



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Un estudio de caso desde la perspectiva de la autonomía
enraizada como vía de desarrollo humano: La
experiencia de Transforma Uruguay y las agencias de
desarrollo 2015-2019 (Estado, ciudadanía y mercados)**

Tesista Eduardo Francisco de León Guerra

Director/a de Tesis Jorge Papadópulos

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 30 de agosto 2024

INDICE

ABSTRACT	p3
I.INTRODUCCIÓN y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	p4
II. MARCO TEORICO.....	p7
II.1.....	P7
II. 2 Estado, asunción de riesgos y capacidad sustitutiva.....	P9
II.3 Arraigo y constantes institucionales.....	p10
II.4. La lógica política democrática.....	P11
III. ANTECEDENTES	P12
III.1. La OPP	P12
III.2. Las agencias	P13
IV. RESULTADO-ANÁLISIS: EL PROCESO NEGOCIADOR.....	p15
IV1. La nueva agenda: economía social y competitividad sistémica.....	P15
IV.2.Mujica, autogestión y creación del FONDES.....	p16
IV.3. La otra ruta de la economía social: el INACOOOP.....	P18
IV.4. La “gestión” y el “sistema”: mantras del tercer gobierno del Frente Amplio.....	p19
IV.5. El proyecto de Ley del SNC.....	p21
iv.6. Propuestas, conflicto y negociación. La reforma del FONDES.....	p23
IV.7.Acuerdo final por el FONDES.....	p27
Iv.8.La larga negociación y el acuerdo por el SNC.....	P27
iv.9. Los desacuerdos de sector científico.....	p30
V. LA IMPLEMENTACIÓN.....	p34
v.3. ¿Cómo se configuró el espacio de Transforma Uruguay	p34
V.4. El liderazgo de la innovación.....	p35
V.5. Dos Planes tpc	p36
V.6 Fin y Dos continuidades	p39
VI. CONCLUSIONES ANALÍTICAS.....	P41
VI.1. LA BIFURCACIÓN	P41
VI.2¿CUANTO AVANZA LA CAPACIDAD SUTITUTIVA?.....	p42
ENRAIZAMIENTO. Enraizamiento en construcción.....	p43
ENRAIZAMIENTO. Los conglomerados ausentes.....	p43
vi.3.CUÁNTO AVANZA LA CAPACIDAD SUSTITUTIVA.....	P45
INSTITUCIONES. El drama de los sistemas.....	p45
INSTITUCIONES. Transforma Uruguay no era un sistema de innovación.....	p46
INSTITUCIONES Una OPP nuevamente débil.....	47
VI.3¿QUE PODEMOS APRENDER DEL PROCESO NEGOCIADOR PARA LA AUTONOMÍA ARRAIGDA?	P48
EPILOGO ABIERTO.....	P51

ABSTRACT

Este documento de tesis es un estudio de caso que propone explorar la pertinencia de aplicación en la teoría de la autonomía enraizada que Peter Evans elaboró como explicación alternativa del éxito de los procesos de industrialización tardía del Este asiático en una experiencia de política pública de Uruguay desarrollada desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) entre 2015 y 2019. Se trató de una estrategia de construcción de un sistema nacional integrado de agencias públicas de derecho privado y ministerios orientados a la promoción de distintos aspectos del desarrollo como la innovación, la formación de capital humano, la exportación, el apoyo a las mipymes o la economía social y la agenda digital entre otras. Dentro de la estrategia la promoción de la economía social y su financiación se convirtió en un tema relevante tanto como la discusión ideológica sobre la competitividad. La teoría de Evans postula que la autonomía del Estado, profesional y weberiano, es una condición necesaria y no antagónica de la generación de relaciones de apropiación de políticas por el empresariado, el enraizamiento. Sobre esa base se puede configurar una capacidad sustitutiva – de la falta de inversión – que genera incentivos para invertir. El estudio presenta el proceso de negociación de la estrategia y su implementación y luego analiza ambos ciclos a la luz de las cuestiones del enraizamiento, la institucionalidad y la economía política de actores como dimensiones relevantes de los problemas de formación de capacidad sustitutiva en un pequeño país de alta densidad democrática.

I. INTRODUCCIÓN Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Este estudio exploratorio presenta una experiencia de política pública compleja e innovadora dentro del ciclo 2015 – 2019 del tercer gobierno del Frente Amplio bajo la segunda presidencia de Tabaré Vázquez. Estrategia ambiciosa de cambio institucional que incluyó dos componentes. Uno la tentativa de implantación del sistema nacional de competitividad (SNC) entre agencias públicas de derecho privado y ministerios para la transformación productiva, luego Sistema de Transformación Productiva y Competitividad, STPC, o “Transforma Uruguay” (TU) a partir de la aprobación de la Ley 19472. Otro la reforma institucional del FONDES (Fondo de la Economía Social) creado durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2014) y la asignación de sus recursos para implantar la nueva agencia de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, Agencia Nacional de Desarrollo, ANDE, y el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) como organismo rector y de financiación de la economía social. La estrategia se desplegó desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), un ministerio de hecho cuyo verdadero poder varía en los distintos gobiernos, directamente dependiente del presidente de la república y no expuesto al mecanismo de la censura parlamentaria que rige para los ministerios en Uruguay. En la alternancia entre los gobiernos del Frente Amplio y la coalición de centroderecha el 1º de marzo de 2020 fue disuelto Transforma Uruguay (la disolución formal del STPC se consagró en la Ley de Rendición de Cuentas quinquenal aprobada en diciembre de 2020) aunque algunos programas continuaron. Entretanto se mantuvo la nueva institucionalidad de financiación, la ANDE y el INACOOP reforzado negociado, y/o implantada por la dirección de OPP entre 2015 y 2019.

El propósito general del estudio es explorar la pertinencia de aplicación para el caso uruguayo de la teoría de la autonomía enraizada propuesta por Peter Evans – Evans, P. (1992) – a partir del estudio de las experiencias de industrialización tardía en los países del este asiático y enriquecida por la teoría del triángulo virtuoso del desarrollo humano junto a Fred Block – Block, F. y Evans, P. (2007) – tomando la experiencia de Transforma Uruguay y las agencias generadas por la estrategia de OPP 2015-19 como campo de análisis. Más allá de políticas industriales concretas adoptadas en los países analizados en cada ciclo reciente de globalización Evans identifica constantes institucionales de capacidad para el desarrollo en variantes weberianas, gerenciales, y universalistas de Estados que establecen tipos de relación con empresas y sociedad civil que anticipan problemas, captan oportunidades y producen incentivos para inducir la inversión. Desde

luego que el análisis de un caso de políticas públicas, por amplia que sea su dimensión, no ofrece una base suficiente como para generalizar evidencias de una contrastación.

Pero si puede aportar insumos posibles para la elaboración futura de un nivel de alcance medio de la teoría. Como lo discutimos en la siguiente sección los problemas que habitualmente son considerados como de escasez de capital en la teoría de Evans son reelaborados, siguiendo a Hirschman – Hirschman, A. (1958) – como capacidad empresarial sustitutiva. La capacidad sustitutiva (del empuje autocentrado de las empresas en las economías de mercado descentralizado faltante en los países en desarrollo) es modelada por variantes de Estados fuertes burocráticos y tecnoburocráticos que a veces tejen alianzas más bien horizontales y redes enmarañadas con las corporaciones empresariales como Japón, a veces más bien las producen desde arriba como Taiwán, y a veces oscilan, como Corea del Sur entre los años 60 y 80, entre producir de arriba grandes conglomerados empresariales o convertirse en espacios colonizados por ellos. Evans propone que hay variables institucionales que trascienden las vías específicas de salida de la sustitución de importaciones hacia la competencia abierta adoptadas en el este asiático y que países pequeños con coaliciones sociopolíticas de base laboral pueden compartir formas propias de la autonomía enraizada. Por tanto puede ser pertinente la exploración de la aplicación de la teoría a países pequeños que, como Uruguay, hace 50 años realizaron reformas fuertes que reorientaron su economía para el crecimiento hacia fuera – con altos costos sociales y demográficos bajo autoritarismo militar tecnocrático – manteniendo su stock de empresas públicas, a diferencia del pinochetismo, y rudimentos del estado de bienestar construido en el medio siglo precedente. Desde la recuperación democrática en 1984 el Uruguay reafirmó y renovó la densidad de su lógica política reorganizada en dos grandes bloques de centroizquierda e izquierda y centro derecha y derecha, con sistemas de intermediación de intereses que muestran eficacia, un actor de clase trabajadora que aumentó su poder en los últimos 20 años, una economía que creció a tasas altas en América Latina entre 2003 y 2013, se desacopló hacia arriba de sus vecinos moderando el crecimiento en los últimos diez años y generó un sector innovador dinámico en tics. En los últimos 20 años el protagonismo gubernativo del Frente Amplio y sus reformas aportó más argumentos para la pregunta por la autonomía enraizada de base laboral en países pequeños del sur. Los Estados weberianizados del Asia Oriental fueron gradualmente despolitizando su enérgica intervención autoritaria nacida en los tres casos de la marca de la guerra pero el pacífico Uruguay sólo organiza ejércitos potentes

para batallas en estadios de fútbol dentro de una democracia pluralista con partidos fuertes y un Estado que ha migrado gradualmente de la matriz clientelar.

Por tanto el fondo del estudio es una exploración del modo en que una lógica política densa e inclusiva de intereses diversos, en un marco de alternancia y competencia pluralista interbloques e intrabloques, podría llegar a construir una capacidad sustitutiva weberianizando al Estado – como Estado profesional y meritocrático – y mercantilizando mercados mediante diversas formas de enraizamiento.

Si aplicamos las teorías del ciclo de políticas públicas al caso de estudio tomando el período de gobierno del Frente Amplio 2015 – 19 se distinguen tres momentos. A. El ciclo de negociación del diseño de toda la estrategia de política pública de OPP considerada en el estudio de caso. B. El ciclo de implementación. C. El impacto del hito de la alternancia en la ejecución de la estrategia.

El proceso negociador se bifurcó entre la negociación del diseño del programa de reforma del FONDES para crear la ANDE y activar el INACOOOP por un lado y la negociación del Sistema Nacional de Competitividad por otro.

Aunque procesos referían a diseños institucionales distintos con objetivos distintos pero estaban íntimamente entrelazados porque la construcción del SNC se proponía racionalizar recursos en la cooperación interagencial e interministerial, no incluía en principio una dotación específica de recursos fuera de aportes no reembolsables del BID y CAF y aportes propios de OPP – aunque se pudiera esperar contribuciones futuras de algunas agencias integrantes dependiendo de afinidades entre miembros de sus directorios con el proyecto – y por tanto la apuesta implícita era que la transferencia de los recursos del FONDES para crear la ANDE y poner a funcionar el INACOOOP convertiría a las estrategias de promoción de pequeñas y medianas empresas y economía social en hilo conductor del trabajo del nuevo sistema. Había un problema central con el FONDES: reformarlo suponía una confrontación directa entre la nueva dirección de OPP y el poderoso expresidente Mujica bajo cuyo mandato se había creado el fondo como unidad administrativa dependiente del presidente para financiar las empresas quebradas recuperadas por sus trabajadores y organizadas como empresas autogestionarias. Por tanto a priori ese sería el hueso duro de roer. La negociación del SNC por el contrario parecía también a priori un asunto mucho más sencillo de acordar. Pero como veremos sucedió a la inversa. Porque? Los procesos de inicio y los hitos de cierre de la estrategia de OPP definen el marco de las preguntas y objetivos del estudio.

El primer grupo de preguntas refiere al proceso negociador. ¿Porqué hubo resultados diferentes del proceso negociador de la misma estrategia distintos de lo esperado? La forma en que las tensiones políticas y entre fuerzas sociales se resolvieron en el proceso de negociación de la agenda de la dirección de OPP dice mucho de las chances y flancos débiles de la centralidad de la política para llenar los vacíos de Estado y empresarios que justamente busca suplir la capacidad sustitutiva.

En Uruguay los conflictos y arreglos políticos dentro de un sistema de fuerte doble competencia institucionalizada en reglas formales e informales es a la vez competencia interbloques y competencia intrabloques fraccional y produce arreglos que oscilan entre consenso reproductivo de vetoplayers de cambios, consenso innovador basado en la resolución por liderazgo de disensos productivos y disensos destructivos.

¿Qué podemos aprender del proceso negociador para la autonomía arraigada?

El segundo grupo de preguntas refiere a la implementación. La tesis de Peter Evans supone dos condiciones de autonomía arraigada y formación de capacidad sustitutiva: una condición estructural es la formación de capacidades estatales mediante alguna variante de burocracia weberiana o tecnoburocracia. Pero la capacidad sustitutiva supone más que Estado aislado y coherencia corporativa, como dice Evans P., *exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante (p.6)* y por tanto la segunda condición es un Estado articulado en redes de elites públicas impulsoras de programas de desarrollo y el diseño e implementación de la política junto a las empresas. La pregunta entonces es cuál fue el nivel de desarrollo efectivo del sistema TPC y las agencias hacia dentro en la configuración orgánica y de redes públicas internas informales promotoras de programas (intraestatal) y hacia afuera la trama informal e institucional de apropiación de políticas por empresas beneficiarias, coimplementadores o codiseñadores.

¿Cuánto avanzó la capacidad sustitutiva?

El tercer grupo de preguntas refiere a las razones del destino diferente de Transforma Uruguay (TU) suprimido en el cambio de gobierno por un lado y las agencias ANDE e INACOOP y el FONDES creadas en el mismo proceso que continuaron y se expandieron durante el gobierno de coalición de centro derecha. El estudio constata que – sin desmerecer el aporte intrínseco del STPC – su desarrollo tardío en la maduración del tiempo político de gobierno, y para las autoexigencias institucionales inherentes y de objetivos, facilitó el cierre de la experiencia. Pero se resume en una pregunta: ¿Hay constantes institucionales en los logros y continuidades o en las discontinuidades?

II. MARCO TEÓRICO

II.1. La influencia en la vida moderna de gran parte de las teorías de las ciencias sociales se debe al pasaje, como hipótesis autodemostrada en la acción, hacia la ingeniería económica, ambiental, social, política y cultural que transforma el mundo en campo de experimentación humana constante.

Ninguna suposición axiomática de partida – por ejemplo la afirmación de la espontaneidad del mercado o cualquier estado de naturaleza – puede salvar una teoría de cierto destino inexorable de producción final de más contingencia de aquella que buscaba reducir al intervenir pues su aspiración inicial ordenadora de la realidad compite a la vez con la imprevisión inherente a la acción humana – si todo lo que hacemos fuera previsible seríamos robots -, con los impactos que generan en la realidad otras teorías rivales y del encuentro con las configuraciones previas preexistentes a la implementación de las teorías que crea efectos inesperados y rebota con más contingencia creando otro punto de partida. Ese fue el corazón de la crítica de Hannah Arendt a Heidegger – Arendt, H, 1995 – observando que una vez que intervenimos alterando la realidad para que se vuelva parecida al pronóstico esperado por la teoría todo se vuelve posible. La teoría de la autonomía enraizada es una propuesta de explicación del éxito de los procesos de industrialización tardía de Asia Oriental que muestra una vía diferente de la prevista por teorías neoclásicas, radicales de mercado o del Estado mínimo que ven al Estado bien como espacio privilegiado de competencia por la captura de rentas por rent seeking generando ganancias improductivas más atractivas que la inversión privada disminuyendo el dinamismo – la “casta” – o bien como agente de patrullaje de contratos y vigilancia de aplicación de reglas, un patrimonialismo desde el Estado. La teoría de autonomía arraigada también supone una vía de desarrollo opuesta de la visión del Estado como un espacio colonizado por grandes corporaciones de mercado que instrumentalizan sus funcionarios para una lógica extractiva de rentas en beneficio privado, un patrimonialismo de mercado.

La teoría de Evans supone que son bastante engañosas las imágenes de la polarización de políticas e imágenes entre Estado y mercado presente en la teoría económica pero también en las tentativas ideológicas o políticas de legitimación del papel de Estados fuertes dentro de capitalismos de mercado coordinado o capitalismos patrimonialistas sin teoría ni demasiada legitimidad científica.

Pero la articulación de hallazgos de las experiencias de la industrialización tardía dentro de la explicación elaborada por la teoría de la autonomía enraizada y los hallazgos en sí mismos muestran no solamente que hay variedad de teorías sino de vías reales de desarrollo. Las variedades del capitalismo son “*variaciones sistemáticas en las prácticas institucionales entre diferentes sociedades contemporáneas orientadas hacia el mercado*” – por ejemplo Crouch y Streeck 1997; Hall y Soskice 2001– y son resultado de interacción histórica compleja entre Estado, economía y sociedad civil. Podríamos agregar – pero desborda el espacio de esta discusión – que es necesario un encuentro de las teorías económicas de variedad de capitalismo con las teorías sociológicas del patrimonialismo y el capitalismo o la visión que aportan la antropología y la historia sobre los trasfondos de las culturas y el parentesco.

II. 2. Estado, asunción de riesgos y capacidad sustitutiva

Gerschenkron (Gerschenkron, 1962) muestra el problema de la escasez de capital para la industrialización tardía ya que la necesidad de inversión en tecnología excede los mercados y como las instituciones disponibles no resuelven la distribución de los riesgos entre los capitalistas entonces el Estado debe actuar como empresario sustituto.

Evans (1992) muestra, siguiendo a Hirschman que el problema no es de escasez propiamente dicho sino de falta de incentivos para inducir a la asunción de riesgos de inversión y por tanto se requiere una intervención cualitativa diferente y más sutil del Estado generando incentivos: la capacidad sustitutiva junto a la sociedad civil.

