

Programa de Historia Económica y Social - Unidad Multidisciplinaria

LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES Y TECNOLÓGICAS DE LOS GOBIERNOS

PROGRESISTAS

LUIS BÉRTOLA

Documento On Line Nº 58

Noviembre 2019

documentos de trabajo

ISSN: 1688-9037



ISSN: 1688-9037

Título-clave: Documentos de trabajo (Programa de Historia Económica y Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)

Título-clave abreviado: Documentos trab. (Programa Historia Económica Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad Cienc. Sociales, Univ. Repúb)

© Programa de Historia Económica y Social – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Constituyente 1502, 4º piso.

Teléfono: (+598) 24136400 Fax: (+598) 24102769

Luis Bértola

Las Políticas Industriales y Tecnológicas de los Gobiernos Progresistas

Documento de trabajo nº 58

Noviembre 2019

ISSN: 1688-9037

Las Políticas Industriales y Tecnológicas de los Gobiernos Progresistas

Luis Bértola

Resumen

El trabajo aborda las políticas industriales y tecnológicas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay bajo los gobiernos de izquierda en las dos décadas recientes. Se busca identificar esas políticas, cuantificarlas en términos económicos y relacionarlas con el impacto sobre el crecimiento económico, los cambios en las matrices productivas, el desempeño de la productividad y la innovación. Se trata de un artículo de síntesis interpretativa, basado en diversos estudios nacionales.

Palabras clave: Ciclo progresista; ciencia, tecnología e innovación; políticas de desarrollo productivo

Códigos JEL: O25; O32; O43; O54

Las Políticas Industriales y Tecnológicas de los Gobiernos Progresistas

Luis Bértola

1. Introducción

En las décadas recientes, varios países latinoamericanos se movieron a la izquierda y eligieron diversos tipos de gobierno que podrían llamarse progresistas, si por ello entendemos de manera muy genérica el impulso de políticas que combinan en sus prioridades tanto el crecimiento económico, como la forma de gobierno democrática y la defensa de intereses populares asociados a políticas de bienestar e igualdad social.

Dentro de la diversidad del continente y de los ensayos de políticas progresistas, me voy a concentrar en los del Cono Sur, lo que, en este caso, incluye a Brasil. Los modelos impulsados en estos países, aun con importantes diferencias entre sí, guardan diferencias aún mayores con otros modelos, como los del llamado grupo del ALBA, con Bolivia, Ecuador y Venezuela. Las diferencias entre estos países tienen raíces históricas profundas. Estos cuatro países vivieron en los años de 1970 dictaduras posdemocráticas, resultado de la combinación de la crisis del modelo desarrollista y la confrontación entre movimientos políticos y sociales de izquierda y reacciones conservadoras y autoritarias combinadas con el liberalismo económico. Estos cuatro países están entre los que lograron mayores niveles de industrialización y transformación económico-social en general durante el período desarrollista y en los que la reacción autoritaria y liberal fue más dura. Cada uno con sus diferencias, mostró, durante la transición democrática, la existencia de fuerte institucionalidad democrática y sistemas de partidos políticos más modernos, con un menor peso de los liderazgos personalizados y una mayor participación de organizaciones sociales.

El abordaje de las políticas industriales y tecnológicas es de particular importancia. Los enfoques progresistas o de izquierda siempre han asociado los avances hacia una sociedad más igualitaria con cambios en las estructuras productivas, que dependen para

concretarse de políticas industriales. Estos cambios se orientan a la diversificación productiva, a cambios en las formas de inserción en la economía mundial y a cambios en las estructuras de poder económico, social y político. La justicia social necesita de cambios productivos y los cambios productivos deberían contribuir a la transformación social. A su vez, los cambios en las estructuras productivas demandan, entre el conjunto de políticas industriales, aquellas orientadas a fortalecer el desarrollo científico y tecnológico local, como precondition para la transformación de las bases de la competitividad internacional y como parte de un más amplio desarrollo social y cultural.

El trabajo aborda las políticas industriales y tecnológicas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay bajo los gobiernos de izquierda en las dos décadas recientes. Se busca identificar esas políticas, cuantificarlas en términos económicos y relacionarlas con el impacto sobre el crecimiento económico, los cambios en las matrices productivas, el desempeño de la productividad y la innovación. Se trata de un artículo de síntesis interpretativa, basado en diversos estudios nacionales, especialmente los contenidos en Cimoli et.al. (2017).

En la próxima sesión (2) se aborda sintéticamente el problema estructural del desarrollo de largo plazo de América Latina. En la sección 3 se hace una también breve caracterización del ciclo reciente de América Latina, más o menos coincidente con el ciclo progresista, y del contexto internacional en que se produjo. En la sección 4 se discute qué se entiende por política industrial y tecnológica y qué tipos de políticas e instrumentos serán considerados. En las secciones 5-8 se abordan las políticas aplicadas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, respectivamente. En la novena sección se concluye con una síntesis comparada.

2. Los problemas de largo plazo de América Latina

Los problemas del desarrollo latinoamericano son bien conocidos y han sido ampliamente analizados. Mi mirada está condensada en Bértola y Ocampo (2013). En síntesis, América Latina ha experimentado un proceso de largo plazo de divergencia con las economías desarrolladas, lo que quiere decir que, si bien ha crecido su población y su PIB per cápita, al igual que la expectativa de vida al nacer y los años de educación, se trata de un continente que no ha sabido aprovechar el potencial de desarrollo de su época. A ello se agrega el tener y reproducir una sociedad fragmentada y desigual. También se agrega la alta volatilidad económica, con la alternancia de períodos de rápido crecimiento y profundas

crisis, lo que termina impactando negativamente sobre la estabilidad institucional, generando precariedad y vaivenes en las políticas. Las principales explicaciones de estas tendencias pueden resumirse en un patrón de fuertes desigualdades en el acceso al poder económico, en un patrón de especialización productiva sesgado hacia la explotación de recursos naturales, cuya demanda y precios son altamente volátiles, en la debilidad del Estado y sus dificultades para establecer y hacer cumplir claras y creíbles reglas del juego, frente a actores poderosos nacionales e internacionales. La escasa innovación y la muy limitada integración regional producen una reafirmación del patrón de especialización productiva, con islas de alta productividad y amplios sectores de muy baja productividad.

3. El ciclo reciente y los gobiernos progresistas

El ciclo keynesiano de las economías desarrolladas tuvo su correlato en América Latina con el ciclo desarrollista. Ambos modelos fueron atacados por las políticas de liberalización económica y por las fuerzas en pro de la globalización. En América Latina, el ciclo de las llamadas reformas estructurales generó una fuerte apertura económica y altas tasas de crecimiento de las exportaciones, sin que se produjera un arrastre significativo del sector doméstico, profundizándose la llamada heterogeneidad estructural. Ese ciclo expansivo culminó con crisis muy profundas. Por otra parte, el modelo generó un importante aumento de la desigualdad, a lo que se sumó, en medio de la crisis de principios de siglo, un fuerte aumento de la pobreza y la indigencia.

El ciclo progresista puede ser visto como una reacción a este modelo de desarrollo, inestable y desigual, lo que, a su vez, fue favorecido por la consolidación de la democracia en la mayor parte del continente.

El ciclo progresista se produjo, sin embargo, en un contexto sumamente inesperado y paradójico. Mientras el pensamiento de izquierda permanentemente había enfatizado las limitaciones que imponía al desarrollo la estructura productiva y las formas de inserción internacional del continente, los gobiernos progresistas se enfrentaron a una totalmente inusual coyuntura favorable a nivel internacional. La expansión de China y otros países emergentes, con un modelo de industrialización temprana basada en un muy intenso uso de materias primas y con una población que accedía a mayores niveles de consumo, produjo un fuerte aumento de la demanda y precios de los productos primarios. A su vez, la existencia

de un afluente mercado de capitales con tasas de interés relativamente bajas, facilitó de manera importante las inversiones y el endeudamiento de los países en desarrollo.

