante las cuales se desentendería de los temas de ciencia y tecnología. De ser así, las políticas de ciencia y tecnología quedarían en un terreno institucional sumamente débil, y se definirían en un ámbito que tiene primordialmente que ver con la competitividad, donde la ciencia y la tecnología no tienen un rol destacado. Más aún, la ciencia y tecnología aparecen en esta nueva propuesta por estar vinculadas a la innovación, pero la innovación está concebida solamente como la realización de nuevas actividades para la creación de nuevos espacios de mercado.

Como forma de compensar estas deficiencias del proyecto se ha venido manejando la idea de crear una Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. Más aún, en el período pre-electoral se manejó la idea de crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología, de forma de dotar de mayor poder, presupuesto y autonomía a las políticas científico-tecnológicas.

Obviamente, de confirmarse las presunciones sobre el enfoque predominante en el Sistema Nacional de Competitividad y sus principales características, la alternativa de crear una Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación parece razonable.

No obstante, los resultados del trabajo de la comisión encargada de discutir la creación de dicha secretaría muestran avances y puntos de bloqueo; los últimos se concentran en torno a dos aspectos en particular. Primero, en cuanto a la concepción de los vínculos entre las actividades de CTI, o también llamadas de investigación e innovación. Es bien sabido que si bien ciencia, tecnología e innovación forman parte de un sistema en una estrategia de desarrollo, también conforman subsistemas con características específicas, con horizontes temporales distintos y criterios de validación particulares. También es importante tener presente que la innovación debe ser un concepto ubicuo, presente tanto en las empresas, como en los servicios públicos, como en la educación y en todo el entramado social. Limitar las políticas de CTI a la estrategia de competitividad sería un grave error, tanto como desligar la innovación de las actividades científico-tecnológicas. Vincular la estructura política de ciencia y tecnología con la de innovación, no supone construir una agenda sectorial de innovación a partir de la investigación científico-tecnológica, sino crear la institucionalidad –compuesta por organizaciones y por mandatos políticos- para poner las capacidades de investigación al servicio de la innovación y el desarrollo y,

a la inversa, alimentar con las demandas y problemas planteados por estas últimas dichas capacidades.

En segundo lugar, los bloqueos o diferencias aparecen en relación a la ubicación de la ANII en el entramado público y en torno a qué niveles de autonomía debería tener esa agencia. De acuerdo a la propuesta del SNC la ANII adquiriría una fuerte autonomía y su vínculo con el Poder Ejecutivo se realizaría a través de la Ministerio de Economía y Finanzas. Ambos aspectos despiertan mucha preocupación por dos razones: la ANII, diseñada como agencia ejecutora, pasaría a actuar en el diseño de políticas sin un referente principal con capacidad estratégica para definir sus planes de medio y largo plazo y sin interlocutores en la implementación misma de las políticas. Además, no ofrecería el mínimo grado de separación y equilibrio de responsabilidades entre quien define y quien ejecuta la política.

Estos aspectos muestran que es de suma importancia tener plena conciencia de lo que implican los pasos que actualmente se están dando, y cómo se articulan los mismos en la construcción de capacidades estatales. Si se tiene claro que se está en un proceso acumulativo de maduración de una visión más ambiciosa de políticas de desarrollo y de la construcción de una institucionalidad acorde a ello, la creación de las Secretarías de Competitividad, por un lado, y de Ciencia, Tecnología e Innovación por otro, deja en evidencia que está faltando una instancia superior en las que esas dos políticas, y otras, se armonicen y formen parte de una planificación coherente.

Las características del insuficiente desarrollo económico y social del Uruguay, así como el de los países de América Latina en general, muestra la extrema debilidad y/o volatilidad de sus tendencias de largo plazo en la productividad, en los niveles de inversión, de innovación y de incorporación de la ciencia y tecnología, no solamente a la producción, sino también a las formas de consumo, organización y a la reproducción de la vida social en un sentido más amplio.

Estas debilidades se retroalimentan y el divorcio entre los subsistemas va de la mano del mal desempeño de cada uno de ellos, lo que está en la base de la debilidad de competitividad sistémica y del escaso rol de los procesos de aprendizaje en la producción y en la vida social en general.

La creación de dos subsecretarías puede ser parte de un proceso acumulativo, pero también puede correr el riesgo de consolidar un divorcio entre dos subsistemas, uno que satisfaga más las demandas de quienes jerarquizan la competitividad de las empresas, y otro que satisfaga las de la comunidad científica tecnológica. Sin la existencia de un ámbito de firme decisión estratégica, puede tender a reforzar las debilidades del sistema y a que proliferen orientaciones de las políticas elaboradas por las agencias de manera autónoma, que respondan más a necesidades de algunos actores a que una estrategia nacional de desarrollo. Siendo conscientes de esas limitaciones y manteniendo el rumbo hacia el fortalecimiento de ámbitos más potentes, la creación de dichas secretarías puede contribuir al continuo fortalecimiento de las políticas y de las capacidades estatales.

En síntesis

Uruguay ha experimentado un proceso de importante crecimiento económico y mejoras sociales, que ha ido de la mano de procesos de construcción institucional y desarrollo de capacidades necesarias para un proceso de desarrollo.

La actual coyuntura nos enfrenta a un cambio de contexto general, que impone dar nuevos pasos hacia la definición de estrategias de desarrollo y de construcción institucional.

Las propuestas en torno a un Sistema Nacional de Competitividad busca racionalizar y articular muchos esfuerzos dispersos, pero la falta de lineamientos generales de una estrategia de desarrollo y de una institucionalidad acorde a ello, hace que el SNC pueda verse como sustituto tanto de dicha estrategia como de la institucionalidad a ella asociada. Los riesgos de esta dirección no se reducen a la falta de una política más amplia, sino a la subordinación a la dinámica de la competitividad de otras esferas de política, como es el caso de la Ciencia, Tecnología e Innovación.