Hirschman sostiene que el capital –en el sentido de un excedente potencialmente invertible– no es el principal ingrediente faltante en los países en desarrollo, sino la capacidad empresarial, o sea, la voluntad de arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas, o en las palabras de Hirschman, “la percepción de las oportunidades de inversión y su transformación en inversiones reales”. Si la clave, como él afirma, está en “inducir las decisiones de maximización”, el rol del Estado implica un alto grado de sensibilidad ante el capital privado (Hirschman, págs. 35, 44)..(P6)

El institucionalismo weberiano – contra el diagnóstico utilitario - afirma la complementariedad entre Estado moderno y burocracia racional con el capitalismo.

Evans recuerda la frase memorable de Max Weber: “*El capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro*”

el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica

cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado, P7

La aceleración de la globalización tecnológica y de mercados exige sensibilidad fina ofreciendo incentivos desequilibrantes para inversión y perspectivas empresariales de largo plazo. La empresa capitalista y la burocracia son parte, para Weber, del mismo movimiento de racionalización de la modernidad. Pero Estados colonizados por presiones de corporaciones capitalistas, ineficientes y clientelísticos son inútiles para cumplir un rol creador en el desarrollo. La relación sólo aparece desde la coherencia corporativa de burocracias, gerencias, o redes tecnoburocráticas emancipadas del clientelismo y del patrimonialismo ejercido desde el Estado extrayendo renta privada o desde el mercado extrayendo renta pública. En ese pase mágico relacional formal – a través de múltiples canales institucionales ingeniosos de cooperación pública privada y redes informales de lazos secundarios – se crea la autonomía arraigada que articula Estado con mercado.

II.3. Arraigo y constantes institucionales

La noción de arraigo propuesta por Granovetter desde la sociología económica – Granovetter. M.S. 1985 y Granovetter. M.S. 2003 – conceptualiza lazos sociales fuertes y débiles de las personas con factores culturales subyacentes a los mercados como producción de capital social, los “prerrequisitos del contrato” de Emile Durkheim. **El Arraigo** está debajo de las instituciones. La superestructura de las instituciones se levanta en la superficie con el capital social producido dentro de la infraestructura, el subsuelo de raíces de valores, confianza, sistemas de creencias, conflictos, violencias y cohesión afectiva emocional que producen identidades y definen las relaciones interpersonales de lazos primarios. La cocina permanente del fuego del capital social que se proyecta y organiza en los lazos secundarios comunales, recreativos, educativos y laborales por el tránsito de la niñez por el ciclo emancipatorio hasta la inserción en el mundo adulto.

Desde esta perspectiva un eje de la teoría de autonomía enraizada asume el aislamiento, la identidad y coherencia corporativa como rasgos de las capacidades estatales. Pero Evans va más lejos que Granovetter. Especificando su visión diríamos que el arraigo y enraizamiento operan como raíces (hacia abajo de la memoria y experiencia de la biografía de personas y organizaciones) y como enlaces horizontales institucionales o informales no sólo de mercados y empresas sino también del Estado y sus funcionarios. Las relaciones entre ellos definen el grado de enraizamiento. En marcos de debilidad de burguesías emprendedoras los actores empresariales se constituyen en relación y no sólo como agentes privados en mercados. Hay funcionarios – instituciones públicas - empresas

– mercados arraigados. Evans P. (1992) subraya que existe una ***existe una correlación elemental entre el desempeño del Estado en un plan de transformación industrial y su desempeño en un plan de ajuste*** (p5) siempre presuponen capacidades públicas y la autonomía arraigada puede cumplir un papel en tanto es un concepto relacional que varía con los actores sus tipos de arraigo. Por tanto hay dilemas compartidos de la ingeniería social. La autonomía enraizada rompe con oposiciones habituales entre mercados y burocracias o la contraposición estática entre aislamiento burocrático y articulación con la sociedad civil. Es una combinación estructural de lo informal y formal, aislamiento – enraizamiento, gerencia pública y redes. Como dicen Block F y Evans P, 2007 “*Éxitos y fracasos en el desarrollo deben comprenderse en términos de presencia o ausencia de sinergia entre sociedad civil, economía y Estado.*” p.310.

II. 4. La lógica política democrática. Este es el desfiladero complejo en que se inscribe una vía de desarrollo humano de autonomía enraizada.

¿Cuáles son entonces las peculiaridades del caso uruguayo y el papel de la lógica política democrática? A. El perímetro sistémico de las políticas de desarrollo se define por el poder de agentes de mercado orientados afuera y el sentido común que impone cautela en las reglas y presión impositiva sobre el capital desde las reformas 74-76 y del inicio del 90 porque define restricciones estructurales. La frontera del perímetro incluye la escala de un pequeño país y su posición geográfica periférica en la latitud de las cadenas de valor pero en una longitud que la ubica en la boca estratégica de la cuenca hidrográfica del Río de la Plata de importancia global comparable a la rica cuenca del Misisipi.

Por otra parte entre los agentes del mundo no transable conviven la orientación al mercado, privilegios corporativos y desigualdades por acceso diferencial al control de renta y amplios colectivos ciudadanos organizados a partir de formas diversas y creativas de capital social. Siguiendo a Hirschman en las instituciones uruguayas hay asimetrías potentes entre voces empresariales o corporativas fuertes y voces débiles con recursos difusos e inaudibles. En la pandemia se hizo visible un poderoso movimiento de base de ollas y merenderos que generó una extraordinaria respuesta a hambre. En parte un desafío similar pero desde el Estado es la construcción de enlaces eficaces hacia un sector difuso de pequeñas y medianas empresas en una cultura del emprendimiento

B. El reformismo frenteamplista promovió una reforma fiscal progresiva, reformas del estado de bienestar ampliando su cobertura hacia los sectores informales logrando bajas muy relevantes de la pobreza (del 40% en 2003 al 9%) y caídas de la desigualdad que no

afectaron un núcleo endurecido de 10% de la población, avanzó muy lejos en modernización tecnológica con el liderazgo de la empresa pública de telecomunicaciones, y una red pujante de nuevas agencias de innovación e institutos de ciencias básicas o tecnología creando condiciones – junto a medidas impositivas del gobierno de Jorge Batlle – para una fuerte expansión del sector de TICs y desarrollo en biotecnología. No obstante la innovación del tejido empresarial no es alta. Hubo una expansión inédita del movimiento sindical que duplicó su cobertura y la formación de nuevos movimientos sociales de identidades o base territorial.

C. La combinación de reglas de juego electorales – leyes de lemas – y la cultura política crean el marco adecuado para grandes partidos coalición formados por diversas corrientes o incluso “partidos” que conviven adentro mediante un largo aprendizaje de unidad en la diversidad, expresión del disenso y negociación interna del consenso. El sistema de leyes de lemas establece un régimen electoral singular en el mundo¹ y parcialmente usado en provincias argentinas y Honduras que resulta esencial para entender la relevancia de la lógica político partidaria en Uruguay. Una reforma de reglas electorales aprobada en 1996 estableció elecciones internas para definir candidatos únicos por lemas y un balotaje en caso de que ningún candidato logre 50% más 1 voto en primera vuelta.

En las siguientes cinco elecciones nacionales – 1999, 2005, 2009, 2014, 2019 y el proceso electoral en curso al finalizar esta tesis – emergió la nueva bipolaridad. En el marco de las nuevas reglas los partidos nacional y colorado junto a nuevos partidos más pequeños formaron una coalición de centro derecha que presenta ofertas diferentes en primera vuelta y se unifica para la “segunda vuelta”.

El sistema presenta una porosidad extraordinaria a la mayor variedad de intereses imaginable que favorece la representatividad pero puede llevar a un camino distinto del consenso genuino: el campo privilegiado de los vetoplayers que entre todos truncan cualquier proceso de reforma verdadera en aras de consensos amortiguadores para favorecer la unidad. La política económica de Danilo Astori fue parte del consenso del mainstream. Sin embargo en sectores políticos de la izquierda y áreas técnicas empezó a florecer un esfuerzo por recuperar una perspectiva “neodesarrollista” que trató de relanzar políticas sectoriales.

Abordaje metodológico

¹ Cada lema con sus candidaturas comunes a a presidencia y vicepresidencia suma sublemas al senado que agrupan listas al senado y en la base listas a diputados que deben apoyar una lista de un sublema al senado. Los electores escogen la lista de candidatos al senado (sublema) y diputados de su preferencia. En el conteo de votos se suman todas las preferencias de los sublemas al lema en torno al cual están agrupados

Esta Tesis en primer lugar investiga y analiza el proceso de negociación y diseño del STPC, la reforma del FONDES y las agencias ANDE e INACOOOP. El relevamiento del proceso combinó entrevistas a protagonistas del proceso y relevamiento de toda la prensa y medios. En segundo lugar estudia la implementación del STPC y las agencias. Se relevan los aspectos organizativos, de ejecución y los grados de apropiación empresarial. Para ellos se realizaron 12 entrevistas en profundidad semiestructuradas, 8 de dirigentes de agencias y 4 empresarios. Se realizó un relevamiento de prensa y de la documentación producida por los programas. En tercer lugar se proponen tres tópicos de contraste de dimensiones de la teoría con los hallazgos empíricos.

III. ANTECEDENTES

III.1. **La OPP** La Constitución de 1967 estableció un sistema de gobierno con un presidencialismo fortalecido y una legislatura bicameral reactiva que, al mismo tiempo, oficia de hábitat para el desarrollo de partidos legislativos estables. – Chasquetti, 2012– y en este marco se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) un ministerio de hecho que tiene un rol central en la administración del Estado, depende directamente del Presidente de la República con menor exposición a control parlamentario directo. Dentro del sistema de controles y contrapesos del régimen de gobierno de Uruguay los ministros son responsables ante el Parlamento y pueden ser interpelados, cuestionados e incluso censurados pero la dirección de la OPP es responsable ante el Presidente aunque sí debe rendir cuentas al parlamento. La censura es un mecanismo que permite al Parlamento expresar su desaprobación hacia un ministro, lo que puede llevar a su destitución si el Presidente así lo decide pero no rige para la OPP.

El objetivo de su creación fue fortalecer la figura presidencial dentro del régimen presidencialista pluralista mediante un organismo con la potestad de plasmar proyectos presidenciales en diseño presupuestal o la descentralización. Esta Oficina creada en el marco de la ola desarrollista de la década de 1960 buscaba minimizar la fragmentación política y dotar de mayores capacidades técnicas al Poder Ejecutivo logrando cierto grado de aislamiento tecnoburocrático, al menos en planificación, presupuesto y aspectos financieros, monitoreo presupuestal de empresas públicas. Propone orientaciones generales y designa direcciones de varias agencias públicas de derecho privado. Desde su nacimiento bajo impronta de CEPAL las funciones de planificación aparecen o desaparecen según ideologías o arreglos institucionales de los diferentes gobiernos. Dentro del marco de la economía abierta y con tareas de estabilización pendientes los

gobiernos del Partido Colorado (1985-89, 1995-99 del presidente Julio Sanguinetti y 2000-04 de Jorge Batlle) atribuyeron la definición de la regla fiscal y el monitoreo de su aplicación a la OPP quitando esa función de las potestades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En 2005 el ministro Danilo Astori reorganizó el MEF restableciendo el control de la regla fiscal dentro de la creación de nuevas capacidades técnicas potentes.

III.2. Las agencias

Durante los gobiernos del Frente Amplio se crearon agencias públicas de derecho privado para el desarrollo con el fin de lograr mayor agilidad ejecutiva y lograr avances en campos como la economía social, el comercio, exterior, la agenda digital, la innovación o la ciencia y la tecnología. El primer gobierno del Frente Amplio creó en 2006 la ANII (Agencia Nacional de Innovación) con funciones de promoción de la ciencia y el desarrollo tecnológico. La ANII promueve la investigación básica, la investigación aplicada, la formación científica y tecnológica, la innovación o aplicación en las empresas privadas o públicas y los emprendimientos e ideas innovadoras mediante diferentes fondos, bonos digitales, créditos, premios de ideas de negocios innovadores. Asimismo es financiador directo de la red nacional de científicos. Durante los gobiernos del Frente Amplio hubo un despegue, reconocido internacionalmente, del desarrollo científico de la biomedicina a través de la renovación y recuperación del papel del IIBCE (Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable), el desarrollo del Institut Pasteur de Montevideo (IP Montevideo) y la fundación e implantación del CUDIM (Centro Uruguayo de Imagenología Molecular. El LATU (agencia de derecho privado para certificación de calidad, creada en 1965) se expandió cumpliendo sus funciones de transferencia tecnológica, certificación y gestión de calidad. El INIA es una entidad histórica de larga trayectoria fundamental para la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario de Uruguay con cinco Estaciones Experimentales. Durante el gobierno de Mujica se creó la UTEC (Universidad Tecnológica) organizada en 4 Institutos Tecnológicos Regionales y diez sedes. La nueva dirección de la OPP buscó fortalecer agencias como el INEFOP² (Instituto Nacional de Formación Profesional) o el INACOOOP (Instituto Nacional de Cooperativismo), implantó la ANDE (promoción de pequeñas y medianas empresas); AGESIC (Agencia para el Gobierno Electrónico) en transformación digital del Estado. Uruguay xxi es la agencia de promoción del comercio exterior.

²El Fondo de Reconversión Laboral es administrado por INEFOP. Se forma con los aportes de trabajadores, empresarios y el Estado.

III.3. La nueva dirección de OPP asumió en marzo de 2015 en un contexto de transición interno del Frente Amplio definido por la disputa por la vigencia del legado de Mujica en el nuevo gobierno de Vázquez, la competencia entre el Movimiento de Participación Popular (MPP) con sectores difusos definidos como “vazquistas” y sectores de izquierda que se habían sentido relegados en el gobierno anterior, el papel de redes afines al expresidente Mujica en “empresas recuperadas”, las contradicciones entre corrientes del PCU (Partido Comunista del Uruguay) y otros intereses corporativos del PITCNT y corrientes de izquierda “social” o sectores sociales del PN (Partido Nacional) con gravitación en el cooperativismo. El nuevo director Alvaro García y el subdirector Martín Dibarboure se proponían construir – dentro del papel restrictivo que le otorgaba el MEF bajo conducción del ministro Astori – una poderosa herramienta pública de promoción de la competitividad del aparato productivo sobre ejes de mejora de la productividad. La propuesta de cambio incluía la reforma del FONDES (Fondo de Economía Social) creado durante el gobierno de Mujica con la finalidad de promover la autogestión y economía social otorgando préstamos a colectivos de trabajadores de empresas en quiebra para su recuperación. EL PIT CNT apoyaba calurosamente la promoción del Fondo fuertemente cuestionado por la oposición que criticaba su gestión discrecional, el apoyo a proyectos inviables y el clientelismo.

El FONDES no financiaba la economía social a través del INACOOP, el Instituto nacional de Cooperativas en cuyo directorio estaba representada la organización de tercer grado del cooperativismo, CUDECOOP (Confederación Uruguaya de Cooperativas) con una representación de 1 millón 100 mil asociados. La dirección de OPP se proponía reformar el FONDES con una partición que asignara fondos a la futura agencia de mipymes, la ANDE, y a la economía social a través del INACOOP.

IV. RESULTADOS-ANÁLISIS: EL PROCESO NEGOCIADOR

IV.1. La nueva agenda: economía social y competitividad sistémica

Un frente de tormentas se abrió al inicio del nuevo gobierno de Tabaré Vázquez producido por los chispazos entre nuevos cuadros del gobierno entrante denominados “vazquistas” por el periodismo y el Movimiento de Participación Popular (MPP) y el expresidente José Mujica. Una idea de la distribución del peso de los actores políticos internos del Frente Amplio la ofrece la bancada de senadores electa en la primera vuelta de octubre de 2014 compuesta por 6 senadores del MPP, 3 senadores del FLS, 2 senadores del PS, 2 senadores de Compromiso Frenteamplista (CF, sector del vicepresidente Raul

Sendic) 1 senador del PCU, 1ª senadora de izquierda radical. La experiencia del gobierno de Mujica había dejado heridas entre cuadros transversales de distintos sectores y sobrevolaban críticas a la “desprolijidad”, un estilo “antitécnico” y avasallante del MPP y una retórica a menudo distante de las concreciones. La llegada de Alvaro García a la dirección de la OPP con la fortaleza del apoyo del presidente Tabaré Vázquez representaba una novedad por su perfil gerencial proveniente de la actividad privada, su desempeño “eficiente” y ejecutivo en la Corporación Nacional para el Desarrollo y luego como ministro de Economía que asumió durante el estallido de la crisis desencadenada por la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 y se desempeñó hasta el 1º de marzo de 2014. Traía una agenda nueva para el Frente Amplio y su nuevo gobierno: la competitividad sistémica. Como lo expresó en el proyecto de ley enviado al parlamento cuatro días después de la asunción del nuevo gobierno:

*En una economía con las características de la uruguaya, **el desarrollo productivo, la innovación y la inserción económica internacional** son ámbitos que están indisolublemente relacionados y que contienen múltiples dimensiones. Por esto, el desafío de la productividad, que involucra a todos estos ámbitos, exige de una **institucionalidad pública aún más compacta** que la que existe actualmente, sin que esto suponga perder amplitud en términos de los temas involucrados.*

(Proyecto de Ley SNC)

En el proyecto ya se definió el objetivo del sistema nacional de competitividad.

Uruguay cuenta con las instituciones adecuadas para perseguir el objetivo del incremento sostenido de la productividad. De lo que se trata ahora... es de la consolidación de un único sistema que relacione a los Ministerios, agencias e institutos con responsabilidades sustantivas en las materias de la competitividad con transformación productiva.

La propuesta y el lenguaje técnico de la nueva dirección de OPP eran un choque y anticlímax racionalista de gestión en el ambiente cultural legado por el gobierno de Mujica. El 25 de marzo el Poder Ejecutivo emitió un decreto que reorganizó el FONDES como base del nuevo sistema integrado, definió la implantación efectiva de la ANDE, y afirmó la rectoría del INACOOOP en la economía social. El decreto situó a la institucionalidad del control de los recursos de la estrategia de “competitividad sistémica” en el corazón de la discusión del gobierno, el Frente Amplio y fuerzas sociales “aliadas” del PITCNT y CUDECOOP.