Estas circunstancias externas mellaron las ideas de cambio estructural más profundo y de cambio en las formas de inserción internacional. Por el contrario, las señales del mercado fueron a favor de reforzar la histórica especialización productiva de América Latina y la reafirmación de patrones de intercambio comercial tradicionales. Junto con ello se debilitaron las ventajas de la integración económica regional, en tanto las ventajas del comercio en el período eran más bien del tipo interindustrial.

4. Políticas industriales y tecnológicas: definiciones

En este artículo se entiende la política industrial en un sentido amplio. En primer lugar, lo industrial refiere a un amplio espectro de políticas productivas, que van desde las agroindustrias, la industria manufacturera propiamente dicha, las industrias vinculadas a la producción de energía, de servicios de gas, agua, electricidad, a las industrias informáticas, creativas, etc. Esto es importante porque a veces se tiende a asimilar lo industrial a lo manufacturero. La industria manufacturera ha sido, es y seguirá siendo, desde mi punto de vista, estratégica para el desarrollo económico y central desde el punto de vista del cambio y difusión tecnológica. Sin embargo, no ha sido, ni será, el único motor del desarrollo económico, ni el principal, necesariamente, en todo momento.

Otra aclaración a realizar es lo que refiere a políticas transversales y políticas sectoriales, y a políticas de oferta y políticas de demanda.

Algunos autores sostienen que las políticas industriales son exclusivamente aquellas que tienden a cambiar el patrón estructural de la producción, es decir, la política industrial es esencialmente una política sectorial. Otros autores defienden la necesidad de la horizontalidad de las políticas, en el entendido de que es el mercado quien debe asignar los recursos y definir el patrón de especialización, siendo el rol de las políticas ofrecer un conjunto de herramientas que ayuden a superar las fallas de mercado. Las políticas sectoriales tienden a ser identificadas como políticas de oferta, en el sentido de que deben promover la oferta productiva en determinados sectores. Las políticas de demanda tienden a asociarse a las políticas transversales, en el sentido de que proveen herramientas para las demandas explicitadas por los agentes productivos. Aquí se adopta el punto de partida, siguiendo a Bértola et. al. (2018), de que la política industrial es un conjunto sistémico, que

comprende tanto a políticas sectoriales como a políticas horizontales. Más aún, la política industrial debe ser sistémica. Existe en algunos autores la idea de que las políticas sectoriales son más sofisticadas que las horizontales, de que se precisa un proceso de acumulación de capacidades para aplicar políticas sectoriales. Eso no es necesariamente así. Existen políticas sectoriales que son de muy sencilla aplicación, como, por ejemplo, no cobrar impuestos a determinadas actividades. También pueden existir políticas transversales sofisticadas, si implican diseños y evaluaciones específicas (Bértola et. al., 2018).

En este trabajo consideraremos a las políticas científico-tecnológicas como parte de la política industrial. El análisis, en este caso, será bastante superficial y nos limitaremos a ver algunos indicadores generales y a discutir algunos de los enfoques prevalecientes.

5. Las políticas implementadas en Argentina

En 2006, Baruj y Porta caracterizaron a las políticas industriales argentinas como la acumulación de “capas geológicas” de políticas. Las políticas industriales argentinas sufrían cambios importantes a partir de los cuales se creaban nuevas instituciones y herramientas, sin desmontar las anteriores. Lo sucedido durante la época Kirschnerista reafirma esta caracterización, como lo sostiene el posterior estudio de Lavarello y Saravia (2015) y los aún más recientes de Lavarello y Mancini (2017) y Arza et. al. (2018).

De todas formas, como señalan Arza et. al. (2018), las políticas desarrolladas en los períodos más cercanos son ejecutadas predominantemente por organismos de relativamente reciente creación, especialmente el Ministerio de Producción, donde se aloja la Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas (SEPYME), y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT), donde se aloja la ANPCyT.

En las décadas de 1980 y 1990, la política industrial argentina fue predominantemente de tipo horizontal, superponiéndose a las debilitadas políticas sectoriales y regionales de la etapa de la industrialización dirigida por el Estado. Lavarello y Mancini (2017) señalan la debilidad del Estado para ejecutar las políticas, ya que la superposición desarticulada de políticas e instrumentos deja al Estado en posición de debilidad frente a los diferentes actores económicos. Igualmente, entrada la década de 1990, se crea la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), que constituiría un germen de un nuevo tipo de andamiaje institucional para la promoción de políticas industriales.

En el marco de la profunda crisis que viviera Argentina con el cierre del ciclo neoliberal, la principal medida de estímulo al desarrollo industrial implementada por la nueva administración fue muy similar a una de las principales políticas de los años de 1950 y 1960: los tipos de cambio múltiples. Dados los diferentes contextos de control del mercado de cambios, la forma que adoptaron los tipos de cambio diferenciados en el siglo XXI fue la de las más bajas alícuotas de derechos de exportación que pagaban los bienes de origen manufacturero que los de origen primario.

Esta política reprodujo la vieja contradicción entre agro e industria manufacturera, y entre campo y ciudad, y es un ejemplo claro de una política sectorial, de fomento a la industria, que no requiere especial sofisticación para su implementación. Se trata de un estímulo genérico para determinado sector, que no discrimina entre el potencial de diferentes actividades y que no contiene mecanismos de evaluación de resultados, más que el explícito de que más se beneficia quien más exporta. Como muestran estudios de CEPAL, reproducidos por Lavarello y Mancini (2017), la alícuota pagada por las exportaciones industriales se mantuvo estable, mientras aumentaban las de los sectores primarios. Las primeras pasaron de ser la tercera parte de las segundas en 2003-2006 a menos de una octava parte en 2010-2013.

Entre inicios de la década y 2010-2013, el apoyo a la industria, bajo diferentes formas, pasó de 0,9 a 1,4% de un PIB que, a su vez, creció mucho. Como muestra el Cuadro 1, las medidas macroeconómicas representaron, hacia 2010-2013, aproximadamente el 23% de los apoyos a la industria, partiendo de un nivel de cero. Esto quiere decir que las $\frac{3}{4}$ partes de la política utilizó otros instrumentos. Las políticas horizontales fueron las que más se contrajeron en términos relativos, y un poco menos las sectoriales (siempre en términos relativos), mientras que los llamados grandes proyectos fueron otra área de políticas en expansión, llegando al 20%, aunque aún lejos de las políticas regionales.

Desde el punto de vista de las áreas de política, los incentivos fiscales y arancelarios se mantuvieron como el más importante, aunque reduciendo de manera significativa su peso, en tanto las políticas de financiamiento y de I+D a las empresas fueron los que más se expandieron.

A estos cambios de estructura contribuyeron dos novedades a partir de 2010. En el marco de la desaceleración económica, en parte producto de la crisis internacional, se fortalecieron las políticas de apoyo a empresas públicas y se promovió cambios en la Carta

Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), que le permitían involucrarse directamente en actividades de respaldo al sector productivo.

Estas nuevas políticas, como señalan Lavanelli y Mancini (2017), estuvieron inspiradas, más que en una estrategia de desarrollo de largo plazo, en la necesidad de promover acciones que contribuyeran a revertir la fase negativa del ciclo económico, a partir de la crisis global, por lo que tuvieron un carácter más bien de corto y mediano plazo, lo que las hizo aún más similares a las políticas de los años de la industrialización dirigida por el Estado.

A su vez, se intentó promover cambios en las políticas de incentivo al desarrollo regional de la década de 1990, revirtiendo los beneficios otorgados a actividades de ensamblaje, que impactaban muy negativamente en la producción nacional de insumos, como en el caso de la producción de autopartes. Las nuevas iniciativas buscaban poner énfasis en el desarrollo de actividades intensivas en tecnología, software y de producción de bienes de capital.

Uno de los procesos de maduración más importante de las políticas fue la implementación de un plan nacional de ciencia y tecnología desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT). Partiendo de un conjunto de políticas horizontales de la década de 1990, se avanzó hacia la promoción de industrias transversales para, a partir de 2010, dar otro paso hacia políticas sectoriales con énfasis en la generación de capacidades tecnológicas. Según Lavanelli y Mancini, estas políticas orientadas a la creación de fondos sectoriales, si bien constituyen un avance, se han limitado al desarrollo de actividades de tipo genérico sin articularse con sectores estratégicos, como los aeroespaciales y nucleares, y han estado desconectadas del subsistema público de generación de tecnología.

