

## SOBRE MODELOS DE DESARROLLO

**Andrés Rius**

*Instituto de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de la República*

En el discurso público y académico nacional y regional, la expresión “modelos de desarrollo” se usa con al menos tres significados diferentes:

- (1) Como la meta o ideal al que se aspira llegar (por ejemplo, “nuestro modelo de desarrollo es una sociedad más justa y con menos gente en situaciones de pobreza”).
- (2) Como un conjunto presuntamente coherente de políticas o estrategias para que una sociedad pueda alcanzar niveles mayores de calidad de vida (por ejemplo, “proponemos un modelo de desarrollo que incorpore mayor valor agregado nacional a las exportaciones”; o “el modelo de desarrollo se basa en la promoción de la pequeña y mediana empresa innovadora”).<sup>1</sup>
- (3) Como las estrategias y trayectorias seguidas por países que por algún motivo se destacan en el contexto internacional (por ejemplo, “el ‘modelo neozelandés’ ofrece lecciones útiles para el Uruguay”, o “el modelo chileno no ha reducido suficientemente la desigualdad”).

Esta multiplicidad de significados de los “modelos de desarrollo” genera algunas confusiones, y hace parecer obvias algunas afirmaciones que merecerían ser examinadas con más cuidado.

Primero, tiende a asumirse que es deseable que un país tenga “un modelo de desarrollo”. Por supuesto, muchas discusiones sobre estrategias a seguir serían más sencillas si todos compartiéramos un mismo ideal sobre el futuro de nuestra sociedad; pero, ¿tiene sentido esperar que se alcancen esos consensos? Si bien hoy son muy pocos los que sostienen que el desarrollo consiste exclusivamente en aumentar el ingreso nacional, es bastante más difícil conseguir acuerdos sobre qué otras “dimensiones” de una buena calidad de vida deberían ser consideradas y priorizadas. Una sociedad como la uruguaya seguramente incluye visiones variadas sobre los ingredientes que debe contener una sociedad ideal, y en qué proporciones deberían estar combinados.

Y en el supuesto caso que estuviéramos todos de acuerdo en los ideales, ¿sería sencillo acordar las estrategias para alcanzarlos? Buena parte del debate político en países con regímenes políticos abiertos son sobre “cuál es el problema”. Por ejemplo, si bien desde distintas posiciones se puede admitir que hay un problema de deserción de los estudiantes en la enseñanza secundaria, las visiones sobre “cuál es el problema” a corregir para evitarla son muy variadas y a veces son difíciles de conciliar.

---

<sup>1</sup> Por extensión, a veces se habla de “modelo del país X” para referirse a políticas aplicadas por algún país en un área específica, cuando se estima que tienen peculiaridades o resultados destacables (por ejemplo, el “modelo chileno” de reforma de la seguridad social, o el “modelo neozelandés” de reforma de la administración pública.)

En parte, el malentendido anterior sobre la conveniencia de tener “un modelo de desarrollo” se deriva de la lectura apresurada de la historia de países a los que querríamos parecernos. En la década de los 90s, eran frecuentes las apelaciones al “modelo de los tigres asiáticos”, al que se le adosaban características que estudios posteriores demostraron que no le eran propias. Desde lejos y en base a información parcial puede parecer que esos países progresaron rápido porque “tenían un modelo claro”. Sin embargo, en cuanto se profundiza en la trayectoria seguida por alguno de esos “modelos a imitar” se puede observar que en realidad, en su proceso de desarrollo, coexistieron varias estrategias promovidas por distintos segmentos de esa sociedad, con desigual capacidad de hacer pesar sus preferencias.

Los resultados en términos de calidad de vida que podríamos admirar, y las políticas o estrategias, que los habrían generado, seguramente esconden muchas controversias y conflictos. Sólo en regímenes absolutistas puede suponerse que las políticas sean decididas por un grupo reducido de personas sin consultas a otros, y se ejecuten sin resistencias ni desvío como fueron diseñadas. Aún en esos países, seguramente en la trayectoria de las políticas se dan también conflictos y negociaciones, por más que se procure mantenerlos “invisibles” para la opinión pública.