El gobierno de Mujica tomó la autogestión como una de sus banderas, creó el FONDES como base material de la economía social y unió ese impulso ideológico con el impulso pragmático de apoyo a grupos de trabajadores de empresas “recuperadas” y quebradas como las aerolíneas Alas U. dentro de una concepción de empresas autogestionarias Tanto

los préstamos y resultados de la gestión de las empresas fueron por la oposición³ y dentro del Frente Amplio mientras que el nuevo equipo de OPP y el Ministerio de Economía del flamante gobierno de Vázquez de modo reservado apuntaron contra la insostenibilidad de los proyectos aprobados.

IV.2. Mujica, autogestión y creación del FONDES.

El Decreto N° 341/011 del gobierno de José Mujica (2010 – 2014) creó el Fondo para el Desarrollo de la Economía Social (FONDES) que empezó rápidamente la aprobación de proyectos. El **movimiento de trabajadores organizados de empresas “recuperadas”** de procesos de quiebra o salida de capitales nació luego de la crisis del año 2002, creció durante los años posteriores y adquirió impulso tras la primera victoria del Frente Amplio en 2005. Las distintas experiencias coordinadas entre sí fueron cobijadas por el PITCNT. Pero al mismo tiempo fueron ideológicamente sospechosas del cambio de bando de trabajadores que progresivamente se convertirían en “patrones” o “pequeño burgueses”. La necesidad de autonomía llevó en 2007 a la constitución de la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (ANERT)⁴ por 12 empresas recuperadas relevantes como una entidad independiente pero aliada del movimiento sindical y pronto se reintegró orgánicamente al PITCNT⁵. El movimiento de empresas recuperadas era parte de un movimiento mucho más amplio de toda la economía social que crecía en torno a modelos cooperativos y CUDECOOP y en 2008 se aprobó la aprobación de la Ley General de Cooperativas No 18407 dentro de la cual se creó el INACOOOP: una persona jurídica de derecho público no estatal que *«propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo»*. Luego de la victoria de Mujica en la segunda vuelta de noviembre de 2009 las demandas de apoyo a empresas recuperadas se expandieron rápidamente. En mayo de 2010 se formó la «Mesa por la Autogestión y Construcción Colectiva» (MEPACC): *«Partimos del convencimiento de que a partir de las relaciones*

³ Entre 2013 y 2014 la crítica de la oposición se centró en la falta de transparencia de la asignación de fondos del FONDES y sobre todo la “politización” de los proyectos destinados a beneficiarios “ideológicos”. Hacia 2017 se iniciaron procesos parlamentarios y en la justicia por una acusación de concusión de interés público y privado

⁴ <https://www.mapeosociedadcivil.uy/ayuda/> Según el Mapeo de la sociedad civil, actualmente ANERT se define como un emprendimiento autogestionado por los trabajadores: a) los trabajadores del colectivo deben estar asociados al mismo, o sea, no debe haber asalariados. b) Principio de un trabajador un voto, c) Se detenta la propiedad social colectiva de medios de producción (herramientas y/o materia prima, bienes inmuebles y bienes intelectuales). d) El reparto equitativo de la riqueza generada e) Promoción de un relacionamiento solidario con la comunidad, con las normas de preservación del medio ambiente y un encadenamiento con otros emprendimientos de la economía social. Siendo la solidaridad intercooperativa uno de los principios básicos del cooperativismo

⁵El peso relativo de los movimientos de empresas recuperadas era similar en Argentina y Uruguay como una de las respuestas a las crisis de 2001 y 2002.

de colaboración que están en la base de una verdadera autogestión, es posible sentar bases para la edificación de una sociedad más justa e incluyente» (MEPACC, 2010).

El Fondes fue creado en diciembre de 2010 por la ley 18.716, con el objetivo de “*apoyar el financiamiento de proyectos productivos viables y sustentables*”. A través de dicha normativa se habilitó al Banco República a destinarle hasta el 30% de sus utilidades anuales para contribuir a ese fin. Comenzó a funcionar en setiembre de 2011 a partir del **Decreto 341/011** del 27 de septiembre de 2011. Ese año se incorporaron al FONDES US\$ 70 millones.

El Presidente señaló, en alusión a Carlos Quijano, que *gobernar implica tomar decisiones que favorezcan a unos y perjudican a otro. La creación del FONDES expresa la confianza del actual gobierno en los emprendimientos autogestionados. Los recursos que presta a los emprendimientos autogestionados "son hijos de la plusvalía del pueblo uruguayo". “Nosotros le dimos una pechada al banco y esa pechada es lo que compone el FONDES; si no tuviéramos el Banco República esa guita se la llevan por ahí”, concluyó. Uruguay Presidencia 11/05/2013*

Según el relevamiento realizado en 2016 (Rieiro, 2016) veinte emprendimientos recibieron en el período un total aproximado a 70 millones de dólares del FONDES. Sobre fines de 2013 las empresas recuperadas o autogestionadas abarcaban entre 3.100 y 3.200 trabajadores, un 2,5% de los trabajadores activos en Uruguay. El discurso de Mujica encarnaba la emoción del giro a la izquierda del Frente Amplio y la raíz utópica. El 11 de mayo de 2013 en una asamblea de la ANERT con delegados de 19 empresas recuperadas en Nueva Helvecia reivindicó

“El FONDES y la autogestión de los trabajadores camino de libertad. Es necesario un cambio cultural profundo para que los trabajadores puedan gobernarse a si mismos... la empresa moderna es un esfuerzo colectivo, cuyo fin principal es generar ganancias, las cuales son absorbidas en parte por los propietarios. Agregó que "todo valor es hijo del trabajo, que es la única cosa que multiplica los bienes". “Aquellos trabajadores que quieren gobernarse a sí mismos, sin depender de una voluntad exterior que los maneje, experimentan un choque frontal con nuestra cultura y con nuestra formación. .Cuando las papas queman y hay crisis de precios los trabajadores se bajan el salario, se aprietan, aguantan el chaparrón; manifestó.

Recordó, en tal sentido, los viejos movimientos cooperativos vascos, como el de Mondragón.

<https://afusec.wordpress.com/2013/05/13/autogestion/>

IV.3. La otra ruta de la economía social: el INACOOOP

Mientras tanto los gobiernos del Frente Amplio avanzan por otra ruta diferente de la economía social mediante la aprobación de la Ley General de Cooperativas 18.407 cuyo actor central en la sociedad civil es CUDECOOP

Fundado en 1988 CUDECOOP es la entidad de tercer grado que agrupa todas las áreas del cooperativismo del Uruguay y representan más de 3.500 cooperativas de base con 1 millón casi 100 mil asociados. El INACOOOP (Instituto Nacional de Cooperativismo) se crea como persona jurídica de derecho público no estatal, por el artículo 186 de la Ley General de Cooperativas 18.407 del 24 de octubre de 2008. En junio de 2012 se aprobó el Decreto Reglamentario.

*La Ley General de cooperativas permitió que la específica racionalidad económica de las empresas cooperativas empezara a ser tenida en cuenta más allá de los sectores de actividad al que pertenecieran o su tamaño (CUDECOOP, 2014c). **La creación del Inacooop fue la mayor innovación en la institucionalidad pública para el cooperativismo** – Caetano, Gerardo y Martí, Juan Pablo Lo que nos une CUDECOOP: 30 años de cooperativismo, Mosca. Montevideo, Mayo 2019. –*

Por primera vez los actores del movimiento cooperativo se incluían en el diseño y gestión de las políticas públicas. El artículo 194º de la misma Ley establece un Directorio del INACOOOP⁶ que cuenta con un Fondo de Promoción y Educación (FOMCOOP) y un Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) para financiar proyectos destinados al desarrollo cooperativo sobre la base del trabajo conjunto con CUDECOOP. Pero CUDECOOP cuestionaba la creación del FONDES destinado exclusivamente para las empresas recuperadas en una visión reduccionista de la economía social y la autogestión excluyente del cooperativismo. Además flotaba en el ambiente la creencia de que FONDES destinaba recursos a proyectos que no eran sostenibles ni tenían viabilidad económica financiera.

Caetano G y Martí J.P. resumen las opiniones de los cuadros de CUDECOOP durante el gobierno de Mujica: en la primera etapa del Fondes, la prioridad casi absoluta fueron las empresas recuperadas por los trabajadores. Esto supuso duros cuestionamientos a los criterios con que se habían otorgado los créditos. En las “Propuestas programáticas” realizadas por Cudecoop para las elecciones de 2014 se señaló por parte del movimiento cooperativo el registro de la débil base institucional del Fondes, al tiempo que se reclamó “dar pasos concretos ... para establecer de manera definitiva un instituto permanente que pueda operar los recursos generados por el BROU con este fin ..., orientado a la ampliación y profundización de la incidencia económica de la economía social en el Uruguay

⁶ Cinco miembros, tres delegados del Poder Ejecutivo y dos delegados del sector cooperativo y un Consejo Consultivo integrado por representantes de cada una de las clases de cooperativas, representantes de la Universidad de la República y de la Administración Nacional de Educación Pública.

Caetano, Gerardo y Martí, Juan Pablo Lo que nos une, CUDECOOP: 30 años de cooperativismo, cit. p.166

IV.4. La “gestión” y el “sistema”: mantras del tercer gobierno del Frente Amplio

El 2 de marzo de 2015 Alvaro García asumió la dirección de OPP con una visión muy clara de los modelos de agencia de promoción de la pequeña y mediana empresa (ANDE) y sistema nacional de competitividad que quería implantar desde su nuevo cargo y un estudio preliminar del FONDES con las ideas básicas de su reestructura institucional. García se había desempeñado como presidente de la Corporación Nacional de Desarrollo desde 2005 hasta su renuncia en abril de 2008 y ministro de Economía desde el 18 de septiembre de 2008 hasta el 28 de febrero de 2010. Entre abril y septiembre de 2008 García elaboró, como consultor en OPP, un anteproyecto de ley de agencia de mipymes, la ANDE, por encargo del presidente Vázquez. Desde el ministerio García envió el proyecto de ANDE al parlamento que aprobó la ley el 21 de septiembre de 2009.

Pero la ANDE no fue implementada por el gobierno de Mujica. La prioridad en las empresas recuperadas o la autogestión parecían el otro lado de la luna de la prioridad en las pequeñas empresas y la competitividad. En 2014 García integraba el comando de campaña de Tabaré Vázquez y el periódico La Diaria señalaba en agosto que *Álvaro García trabaja en el diseño de un Sistema Nacional de Competitividad que pretende ser, junto al Sistema Nacional Integrado de Cuidados, uno de los grandes programas para el próximo período, en caso de que el FA gane las elecciones*. Silva, Lucas y Prieto, Andrés. Que el letrista no se olvide, La Diaria. 14 de agosto de 2014. En la entrevista García se explayaba en la definición e importancia de la competitividad sistémica y sugería las direcciones que tomarían los cambios del FONDES.

El nuevo elenco de gobierno de Vázquez y en especial los cuadros técnicos o gerenciales del Frente Liber Seregni o corrientes renovadoras del partido socialista ubicaban el centro de acción política en “la gestión” contrapuesta a “desprolijidades” institucionales el estilo de gobierno de Mujica. El legado de sobreendeudamiento de la empresa de combustibles ANCAP o las inversiones de ANTEL, la empresa pública de internet y telefonía, pronto quedaría situado en el centro de la tormenta política una vez que durante 2015 se hizo visible el fin del viento de cola de los altos precios de las commodities. Pero la crítica del estilo de Mujica en la izquierda venía de lejos y en la campaña de la elección interna del Frente Amplio en 2009 – entre José Mujica y Danilo Astori – el economista Fernando Lorenzo, coordinador de campaña de Astori, la resumió así: *“hay un descuido*

permanente, en términos de la formulación de ideas” 11 de abril 2011
<https://www.elobservador.com.uy/nota/criticas-a-mujica-desde-el-frente-amplio--20114111930>.

Varios años después el economista ortodoxo Javier de Haedo, señalaba: *“Sus resultados macroeconómicos fueron malos. Su gobierno terminó con un déficit fiscal de 3,5% del PIB que puso a la deuda pública en un sendero insostenible... Pero su estilo de gobierno fue aún peor que sus números, (...) sin controles sobre la inversión pública. Empeoró la educación, o sea, la igualdad de mañana, y la infraestructura, y no avanzamos en la necesaria integración al mundo”*. France Press Agosto 2018

<https://www.france24.com/es/20180822-mujica-un-politico-que-despierta-devocion-y-criticas>

El descontento de la opinión pública a veces es una insatisfacción con el racionalismo del poder o la distante frialdad comunicacional tecnocrática o gerencial pero a veces, casi por el contrario, es un cansancio del vuelo del discurso sin resultados. Mujica es un productor de ilusión saturado de contenidos sobre un fondo de épica. Pero hacia mediados de su gobierno la percepción de la distancia entre el discurso y gestión no era patrimonio de elites técnicas sino que se había instalado en la opinión pública⁷.

Una idea fuerza aún más transversal y asumida en toda la izquierda era la de “sistema” organizador de múltiples agentes, ministerios, instituciones públicas, agencias públicas de derecho privado, actores privados, corporativos o sociales. Los primeros ejemplos fueron el SNIS⁸, sistema nacional integrado de salud, el sistema nacional de educación pública y luego se extendieron en diversos campos de política pública como la seguridad social o el sistema nacional de cuidados.

Los supuestos de los sistemas y procesos de diálogo social organizados por los gobiernos del Frente Amplio eran que la coordinación ahorraba recursos y articulaba esfuerzos de actores distintos detrás de objetivos comunes racionalizando costos y aumentando el acierto de políticas superando el “chacrismo” de la administración pública sin correr el riesgo de “grandes” reformas del Estado que nunca se encararon por su magnitud supuesta. . Las agencias justamente venían a suplir como bypass la reforma general de la administración que no se quería encarar por su supuesta inmensidad o imposibilidad antes de juego. No resulta casual que en sectores claves para la acumulación de capital hayan surgido agencias públicas de derecho privado mientras que en los sectores del Estado de

⁷ Por ejemplo una encuesta nacional de CIFRA: La imagen de Mujica es buena, pero la aprobación de gestión es baja. ¿Cuáles factores inciden en el juicio sobre la gestión del presidente? Hoy no hay uno solo sino varios, entre ellos la falta de soluciones visibles a temas que preocupan... y un desgaste político, porque la población no percibe un rumbo claro en el gobierno. <https://www.cifra.com.uy/evaluacion-de-la-gestion-del-presidente/>

⁸ El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) de Uruguay fue creado oficialmente el 1 de enero de 2008, tras la aprobación de la Ley N° 18.211, que estableció las bases del sistema en diciembre de 2007.

Bienestar tras los programas focalizados diseñados y ejecutados por el MIDES hayan surgido “sistemas” que coordinando puntos de vista e intereses de los actores terminarían evitando decisiones o reformas dramáticas anuladas por vetoplayers.

República AFAP, Alcoholes del Uruguay (Alur), la Corporación Vial del Uruguay (CVU), Distribuidora Uruguaya de Combustibles (DUCSA), empresa distribuidora de productos de ANCAP, agencias del sector tecnológico como ANII, AGESIC e institutos estratégicos como el CUDIM o el Institut Pasteur para el desarrollo de la investigación científica e innovaciones en la salud conectadas a la empresa son ejemplos de áreas públicas en las que se adoptó un régimen más ágil. Los empleados acceden a los puestos mediante llamados para cumplir los términos de referencia del contrato para tareas determinadas sin el régimen de inamovilidad de funcionarios públicos. El caso del SNEP creado por la Ley General de Educación⁹ fue lo contrario, un espacio de coordinación de las jerarquías de la educación sin la obligación de lograr efectos prácticos.

IV.5. El proyecto de Ley del SNC¹⁰ El 5 de marzo, tres días después de la toma de posesión de las nuevas autoridades, el Poder Ejecutivo presentó al parlamento el proyecto de OPP de creación del Sistema Nacional de Competitividad (SNC).