Cuadro 1: Estructura de los estímulos a la industria en Argentina, 2004-2013

	2004-2006	2010-2013
Macro	0	23
Horizontal	54	22
Regional	28	30
Sectorial	9	5
Grandes proyectos	9	20
	100	100
CyT	3	4
Formación	2	3
Capacidades I+D empresas	3	13
Incentivos fiscales y arancelarios	70	46
Financiamiento	16	28
Compra pública	5	6
	100	100
% PIB	0,87	1,4

Elaboración propia en base a Lavanello y Mancini (2017) con datos de CEPAL, Buenos Aires.

Como se dijo, ante la crisis internacional la política industrial se profundizó, ampliándose la variedad de instrumentos aplicados. Las principales novedades fueron las medidas comerciales de protección a la industria, las compras públicas de productos de alta tecnología, y el “abordaje estratégico de la propiedad intelectual y del uso del marco regulatorio en productos con potencial de imitación creativa” (Lavanello y Mancini, 2017).

Las diferentes medidas implementadas en materia de comercio eran de tipo paraarancelario y pasaban por poner procesos burocráticos, a veces complicados, de aprobación de partidas de importación, cuyos resultados eran inciertos. De esta forma, se buscó tanto proteger a la industria nacional, como contribuir al equilibrio de la balanza de pagos. Estas medidas se combinaron con una atmósfera de tono nacionalista un tanto subido y recuerdan en buena medida las políticas industriales de los años 60, en forma y en espíritu. Las políticas de compras públicas se vincularon muy predominantemente al área de la salud. Los grandes proyectos tuvieron que ver con las áreas aeroespaciales, de energía nuclear y de energía, especialmente a partir de la nacionalización de REPSOL, áreas en las que se buscó apoyar el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas.

Este conjunto de políticas se plasmó finalmente en un el Plan Estratégico Industrial (PEI) y el Plan Argentina Innovadora (PAI), ambos a 2020. Como veremos, el PEI tuvo ciertas similitudes con lo hecho en Uruguay con los Consejos Sectoriales Tripartitos. La idea

era comenzar por la solución de cuellos de botella a partir del encuentro entre diversos actores de las cadenas productivas. Los resultados a alcanzar no dependerían de elecciones estratégicas (de hecho, el plan cubría la mayor parte de los sectores industriales) sino de las capacidades específicas de cada sector para acordar políticas y acciones. A diferencia del PEI, el PAI tuvo objetivos y metas más articuladas y se basó en acumulaciones previas de agencias, como la Agencia Nacional de Políticas Científicas y Tecnológicas (ANPCyT), que logró una mayor definición de áreas estratégicas. Al igual que en el caso de Uruguay, estos planes encontraron limitaciones en el plano del liderazgo de las políticas al más alto nivel, lo que, entre otras cosas, se evidencia en la poca articulación entre ambos planes y entre las políticas de apoyo al desarrollo de tecnologías genéricas -como software, nano y TIC-, por un lado, las áreas estratégicas de desarrollo del Estado, por otro, y las iniciativas del PEI, por otro.

Arza et. al. (2018) estiman que, entre 2010 y 2015, solamente el 0,3% del Presupuesto Nacional fue dedicado a políticas de desarrollo productivo y que éste presupuesto estuvo predominantemente orientado a las PYMEs bajo el formato de aportes no reembolsables y sin predominante orientación al cambio estructural. Alegan que, a pesar de la enorme carencia de información para poder evaluar estas políticas, es posible sostener que ellas tuvieron un impacto positivo en la innovación, generación de empleo y exportaciones, aunque no se puedan constatar claros resultados en términos de productividad.

En síntesis, durante el período Kirschnerista las políticas industriales desarrolladas confirmaron una trayectoria de largo plazo de acumulación de capas geológicas de políticas, aumentando la variedad del ecosistema institucional, sin que ello signifique una ventaja en términos evolutivos. Por el contrario, reafirma la coexistencia de un conjunto no articulado de subsistemas, que hace muy difícil la evaluación del conjunto, al igual que la evaluación de políticas específicas, dada la falta de información. Sin embargo, puede constatar la maduración de políticas sectoriales de envergadura y de planes de largo plazo, como la promoción de sectores genéricos, de empresas públicas en áreas estratégicas y políticas de innovación. Sin embargo, y aun cuando los recursos asignados a las políticas crecieron en relación al PIB, la parte presupuestal siguió siendo baja y los cambios en la coyuntura internacional reforzaron las tendencias hacia políticas de tinte nacionalista y de corto plazo, en perjuicio de políticas de más largo plazo y de mayor proyección internacional. A su vez,

se mantuvo una importante desarticulación entre las diferentes políticas, lo que bien describe el concepto de las capas geológicas.

Estas políticas, en buena medida, fueron dependientes de la coyuntura internacional favorable. Muy en particular las basadas en los tipos de cambio diferenciales. El cambio de coyuntura no solamente ha generado cambios políticos de envergadura, sino también han reducido el espacio fiscal para hacer política industrial. Hoy vivimos una situación extremadamente crítica y una reversión notoria de muchos de los avances logrados. La degradación del MINCyT es un ejemplo muy ilustrativo. A la vez, se confirma la tendencia de largo plazo de fuertes fluctuaciones económicas y políticas que dificultan la concreción de estrategias que puedan dar frutos en el largo plazo.

6. Las políticas implementadas en Brasil

Brasil experimentó un prolongado proceso de industrialización desde la Segunda Guerra Mundial hasta entrada la década de 1970, proceso durante el cual logró acortar moderadamente las distancias con el mundo desarrollado, a pesar del rápido crecimiento de éste. Un reciente estudio muestra que, durante esas décadas, la industria brasileña hizo un gran proceso de acorte de distancias en la productividad industrial con respecto a Suecia, un país muy avanzado (Lara y Prado, 2018). Este proceso se basó en una potente construcción institucional para el desarrollo de políticas industriales (Suzigan, 1996; Suzigan y Villela, 1997) que, en general, dieron los mencionados buenos resultados.

La crisis de la deuda, los cambios en los paradigmas tecno-económicos y los cambios de orientación política de los años '80 y '90, llevaron progresivamente a confinar las políticas industriales y de ciencia y tecnología a espacios limitados y a prácticamente dismantlar la construcción institucional del período anterior. A su vez, se inicia un fuerte proceso de desindustrialización, en el que se mantienen algunos núcleos competitivos, pero que desmontan las cadenas productivas de aprovisionamiento, de una manera que ha sido calificada como desindustrialización precoz.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas de desarrollo productivo fueron principalmente de tipo horizontal, orientadas a la mejora de la eficiencia, la productividad y la competitividad, mediante el *Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade* (PMQC) e incentivos fiscales, mediante los respectivos programas de apoyo tecnológico a la industria y a la agricultura.

Recién hacia fines de los años '90 reaparecen las políticas sectoriales mediante la formación de 14 fondos sectoriales de ciencia y tecnología, que, conjuntamente con otros dos fondos horizontales, conforman el *Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*.

Con el ascenso del *Partido dos Trabalhadores* al gobierno el 1° de enero de 2003, y especialmente a partir de 2004, se produce un giro importante de las políticas industriales y tecnológicas. Es posible identificar tres grandes planes: en 2004 se pone en marcha la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE); en 2008 la anterior fue sustituida por la Política de Desarrollo Productivo (PDP) y a partir de 2011 aparece el Plan Brasil Maior (PBM).