El proyecto a. Conceptualizó el sistema a partir de los ejes de la productividad y la definición de competitividad sistémica, b. Justificó el SNC con sus objetivos y actores c. Enumeró las agencias e instituciones que formarán el sistema d. Desarrolló los fines de la ANDE y distintos aspectos de su implementación y e. Para el FONDES estableció el principio de sostenibilidad económica de los proyectos e incluyó el apoyo de proyectos de pequeña y mediana empresa además de los proyectos de empresas asociativas.

i) El eje del SNC es la prioridad de la mejora de la productividad por razones de fondo: “A lo largo de la última década, el incremento de la **productividad total de los factores** se constituyó en la principal fuente del crecimiento económico, alcanzando niveles promedio que aproximadamente triplican los observados en décadas anteriores... el aumento de la **productividad**, en tanto **instrumento esencial para la mejora del bienestar** de los uruguayos y la **consolidación de un proceso de desarrollo sustentable**”. Las condiciones demográficas (se alude implícitamente a la exigencia de multiplicar la productividad de la población activa para sostener el envejecimiento) y el empleo situado en sus mejores niveles suponen que la ruta del desarrollo es la **calidad del capital humano, la innovación y la incorporación de tecnología.**”

⁹ La Ley General de Educación de Uruguay, Ley N° 18.437, fue promulgada el 12 de diciembre de 2008

¹⁰ https://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2015/03/mrree_3.pdf

ii). La mejora de la competitividad sistémica incluye los objetivos, políticas y estrategias relativos a **desarrollo productivo, ciencia, tecnología e innovación, e inserción económica internacional**.

iii). Justificación específica del SNC: “**el desafío de la productividad, que involucra a todos estos ámbitos, exige de una institucionalidad pública aún más compacta que la que existe actualmente, sin que esto suponga perder amplitud en términos de los temas involucrados.**

iv). Se enumeran las agencias, y **se sustituye el Gabinete Ministerial de Innovación** por el **Gabinete Ministerial de la Competitividad (GMC)**. El SNC se basa 1. En la **coordinación y articulación interinstitucional** de sus integrantes encabezados por el GMC y una secretaría. 2. Se definen planes de actividades conjuntas de diversos organismos y un Plan Nacional de Competitividad 3. Implementar mecanismos uniformes de seguimiento, control y evaluación de su implementación.

v). El Capítulo II del proyecto establecía la necesidad de “la **creación** de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE) que está pendiente de instrumentación... Implementar en el ámbito de la ANDE una función de fomento y atracción de inversiones de carácter estratégico y proactivo, lo que supone una mayor focalización en función de indicadores e instrumentos...como los servicios post inversión y los programas de desarrollos de proveedores”. “Resulta también oportuno la conformación de este sistema **en simultáneo con la instrumentación de la ANDE, uno de sus actores clave.**”

F. El Capítulo III del proyecto modifica la gobernanza de la ANII y el sistema de innovación y **elimina la relación institucional que existía en la órbita del MEC** (Ministerio de Educación y Cultura) a través de la disuelta Dirección de Ciencia y Tecnología. En los hechos el cambio suponía “debilitar” el nexo entre la política de ciencia, tecnología e innovación con la Universidad de la República y sectores de la comunidad científica. Este debate de importancia es referido más adelante. El proyecto adoptaba para la ANII un formato análogo al de la ANDE, con un directorio de tres miembros rentados y con el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) desempeñando una función asesora y junto con la sustitución del Gabinete de Innovación por el Gabinete de la Competitividad fue visto como **una victoria de los “empresarios” tecnológicos sobre los investigadores científicos** dentro del gobierno del Frente Amplio.

IV.6. Propuestas, conflicto y negociación: la reforma del FONDES Pero ahora el nuevo equipo de la OPP velozmente estaba revisando la contabilidad y situación

financiera de los proyectos de las empresas recuperadas y se imponía una certeza dramática sobre la gravedad de la situación y la urgencia de una reestructura institucional del FONDES que permitiera acometer cuanto antes la tarea del saneamiento reformulando el apoyo a la economía social por la vía probada del cooperativismo. ¿Habría un choque?

El expresidente Mujica se convertía en el jefe de la mayor bancada parlamentaria y de acuerdo al semanario *Búsqueda* antes de dejar el poder, se reunió con el nuevo director de la OPP, Álvaro García, para manifestarle que haría pesar a bancada del MPP en una eventual discusión parlamentaria de los cambios: “*tengo 30 legisladores en el Parlamento y los voy a hacer sentir*”. <https://www.subrayado.com.uy/mujiquismo-enojado-tabarez-vazquez-cambios-el-fondes-n43248> El 5 de marzo la empresa Metzen & Sena – que había reabierto como empresa autogestionada el 1º de julio de 2013 con un préstamo del Fondes por 12 millones de dólares otorgados con un período de gracia de dos años y medio.– suspende preventivamente la producción de vajilla y artículos sanitarios por un lapso a definir, para afrontar “los altos costos energéticos y problemas de mercado” <https://www.subrayado.com.uy/metzen-sena-envio-130-trabajadores-al-seguro-paro-n42562>. En febrero 230 empleados pasaron al seguro de paro y siguen en actividad 130 trabajadores en el sector de mantenimiento y ventas.

El 8 de marzo ya resulta claro que el nuevo gobierno está desplegando, desde la OPP y mediante una coalición con el Ministerio de Economía y el “ala empresarial” de la política innovadora de ciencia y tecnología, una ofensiva de reorganización institucional del FONDES que forma parte de un mismo programa amplio de creación del nuevo sistema nacional de competitividad, la reforma del INACOOOP con su nuevo papel institucional de motor de la economía social, la creación de la ANDE y la reestructura del sistema de innovación en una dirección de independencia de la Universidad de la República y la comunidad científica fortaleciendo las funciones de innovación y los nexos con las empresas. La contracara es la revisión de los proyectos de las empresas autogestionarias. Ese día el presidente convoca su primera reunión de gabinete y entre otros anuncios el gobierno <https://www.elobservador.com.uy/nota/cambios-al-fondes-le-genera-a-vazquez-el-primer-choque-con-el-pit-cnt-20153920560> destaca la reestructura del FONDES en función de la sostenibilidad económica de los proyectos.

El ministro Astori es el vocero: “*Lo que hay que cuidar es el análisis de la sostenibilidad de los proyectos, que no necesariamente tienen que arrancar de entrada con resultados muy buenos, porque eso muchas veces exige experiencia, que*

*muchas veces en los primeros tramos no se dan” “No me gustaría que el Fondes aparezca permanentemente asociado a frustraciones, que no sean viables estructuralmente hoy y no lo serán en el futuro.”. En paralelo, según el diario El Observador “integrantes del gobierno destacaron que el gobierno sigue con **preocupación los números deficitarios** de algunos de los proyectos autogestionados...**la nueva institucionalidad buscará salvaguardar las cuentas públicas.***

Se hace así visible el problema del endeudamiento y la situación crítica de las empresas recuperadas, que será un punto central de confrontación entre el gobierno de Vázquez y el PITCNT durante 2015 y 2016 pese a los acuerdos logrados en el proceso.

El 19 de marzo, el director de OPP, Alvaro García y Ernesto Murro, ministro de Trabajo se reúnen con el Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT para dialogar sobre la nueva organización del Fondes. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/3/el-dinero-no-es-todo/>.

El gobierno anuncia que el proyecto de ley del Fondes incluirá una línea de financiación de pequeñas y medianas empresas, y que la administración (actualmente a cargo de una junta de dirección del Fondes) quedará en la órbita de diferentes agencias de gobierno según el tipo de emprendimiento que se quiera financiar. Al finalizar el encuentro, García asegura que la apertura a pequeñas y medianas empresas no retaceará los préstamos a empresas autogestionadas por trabajadores. “*En la central la idea genera cierta rispidez*” dice la crónica de La Diaria. El centro de la inquietud de PIT CNT es el futuro de las empresas recuperadas: “*Para nosotros está claro que la prioridad son los proyectos autogestionarios*”.

La transformación de toda empresa fundida o en quiebra en un proyecto de recuperación por sus trabajadores con los recursos del FONDES y la prolongación del apoyo público incluso luego de la nueva demostración de su inviabilidad económica, ¿se está convirtiendo en un mecanismo de anulación del mercado y estatización del empleo? Consideraciones de esta naturaleza florecen dentro de sectores del gobierno de Vázquez. Pero en marzo de 2015 algunas iniciativas, como la imprenta Pressur y Metzen & Sena, ya demuestran su inviabilidad. “*El éxito o no de estos emprendimientos no se puede medir en términos de rentabilidad*”, responde el coordinador del PIT-CNT, Marcelo Abdala, (portal 180, 22 marzo). El lunes 23 de marzo el presidente firmó un decreto del Fondes que publicó el 25 de marzo <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/100-2015/1>. El artículo 3º establece los requisitos que los proyectos deben cumplir para recibir el apoyo del fondo: A) Ser sostenibles económica y financieramente. B) innovadores en sus productos, mercados, proceso tecno-productivo y/o modelo de gestión. C) capaces de

realizar un aporte a la comunidad en términos de creación de empleo, mejora de la calidad de vida y/o contribución al equilibrio territorial (descentralización). D) Promover contextos organizativos favorables para el desarrollo personal y profesional de los trabajadores. E) Ambientalmente sustentables. F) alineados con los objetivos y directrices estratégicas establecidos por el Poder ejecutivo.

El INACOOP pasa a ser la entidad responsable del FONDES tanto de la totalidad de los fondos ya desembolsados o concedidos como las nuevas solicitudes de apoyo (artículo 33) y será presidido por el dirigente socialista Gustavo Bernini, hombre de confianza de García. El artículo 34 introduce a la futura ANDE como administradora de los demás recursos. La tensión entre los equipos saliente y entrante dentro del Frente Amplio crece en el contexto del legado fiscal del gobierno de Mujica y la constatación del grave problema del endeudamiento de la empresa pública de combustibles ANCAP que había sido presidida por el nuevo vicepresidente Raul Sendic. El jueves 26 de marzo el semanario Búsqueda informó que el presidente Vázquez había expresado a los ministros de la Suprema Corte de Justicia que el panorama económico *“es peor al que esperaba”* y que existe un *“preocupante”* déficit fiscal. El presidente Vázquez ya había advertido que la situación era comprometedora para proyectos prioritarios como el Sistema Nacional de Cuidados (250 millones de dólares) y el shock de infraestructura vial (2.700 millones de dólares según estimaciones privadas) del programa de gobierno del Frente Amplio 2014-19. *“Desde el equipo del primer presidente se percibía que Mujica tenía marcado desprecio por las normas, la academia y los intelectuales”* y que *“además del desorden dejó 60.000 funcionarios nuevos en una especie de alegre populismo”* Israel, S. 2018 8 (programa Arriba Gente, canal 12)

El expresidente Mujica había avisado que *“No me van a llevar puesto”* [“https://www.elobservador.com.uy/nota/vazquez-ignoro-a-mujica-y-cambio-el-fondes-por-decreto-201532419460](https://www.elobservador.com.uy/nota/vazquez-ignoro-a-mujica-y-cambio-el-fondes-por-decreto-201532419460) Pero de inmediato – y sin abandonar por un momento su defensa de la autogestión *“a la economía social no la para ningún gobierno. Ni Bush la puede parar”* – el mismo 25 de marzo Mujica adelantó que va a apoyar los cambios que llevará a cabo el gobierno de Tabaré Vázquez para el FONDES, *“Hay algunos apuros y tienen que tener una figura porque tienen que hacer cosas. Entonces, es una tormenta en un vaso de agua”*.

Diversos medios de prensa informaron que el decreto generó malestar entre los legisladores, y *“también”* en la mayoría de gobierno. *“Veníamos bien, hasta que apareció el decreto”*, declara el diputado del MPP, Alejandro Sánchez, al diario El País. Desde el

gobierno, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Álvaro García, explicó en la Comisión de Hacienda que no es intención de la administración “*tratar de marcar los tiempos al Parlamento*”. “*Pero necesitábamos impulsar el decreto porque hay muchos proyectos que quedaron en ascuas y teníamos que dar una respuesta*”, aseguró García.

El diputado blanco opositor Jorge Gandini observó que la comunicación por el gobierno del decreto del FONDES en una Comisión parlamentaria que esperaba iniciar el tratamiento del proyecto de ley del SNC – implícitamente se sugería desconfianza hacia la relación de fuerzas de la propia bancada oficialista – resultaba “pésimo” desde el punto de vista de la relación entre poderes del Estado y del oficialismo:

se trata de una “pésima señal para el Parlamento que el Poder Ejecutivo comparezca convocado por la Comisión de Hacienda a tratar un proyecto que mandó el 5 de marzo y acuda con un decreto abajo del brazo. En el barrio le dicen ‘jopeada’ “Nosotros estamos bastante más de acuerdo con este decreto y futuro proyecto de Ley que con el régimen anterior del Fondes. La filosofía se ajusta más a lo que nosotros pensamos, es mucho más seria, no es plata ‘a la marchanta’ para cualquiera”,
<https://www.lr21.com.uy/politica/1223722-gobierno-decreto-fondes-legisladores-proyecto>

La discusión parlamentaria por el decreto del FONDES refleja la esencia de las contradicciones del Frente Amplio. La tensión entre lógica técnica de la restricción y lógica política de la distribución, sin contrapartida, se resolvió en favor de la primera. Sin embargo la definición de apoyos a los contenidos de la agenda, secuencia de asuntos a negociar y plazos siempre fueron definidos adentro del Frente Amplio y nunca mediante acuerdos transversales que podrían haber garantizado velocidades y consenso sólido inter temporal de las políticas públicas y las innovaciones institucionales. Los partidos son fuertes y representativos en Uruguay incluyendo la cohabitación entre lógicas técnicas y lógicas político sociales que en el caso del Frente Amplio incluyen intermediaciones de intereses que a menudo expresan formas corporativas privilegiadas de apropiación de renta pública. Los consensos tienden así a reflejar el congelamiento de cambios que podrían mejorar la igualdad o la productividad.

IV.7. Acuerdo final por el FONDES

La discusión sobre el destino de los recursos del FONDES continuó durante 2016 y en los planes de lucha posteriores el PITCNT incluyó demandas de apoyo a las empresas recuperadas que seguían quebrando. Pero también continuaron las negociaciones y en definitiva la dirección de OPP logró persuadir a los actores del Frente Amplio, el

sindicalismo y el cooperativismo que la reestructura en marcha para el FONDES desde el INACOOOP permitía afrontar del mejor modo posible los problemas financieros de las empresas recuperadas, relanzar el apoyo público fuerte a la economía social en proyectos cooperativos sustentables y canalizar hacia el futuro parte de los fondos para la unificación de cerca de 50 programas orientados a las pequeñas y medianas empresas.

Hacia el 15 de mayo, apenas dos meses después del polémico decreto de marzo, la bancada del Frente Amplio y el Poder Ejecutivo alcanzaron un acuerdo para la ley del Fondes. **En agosto se aprobó la Ley 19.337** de creación del Fondes y se lo dividió en dos particiones administrada por el Inacoop y por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) (Artículo 2º). En el Capítulo II se estableció la organización y el funcionamiento del **Fondes-Inacoop** bajo una junta directiva. Cudecoop asumió la representatividad que le asignaba la Ley en la directiva. El Artículo 14º dispuso que estaría compuesta por tres delegados del Poder Ejecutivo en el Directorio del Inacoop, un representante del sector cooperativo propuesto por Cudecoop y un representante de los trabajadores propuesto por el PIT-CNT en acuerdo con la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ANERT). El **Fondes ANDE** se destina al apoyo del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, y su administración queda a cargo del directorio de la ANDE. Cada una de estas particiones recibirá 50% de las contribuciones con destino al Fondes. El artículo 4º explicitó los requisitos que deberían cumplir los emprendimientos apoyados: sostenibles económica y financieramente; innovadores en sus productos, mercados, proceso tecno-productivo y/o modelo de gestión; realizar un aporte a la comunidad en términos de creación de empleo, mejora de la calidad de vida y/o contribución al equilibrio territorial (descentralización); ambientalmente sustentables.

IV.8.La larga negociación y el acuerdo por el SNC

La dirección de OPP presentó al futuro presidente de la Secretaría del SNC, el economista Alvaro Ons a los parlamentarios y el PITCNT. Pero mientras en mayo de 2015 se acordó la institucionalidad del Fondes los parlamentarios de distintas corrientes y partidos del Frente Amplio avisaban que se iniciaba una negociación difícil por la ley del Sistema Nacional de Competitividad. Y larga: llevó 17 meses.

El director de la OPP, Alvaro García, pertenecía al partido socialista, integraba su ala “renovadora” y era visualizado como figura de futuro con respaldo del presidente Vázquez. Pero al mismo tiempo desde 2014 dentro del partido socialista el joven diputado Gonzalo Civila, líder del ala “ortodoxa”, había ganado peso creciente en Montevideo. El 15 de mayo Civila explicó que *“recién se está iniciando la discusión del SNC...hay un*

planteo “más de fondo” que es “la necesidad de que un sistema coordinador de políticas productivas tenga una visión más abarcativa que la propia idea de la competitividad, en dirección a un sistema nacional de desarrollo”.

Una confrontación de ideas de la ortodoxia del PS afirmando señales “ideológicas” de identidad y la “política” ante la “gestión” hacia la toma del poder dentro de ese partido.

Como declaró después Civila: *“A mí me tocó trabajar en el sistema de transformación productiva y de competitividad, que originalmente era un sistema nacional de competitividad. Conté con la gran ayuda del compañero Roberto Kreimerman y de Daniel Oleker, con los que logramos introducir transformaciones muy importantes. Nos costó, hubo mucha resistencia, pero finalmente logramos un proyecto consensuado y mucho mejor que el proyecto original... No se trata solo de las condiciones de competitividad sino de transformar el sistema productivo... hay algo más importante en el trabajo parlamentario, que no es trabajo de gestión sino un trabajo de representación política.”* <https://semanariovoces.com/debate-gonzalo-civila-versus-santiago-soto/> (semanario Voces, 24 de marzo 2019, Debate Gonzalo Civila versus Santiago Soto).

Pero Civila era un vocero transversal. La diputada Lilián Galán (Movimiento de Participación Popular) también cuestionó el *“enfoque reduccionista de la competitividad”*. El proyecto *“puede ser un sistema nacional de desarrollo abarcando aspectos mucho más amplios que la competitividad sola”*. Lo que había en amplias corrientes del Frente Amplio era un rechazo al mercado como asignador de recursos y detrás de la idea de amplitud de la transformación productiva la visión implícita del papel motriz del Estado financiador y planificador **“gerschenkroniano”** del desarrollo propia de la industrialización tardía caída en Uruguay medio siglo atrás. Galán rechazaba una aglomeración de agencias gerenciales de aire tecnocrático o empresarial despolitizadas, descorporativizadas y ajenas al control institucional.