Cuadro 2. Resumen de la evolución de los planes industriales en Brasil (2004-2014)

	2004-2008 PITCE	2008-2010 PDP	2011-2014 PBM
Objetivos	Fortalecimiento y expansión de la base industrial brasileña por medio del incremento de la capacidad innovadora de las empresas	Fortalecimiento de la economía del país, crecimiento sostenido, e incentivo a la exportación.	Promoción de la competitividad de la industria en los mercados interno y externo por medio del impulso a la innovación.
Eje Central	Visión estratégica de largo plazo hacia la innovación y la agregación de valor a procesos, productos y servicios de la industria nacional.	Diálogo con el sector privado y el establecimiento de metas para permitir el permanente monitoreo.	Integración de varios instrumentos y órganos del Gobierno Federal cuyas iniciativas miren hacia la generación de empleos e ingresos.
Líneas de acción	Horizontales, innovación y desarrollo tecnológico, inserción internacional, exportaciones,	Macro-metas: acelerar la inversión fija, estimular la innovación, ampliar la inserción	Originariamente prevé un conjunto de medidas horizontales,

	<p>modernización industrial, ambiente institucional.</p> <p>Sectores estratégicos: software, semiconductores, bienes de capital, fármacos y medicamentos.</p> <p>Actividades portadoras de futuro: biotecnología, nanotecnología y energías renovables.</p>	<p>internacional de Brasil e incrementar el número de MIP y MEs exportadoras.</p>	<p>verticales e integradoras, las cuales serían complementadas a lo largo del período 2011-2014 a partir del diálogo con el sector productivo.</p>
--	---	---	--

Fuente: Laplane y Laplane (2017, Cuadro V.1).

Durante la vigencia del PITCE, como se desprende claramente del cuadro anterior, las políticas mantenían cierta continuidad con las anteriores, con un énfasis en las horizontales. A pesar de ello se definían algunos sectores estratégicos y portadores de futuro, de tipo transversal y genérico. Igualmente se avanzó en la coordinación de acciones, mediante la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) y de su instrumento, la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI). A su vez, viejas organizaciones, como el BNDES y la FINEP ven reforzados sus recursos y campos de accionar.

El período se caracterizó por la incipiente vinculación explícita entre desarrollo productivo, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Sin embargo, en todos los planos las políticas industriales fueron de poco impacto y bastante desarticuladas, y los logros se produjeron principalmente en la reconstrucción de instituciones y capacidades del Estado.

La transición a la PDP estuvo determinada por tres factores: el contar con una muy fortalecida institucionalidad, el contar con recursos debido al muy buen desempeño de la economía durante los años anteriores y el cambio del escenario internacional, debido a la crisis financiera internacional. En este contexto se buscaba robustecer las capacidades industriales, contribuir a estabilizar la balanza de pagos y asegurar la provisión de bienes y servicios de calidad a amplios sectores de la población.

Los instrumentos aplicados fueron sumamente amplios, desde las tradicionales medidas financieras (créditos, subvenciones inversión de riesgo, exoneraciones fiscales), hasta la expansión de programas de compras públicas de fuerte impacto. Un ejemplo es el sector de la salud. A su vez, fueron más vagas las elecciones sectoriales en el sentido de ampliar el abanico de políticas y sectores hacia una óptica de sistemas productivos complejos.

La coordinación de estas políticas estaba radicada en el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC), que cuenta con una secretaría ejecutiva, con participación de diversos organismos, y un Consejo Gestor presidido por el Ministro de DIC.

Los Laplane sostienen que la coyuntura económica adversa dificultó el pleno despliegue de este plan que, además, se mostró poco flexible y ágil para responder a los desafíos que ponía la crisis internacional. Este relativo fracaso fue lo que determinó el rápido cambio hacia el Plan Brasil Maior.

El **Plan Brasil Maior** fue una respuesta a la ralentización del crecimiento, la crisis internacional y el fuerte impacto de la competencia de las importaciones chinas sobre varias industrias brasileñas. Puede decirse que es parcialmente una vuelta a un esquema de protección de la industria para el mercado interno, junto a la promoción de cadenas exportadoras, la profundización del enfoque de las cadenas productivas y nuevos esfuerzos para abaratar los costos de la producción y facilitar el crédito. Junto a la persistencia de una mirada de desarrollo de largo plazo, aquí aparece muy nítida la necesidad de buscar estímulos para el repunte de la actividad industrial en el corto plazo y la búsqueda de equilibrar las cuentas externas.

Como se ha dicho antes, los gobiernos progresistas convivieron con un boom de la demanda y precios de los *commodities*, que generó una apreciación del tipo de cambio, abaratamiento de las importaciones y debilitamiento de sectores exportadores con relativamente baja competitividad. La estrategia de captar inversiones con renuncia fiscal y un manejo discutible de la deuda pública, que generaba mantenía altas tasas de interés, limitaron el espacio fiscal para estimular nuevas políticas.

El PBM confiaba en la gran magnitud del mercado interno brasileño, con la ventaja de los superávits que generaba el sector primario. A su vez se confiaba en un núcleo de empresas innovadoras con capacidad de dar saltos a mayores niveles de complejidad y

productividad. A su vez, se habían ido desarrollando capacidades científicas, que podrían estimular y potenciar la transformación industrial.

A pesar de todo eso, la política industrial no logró revertir la desindustrialización y, al cambiar la coyuntura de precios y demanda de los *commodities*, la inercia de la tendencia al aumento de las importaciones generada por el crecimiento económico, presionó sobre la balanza de pagos. El desbalance de las estructuras de las exportaciones e importaciones, a favor de los *commodities* la primera y a favor de los bienes industrializados de alto contenido tecnológico, la segunda, no hizo más que profundizarse.

Entonces, siguiendo a Laplane y Laplane (2017), podríamos decir que la transición del PITCE a la PDP se produjo en un contexto de bonanza económica y maduración de la institucionalidad, y puso el foco en el largo plazo, la sustentabilidad ambiental y la inclusión social. Sin embargo, el cambio de coyuntura internacional forzó la transición hacia el PBM, donde el componente anticíclico de la política pasó a ser el dominante, aunque existiera una visión optimista sobre la posibilidad de mantener una trayectoria de crecimiento inclusivo e innovador.

Hoy sabemos cómo se cerró este ciclo y conocemos al triunfador de la elección presidencial de 2018, que constituye un paso más en el proceso de reversión de las políticas anteriores. Aún es incierto el devenir, cuán liberales serán las políticas de Bolsonaro y cuánto se desmontarán las distintas políticas de desarrollo productivo. De lo que no cabe dudas, es que el componente de inclusión social, elemento indiscutible de los gobiernos progresistas, será claramente revertido.

7. Las políticas implementadas en Chile

La dictadura de Pinochet llevó adelante una política de apertura económica unilateral, apostando al desarrollo de los sectores con ventajas comparativas estáticas, mediante una política que promovió cambios importantes de los precios relativos, a través de radicales cambios de tipo político y social. Así prosperaron actividades exportadoras que venían arrastrando dinámica desde la década de 1960, como la producción frutícola, y la producción de harina de pescado.

La crisis de la deuda forzó a tomar medidas de estímulo a las exportaciones mediante mecanismos tradicionales, como subvenciones, acceso al crédito, etc., siempre en el marco de políticas horizontales.

La definición de progresismo resulta un tanto compleja al evaluar los gobiernos de la Concertación en Chile. De manera amplia, el modelo chileno apostó más a la democratización política, muy lenta por cierto, y al crecimiento económico, que a la distribución del ingreso y el desarrollo del estado social. El segundo gobierno de Bachelet se inicia con declaraciones de la presidenta sobre la necesidad de abordar los problemas de la desigualdad, reconociendo que los gobiernos anteriores de la concertación no habían atacado con decisión es problema. Es el segundo mandato de Bachelet que pone con fuerza la agenda social sobre la mesa, paradójicamente en un momento en el que el ciclo de bonanza liderado por el precio de las *commodities* había cambiado de fase, lo que le generó grandes dificultades para cumplir con su agenda y contribuiría a su posterior derrota electoral.