Se proponía un sistema *“totalmente centralizado en el Poder Ejecutivo y en una Secretaría de la OPP, que crearía “una institucionalidad diferente” con “la concentración de institutos y agencias” que “tienen una rendición de cuentas más bien de gestión y balance contable, no una rendición de cuentas frente al Parlamento de los objetivos políticos. Además de falta de transparencia, se está cercenando la democracia representativa y también la democracia participativa, porque esas agencias no estarán integradas con representantes sociales.”* <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/5/uno-mas-para-atender/>

En marzo de 2015 el énfasis en la calidad de gestión dentro de la izquierda era la respuesta a una demanda de eficacia tras un gobierno de Mujica de grandes relatos y menos concreciones. Pero Civila – admirador del kirchnerismo – retrucaba con la crítica a los

modelos “gestionarios” y el “reduccionismo” de la competitividad y algo más **no dicho**: el rechazo del eje de mejora de la productividad. La posición del ala ortodoxa del PS, con gravitación del economista Daniel Olesker, asesor histórico del PITCNT hasta 2005, y dirigentes sindicales de entes estatales. En la versión original el desafío de la productividad es la vía central de desarrollo para el Uruguay por las “condiciones demográficas” e incluye decisivamente a la calidad del capital humano, la innovación y la incorporación de tecnología. **Si comparamos el texto original y el aprobado luego de la “negociación de conceptos” observamos que desaparecen las nociones de productividad y capital humano.** Es significativo el bloqueo ideológico del tema en la discusión de la competitividad.

Los acuerdos de productividad contrapartida de mejoras salariales y del empleo fueron el corazón del compromiso histórico socialdemócrata – Przeworski, Adam y Michael Wallerstein, 1982 – en los países que avanzaron más lejos en la expansión de derechos sociales de ciudadanía. En el proyecto original de SNC se tomaba un concepto amplio de productividad referido a todos los factores de producción. El Instituto Cuesta Duarte del PITCNT realiza estudios sobre múltiples dimensiones de productividad mientras paradójicamente las cámaras empresariales de Uruguay tienen prevenciones con el concepto y sus usos. En ámbitos de la corriente socialdemócrata “Articulación” del PITCNT y otros sindicatos ya era posible en 2015 construir un consenso de reforma del Consejo de Salarios incluyendo productividad y empleo y desde entonces hasta el cierre de este documento cada vez más convenios laborales incluyen acuerdos por productividad.

Pese a eso amplios sectores sindicales estatales – con peso en el PS – o asociados al PCU en el poderoso sindicato de la construcción ven la amenaza de aumentar los rendimientos de los trabajadores manteniendo fijo el salario. La otra perspectiva que desde mediados de los 2000 estará cada vez más influenciada por Chávez y el camino venezolano – hasta la llegada de Maduro – y una visión centrada en la distribución y el Estado como ejecutor de hecho de la transformación productiva. En todo caso reelaborada con estas exclusiones **la Ley N° 19.472 del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad** — Transforma Uruguay— fue promulgada el 23 de diciembre de 2016 y **publicada el 17 de enero de 2017.** Todos los cometidos y el organigrama del SNC previstos desde el inicio quedaron intactos y se podrían haber ejecutado igual sin la nueva ley. Pero un largo debate ideológico demoró su implementación más de dos años reduciendo así decisivamente las posibilidades de implantación y tiempos de

movilización de actores para la maduración del nuevo sistema. Entretanto al inicio de 2017 las condiciones de la gestión del tercer gobierno del Frente Amplio habían cambiado: el liderazgo del presidente Vázquez experimentaba desgastes (Ver anexo)ⁱ – luego se supo que el presidente padecía de cáncer y libró una larga lucha denodada contra la enfermedad – los precios internacionales de las commodities entraron en caída libre, un amplio movimiento de empresarios organizado en la asociación “Un sólo Uruguay” empezó a movilizarse en las carreteras de todo el país reclamando reducir el costo del Estado y estalló un escándalo mediático por gastos del vicepresidente Raúl Sendic cuando presidió la empresa pública de ANCAP.

IV.9. Los desacuerdos de sector científico

Desde la presentación del proyecto de SNC en marzo de 2015 se reabrió el otro frente de conflicto entre los gerentes públicos de origen empresarial del sector tecnológico y investigación aplicada – ANII, INIA, LATU, Fundación Latitud Latu, Universidad Tecnológica – o los denostados “ceos” de izquierda contra la comunidad académica y científica de la Universidad de la República. Los dos puntos fueron parte del mismo: la sustitución del GMI (Gabinete Ministerial de Innovación) por el GMC (Gabinete Ministerial de Competitividad) y la reforma gerencial del directorio de ANII.

El cambio decisivo fue la eliminación del MEC (Ministerio de Educación y Cultura) del sistema de competitividad que asumió las funciones del antiguo sistema de innovación. El MEC – con históricos problemas de identidad ya que en el Uruguay la educación pública primaria, media y de formación profesional está organizada en ANEP, un ente autónomo – coordinaba el Gabinete Ministerial de Innovación. Pero fue eliminado del nuevo Gabinete Ministerial de la Competitividad y dentro del MEC se disolvió la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/3/fuera-de-competencia/> La reforma del directorio de la ANII transformó la Secretaría General en una Gerencia General. El Directorio de siete miembros honorarios pasó a ser de tres gerentes. El presidente de ANII, Santiago Dogliotti, representante del MGAP, apoyó la iniciativa señalando que el GMI de hecho no se reunía, se otorga a las agencias un “*rol más importante*” y se refleja en la nueva jefatura de la ANII, que “*deja de ser un directorio parecido al Consejo de una facultad, cuyos integrantes honorarios se reúnen una vez cada tanto pero no tienen trabajo permanente*”. El nuevo proyecto permite constituir un directorio gerencial especializado con remuneración. La coordinadora académica de Udelar Judith Sutz cuestionó desde el inicio en el Sistema de Competitividad “*tendencias a debilitar la atención prestada a nivel del Ejecutivo al desarrollo científico y tecnológico*

nacional dada la escasa vinculación que hasta el momento presenta la mayoría de los ministerios que lo componen con temas de investigación y de educación".

https://www.elpais.com.uy/informacion/sistema-de-competitividad-otro-cruce-del-gobierno-con-el-frente#google_vignette En mayo de 2016 cuando la cámara de diputados aprobó el nuevo proyecto de sistema de transformación productiva y competitividad el diputado blanco Cossia advirtió sobre los impactos de la iniciativa sobre “*la academia universitaria*” y sobre el peligro de los “*los nuevos CEO, gerenciadore de la política pública, autónomos, a los que no se les llega por ningún lado y que ejercen un nuevo poder en la ciencia y la tecnología del país*”.

<https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/innovacion-para-otros/>

Pero también hubo definiciones por omisión. Una fundamental en términos comparados con los procesos de industrialización tardía y el perfil del Estado desarrollista en la globalización de contexto poskeynesiano es la formación de sistemas maduros de innovación en ciencia y tecnología. **Transforma Uruguay no conformó un sistema de innovación en ciencia y tecnología aunque buscó su coordinación.**

¿Cuáles eran los temas de fondo de la disputa entre actores universitarios y académicos con los “ceos empresariales”¹¹? El conflicto entre modelos de gobernanza colegiado y universitario o gerencial innovador se resolvió a favor del segundo y siguió la discusión entre tipos de investigación y grados de conexión academia, investigaciones y empresas. La ANII, la agencia más avanzada en promoción de innovación y profesionalidad de cuadros “contagió” con capacidades gerenciales el nacimiento de la nueva agencia potente ANDE (entrevistas Fernando Brum y Martin Dibarboure). La fuertísima legitimidad de la comunidad científica creada en la pandemia en Uruguay por el GACH (*Grupo Asesor Científico Honorario*) se asoció a la novedad de la medicina científica y la emergencia de líderes científicos y empresariales¹² que plantean nuevos desafíos para el futuro sistema innovador de Uruguay y un reencuentro entre ciencia y tecnología.

¹¹ Entre las figuras destacadas del ala empresarial del gobierno se destacaban los ingenieros Miguel Brechner, creador y líder del Plan Ceibal, Fernando Brum Gerente General de ANII proveniente de la innovación de marcapasos, Nicolás Jodal fundador de Genexus-Globant.

¹² LAB+, la company builder del Institut Pasteur de Montevideo que busca crear empresas privadas basadas en conocimiento científico generado en el país, presentó en el cierre de su primera ronda de capitalización en 2024 cuatro startups **Scaffold Biotech** aplica ingeniería de proteínas al diseño de nuevas moléculas con el fin de crear **vacunas** más efectivas. B4RNA desarrolla una nueva metodología de diagnóstico para la detección temprana del **cáncer**. Se basa en el hallazgo de un nuevo tipo de moléculas de ARN **Guska** utiliza ingeniería genética para diseñar y producir virus con el fin de destruir células tumorales. **LoCBio** desarrolla una tecnología que permite reprogramar células para que puedan ejecutar tareas en forma segura y eficiente.

V. LA IMPLEMENTACIÓN La dirección de OPP 2015-2019 conducida por Álvaro García y su equipo ubicó al sistema nacional de competitividad y la reforma de la política de agencias (Fondes, ANDE, INACOO, acuerdos dentro de TU) dentro de una visión de desarrollo humano sostenible que revalorizó el papel de una nueva planificación estratégica, prospectiva y de evaluación, y además incorporó la relación entre economía y ecología, la noción de “economía circular”, que prevalece hoy en países nórdicos y las dimensiones sociales y culturales del desarrollo. La ubicación de Uruguay dentro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para el milenio, definidos por el sistema de Naciones Unidas y varios organismos internacionales, se convirtió también en un marco de la estrategia de la OPP. Una de las decisiones **iniciales de la dirección de OPP fue la creación de la Dirección de Planeamiento por la Ley de Presupuesto Nacional de 2015**, con los cometidos para 2015-2019 de generar una visión de Uruguay a 2050, elaborar una Estrategia Nacional de Desarrollo “Uruguay 2050” junto a un sistema de monitoreo y apoyar desde el planeamiento estratégico prospectivo la implantación del sistema de competitividad y la política de agencias.

La visión de país de largo plazo (30 años) se ubicó como ordenadora temporal de las líneas de desarrollo en el mediano plazo y las políticas y decisiones de corto plazo. Un problema central de la planificación prospectiva es la generación de capacidades para incorporar los cambios de entorno y avances tecnológicos y científicos. En varios sentidos la experiencia de TU fue un experimento. Entre 2015 y 2016 pequeños equipos liderados por los economistas Sebastián Torres – primer director de la División de Planificación Territorial formalmente creada en diciembre de 2015 - y Alvaro Ons – luego secretario del SNTPC – se concentraron respectivamente en estudio y prospectiva de conglomerados –matriz productiva– y análisis de las agencias identificando vacíos, zonas de oportunidad y potencialidad entre ellas para proyectos necesarios para las políticas. La División de Planificación Territorial asume el estudio prospectivo de la matriz productiva y la gestión de Hojas de Ruta apoyando la Secretaría de TU. Durante las últimas décadas el Uruguay, dentro del modelo de crecimiento hacia fuera, adoptó sistemas de incentivos generales de la inversión como los criterios de evaluación y aprobación de proyectos de inversión de la COMAP¹³ superpuestos con otros sistemas como el régimen de zonas francas y múltiples sistemas de exenciones impositivas y subsidios sectoriales o cruzados.

¹³ La Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) fue creada en la Ley de Inversiones de 1974 y experimentó cambios significativos con la promulgación de un nuevo régimen de promoción de inversiones introducidos en 2008 a través del **Decreto N° 455/007** y luego modificados por el **Decreto N° 002/008**.

Por un lado el resultado es la confusión de regímenes promocionales superpuestos y por otro la ineficacia de muchos incentivos para premiar y lograr la agregación de valor endógeno en las cadenas productivas de base primaria ni incidir en mejoras de la intensidad tecnológica media y alta de los bienes y servicios de exportación. Sin embargo varias agencias como la ANII promueven con eficacia la innovación.

1. Entre marzo de 2017 y febrero de 2018 se implementó la base institucional pública con la integración de la Secretaría de TU y la conformación del Equipo de Coordinación y los enlaces interinstitucionales. Se identificaron y diseñaron los proyectos que formaron el Primer Plan tpc (transformación productiva competitiva) y el inicio de su ejecución. Entre marzo de 2018 y diciembre de 2019 la maduración del proceso llevó a la ejecución de dos planes estratégicos TPC y en especial de proyectos complejos interagenciales y junto al sector privado en Transforma Uruguay, se consolidaron los staff técnicos de INACOOOP con sus nuevos programas cooperativos, se creó la planta gerencial y de consultores y la implantación territorial de ANDE en el país mientras el INEFOP jugó un papel activo en la financiación de proyectos

Tanto Transforma Uruguay como las agencias puestas en marcha entre 2015 y el stock institucional previo se ubican dentro de la búsqueda de estrategias de innovación centradas en conglomerados concertados con los actores. Los dos ejes de TU fueron la movilización integrada de las capacidades disponibles de las agencias y programas ministeriales en proyectos comunes desde el lado de la oferta y el proceso de Hojas de Ruta – posicionadas en escenarios prospectivos - sectoriales de cocreación de estrategias, políticas y proyectos inmediatos.

El equipo central de OPP en TU terminó de completarse con la asunción del economista Fernando Isabella en abril de 2016 reemplazando a Torres que debió viajar fuera del país, del contador Martín Dibarboure - especializado en el sector de mipymes – que pasó de la subdirección de OPP a la estratégica presidencia de la ANDE el 1º de agosto de 2017 con el Fondes-ANDE y Gustavo Bernini en la presidencia del INACOOOP a cargo de liderar el complejo saneamiento de la deuda de las empresas recuperadas que iban a la quiebra una tras otra y avanzar en el desarrollo productivo del cooperativismo con el Fondes-Inacoop. En un círculo muy cercano el presidente de la ANII, Fernando Brum y el integrante del directorio del INEFOP, Gerardo Rodríguez, participaban muy activamente aunque sus redes y designaciones en las agencias respectivas no respondían a las decisiones o relaciones de García y los sistemas de actores en que operaban tenían otros ejes centrales.

2. La construcción de la capacidad sustitutiva tiene la doble faz de la calidad, de fondo y/o forma weberiano, de las capacidades estatales – eficacia y eficiencia de organizaciones e inteligencia de observación del entorno y definición de intervenciones – y el tipo de lazos con las empresas o enraizamiento. Estado con lazos fuertes y concentrados en pocos y grandes socios privados en el caso de Corea y lazos débiles y dispersos con el sector privado en el caso de Taiwán con riesgos opuestos de facilitar la apropiación privada de renta pública en el primer caso o de no inducir comportamientos inversores de los empresarios en el segundo.

¿Qué podemos observar en este nivel de análisis en el STPC y las agencias de desarrollo en Uruguay? ¿Qué tipos de capacidad estatal se formó desde TU, la ANDE y el INACOOP en el período de estudio junto a las pre existentes potenciadas y que tipo de lazos se constituyeron con los agentes empresariales o sociales?

3. ¿Cómo se configuró el espacio de Transforma Uruguay? El continente era una estructura de gobernanza dirigida por el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad (GMTPC) de diez ministerios apoyado por un Equipo Coordinador formado por 10 referentes ministeriales y un secretario y la Secretaría Nacional de Transformación Productiva. El GMTPC se reunió 7 veces en los tres años de duración del programa. Además en la Ley 19472 se previeron varios Consejos Consultivos temáticos de cámaras empresariales, agentes sociales y expertos. Por diversas razones sólo se constituyó el Consejo Consultivo de Desarrollo Empresarial y funcionó el ámbito para asesoramiento y seguimiento conjunto en el desarrollo sostenible de las mipymes. Fue instalado en mayo de 2018 y estableció tres grupos de trabajo de Acceso a Financiamiento, Tecnología e Innovación y Economía Social que comenzaron a aportar contenidos a los planes. La dirección de TU estuvo a cargo de una unidad ligera de fuerte perfil técnico que operó dentro de este sistema de gobernanza complejo y grande. La unidad central — estaba dirigida por un secretario nacional, un coordinador y formada por tres Áreas, de Planes Nacionales de TPC (Transformación Productiva y Competitividad), Políticas e Instrumentos y Observatorio Productivo apoyados por especialistas transversales en TICs y PYMES. Las reuniones interagenciales convocadas por la Secretaría variaban en su integración pero se destaca, además de ANDE e INACOOP un rol clave de la ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación) e INEFOP y luego un segundo círculo de agencias y ministerios.

El contenido era la identificación, diseño y ejecución de proyectos organizados en dos planes (TPC1 y TPC2) de acuerdo a grupos de objetivos. Fue en TPC2 ejecutado en 2019

en el entorno de la plena campaña electoral cuando confluían los efectos del enfriamiento económico, inversión privada gélida y sensación de “fin de ciclo” de los gobiernos del Frente Amplio cuando maduró la estructura y dinámica real del programa abriendo plenamente las compuertas a las empresas y cámaras para la cocreación de políticas, estrategias y proyectos. La coyuntura retrajo la motivación de actores: *“las campañas electorales no son buenos momentos para pensar a largo plazo porque uno tiene muchas dudas o incertidumbres inmediatas, muchos problemas, y quiere señales del gobierno para poder moverse”* – Entrevista Cámara de Comercio y Servicios -.

Existe hoy una vasta experiencia en países desarrollados occidentales de métodos técnicos de cocreación y codiseño de políticas «Co-creación y formulación abierta de políticas», Gobierno de Canadá, 5 de octubre de 2017. <https://open.canada.ca/en/blog/co-creation-and-open-policy-making>

Pero los procesos de cocreación o coimplementación de políticas no son redes sociales más o menos informales creadas en la experiencia de las personas como sucede en el caso de Japón discutido por Evans. Los técnicos públicos constituyen redes sociales en tramas institucionales universitarias como los *gakubatsu* adentro del Estado para luego, tras conformar redes externas con las empresas, pasar a la actividad privada mediante su jubilación temprana. La cocreación y coimplementación son redes inducidas mediante programas formales de gestión técnica. En ambos casos funcionan las puertas impersonales de entrada de proyectos privados y evaluación y respuesta pública.