Los gobiernos de la Concertación de la década de los '90 apuntaron al desarrollo de capacidades competitivas más allá de las ventajas comparativas estáticas y destacaron la importancia de la innovación como fuente de aumento de la productividad, agregando énfasis en las pequeñas y medianas empresas. Como señalan Álvarez y Sutin (2017), el enfoque predominante era el de aplicar políticas focalizadas a superar las fallas de mercado, con un enfoque horizontal sin prioridades sectoriales, orientados a satisfacer las demandas reveladas por las empresas, con cofinanciamiento empresarial, asignados por cuerpos colegiados de integración pública y privada. Igualmente se destaca la virtual desaparición de instrumentos crediticios. El resultado de estas políticas fue el de mantener el perfil exportador, sin avances en la diversificación de las exportaciones y con retrocesos en términos de la capacidad de las industrias domésticas de competir con las importaciones industriales.

Tal vez pueda sostenerse que el perfil progresista de los gobiernos de la Concertación haya sido más manifiesto durante los tres gobiernos del Siglo XXI: los de Lagos y los de Bachelet.

Durante la primera década del siglo XXI se producen cambios muy importantes en materia de política industrial y de ciencia, tecnología e innovación. Las mejoras van tanto en la dirección de fortalecer, profundizar y diversificar políticas existentes, como en la ampliación de las políticas hacia lo que algunos llamarían política industrial propiamente dicha, es decir, hacia las políticas sectoriales. Al igual que en los casos ya discutidos de Brasil y Argentina, en el caso chileno vemos cómo confluyen lineamientos estratégicos inspirados en concepciones teóricas diferentes a las prevalecientes en la década del '90, y

los cambios en la coyuntura internacional, que fueron forzando la adopción de políticas anticíclicas.

La creación del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) buscaba dar una orientación estratégica a las políticas de ciencia, tecnología e innovación, que serían, en buena medida, financiadas mediante el Fondo de Innovación para la Competitividad. En el plano de la formación se crean programas de becas y apoyo a la formación de centros de excelencia. A su vez, las políticas de crédito tributario para la innovación se combinaron con apoyos sectoriales específicos.

Según Álvarez y Sutin estas políticas fueron resultado de la convergencia de varios factores: la toma de conciencia de las oportunidades que abrían las TIC y la biotecnología, las preocupaciones generadas por la crisis asiática y la ralentización del crecimiento, las experiencias de políticas innovadoras en otros países con bases de recursos naturales, como Finlandia, Nueva Zelanda y Australia, y la propia acumulación de experiencias por las agencias chilenas en materia de políticas de clústers de servicios globales y atracción de inversiones de alta tecnología en áreas específicas.

El ciclo progresista chileno se interrumpió con el gobierno de Piñera. Álvarez y Sutin caracterizan esos años de gobierno, 2010-2014, de forma breve y precisa, por lo que me permito citarla, a pesar de su extensión:

“Las medidas adoptadas por el gobierno de Sebastián Piñera marcan una involución en el proceso de desarrollo que las políticas industriales y tecnológicas habían experimentado en los 20 años anteriores. Las autoridades del Ministerio de Economía y la CORFO, declarando su oposición a cualquier tipo de selectividad sectorial en el manejo de la política de desarrollo productivo, clausuran las políticas de clúster y de atracción de inversiones de alta tecnología, impidiendo su pleno despliegue. Alternativamente ponen su foco en fortalecer los programas de emprendimiento innovador... y una ampliación del alcance del sistema de crédito fiscal para la innovación empresarial, instrumento fiscal tirado por la demanda por excelencia... aun cuando el país alcanza recaudaciones tributarias récord provenientes del impuesto especial a la minería, no se utilizan estos recursos en el robustecimiento de los programas de ciencia, tecnología e innovación...”

En pocas palabras, es muy nítida la identificación de estas políticas con las prevalecientes en los años '90 y antes, así como la tendencia de las políticas de los gobiernos progresistas a promover, complementariamente, políticas sectoriales y más sistémicas.

Por ello, no resulta sorprendente el giro que intentó darle el segundo gobierno de Bachelet a las políticas industriales, con el objetivo de impulsar la diversificación de la actividad económica, mediante el impulso a sectores estratégicos. A su vez, esta nueva política partía del diagnóstico de que la estructura productiva existente no podría permitir sostener altas tasas de crecimiento económico, volviendo así a las raíces del pensamiento progresista latinoamericano, aunque limitándose a la búsqueda de diversificación a partir de áreas en las que se cuenta con ventajas comparativas naturales.

A estos efectos, se crea el Fondo de Inversiones Estratégicas (FIE) en el ámbito del Ministerio de Economía, para financiar la producción de bienes y servicios públicos que potencien la realización de grandes proyectos de alto potencial de crecimiento y generación de empleo.

A su vez, la CORFO y el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo reciben la instrucción de identificar y formular programas de sectoriales y temáticos, lo que luego adoptó el formato de Programas Estratégicos de Transformación Inteligente (PIEE), que comenzaron abarcando al sector de energía solar, de industrias inteligentes, la minería del cobre de alta ley, industria de la construcción sustentable y alimentos saludables. Por otra parte, la nueva Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera se propuso realizar una búsqueda activa de inversiones en sectores estratégicos de la economía.

El segundo gobierno de Bachelet llegó cuando el ciclo había cambiado, los recursos para hacer políticas disminuían y se conjugaban las demandas sociales y productivas. La economía chilena, a pesar de su rápido crecimiento de las últimas décadas, no escapó a la dinámica general de la región. Un reciente informe de la OECD señala el estancamiento de la productividad total de los factores, el notable deterioro de la productividad del sector minero, muy limitados avances en la diversificación de las bases productivas, una fuerte concentración en actividades de baja productividad, y una fuerte concentración de la riqueza y los recursos económicos. Todo ello configura, según el informe, un cuadro de fuertes debilidades estructurales (OECD, 2018).

El plan económico del nuevo gobierno de Piñera no alienta esperanzas de cambios en las políticas de transformación productiva. Sus ejes programáticos pasan por introducir reformas fiscales y laborales, que limitarán la capacidad del Estado de llevar adelante nuevas políticas productivas. El énfasis en favorecer la inversión y la rentabilidad habrá de reafirmar las tendencias de concentración del ingreso y la riqueza y el poder de grupos ya tradicionales,

con lo que configura una clara regresión de las metas de los gobiernos progresistas en materia de políticas sociales, a lo que contribuye la disgregación política de las fuerzas de la izquierda chilena.

8. Las políticas implementadas en Uruguay¹

Mientras el ciclo progresista ha culminado drásticamente en los tres países tratados anteriormente, Uruguay sigue teniendo un gobierno de izquierdas, con posibilidades de ser reelecto en 2019. Por lo tanto, estamos tratando un ciclo que aún está abierto.

El contexto actual de la economía uruguaya está marcado por el cierre de un ciclo económico que comenzó en 1998. El relativamente rápido crecimiento de la década de 1990 desembocó en una profunda crisis, de la que el país comenzó a recuperarse desde 2003, alcanzando los niveles de precrisis hacia 2007 y manteniendo altas tasas de crecimiento hasta 2013. A partir de entonces se vive una fuerte desaceleración, que actualmente amenaza con convertirse en estancamiento.

El ciclo se ha caracterizado por un excepcional crecimiento de las exportaciones, explicado en buena medida por una coyuntura muy favorable de precios de los bienes exportables (especialmente en el quinquenio 2009-2013) y condiciones igualmente favorables de acceso al financiamiento externo y captación de inversión extranjera.

Sin embargo, los cambios constatables en la estructura productiva y en la estructura de las exportaciones no han logrado alterar el patrón histórico que ha mostrado la economía uruguaya. El crecimiento fue más bien extensivo y no se constata un proceso de convergencia internacional en términos de productividad. Puede sí constatarse comportamientos muy dispares de la productividad, agudizando la heterogeneidad estructural de la economía (Bértola, 2016).

La era progresista uruguaya está signada por los gobiernos del Frente Amplio (FA), una fuerza política que alberga una importante diversidad de corrientes de pensamiento, que coinciden en un conjunto de definiciones programáticas. A la diversidad de orientaciones en el seno del FA se suma la complejidad de un aparato estatal que no siempre encuentra un liderazgo nítido y que ofrece muchos espacios de autonomía en diferentes ministerios,

¹ Esta sección presente una síntesis de Bértola y Lara (2017) y en Bértola et.al. (2018).

organismos descentralizados, Entes Autónomos, agencias, gobiernos departamentales, etc. Por ello, es difícil encontrar una nítida orientación.

De todas formas, se puede identificar tres grandes orientaciones sobre política industrial.

El paradigma predominante durante los ya casi completos tres gobiernos del Frente Amplio, 2005-2018, entiende que el gobierno debe priorizar políticas transversales, atendiendo al cumplimiento de las reglas del juego, favoreciendo un clima favorable a las inversiones, atrayendo lo más posible la inversión extranjera mediante políticas de exenciones tributarias y creación de diversos tipos de zonas francas. Ello se complementa con una mirada muy crítica de los acuerdos comerciales regionales, por lo que se prioriza la promoción de acuerdos de libre comercio fuera de la zona. Esta mirada tiene implícita la idea de que el patrón de especialización productiva vigente no es un problema central del desarrollo y que, si bien se entiende que el desarrollo conduce a su superación, esta superación no será resultado de políticas sectoriales para lograrlo, sino fruto del propio proceso de acumulación de capital y crecimiento económico. Así, el cambio estructural es un resultado *ex-post*, y no una condición *ex-ante*. Entonces, al momento de hacer apuestas sectoriales, se opta por el apoyo a lo actualmente existente: el sector primario-exportador, el turismo y el conjunto de servicios, logística e infraestructura en los que ellos se apoyan.

Un segundo paradigma tiene muchas coincidencias con el anterior en materia de políticas industriales y especialización productiva, pero aboga por menores beneficios al capital y políticas redistributivas más agresivas. Ve las bases productivas del país ligadas a los sectores agroexportadores, y no ve en ello necesariamente un problema. Sin embargo, entienden que una buena parte de las ganancias de estos sectores constituyen rentas, que deben ser apropiadas por el Estado y distribuidas para la mejora de la calidad de vida de la población. Este enfoque se muestra muchas veces reacio a desarrollar políticas productivas que puedan conducir a la captación de rentas por capitalistas poco eficientes.

Finalmente, existe un difuso grupo de opiniones que pone mayor énfasis en la necesidad de promover cambios en la estructura productiva para poder alcanzar mayores niveles de crecimiento, a la vez que se enfatiza que esos cambios pasan por agresivas políticas educativas, de ciencia, tecnología e innovación, por más enérgicas apuestas sectoriales y por un activo rol de las empresas públicas en la articulación de una estrategia de transformación productiva. Igualmente se sostiene que las facilidades otorgadas a las

inversiones de capital han sido excesivas y poco condicionadas, que el crecimiento reciente se ha basado en un aumento de precios internacionales que han generado rentas excepcionales que no han sido, más que en muy pequeña medida, movilizadas por la sociedad para la promoción de estrategias de desarrollo productivo, que reviertan las tendencias a la primarización. Si bien estos enfoques coinciden en que es importante apostar al desarrollo tecnológico y al agregado de valor en las cadenas agroexportadoras, enfatizan que las políticas industriales deben trascender esos sectores y apostar, a largo plazo, al desarrollo de nuevos. De la misma manera, sin abandonar la idea de un regionalismo abierto, estos sectores dan un mayor peso al entorno del MERCOSUR como ámbito para el desarrollo de políticas de diversificación productiva.

Una característica central de las políticas implementadas fue el rol central otorgado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la conducción del conjunto de la estrategia económica. La consecuencia más importante de esto fue la subordinación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) al MEF especialmente en lo referente a lo presupuestal, y la pérdida de peso del componente de planificación de la OPP. En el segundo gobierno del FA, la OPP, respondiendo a sectores más cercanos a la segunda de las orientaciones presentadas anteriormente, adquirió mayor autonomía, generándose muchas instancias conflictivas en el seno del gobierno, aunque sin lograr quebrar la hegemonía detentada por el MEF, dominado por los lineamientos de la primera de las visiones presentadas anteriormente.

A lo largo del ciclo progresista no ha existido una instancia fuerte de gobierno, que concentrara el desarrollo e implementación de una estrategia de transformación productiva. Las políticas productivas se siguieron desarrollando principalmente a través de los ministerios respectivos. Sí se realizaron esfuerzos importantes de coordinación de políticas entre distintos ministerios, mediante la creación de Gabinetes Ministeriales. De particular interés fue el Gabinete Productivo, que nucleó al MEF, OPP, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio Industria, Energía y Minería (MIEM) y el Ministerio de Turismo y Deportes (MTD). También destaca la creación del Gabinete de la Innovación, coordinado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) e integrado por el MEF, OPP, MIEM y MGAP. Estos gabinetes, sin embargo, no tuvieron una presencia fuerte y tendieron a delegar sus funciones a niveles de mando inferiores, en los que o bien se

desdibujó la acción interministerial (Gabinete Productivo) o bien se generó una creciente autonomía hacia las agencias.

De esta manera se produjeron un conjunto de desarrollos parciales y sectoriales, sin una fuerte articulación. Se elaboró, por ejemplo, un Plan Estratégico Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (PENCTI), que no tuvo seguimiento, ni metas claras ni recursos, y que no estaba articulado a un plan nacional de desarrollo. También fue importante la puesta en marcha de los Consejos Sectoriales Tripartitos que buscaban articular los sectores industriales con el conjunto del tejido productivo, pero esa fue una estrategia que quedó circunscripta al MIEM en base a importantes esfuerzos de liderazgo personal. De la misma manera las empresas públicas, a falta de orientaciones productivas más generales, tendieron a desarrollar ambiciosas estrategias de desarrollo, que en algunos casos fueron exitosas, pero que generaron desencuentros importantes con otras áreas de la gestión pública. En otros casos los resultados no fueron buenos (PLUNA, ANCAP).

En el presente período de gobierno se creó la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad, Transforma Uruguay (TU), que ha venido desarrollando una intensa tarea de coordinación y articulación de distintas políticas. Sin embargo, se trata de una estructura aún débil, con poco respaldo político y se siguen notando la falta de liderazgo al más alto nivel y las serias dificultades para armonizar las diferentes políticas, debido a la excesiva autonomía de distintas instancias de decisión. A su vez, se creó una raquítica Secretaría de Ciencia y Tecnología, que, si bien está trabajando de manera coordinada con TU, no cuenta con recursos ni mayor respaldo político, y aparece como una concesión hecha a la comunidad científica. Finalmente, después de idas y vueltas, en el actual gobierno se ha vuelto a crear la Dirección de Planificación (DP) en el seno de la OPP, que con relativamente muy pocos recursos intenta avanzar hacia diagnósticos prospectivos y una Estrategia Nacional de Desarrollo. Sin embargo, la elaboración de dicha estrategia podrá tener algunos resultados recién al final del período de gobierno, y su continuidad en el futuro no está garantizada.

A pesar de estos cambios, la estrategia dominante parece seguir siendo la de profundizar el modelo que se viene siguiendo, haciendo énfasis en la gestación de nuevos acuerdos comerciales para llegar a más regiones y países con los mismos productos. A la vez, se busca equilibrar los desequilibrios externos mediante una profundización de la

estrategia de atracción de capitales extranjeros, que, como se ha visto, han reducido significativamente su afluencia al país.

De manera muy tímida, el ciclo expansivo reciente, que coincidió con los gobiernos del Frente Amplio, mostró una creciente y progresiva presencia de las políticas industriales. La acumulación en esa dirección fue de la mano de la reconstrucción de capacidades estatales para desarrollar políticas, capacidades que estaban fuertemente debilitadas, en especial después de la crisis de 1998-2002.

Sin perjuicio de ello, en la última década se han llevado adelante políticas industriales, tanto bajo la modalidad de colaboración público–privada con énfasis en determinadas cadenas productivas, como diversas políticas transversales (por ejemplo, para fomentar la inversión o las exportaciones), que en general aplicaron diversidad de mecanismos tributarios. En paralelo, se fue constituyendo una nueva institucionalidad para la administración de estas políticas, o en algunos casos, modificando las agencias o institutos preexistentes. De hecho, el cambio de gobierno en 2010 implicó cambios de énfasis bastante importantes en estas materias, hecho que se reitera en 2015, cuando se plantea la creación TU.