4. El liderazgo de la innovación. ¿Cómo se induce activamente la decisión de inversión privada o se otorga el premio del apoyo público al proyecto privado simplemente ante empresarios ubicados del otro lado del mostrador? En el caso uruguayo del ciclo 2015 a 2019 la ANII creó un mecanismo de tribunales de los proyectos privados formados por expertos independientes y empresarios o cuadros gerenciales reconocidos en el mundo de las TICS sin técnicos de la entidad. Los técnicos de ANII se concentraban en el apoyo a la formulación de los proyectos de los emprendedores para solucionar sus problemas y aumentar las chances de aprobación. Este mecanismo se extendió a agencias como la ANDE en gran parte incubada en gerencias y cuadros de la ANII que migraron a la nueva agencia pública y exportado al INACOOP. De este modo ANII encontró un mecanismo que aseguraba control del particularismo y lazos personales pero a la vez garantizaba la inclusión de la mirada práctica de los negocios en la evaluación de los proyectos. Un caso de zoom de autonomía enraizada.

Para racionalizar y comprender las capacidades sistémicas que podían generarse a partir de la cooperación de agencias y ministerios durante 2017 se relevaron los programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo entre instituciones con un rol claro en la ejecución de políticas vinculadas al desarrollo productivo. A partir del relevamiento de instrumentos - Los instrumentos refieren exclusivamente a **subsidios, instrumentos financieros, programas de asistencia técnica y servicios técnicos pagos**, excluyendo los incentivos fiscales, las políticas transversales y subsidios que pudieran existir entre integrantes del Sistema. El número de instrumentos relevados con esta lógica y para los cuales se realizó una caracterización asciende a **181** a julio de 2018

Claramente ANII lidera la lista con 81 instrumentos, seguido por el MIEM y luego LATU, INACOOOP, INEFOP Y ANDE. El 50% de los instrumentos reales eran desarrollados por ANII con una metodología de cocreación de proyectos y autonomía técnico burocrático. En Transforma Uruguay podemos distinguir entre proyectos “intraestatales” o intraagencias del Estado” y proyectos directamente para las empresas, de coimplementación o proyectos de cocreación. Con independencia de la interacción con las empresas muchos proyectos también intraagencias e intraministerios están destinados a crear condiciones de participación y para acceso de las empresas a mercados.

Son proyectos para que las empresas sean implementadoras a posteriori, es decir, operen en el mercado con nuevas oportunidades en el sentido de Hirschman.

5. Dos Planes tpc

Los Planes se organizaron en proyectos para los cuales se establecen hitos, plazos, responsables y otros participantes, las agencias y/o ministerios impulsores y se define el enfoque del sistema. El Primer Plan tpc se presentó el 9 de noviembre de 2017 estructurado por proyectos en cuatro áreas de interés: Desarrollo de Capacidades en Gestión Humana y Empresas (25 proyectos); Clima de Negocios e Inversiones (9 proyectos); Innovación (11 proyectos) e Internacionalización (7 proyectos) en el área de Innovación. El Plan tpc 2019 se focalizó en desarrollo de mipymes y mejora de la productividad, a través de proyectos relacionados y complementarios, como los Programas de Adecuación Tecnológica, de Fomento a la Innovación y de Digitalización. El Plan tpc 2019 contiene 47 proyectos, más allá de los enmarcados en las hojas de ruta sectoriales. Desarrollo de Capacidades en Gestión Humana y Empresas (25 proyectos); Clima de Negocios e Inversiones (9 proyectos); Innovación (11 proyectos) e Internacionalización (7 proyectos). Los nuevos proyectos se distribuyen en: 2 en el Área

Clima de Negocios e Inversiones, 2 en el Área Internacionalización, 7 en el Área Innovación y 4 en el Área Desarrollo de Capacidades.

Si analizamos por Área la cartera de los nuevos proyectos del plan TPC 2019 podemos observamos 7 proyectos directos para empresas y 9 proyectos intrasistema

Área Clima de Negocios (2 proyectos en el área)
Portal ventanilla única de inversiones: construcción de un portal donde empresas interesadas en invertir en el país dispongan de un punto único de acceso para realizar todas las gestiones vinculadas a su instalación en Uruguay.
Área internacionalización (2 proyectos en el área)
Régimen especial de exportaciones de micro y pequeñas empresas: Implementación de un régimen para micro y pequeñas empresas que simplifique y reduzca sustantivamente los costos de las operaciones de exportación de pequeño monto.
Área de Innovación (7 proyectos)
Proyecto Régimen de incentivo al gasto en i+d por parte de las empresas privadas.
Proyecto Implementación del Fondo de Estímulo a la Biotecnología para el apoyo a la puesta en marcha o expansión de emprendimientos biotecnológicos
Proyecto Implementación de una plataforma interdisciplinaria de i+d en el Área Alimentos y Salud Humana, que contribuya también a la formación de rrhh y provea asesoramiento al sector productivo.
Área desarrollo de capacidades
Programa de Acceso al Financiamiento de Mipymes: Ejecución de agenda para levantar restricciones actuales al acceso al financiamiento por parte de mipymes (definida en Consejo Consultivo de Desarrollo Empresarial).
Programa integral para la digitalización de empresas que abarca sensibilización, adecuación tecnológica, desarrollo y adaptación de procesos, productos y servicios, y comercialización— teniendo en cuenta su heterogeneidad.

En el total de proyectos (42) podemos distinguir los proyectos que tienen a las empresas como beneficiarios directos. En clima de negocios de 4 proyectos 3 tienen empresas privadas como beneficiarios directos. En Internacionalización 6 de 7 proyectos son para beneficio de las empresas. Por ejemplo “Régimen especial de exportaciones para micro y pequeñas empresas” para Pequeños exportadores, actuales y potenciales.. En Innovación hay 5 proyectos dirigidos exclusivamente a empresas privadas y 10 compartidos entre empresas privadas, públicas, instituciones académicas, emprendedores, investigadores. En capacidades hay proyectos dirigidos a empresas privadas (7, principalmente mipymes), dirigidos a economía social (3) compartidos con trabajadores (2) y compartidos con instituciones públicas, empresas públicas (6)

<http://www.diputados.gub.uy/docs/TransformaUruguay/Documento-TU-web.pdf>

El Plan Tpc 2019 incorpora hojas de ruta para el desarrollo competitivo de actividades priorizadas junto al bloque de proyectos esencialmente transversales en las cuatro áreas definidas y muestra un foco creciente en la innovación como pilar de la mejora de la competitividad. 5. Las **hojas de ruta** son parte del foco particular en innovación del Plan

tpc 2019. En primer lugar, incluyen actividades de alto potencial para la transformación productiva, en línea con el objetivo principal de impulsarla vía la expansión de actividades innovadoras con mayor valor agregado y contenido tecnológico nacionales. El proceso prospectivo para delinear los escenarios de futuro de la matriz productiva de Uruguay identificó complejos productivos estratégicos: Bioeconomía, Economía Digital, Energías Renovables, Turismo, Hidrocarburos, Industrias Creativas, Forestal-Madera-Celulosa, Alimentos. Logística y Servicios Globales de Exportación.

En cada uno de los complejos se identificaron escenarios con investigación multidimensional sobre aspectos productivos, tecnológicos, ambientales. Las Hojas de Ruta fueron el proceso de integración de empresarios (cámaras y empresas) en la cocreación de estrategias, políticas y proyectos concretos de corto y medio plazo. El secretario de TPC, Álvaro Ons, explicó que *“la Hoja de Ruta es un documento flexible, dotado de la capacidad de incluir las oportunidades factibles de irse agregando”*. *“Es un ámbito del Gobierno, empresarios, trabajadores y academia, donde los actores puedan presentar ideas o problemas que puedan ir surgiendo”*.

Las Hojas de Ruta se proponían • Identificar, estructurar y ejecutar **un conjunto articulado de proyectos**, de corto y mediano plazo determinantes para el desarrollo competitivo e innovador • **Constituir un soporte institucional** para cada hoja de ruta de gobierno, trabajadores, empresarios y academia • Áreas de convergencia **promoviendo la interacción de las empresas de cada sector con empresas de base tecnológica**

El proceso de elaboración de las hojas de ruta con expertos del STPC y empresarios seguía la secuencia de análisis: 1.Situación actual y perspectivas 2. Barreras al crecimiento y brechas 3.Líneas de acción estratégicas 4.Proyectos específicos. Hubo 4 Hojas de Ruta Sectoriales, de TIC iniciada en mayo de 2019, de Industrias Creativas - diciembre 2018 en Audiovisual y diseño en mayo 2019 – de ciencia y tecnología en la producción de lácteos en noviembre de 2018 y Forestal Madera en mayo 2019. **El modelo de participación empresarial en el diseño prospectivo se basó en el diseño de futuros a partir de los puntos de acuerdo y consenso dejando afuera las zonas de disenso.** Un empresario del sector farmacia expresa valoraciones positivas de los procesos y su acuerdo con la idea de “mirada” larga en el Estado. Un investigador y dueño de un star up manifestó escepticismo porque *“se buscan acuerdos para la galería”* y *“no se dilucidan las diferencias”*. Un empresario de TIC señaló: *“no creo en la prospectiva, es imposible prever, cuando hicimos la primera reunión nadie habló de la Inteligencia Artificial...Prever a 2050 en tecnología es imposible, si yo me retrotraigo 34 años atrás*

no sé qué habría previsto de todo lo que pasó". En el sector de audiovisual hay entusiasmo con la experiencia. Se reconoce el mérito de haber iniciado un camino que el gobierno de Lacalle ha continuado y ampliado en financiación y el cambio del INCAU (instituto nacional del cine y Audiovisual) a la ACAU (Agencia del Cine y Audiovisual). Las cámaras del diseño y el audiovisual tuvieron activa participación en el proceso de hojas de ruta. *"Los expertos del sector coinciden en que el clúster del diseño ha sido exitoso, dado que los actores privados lograron apropiarse de este ámbito."* En los tiempos políticos el proceso de Hojas de Ruta llegó muy tarde mientras las agencias se habían convertido en parte del nuevo paisaje del emprendimiento y la economía social en Uruguay. En 2018 y primeros meses de 2019 con apoyo de la CAF se iniciaron diálogos con las cámaras empresariales sobre mejoras de la productividad. Pero no se avanzó en direcciones concretas. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/12/dialogo-de-gobierno-academia-empresariado-y-sindicatos-sobre-los-desafios-de-productividad-que-afronta-uruguay/>

6. Fin y dos continuidades:

En 2018 TU inició los proyectos de la economía circular. En 2019 se presentó el **Plan Nacional en Economía Circular** cuyo objetivo general fue impulsar la economía circular en el marco del desarrollo sostenible del país. Se buscaba fortalecer capacidades humanas, generar aumentos de productividad y ahorro netos de costos de producción, aumentar las oportunidades de empleos verdes, participación ciudadana, fomentar el desarrollo de innovación y reducir las emisiones de CO2 e impactos negativos a cursos de agua y suelo. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/node/7021> Se creó un Comité Nacional en Economía Circular con participación de diversas instituciones. Se priorizaron 7 acciones cuya ejecución continuó en el gobierno de centro derecha. En 2018 ANDE y BIOVALOR coordinaron acciones conjuntas para promover la generación e implementación de proyectos productivos sustentables, en el marco de la economía circular a través de la primera edición del Programa de Oportunidades Circulares con montos de 1 millón 865 mil USD en 2018 y de 2 millones 300 mil USD en 2019.

El sector de la economía circular tiene el segundo nivel más alto de postulación de proyectos de emprendedores en la ANDE (luego de TIC) y alto dinamismo en la ANII. El gobierno 2020-24 continuó la política desde el Ministerio de Industrias y la ANDE el Plan Nacional de 2019. En mayo de 2024 se inaugura el Centro de Biotecnología Circular en Paysandú con apoyo del FIS (Fondo de Inversión Social) financiado por UPM II para el estudio de mejoras del uso de residuos de las cadenas forestal, láctea y cárnica

<https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Se-inaugura-Centro-de-Bioeconomia-financiado-por-UPM-uc60985>

El Centro es uno de los objetivos comprometidos en el plan de economía circular de 2018 elaborado por Transforma Uruguay y el primer Comité Nacional de Economía Circular.

En el marco de la Hoja de Ruta de Industrias Creativas se construyó el Programa Uruguay Audiovisual (PUA) como fondo para desarrollo audiovisual mediante el fortalecimiento de las capacidades locales, profesionalización de los distintos eslabones de la cadena de valor del sector, e incorporación competitiva del país en el mercado de producciones internacionales. El primer apoyo aprobado en 2019 de USD 4 millones a cargo de la Partición FONDES ANDE, para implementar el “Programa Uruguay Audiovisual” fue ejecutado por ANDE. Carmen Sánchez, actual presidenta de ANDE, recuerda que el programa piloto del PUA permitió impulsar 38 proyectos con apoyos de 4 millones de dólares. Entre ellos estaba Conquest, de Netflix, que dejó al país 2 millones de dólares, con impacto económico estimado mayor a 3 millones de dólares. Los resultados de la experiencia fueron fundamentales para aumentar el apoyo financiero al sector audiovisual en el gobierno 2020-24 y transformar el INCAU (creado en 2008 como primer avance) en ACAU (Ley 20075 de octubre 2024).

ANDE y el INACOOOP

Tanto ANDE como INACOOOP integraron todas sus plantas funcionales a partir de llamados del Registro Único de Consultores. El embrión inicial de las nuevas organizaciones fueron consultores y gerentes “importados” de la ANII. El nuevo gobierno mantuvo las pautas profesionales y expandió ambas instituciones. En el caso del INACOOOP hacia 2018 ya había saneado las deudas y pasivos dejados por las empresas recuperadas quebradas. En 2023 las estimaciones del Ministerio de Industrias señalaban una pérdida total de 70 millones de dólares otorgados por el FONDES durante el gobierno de Mujica. En 2018 el INACOOOP ya otorgó préstamos por US\$ 1,8 millones a 11 proyectos cooperativos. **En 2019** se aprobaron 18 proyectos por un monto total de US\$ 2,7 millones, fondos reembolsables para 9 proyectos por US\$ 1,36 millones. De las iniciativas financiadas, 59% es a cooperativas agro-industriales o que brindan servicios agrícolas, 17% al sector industrial, 14% sector transporte y almacenamiento, y el restante 10% al sector de construcción. <https://www.elobservador.com.uy/nota/fondes-otorgo-prestamos-por-us-1-8-millones-a-11-empresas-el-ano-pasado-201974184631> En 2018 y 2019 la ANDE invirtió en diversos emprendimientos 46,1 millones de dólares, “dos tercios de esa inversión, 30 millones, eran fondos reintegrables, se presta a las PYME y

otras instituciones y retornan a la ANDE”. Otros 15 millones se invierten en “*políticas del emprendedurismo, articulación productiva como clusters, conglomerados, economía circular, y desarrollo empresarial y centros de competitividad*” (Dibarboure)

Las direcciones de Dibarboure hasta 2020 e Isabel Sánchez (2020-24) en la ANDE implantaron los Centros de Competitividad Empresarial (CCE) y luego Centros Pyme.

Son espacios donde las micro y pequeñas empresas, emprendedores, productores familiares y cooperativas reciben asesoría técnica y capacitación. En agosto de 2023 había 20 Centros Pymes en 17 departamentos del interior del país, alcanzando con sus servicios a 268 localidades en total, atendió a 13.289 empresas y emprendimiento. En 2023 de todas las empresas y emprendimientos atendidos, el 89% mostró satisfacción con el programa, y el 87% mejoró sus habilidades de gestión empresarial gracias al trabajo con los Centros Pymes. De las empresas informales que se acercaron a los Centros Pymes, el 52% logró formalizarse. Tanto en ANDE como INACOOP: 1. Las conducciones políticas de las presidencias de los Directorios y representantes del Frente Amplio y el Partido Nacional han compartido experiencias profesionales y técnicas durante varios años en los sectores respectivos de mipymes y cooperativas fuera y dentro de agencias públicas. En ANDE <https://www.ande.org.uy/> el recambio del primer presidente, contador Martín Dibarboure (Frente Amplio) a la segunda presidenta, economista Isabel Sánchez (Partido Nacional) se generó dentro de la misma red y equipo técnico que apoyó el nacimiento de ANDE y la estrategia de mipymes. Dibarboure desde la subdirección de OPP y luego la Presidencia de ANDE y Sánchez desde la Gerencia del Área de Promoción del Emprendimiento del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Los integrantes políticos del Directorio del INACOOP pertenecen al movimiento cooperativo con experiencia técnica en cooperativismo. 2. El reclutamiento de cuadros ha seguido pautas técnicas en ambos organismos según modelos de consultoría y con llamados regulares cubriendo puestos en todo el país. 3. Los actores tienen altos grados de satisfacción con los servicios y poseen representantes en los directorios codiseñando políticas. El especialista en cooperativismo [Juan Pablo Martí](#), vinculado al Frente Amplio señaló sobre el INACOOP

Al asumir las nuevas autoridades de INACOOP manifestaron su intención de dar continuidad a las líneas estratégicas desarrolladas por la anterior administración.

... No obstante los cambios en este período de gobierno, es posible reconocer una continuidad en las políticas públicas producto del marco normativo y la institucionalidad pública creada por la Ley 18.407 y un INACOOP maduro y la participación a través de los directores sociales en la dirección del INACOOP, de un movimiento cooperativo que durante estos años se ha consolidado

constituyéndose en un socio estratégico del instituto. La experiencia del modelo de gestión mixta de INACOOP muestra que los resultados de las políticas públicas mejoran cuando el movimiento cooperativo está fuerte y organizado. 25 de abril 2024
<https://www.elobservador.com.uy/nota/el-cambio-de-gobierno-y-las-politicas-publicas-para-el-cooperativismo-2024425114654>

VI. CONCLUSIONES ANALÍTICAS.

VI.1. LA BIFURCACIÓN

A. En términos de mejora de la autonomía o fortalecimiento de las capacidades del Estado el proceso generó institucionalidad y capacidades estatales nuevas en la pequeña y mediana empresa y la economía social. La economía social, en una coalición de desarrollo institucionalizada de fuerte base laboral, cualquiera sea el gobierno, es parte de una vía de autonomía enraizada. Al parecer en ambos sectores existen canales eficaces de apropiación. Para definir si estamos ante áreas sectoriales de capacidades sustitutas serán necesarios estudios específicos.