Las políticas industriales han recuperado, entonces, cierto vigor en la década reciente. Aun así, puede sostenerse que mantienen un peso relativamente débil, principalmente en lo que refiere a la institucionalidad que las diseña y monitorea, y al grado de interacción público–público y público–privada asociada a la evaluación continua y adaptación en base al aprendizaje.

Hay diferentes discursos en el elenco de gobierno, acerca de la necesidad de promover diversificación productiva. Las políticas han estado predominante orientadas a la captación de inversión extranjera, aunque no sea explícito en sus orientaciones. La idea de complementar estas políticas con otras orientadas a la articulación de empresas nacionales con las extranjeras, así como, de manera más general, la participación de empresas nacionales dentro de cadenas globales de valor, y el escalamiento hacia tareas de mayor intensidad en conocimiento dentro de dichas cadenas, ha ido ganando terreno, pero puede sostenerse que de manera tímida y con escasos resultados.

La normativa sobre inversiones ha avanzado en definición de criterios complementarios para asegurar la calidad de la inversión, pero aún es muy débil el monitoreo, la evaluación y la divulgación pública de información para el análisis.

La asignación de recursos tendió a crecer en los últimos años, pero la mayoría se produce por renuncia fiscal, con direccionamientos poco explícitos en favor del incremento de la productividad, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

Si bien se han hecho esfuerzos importantes en materia de ciencia y tecnología, los planes en esta materia no se han ejecutado ni articulado con otros planes, y la inversión en I+D se mantiene en los niveles de una década atrás, cercano al 0,5% del PIB, cuando se había fijado la meta del 1%, que ahora se retoma. En términos de subsidios a la innovación, los mecanismos de asignación de recursos generan una alta concentración de apoyos en pocos sectores (en particular software y farmacéuticos) y a empresas de mayor tamaño relativo.

Existen algunos esfuerzos por desplegar instrumentos de política activa para incrementar la productividad en las PYMES, pero la asignación de recursos es escasa y por tanto tienen impactos de poca significación (algunos instrumentos de ANDE, Fondo Industrial y Uruguay XXI).

El Cuadro 3 muestra una posible forma de organización de las políticas vigentes. Varias políticas podrían depender de una sola institución o agencia.

Cuadro 3. Políticas Industriales

	Políticas horizontales	Políticas verticales
Bien público o Suministro de insumos públicos	Políticas CTI (en general)/ ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación) Promoción de exportaciones, reintegros, admisión temporaria, promoción comercial (Uruguay XXI) Política de atracción de ied	Consejos Sectoriales PACC (Programa de Apoyo a Conglomerados y Clusters)

Intervenciones de mercado	Ley de inversiones; Zonas Francas	Consejos Sectoriales PACC (Programa de Apoyo a Conglomerados y Clusters) Plan forestal Automotriz (Ley 1992) Informática Audiovisual inac (Instituto Nacional de la Carne) inavi (Instituto Nacional del Vino) inale (Instituto Nacional de la Leche) inalog Energía eólica
---------------------------	-----------------------------------	---

Fuente: Elaborado por Bittencourt, G., presentado en Bértola (2018).

De acuerdo con un estudio de la situación en los años 2012/2013 que sintetizamos en el Cuadro 4, resulta claro que las políticas de exención tributaria constituyen las principales políticas de desarrollo productivo.

Cuadro 4. Montos y fuentes de financiación de políticas de desarrollo productivo, 2012-2013, millones de dólares

Fuente de financiación	Monto anual	%	% pib
Beneficios fiscales	1447	78.3%	2,9%
Presupuesto público	360	19.5%	0,7%
Programas de financiamiento	con 40	2.2%	0,1%
TOTAL	1847	100%	3,7%
pib	49897		100%

Fuente: Bértola, Isabella y Saavedra (2014)

Resulta entonces claro, que las principales políticas de desarrollo productivo, con un amplio margen, son políticas de tipo horizontal y de intervención de mercado. Entre ellas

destacan la ley de promoción de inversiones y a la normativa sobre zonas francas. En el período 2008-2017, la inversión promovida a través de la Ley de inversiones representó el 18% del total de inversión de la economía, lo que ubica a este instrumento como el principal régimen de promoción de la inversión del país. A su vez, en el período 2008-2014, la inversión promovida bajo la Ley de inversiones y las inversiones realizadas bajo el régimen de Zonas Francas, en conjunto, representó en promedio el 24% del total de inversiones de la economía.

El régimen de promoción de inversiones vigente en Uruguay se enmarca en la Ley 16.906, que declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. A fines de 2007 el Poder Ejecutivo emitió un decreto reglamentario de la Ley mencionada anteriormente, que introduce importantes modificaciones al anterior. Dentro de los principales cambios se encuentra la extensión de la cobertura a todas las actividades económicas, se permite el acceso a los beneficios a todas las formas societarias de las empresas, simplificándose los requisitos para las pequeñas y medianas empresas y se determinan criterios para vincular los beneficios a otorgar con la contribución a los objetivos del desarrollo nacional que genere la inversión.

Si bien en 2012 se vuelve a registrar una nueva modificación en el régimen, los cambios realizados fueron en línea con el Decreto de 2007.

La implementación de este instrumento de promoción de inversiones se sustenta en el hecho de que, a lo largo de su historia, Uruguay ha tenido un desempeño muy magro en materia de inversión en la comparación internacional. Los ciclos de aumento de la inversión y de aumento de la tasa de inversión han coincidido con los ciclos económicos del país. Solamente durante episodios de muy rápido crecimiento la tasa de inversión superó el 20%. Entonces, más allá de las fluctuaciones de los ciclos largos, puede decirse el bajo nivel de inversión de Uruguay ha sido un fenómeno crónico. El período reciente ha sido excepcional, solamente comparable al del auge de la industrialización posterior a la Segunda Guerra Mundial y claramente superior al del ciclo expansivo de los años de 1970, durante la dictadura militar, pero ya ha mostrado un descenso marcado, situándose actualmente en torno al 17%.

En los últimos tres períodos de gobierno el régimen de promoción de inversiones ha sido, junto al régimen de zonas francas, el principal instrumento, para impulsar el desarrollo

de capacidades productivas en el país. Según Llambí y Cazulo (2014), el régimen de promoción de inversiones no solo impactó positivamente en la tasa de inversión sobre el capital, sino que el beneficio directo de la política en términos de inversión ha sido superior a los costos de producirla.

Para determinar cuál es el porcentaje de exoneración de IRAE se parte de una matriz de 5 indicadores: 1. generación de empleo, 2. descentralización, 3. aumento de exportaciones, 4. producción más limpia o investigación y desarrollo e innovación, 5. indicador sectorial.

Las zonas francas en Uruguay han sido utilizadas principalmente como mecanismos de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y se ha concentrado en las siguientes actividades: producción de pasta de celulosa (UPM y Montes del Plata), concentrados de bebida (PepsiCo, capitales EEUU), centros de servicios (urbanos), zonas para logística y distribución conectadas a los puertos, industria farmacéutica (Parque de las Ciencias) y otras que combinan servicios de logística y servicios globales de exportación, cuyo principal exponente es Zonamérica.

9. A modo de conclusión, una síntesis comparada

Las políticas industriales y tecnológicas de los países de la región experimentaron cierta paradoja bajo la conducción de los gobiernos progresistas y es posible encontrar rasgos comunes entre las distintas experiencias, más allá de diferencias notorias entre los países.

La paradoja consiste en que mientras históricamente ha sido una prédica fuerte de las izquierdas que los cambios sociales implicaban cambios productivos importantes, y que los cambios productivos deberían conducir a transformaciones importantes de las relaciones sociales y de poder, los gobiernos progresistas tendieron a coincidir con un período de auge de la demanda y precios de *commodities*, que fortalecieron el poder de sectores tradicionales y mellaron el filo de los discursos de cambio estructural. A su vez, el aporte de las políticas de cambio estructural a ese desempeño económico fue marginal.