B. Dentro de una lógica de acumulación – el LATU, el INIA y el Instituto Pasteur fue presentado al presidente Jorge Batlle en 2003 e inició un proceso de construcción que culminó con su inauguración en 2006 – durante los gobiernos del Frente Amplio (2005) se crearon las bases de una estructura pública de ciencia, tecnología e innovación y de incentivos de la inversión¹⁴ con rasgos weberianos.

El nuevo empuje de creación institucional desde OPP era concebido como un único movimiento con dos alas, el sistema de competitividad y el lanzamiento de una política de Pymes – la estimación eran de unos 40 programas de mipymes dispersos y superpuestos en el Estado – y economía social basados en los recursos de un FONDES reestructurado. En el cambio de gobierno cayó Transforma Uruguay que fue desmantelado pero continuaron el programa de industrias creativas y se expandieron la ANDE y el INACOOP con el FONDES. ¿Por qué la bifurcación de destinos? La nueva ministra de economía, Azucena Arbeleche, le manifestó al saliente presidente de la ANDE que con la disolución de Transforma Uruguay el nuevo gobierno marcaba su

¹⁴ Fechas de fundaciones de agencias de desarrollo e institutos de investigación. Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable: 1927, LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay): 1965, INIA (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria): 1990, Uruguay XXI: 1996, AGESIC Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento 2005, ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación): 2006, DINA-INEFOP (Dirección Nacional de Empleo - Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional): DINA-INEFOP: Se integra al INEFOP en 2008, INEFOP: 2008, INACOOP (Instituto Nacional del Cooperativismo): 2008, CUDIM (Centro Uruguayo de Imagenología Molecular): 2009, Fundación Latitud: 2012, UTEC (Universidad Tecnológica): 2013, ANDE (Agencia Nacional de Desarrollo): 2015.

llegada y el fin de la era anterior. Una afirmación de poder. El contador Isaac Alfie, nuevo director de la OPP y el director de la División de Planificación Territorial, economista Fernando Isabella, el primero explicó con claridad que el sistema era disuelto “*porque eso lo debe hacer el sector privado de acuerdo a las señales del mercado, el sistema pone a hacer al Estado lo que debe hacer el mercado*”. La ideología. ¿Por qué se aplicó aquí poder e ideología? En favor de la ideología podría decirse que eran agencias sectoriales sin insinuación de roles sistémicos del Estado.

La ideología no regresó con agenda privatizadora como había ocurrido en los años 90 por el poder creado en las empresas públicas y su aceptación social. TU no era una idea de derecha, ¿pero caía por amenaza o por debilidad? Es evidente que era una creación incipiente. La reforma institucional del FONDES fue una proeza política que proyectó hacia el futuro dos herramientas estratégicas para el desarrollo de Uruguay y se ajustan plenamente al modelo de la autonomía enraizada. El valor político y simbólico es imposible de estimar pero pudo marcar el hito profundo de una transformación del Movimiento de Participación Popular que tal vez observamos en el presente.

VI.2. ¿CUÁNTO AVANZA LA CAPACIDAD SUSTITUTIVA?

ENRAIZAMIENTO. Enraizamiento en construcción La lógica de desarrollo de Transforma Uruguay construía arraigo y capacidades en cada proyecto pero eso no es igual a un verdadero sistema. TU *identificaba proyectos*, como dice su exsecretario Alvaro Ons, *que de otra forma no se habrían visualizado, oportunidades, vacíos y problemas que salían del foco de cada uno de los organismos, agencias o ministerios que lo integraban*. Y con una óptima relación costo beneficio.

Pero esa lógica de **construcción residual** era débil en comparación a la potencia sectorial de los objetivos de cada agencia o ministerio y no era equivalente a la promesa de la ley – en su primera versión de marzo de 2016 estaba claramente expuesta – de producir una **institucionalidad compacta** que sugería una cohesión en la generación de incentivos para la inversión. A diferencia de ANDE e INACOOOP el sistema TU no se articuló con segmentos empresariales específicos o alianzas de cooperativas con influencia transversal en todos los partidos como sucedió con la ANDE y el INACOOOP y ello explica la diferencia de inserción y enraizamiento del sistema como tal.

Gran parte del esfuerzo del sistema estuvo destinado a lograr compromisos endógenos entre agencias del sistema antes que con su afuera.

En la Ley 19472 se hizo una enumeración taxativa de agencias y ministerios formando el sistema que la práctica mostró inadecuada. Pero la vocación del sistema fue abarcativa de

un amplio universo de agencias y ministerios. Ello hacía mucho más complicada la gerencia integrada de un vasto complejo tipo mosaico que también mediatizaba internamente el tendido de redes con los agentes empresariales. En la perspectiva del enraizamiento los objetivos del sistema no incluían “encastrados” ni cocreación de políticas – si en el diseño prospectivo de políticas en las Hojas de Ruta sectoriales – con los agentes empresariales sino orientaciones generales que eran vistas por éstos como abstractas o tal vez necesarias pero lejanas de sus objetivos concretos.

ENRAIZAMIENTO. Los conglomerados ausentes. Cuando se observan los conglomerados productivos hacia los que se buscó orientar prospectivamente los proyectos de Transforma Uruguay y la División de Planificación Territorial en la comparación con los procesos de la industrialización tardía que estudió Evans surge la diferencia clara de ausencia de actores contraparte de los Estados como los chaebol coreanos o las grandes corporaciones japonesas. El caso de Taiwán nuevamente ilumina el caso uruguayo porque allí la elite dirigente debió “inventar” a los empresarios saliendo de una sustitución de importaciones eficaz y una industria animada por un Estado eficiente exponiendo gradualmente a los “capitalistas de invernadero” a una competencia cada vez más abierta. Pero aquí surge un problema de fondo para la aplicación de la teoría de la autonomía enraizada en un país como Uruguay.

Las reformas estructurales de Vegh Villegas 1974-75 eliminaron los controles de cambios y precios, promovieron inversiones externas y combinaron estrategia de promoción exportadora con fuerte apertura arancelaria preservando empresas públicas e instituciones del estado de bienestar. Una de las consecuencias fue la rápida destrucción de la industria sustitutiva. Por tanto el punto de partida, a diferencia de Taiwán donde ya se habían creado los “empresarios de invernadero” y seguía el aprendizaje competitivo dentro de una apertura externa gradual, es un cierto vacío de actores empresariales. La capacidad sustitutiva tiene una tarea más difícil y necesita comprar tiempo para producir empresas y empresarios. Una hipótesis corriente entre gerentes públicos o analistas empresariales es que no hay en Uruguay un gran espíritu emprendedor y sí un refugio conservador en la seguridad, reactivo a la asunción de riesgos, si se observan las inscripciones masivas de decenas de miles de jóvenes en los llamados de empresas públicas u organismos del Estado que garantizan estabilidad. Pero ocurre que el sector de bienes no transables parece un refugio ante la falta de oportunidades de empleo generadas por el mercado en el marco de los actuales incentivos – superpuestos o caóticos – del Estado uruguayo. Es muy claro

el potencial de los sectores de TICs y el pequeño de ciencia básica de productos útiles. Los conglomerados prospectivos diseñados por la División de Planificación Territorial como logística, forestal-madera-celulosa o la base agropecuaria recalificada dentro de la bioeconomía avanzan pero claramente son insuficientes para generar empleos y oportunidades. Dado el marco de discusión de Uruguay gobernado por un consenso neoclásico fuerte de estrategia económica, a izquierda y derecha, el centro de recomendaciones útiles está concentrado en la generación de condiciones macroeconómicas y equilibrios para hacer posible el crecimiento pero no en las instituciones ni en las estructuras. En la Corea de los años 60 el Consejo de Planificación Económica (CPE), concebido por el dictador Park como un “superorganismo” del área económica, y en Japón el MITI organizaban los conglomerados empresariales como alianzas – Evans, 1992, ppss 9 y 11 – variables en el peso del polo tecnoburocrático estatal o empresarial de relaciones dentro de un arsenal muy potente de políticas e incentivos. Tras la destrucción de la industria sustitutiva hace medio siglo el Uruguay sigue buscando y construyendo instituciones de desarrollo y actores empresariales. Pero a menudo es una búsqueda difícil de legitimidad entre lo no permitido por la economía política neoclásica al pensamiento y la política y la nostalgia, a veces risueña a veces simplemente paralizadora, de la sustitución perdida y la soberanía que esconde los viejos refugios rentistas.

VI.3. ¿CUÁNTO AVANZA LA CAPACIDAD SUSTITUTIVA?

INSTITUCIONES El drama de los sistemas en los gobiernos del Frente Amplio: palos y zanahorias. El sistema TPC no disponía de incentivos y premios de la cooperación interagencial ni de castigos. Un dirigente de una agencia relevante señaló que *“el problema último es la exageración del consenso, porque el consenso como punto de partida y aspiración es la renuncia al liderazgo, y sin liderazgo no hay innovación ni riesgo o ensayo y error”*. En el caso del Frente Amplio existía la tendencia en muchos dirigentes y formadores de opinión a reducir sociedad civil y actores sociales a las fuerzas sociales organizadas dotadas de ciertos rasgos corporativos. Incluso la reforma de la salud que inauguró la era de los sistemas (el SNIS, sistema nacional integrado de salud) con una poderosa capacidad de administración de recursos construyó un cuidadoso equilibrio entre el acceso a recursos del sector privado de mutualistas, el poder médico de anestésico quirúrgicos y el Estado consagrando además la participación de los funcionarios públicos en la prestadora pública de salud.

Un sistema de agencias weberianas y gerenciales con ministerios dotado de rectoría interna y proyección hacia afuera se habría convertido en un actor comparable al poderoso Consejo de Planificación Económica (CPE) de Corea o el MITI de Japón y concretamente habría sido casi inaceptable para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Pero el sistema de transformación productiva y competitividad era un sistema de cooperación.

Un líder del sector innovador señala: *“La ANII, AGESIC, el Plan Ceibal” los resolvió Tabaré y se crearon: liderazgo. Cuando Miguel Brechner tuvo la idea del Plan Ceibal me dijo: ‘me faltan dos cosas, tomarme un avión para hablar con Negroponte y regresar para hablar con Tabaré.’: liderazgo”* (entrevista con el autor de tesis). Pero a la vez otro integrante del directorio de una agencia observó que *“tampoco nadie consultó a los coordinados si querían la coordinación”*.

En el debate de la aprobación de la Ley 19472 el diputado del Partido Nacional (oposición), Jorge Gandini, subrayó con ironía

“Es el modelo de estado de asamblea, todos metidos en la misma bolsa sin liderazgo. No hay sistema que funcione sin liderazgo. Esto de generar un gabinete horizontal está destinado al fracaso. No vamos a acompañar este proyecto que no dará los resultados esperados”.

<https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/innovacion-para-otros/>.

En realidad el sistema funcionaría con una estructura ligera y eficaz pero la gobernanza presentada en la Ley como el Gabinete de TPC con diez ministros y referentes y la enumeración taxativa de agencias creaba la impresión de una presencia mastodónica nueva en el Estado. En verdad la apuesta tenía un reverso: Primero, un incentivo simbólico era justamente la Ley. Segundo, un factor implícito motivador de la participación de los dirigentes gubernamentales de las agencias y ministerios era la autoridad simbólica que el presidente Vázquez (reelecto en segunda vuelta con el 56% de los votos y contando con mayoría parlamentaria lograda en primera) sugería transferir en el director de la OPP – en un evidente juego sucesorio). Tercero, si podía existir un incentivo material, no extraordinario pero suficiente, para movilizar las capacidades del sistema: los recursos del FONDES en tanto fuera reestructurado y canalizado a través de la ANDE y suponía un papel estratégico de las políticas y proyectos de MIPYMES en los planes y la acción del sistema mientras el INACOOOP saneaba el barril sin fondo de las empresas recuperadas y accedía a recursos para el apoyo de proyectos cooperativos genuinos de desarrollo. Cuarto, la ubicación precisa de un núcleo de dirigentes técnicos, gerenciales o políticos con experiencias y afinidades de red a cargo o con responsabilidad de agencias claves y apoyo desde OPP.

En TU aplica la observación de Evans sobre el arraigo en una economía donde los grandes jugadores eran públicos: *Así pues, en Taiwán la política económica se genera a partir de “una poco comprendida pero aparentemente vigorosa red, que conecta las oficinas económicas del gobierno central con las empresas públicas [y] los bancos estatales” (Wade, 1990, pág. 295).* Evans, 1992, P13

INSTITUCIONES Transforma Uruguay no era un sistema de innovación. Las redes funcionaban. En si la ANII ha sido concebida como un modelo de autonomía arraigada que combina una estructura universalista y meritocrática de fuerte impronta técnica – un weberianismo gerencial de red y no burocrático tradicional – con la vertebración empresarial de la identificación de los negocios. Eso no supone que la ANII sea inmune al desempeño de su conducción política. En el marco de Transforma Uruguay la ANII “transfirió” parte de sus gerencias hacia la nueva ANDE en construcción impregnada así con un sello weberiano y a la vez fuertemente innovador y conectado con la empresa. Entre 2015 y 2019 en el marco del STPC pero a la vez con independencia de su conducción existía una coordinación eficaz de hecho entre la ANII y el LATU porque el presidente de ANII, el ingeniero Fernando Brum, era integrante del directorio del LATU y mantenían una sólida amistad con el ingeniero Miguel Brechner inspirador del Plan Ceibal mientras el vínculo con el INIA (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria) pasaba por el fondo Innovagro compartido con ANII. Pero la innovación no articulaba institutos científicos, tecnológicos, públicos o privados ni Universidades. Los desacuerdos entre el ala “tecnológica” y el ala “científica” – por ejemplo la “academia de ciencias” liderada por los exministros del Frente Amplio y exdecanos María Simon y Ricardo Ehrlich del gobierno – marcaban la restricción del sistema de innovación. El entonces presidente del directorio de ANII, Fernando Brum distingue entre investigaciones por curiosidad – el Uruguay es el segundo país del mundo en arcnólogos desde el Instituto Clemente Estable – e investigaciones por misión – ciencia básica aplicada al cáncer -. Entre 2016 y 2019 la polarización dentro de las comunidades de científicos e innovadores fue un peso invisible que trabó – por simple exclusión del problema – una definición del STPC como sistema de innovación o de gobierno de la innovación sobre el conjunto de agencias y Ministerios. Pero la división entre ciencia básica y ciencia aplicada es obsoleta. La pandemia cambio la visión social de la ciencia pura pero también valorizó la generación de productos útiles y la investigación orientada por misión. Esta evolución al fin mostró la emergencia de un sector empresarial innovador en biotecnología basado en investigación “dura” del Institut Pasteur y equipos

universitarios y es posible que hacia el futuro se plantee una reestructura hacia la formación integral de un sistema de innovación. Pero en el período reciente - 2019-2021 – la innovación es la más baja: 8% de empresas innovativas y al inicio era cercana al 20%. <https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/relevamiento-eai-sobre-ambiente-cambio-clim-tico-e-innovaci-n-2019-2021.pdf>.

Si bien la innovación estaba muy presente en la identificación de proyectos del STPC no fue concebido desde un papel organizador de la innovación – dado que había diferencias asumidas en el gobierno del Frente Amplio – y afirmó el eje de las pequeñas y medianas empresas con una atendible lógica pragmática. Lo primero sigue siendo un desafío crucial para construir la “nueva industria” en una vía de autonomía enraizada dentro de la cuarta revolución industrial.

INSTITUCIONES Una OPP nuevamente débil. Tabaré Vázquez restableció la división de tareas de su gobierno entre el MEF dirigido por Astori con todas sus potestades y una OPP sin papeles reales en la política económica. Luego del advenimiento de la democracia la OPP cambió de funciones en los gobiernos. Durante los tres gobiernos colorados fue la OPP dirigida por el contador Davrieux que definió la regla fiscal y controló recursos, no el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). En el primer gobierno del Frente Amplio el ministro Astori concentró todas las funciones de la política en el MEF – respetando la autonomía del BCU, Banco Central del Uruguay, pero coordinando la política. El segundo gobierno del Frente Amplio de Mujica creó una apariencia de “doble comando” con un relato de “dos equipos económicos” que no reflejaban la realidad de las decisiones – seguían concentradas en el MEF – pero creaban una imagen en la comunicación pública. En el tercer gobierno del Frente Amplio la OPP era débil porque no fijaba la regla fiscal ni disponía de plata. *“Yo cada vez que tenía un problema serio con la plata me reunía con Danilo”, “primero con Michael Borchardt y si ahí no solucionaba iba con Danilo, incluso Tabaré”* señala un presidente de agencia en aquel período. La OPP no era una estación para resolver los temas de dinero. Pasó a ser fuerte nuevamente en el gobierno de coalición porque manejó recursos y detentó el control de la regla fiscal.

VI.3.¿QUÉ PODEMOS APRENDER DEL PROCESO NEGOCIADOR PARA LA AUTONOMÍA ARRAIGADA?

La pregunta es ¿cómo puede encajar la lógica política en la creación de la capacidad sustitutiva? La lógica política de representación de intereses, poder y generación de

identidades es muy fuerte en América Latina y no opera reforzando estructuras de obediencia y autoridad de sociedades jerárquicas disciplinadas de base holista – como en Asia Oriental – sino dentro de la interacción entre clases, comunidades, corporaciones e individualismos sociales muy diversos. El legado de las revoluciones contractualistas ha creado naciones en las que se interroga constantemente las bases del consentimiento del orden social. Una lógica política que en el caso del Frente Amplio uruguayo no restauró la sustitución de importaciones ni la política industrial protegida como entonces lo hizo el kirchnerismo en Argentina y después de 2017 comenzó a hacerlo Donald Trump en Estados Unidos. Los hechos de los años 2015 y 2016 se emplazan en el corazón del ciclo que transcurre entre el 5 de marzo de 2013 con la muerte de Hugo Chávez y la prisión de Lula Da Silva el 7 de abril de 2018¹⁵.

Fue el cierre del “giro a la izquierda” abierto en América Latina con la victoria del PT en Brasil en 2002 y la derrota del golpe contra Chávez en 2001 que lo radicalizó hacia lo que llamó “socialismo del siglo XXI”. Entretanto Donald Trump ganó las elecciones presidenciales de noviembre de 2016 y ascendió al gobierno el 20 de enero de 2017 cambiando las referencias globales de izquierda y derecha, nacionalismo y liberalismo. El viento había cambiado y la caída de los precios de las commodities abrió tensiones en la distribución y las direcciones que podrían tomar la estabilidad macroeconómica ahora amenazada por el rápido crecimiento de déficit fiscales y nuevas incertidumbres en los procesos estructurales de acumulación. El plazo fue letal para Transforma Uruguay. Pero la negociación del FONDES y el sistema de competitividad original no sólo arrojó resultados distintos y muestra desempeños distintos de Mujica – expresidente y líder de una bancada sectorial con 30 legisladores – y Civilta –diputado de una fracción de un partido con dos senadores - sino condiciones políticas diferentes de las restricciones del cambio. Mujica era el prócer de la autogestión y encarnó el paraguas del sueño de las empresas recuperadas bajo el cual se formó una coalición social, política e ideológica mucho más amplia que el MPP e incluía amplias corrientes sindicales y el PITCNT.

El discurso de dirigentes del PITCNT como Ernesto Abdala asumía una concepción implícita de empleo garantizado por el Estado que suponía cesar el funcionamiento de la economía de mercado. Los préstamos no eran préstamos ni reembolsables.

<https://www.teledoce.com/tag/pit-cnt/page/36/>

¹⁵ En el interregno Mauricio Macri asume la presidencia de Argentina el 10 de diciembre de 2015, el senado de Brasil destituye a Dilma Rousseff el 31 de agosto de 2016 y Sebastian Piñera regresa al gobierno el 11 de marzo de 2018 dentro de una alternancia chilena de sucesivos gobiernos Bachelet – Piñera – Bachelet – Piñera.

En el origen del FONDES se jugaba un impulso profundo renacido en 2005 en la convocatoria y apoyo de Chávez a las empresas recuperadas de América Latina.

En el 1er. Encuentro Latinoamericano de Empresas Recuperadas por Trabajadores, entre el 27 y 29 de octubre de 2005 Chávez proclamó por primera vez una idea de “socialismo del siglo XXI” <https://revistazoom.com.ar/chavez-y-las-fabricas-recuperadas-en-venezuela-mil-millones-de-dolares-al-ano-para-las-empresas-sin-patron/> Ernesto Abdala (PCU) por el PIT CNT y militantes de organizaciones de trabajadores vinculadas al MPP estuvieron entre los participantes. Mujica seguía una vieja tradición socialista libertaria cuando reivindicaba la autogestión pero también expresaba un movimiento subterráneo de esperanza asociado a la figura de Chávez. Sin embargo la experiencia del FONDES de Uruguay entre 2011 y 2014 no registró un solo éxito. Los problemas del voluntarismo distributivo asociados a la cultura rentista de una economía monoprodutora y no a una revolución social de raíces profundas y la ausencia de una agenda progresista quedaban expuestos al desnudo. Es dudoso cuál era el grado real de información que tenía Mujica sobre la situación de los proyectos financiados por el FONDES pero tras un gesto inicial de resistencia él acordó, ya en marzo de 2015, que todo era una “*tormenta en un vaso de agua*” y en pocos meses se acordó una reestructura del FONDES y criterios de asignación de fondos que consagraban, tarde o temprano, la caída de todas las empresas recuperadas por insostenibilidad económica. En el período 2010-2015 se perdieron US\$ 70 millones. La bifurcación del inicio del segundo gobierno de Tabaré Vázquez tal vez fue más profunda para Mujica y parte del MPP, una despedida del tiempo del voluntarismo de la infancia que la simpatía de Chávez evocaba. Con la reforma del FONDES y su reasignación parcial al INACOOOP como agencia de la economía social y el nuevo marco institucional ha sido de consenso entre todos los actores del Uruguay luego de las tensiones del cambio dentro de la propia coalición social y política de la izquierda uruguaya en la primera mitad de 2015.

El actual presidente del Inacoop, Martín Fernández Aizcorbe del PN, señaló en 2021 que el FONDES era una “*muy buena herramienta que estuvo a punto de perderse porque nunca pasó por la cabeza de los beneficiarios devolver el dinero, lo tomaron como un fondo no reembolsable... a partir del gobierno de Vázquez se adoptaron criterios mucho más objetivos y empezó a mejorar la gestión en la línea que nosotros hemos seguido...*”. <https://www.cronicas.com.uy/politica/fallas-en-la-gestion-del-fondes-en-el-gobierno-de-mujica-siguen-siendo-un-problema-para-la-institucion/>

¿Un movimiento de empresas autogestionarias puede ser parte de una vía de autonomía enraizada? La respuesta es: sí. Como parte de la coalición laborista referida por Evans

para los países pequeños. En 2005 con la experiencia del Frente Amplio se abrieron varias vías posibles de desarrollo, desde la política económica de Astori al fortalecimiento inédito del movimiento sindical y el actor de clase en un contexto nuevo de política pública o las acciones que elevaron la posición del sector informal y un amplio despliegue de políticas. Allí dentro el MPP se convirtió en un enorme laboratorio de experimentación y aprendizaje asociado a una cultura política que convive articulando tensiones utópicas poderosas con un pragmatismo radical orientado por el poder y que busca la ayuda de la técnica o el pensamiento. Es una interrogante el futuro del MPP en relación a los aprendizajes de la productividad, las reglas, la sostenibilidad económica de proyectos, o la exageración del consenso corporativo. Pero no fue Mujica sino Civila quien definió, con su veto a la productividad, el plazo letal para Transforma Uruguay. Provocó y catalizó un debate sobre la letra de una ley que no tuvo ni podría haber tenido el menor efecto práctico sobre lo que haría o dejaría de hacer el STPC pero con ello “hizo política” en sus propias palabras. Dentro de un mundo político que disputa creencias encarnadas en palabras y sentidos difusos disociados de contenidos prácticos. García también hacía política.

Contaba con el respaldo de Tabaré Vázquez y era mencionado como un posible delfín suyo. Sin embargo el liderazgo de Tabaré Vázquez no estaba asociado a una fuerza propia dentro del Frente Amplio como sucedía con Mujica. Más allá de las personas el caso ejemplifica como en el sistema uruguayo los incentivos de poder de una interna fraccional pueden resultar determinantes para dilucidar un asunto de importancia. En segundo lugar el caso muestra que este poder fraccionalista de veto se multiplica por la decisión presidencial y de los bloques políticos de no acordar pactos transversales entre fracciones de bloques. Ocurrió durante los tres gobiernos del Frente Amplio y también en el actual gobierno de coalición del centroderecha. Pero Mujica también supo que debía cuidar al conjunto de su bloque político ante la evidencia, o al menos la sospecha, del fracaso. El aprendizaje siempre ha sido su verdadera ley.

EPÍLOGO ABIERTO La experiencia de Transforma Uruguay plantea un desafío para la visión de autonomía enraizada y su interpretación ¿Cómo combinar la producción de liderazgo y cambio con los mecanismos de generación de consenso a partir de los actores? En las Hojas de Ruta sectoriales se aprecia el problema. *“El consenso es el enemigo número uno de la innovación. No hay inventos por consenso en ningún lugar ni momento de la historia. Si vos querés transformar algo lo transformás desde el liderazgo.”*. La meta del consenso es paralizante porque deja a todos en su lugar y sin acuerdo verdadero.

No puede haberlo y es necesario un mecanismo claro que asegure la decisión y otros incentivos que premien a los innovadores. En la hoja de ruta de biotecnología los investigadores científicos y emprendedores innovadores querían la firma por Uruguay del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes pero los representantes de la industria de la farmacia – Uruguay ha sido un hub de laboratorios globales que negociaban con las patentes – se oponían y el resultado fue que el punto salió de la agenda. Recién en junio de 2024 se aprobó por unanimidad del Senado la adhesión al TCMP que permite el reconocimiento de las patentes uruguayas en 157 países <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/aprobacion-unanime-del-senado-uruguay-adhiere-tratado-cooperacion-materia> También la ideología y en este caso el argumento de la soberanía. Un *desarrollismo de consenso* inexorablemente necesita la colaboración entre un Estado profesional e innovadores para crear capacidad sustitutiva. Pero ¿qué pasa cuando los actores se definen a partir de los privilegios de acceso y control corporativos de la renta pública – o se aferran por seguridad de lo conocido a migajas de la renta pública – y no de la construcción de innovaciones? La sociedad civil es una caja negra dentro de la cual conviven actores corporativos con actores innovadores e intermediaciones de intereses distintos y no es fácil oír la voz de los sin voz.

¿Cómo se construye la selectividad innovadora de actores para crear una verdadera capacidad sustitutiva? Aquí hay un problema teórico pero también metodológico. En el primer gobierno departamental de Mariano Arana en Montevideo (1995-99) se encomendó una consultoría de estrategia y prospectiva de investigación de actores al IDES (Instituto de Investigación y Desarrollo) para la elaboración de los primeros Plan Estratégico y Plan de Ordenamiento territorial. El estudio identificaba las zonas de consenso y disenso entre los actores. La lógica del consenso reproduce inexorablemente lo existente porque basta que los actores interesados en su reproducción veten un cambio para borrarlo de la agenda por imposibilidad de consenso. No todo cambio es bueno y es posible que en muchas ocasiones preservar lo existente – biodiversidad, patrimonio urbano, derechos sociales conquistados – sea lo recomendable o lo deseable. Pero ello no puede resultar de la mera constatación del desacuerdo. Por eso tal vez más razonable, y consistente con el fondo de la teoría de la autonomía arraigada, sea postular simplemente **un neodesarrollismo con los actores**. Ante la compulsión por el consenso sin riesgo que impide el florecimiento de la capacidad constitutiva el mejor antídoto es el riesgo de más democracia. Esto es, un Estado profesional que se construye mediante canales de cooperación con la sociedad civil pero con sus consensos y disensos incluidos, es decir,

con el proceso democrático a full. Abriendo el amplio espacio de la deliberación pública y la resolución más allá de la burocracia, la empresa y sus redes. Por tanto el arraigo no sustituye la definición clara de una política y su rumbo. La enriquece desde su diseño a su implementación con la claridad de los intereses y valores divergentes de actores distintos. La política siempre resuelve.

Anguiano Roch Eugenio Investigación Económica Artículo El teorema de Heckscher – Ohlin y los países subdesarrollados [Vol. 30, No. 120 \(Octubre-Diciembre de 1970\)](#), pp. 647-659 (13 ppss). Publicado por Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Arendt, Hannah, Historia e Inmortalidad, p71 De la historia a la acción Introducción de Manuel Cruz Ediciones Paidós I.CE. de la Universidad Autónoma de Barcelona Barcelona - Buenos Aires - México, 1995

Benedict Mander in Buenos Aires APRIL 29 2021 **Uruguay** Uruguay's tech scene nears critical mass. In per capita terms, the nation is a global leader in software exports

Bertino, Magdalena Rímoli, Philippe Torrelli, Milton Vázquez, Daniela Primera aproximación al estudio de los niveles de inversión en las Empresas Públicas uruguayas (1955-2010) en perspectiva comparada Área de Historia Económica-IECON Facultad de Ciencias Económicas y Administración Universidad de la República. 2011.

Bresser-Pereira, Luis Carlos; Maravall, José María y Adam Przeworski, Adam Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias: Un Enfoque Socialdemócrata Madrid: Alianza Editorial, 1995. Capítulo 2. La política de las reformas económicas: la experiencia del sur de Europa, por José María Maravall

Burgess, Katrina; Un divorcio a medias: reforma económica y políticas laborales en España. Política y Gobierno, vol II, núm 2, segundo semestre 1995

Cabella, Wanda y Pellegrino, Adela. Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004 Unidad Multidisciplinaria - Programa de Población Facultad de Ciencias Documentos de Trabajo N° 70, Noviembre de 2005.

Campos Ríos, Maximiliano "El Estado en la era meta. Del «Estado inteligente» al «Estado inmersivo»" Vol. 7 Núm. 2 (2023): Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Casa, Mauro y Ramos, Conrado. Los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado uruguayo desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Documento On Line N° 52 Agosto 2018

Crouch y Streeck 1997; Hall y Soskice 2001b; Hollingsworth y Boyer 1997; Kitschelt et al. 1999; Orrù, Woolsey y Hamilton 1997

Crozier M y Friedberg E. El actor y el sistema. México, Alianza, 1990. WEBER, Max. Economía y Sociedad. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. México, 2ª. Edición. 1944.

Evans, Peter. “El Estado como problema y como solución”, Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, No 140, Vol. 35, enero – marzo, 1995 Edición original

Evans, Peter. Stephan Haggard, and Kaufman, Robert R. International constraints, distributive conflicts, and the state, The Politics of Economic Adjustment, 1991

Evans, Peter. Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia, abril de 2007. Capítulo 9. Economía y Estado Fred Block y Peter Evans

Granovetter, Mark, Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, American Journal of Sociology [Vol. 91, No. 3 \(Nov., 1985\)](#), pp. 481-510 (30 pages) The University of Chicago Press, 1985

Hayek, Friederich, Camino de Servidumbre, Textos y documentos Edición definitiva. Unión Editorial. España. 2008. Primera edición: Routledge Press, Londres. 1944

Hirschman, A. O. (1958). The strategy of economic development. New Have: Yale University Press.

Johnstone Robert, The sound of one chip clapping : Yamaha and FM synthesis, , The MIT Japan Program Science, Technology, Management.1994

Krugman, Paul R. The Hub Effect: or, Threeness in Interregional Trade. En: Ethier, Wilfred J.; Helpman, Helhanan y Peter J. Neary. Theory, Policy and Dynamics in International Trade. Cambridge: The Cambridge University Press, 1993

Lanzaro, Jorge, Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2001

Lalanne, Alvaro y Vaillant, Marcel. Documentos de Trabajo Integración de Uruguay a las cadenas globales de valor: análisis por sector y productos Documento No. 12/16

Mazzucato, Mariana, El Estado Emprendedor, mitos del sector público. Editorial RBA, España, 2014

Meiksins Wood, Ellen, Cuadernos Políticos, número 36, ediciones era, México, D.F., abril-junio 1983, pp.87-105. El concepto de clase en E. P. Thompson

Parsons, Talcott, *La estructura de la acción social*. Madrid, Guadarrama, 1968

Adam Przeworski, Adam y Wallerstein, Michael, The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies [*American Political Science Review*](#), 1982, vol. 76,

Putnam, R.; Subirats J. How making democracy work: Social capital and civic traditions in modern Italy, 1995

Revuelta Pérez, Ángel. La transición en su laberinto crisis económica, transformación social e inestabilidad en Cantabria (1975-1995) Universidad de Cantabria Departamento de Historia Moderna y Contemporánea 2016

Schmitter Philippe C., Lehmbruch Gerhard (coordinadores), 1992 Neocorporativismo I. Más allá del Estado y del mercado Alianza Editorial. México, D.F

Schmitter, Ph.: «Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice», EUI Working Paper, núm. 74, 1983. También, en *Social Research*, vol. 50, núm. 4, invierno 1983, páginas 885-928.

Torija-Zane, Edgardo, Desarrollo industrial y política macroeconómica de los dragones asiáticos: 1950-2010, P38 CEPAL 2012

Torres, Sebastián, Uruguay: Perfil económico-productivo, desafíos para la transformación social-ecológica Agosto de 2019. Fesur. Análisis No 23/2019

Tsebelis, George, Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton University Press, 2002

Weber, Max. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, trad. J. Medina Echavarría, ed. J. Winckelmann, FCE, México, 1964. 1922.

ⁱ El desgaste siempre preservó capital simbólico y respeto por el presidente Vázquez, así en 2018 el periodista Sergio Israel presentó las fortalezas de Vázquez y su complementariedad con Mujica en las discrepancias y las diferencia de estilo en el programa Desayunos Informales. *Lo que más me interesó del libro fue ver cómo se movió como político... una de las cosas que aprendí de Vázquez en la investigación- en la que entrevisté a unas 100 personas- es que una de sus virtudes es la ambigüedad... Él dice que la transición no fue fácil. Es como un efecto de Big Bang, en el que empieza de cero. Es una explosión, pero Vázquez tuvo que encaminar su gobierno teniendo a Mujica como jefe de la bancada más fuerte. Los vazquistas tienen una imagen de ser metódicos, porque Vázquez tiene una forma así. Mujica es totalmente diferente. Vázquez llegó para ordenar, porque es más riguroso. Vázquez y Mujica se precisan mutuamente. Además está Topolansky en el medio. Vázquez siempre se ve de afuera en la política. Se instala con su personalidad y criterio desde el primer día. Tiene su criterio para todo pero en algunos casos escucha a su fuerza política. A veces la clase media académica mira a Vázquez entre paréntesis. Si bien tiene un equipo de ministros de la integración de los partidos, ninguno es dirigente político. Ya tiene un equipo que no refleja lo político. El hecho de haber integrado la masonería le da una fortaleza casi mágica, lo que usa con inteligencia. Cuando va a la Masonería a dar una conferencia lo hace como si fuera a Conaprole. Tuvo tres comandantes del Ejército masones al mismo tiempo*