Así, los programas sociales y de lucha contra la desigualdad, más que suponer una transformación de las estructuras productivas, quedaron dependiendo de los recursos generados por las actividades tradicionales. A tal punto fue así, que se instaló el discurso de que se podía avanzar en la transformación social y en la defensa de los intereses populares, sin necesidad de generar cambios productivos de significación, ya que se esperaba que la

trayectoria de mejora de la demanda y precios de *commodities* continuaría de forma ininterrumpida por un período prolongado, de décadas.

En este contexto, se produjeron efectivamente avances importantes en las políticas industriales, entre las que contamos a las tecnológicas. Sin embargo, estos avances fueron, en general, muy tímidos y muy pocos recursos fueron destinados a ellos. Más aun, la estructura de las políticas industriales siguió estando dominada por políticas de tipo horizontal, orientadas por la demanda, lo que ha tendido a reforzar las estructuras predominantes. Las políticas sectoriales y de tipo sistémico se abrieron paso lentamente y fueron conquistando mayor cantidad de recursos, sin por ello haber sido demasiado gravitantes.

El cambio de las políticas hacia enfoques más sistémicos se vio demorado por la necesaria reconstrucción de capacidades estatales, que debió realizarse con posterioridad al ciclo de las reformas estructurales, durante el cual se desmontaron políticas y capacidades. El lento proceso de reconstrucción de capacidades permitió la progresiva acumulación institucional, que fue dando frutos lentamente. En el caso chileno, este proceso se vio interrumpido por el gobierno de Piñera en 2010-2014, lo que muy probablemente volverá a suceder. Aun así, puede constatarse que las políticas de tipo horizontal y, más aún, las que se basan en exenciones tributarias, con poca evaluación y seguimiento, responden por una porción muy grande del presupuesto dedicado a estas políticas. En el caso uruguayo, puede que un caso extremo, el 83% del gasto en políticas industriales tiene este carácter.

La falta de capacidades, y el debilitamiento de la convicción de la necesidad del cambio estructural, llevó a que muchas iniciativas de cambio estructural, de políticas de oferta científico-tecnológica, quedaran confinadas en espacios limitados de la gestión pública, sin un fuerte liderazgo al más alto nivel. Por ello, muchas políticas no lograron adquirir un carácter sistémico. Más aún, las nuevas iniciativas se iban superponiendo a viejas, sin que hubiera una superación sistémica, generando lo que, en el caso argentino, se ha caracterizado como la convivencia de distintas capas geológicas de políticas industriales.

Otro aspecto, destacado por Santarcángelo, Schteingart y Porta (2019), es que las políticas macroeconómicas pocas veces estuvieron articuladas con las políticas industriales, argumento reiteradamente expuesto por Ricardo Ffrench-Davies a lo largo de las últimas décadas.

Finalmente, cabe destacar que, a lo largo de este ciclo progresista, aparecen cambios externos de importancia, que terminaron por tener impactos decisivos sobre las políticas y la política.

La crisis de los mercados financieros y la asiática generaron un momento de incertidumbre e impactos negativos en el ciclo expansivo. En este contexto, las políticas industriales, tanto en Argentina como en Brasil, pasaron a tener un fuerte componente anticíclico. El Plan Brasil Maior es un ejemplo claro, pero aún más nítida fue la situación en Argentina, donde las políticas de equilibrio de la balanza comercial adquirieron gran relevancia, recordando en forma y espíritu políticas proteccionistas de muchas décadas atrás. Pero el golpe final lo dio el fin del llamado superciclo de las *commodities*. Este cambio radical de coyuntura a partir de 2014 sacudió los cimientos de los acuerdos económicos, sociales y políticos sobre los que se construía el modelo de crecimiento y distribución. Ya que no quedaron recursos para políticas sociales y para corromper voluntades políticas, las élites, intactas en su poder económico y social, se hicieron fuertes en el plano político, iniciando procesos de radicales transformaciones de claro tono concentrador de ingresos, de reducción de políticas sociales y de vuelta a modelos de política industrial de tipo horizontal, que tienden a fortalecer el poder económico de las élites tradicionales y de los nuevos socios vinculados a la inversión extranjera.

Por el momento, el progresismo mantiene viva la esperanza en Uruguay, donde parece haber una creciente conciencia en el elenco de gobierno de la necesidad de avanzar en políticas de diversificación productiva. Sin embargo, esta toma de conciencia se produce en medio de una fuerte ralentización del crecimiento y grandes dificultades para mantener los compromisos sociales asumidos. En este contexto, será difícil realizar ambiciosas políticas industriales y aun mantener el consenso en torno a la agenda social.

Bibliografía

- Álvarez, C. y T. Sutin (2017), “Políticas Industriales y Tecnológicas en Chile: el desafío de la transformación productiva”, en Cimoli, M., M. Castillo, G. Porcile y G. Stumpo (eds), *Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina*, CEPAL/Cooperación Alemana, Naciones Unidas, Santiago
- Arza, V., M. del Castillo, D. Aboal, M. Pereyra, E. Rodríguez Cuniolo (2018), “Parte I. Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina”, en OIT, *Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina*, Informes Técnicos 2018/10.
- Baruj, G. y F. Porta (2006), “Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur”, Documento de Proyecto No 93, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Bértola L. (coordinador) (2018), *Las políticas de desarrollo productivo en Uruguay*, OIT, Lima.
- Bértola, L. y C. Lara (2017), “Políticas Industriales en el ciclo de las *commodities* en Uruguay”, en Cimoli, M., M. Castillo, G. Porcile y G. Stumpo (eds), *Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina*, CEPAL/Cooperación Alemana, Naciones Unidas, Santiago, pp. 411-463.
- Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), “El ciclo económico del Uruguay, 1998-2012”, *Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de CEPAL en Montevideo*, Naciones Unidas.
- Cimoli, M., M. Castillo, G. Porcile y G. Stumpo (eds) (2017), *Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina*, CEPAL/Cooperación Alemana, Naciones Unidas, Santiago.
- Laplane, M. y A. Laplane (2018), “Planes industriales y los desafíos del desarrollo sostenible en Brasil”, en Cimoli, M., M. Castillo, G. Porcile y G. Stumpo (eds), *Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina*, CEPAL/Cooperación Alemana, Naciones Unidas, Santiago.
- Lara C. y S. Prado (2018), “Long-term comparative levels of labour productivity in manufacturing: Sweden vs. Brazil, 1912–2014”, *Serie Documentos de Trabajo del Programa de Historia Económica y Social*, 55, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo.
- Lavarello P. y M. Mancini (2017), “IV. Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina”, en Cimoli, M., M. Castillo, G. Porcile y G. Stumpo (eds), *Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina*, CEPAL/Cooperación Alemana, Naciones Unidas, Santiago.
- Lavarello P. y M. Saravia (2015), “La Política Industrial en Argentina durante los 2000”, Documento de Proyecto, CEPAL.
- Llambí, C. y Cazulo, P. (2014). Actualización de la evaluación de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay (2005-2012). Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (cinve) y Centro de Estudios Fiscales (cef).
- OECD (2018), “Production Transformation Policy Review of Chile. Reaping the benefits of new frontiers. Chile”. OECD and United Nations.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018), *Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina*, Informes Técnicos 2018/10.
- Santarcángelo, J., D. Schteingart y F. Porta (eds, 2019) “Política industrial y desarrollo en América Latina. Un estudio comparativo de Argentina, Brasil, Chile y México”, en Britto, F. y F. Porta (ed), *El (sub)desarrollo en disputa. Indagaciones sobre la Argentina y América Latina*", UNQ y UMET, Buenos Aires, en prensa
- Suzigan, W. (1996), “Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil”, *Revista de Economía Política*, 1/96, pp. 5-20.
- Suzigan, W. & Villela, C., (1997), *Industrial Policy in Brazil*. Unicamp, Campinas.