Parte de las divergencias sobre estrategias a seguir (“modelos” en el sentido 2) resulta de falta de claridad o ausencia de marcos explícitos respecto al “modelo” de sociedad (en el sentido 1) al que se aspira. Aunque en el debate específico sobre las metas del desarrollo, políticos y expertos suelen reconocer varios objetivos que trascienden el crecimiento económico, éste último tiende a convertirse en la principal referencia tácita para evaluar opciones de políticas. En muchos casos se asume que el dinero puede comprar prácticamente todo lo que tiene valor para los seres humanos, y se lo considera un medio imprescindible para avanzar hacia otras metas. En las últimas décadas, la cuestión de las metas o fines ha sido puesta en el centro de discusión al impulso de los debates sobre la problemática ambiental y sobre el “desarrollo humano”, pero en el diálogo más cotidiano las sutilezas de distintas posiciones ambientalistas o enfoques integrales sobre el desarrollo social suelen quedar rápidamente oscurecidas por la preeminencia del crecimiento económico como objetivo y medio para el logro de otros fines valiosos.

En nuestro país, en las últimas décadas, se reconocen referencias a “modelos” diferentes, en los sentidos expresados en (2) y (3), con los problemas antes reseñados. En la mayoría de los casos, los planteos normativos (sentido 2) y descriptivos (sentido 3) tienden a limitarse a estrategias de políticas en relación con el crecimiento, sin considerar más ampliamente otras dimensiones del desarrollo. En algunos casos, el discurso prevaleciente enfatiza la equidad económica como un componente de los objetivos, y en menor medida se mencionan consideraciones de índole ambiental (el fortalecimiento de las instituciones de la democracia representativa suele asumirse como objetivo genéricamente deseable y no conflictivo con la mayor parte de las estrategias analizadas).

Cuando se examina retrospectivamente la historia económica, se suele mencionar que “el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)” permitió complejizar la estructura productiva del país y tuvo resultados razonablemente buenos en materia social. A su término (a fines de la década de los 50s) se habría registrado un impasse, seguido en los 70s por un “modelo de crecimiento basado en las exportaciones” que habría sido el impulsado por el gobierno de facto hasta 1981, y con matices y un acento en la integración regional, en la década de los 80s. En la región y el país se habla de la década de los 90s (especialmente la primera mitad) como un período en el que prevaleció un “modelo neoliberal”, aunque los contenidos específicos del mismo pueden

variar según el analista, e incluso algunas voces dudan que tal etiqueta sea relevante para analizar trayectorias económicas reales.

Es altamente probable que quienes escriban la historia económica del período que nos toca vivir encuentren formas de caracterizar "el modelo" de desarrollo de los gobiernos presididos por el Dr. Tabaré Vázquez, o el de los gobiernos frentistas desde 2005. Estando temporalmente tan cerca de ellos, es más sencillo visualizar y recordar las numerosas e inevitables contradicciones e incoherencias que el paso del tiempo tenderá a ocultar detrás de algunas simplificaciones y generalizaciones útiles para el análisis o para la acción política. Al mismo tiempo, la cercanía temporal de los hechos puede exagerar la importancia de los desacuerdos y contradicciones, y hacer perder de vista líneas de un "modelo" (o estrategia) más general y coherente que puede estarse implementando a pesar de los debates.

Sería razonable asumir que en la actualidad co-existen en nuestra sociedad varios "modelos", en los sentidos 1 y 2, pero menos sencillo delimitar sus contenidos y propulsores. Seguramente la variedad de "modelos" en sentido (2) refleja una variedad aún mayor de "modelos" en sentido (1). Para los actores políticos y sociales suele ser más sencillo visualizar un "modelo" con el que se discrepa, y asignárselo a otros, que describir el propio o asumir la adopción de un modelo ajeno (esto último suele realizarse abrazando algún "modelo" en el sentido 3, adoptando tácitamente algún modelo en sentido 1). A su vez, no solo las elites sociales tienen derecho a tener "modelos de desarrollo" como fines y estrategias (1 y 2), sino que distintas comunidades y agrupaciones pueden reclamar legítimamente atención o respeto a sus "modelos". Si la diversidad de opiniones y preferencias forma parte de nuestras metas, será inviable contar con detalles de un "modelo" colectivamente elaborado, expresado en algo parecido a un manual de instrucciones. Por lo tanto, no habría alternativa al diálogo y la toma de decisiones a partir de procedimientos que la sociedad considere legítimos; y eso lleva a la construcción de "modelos" (1 y 2) tentativos por la vía de aproximaciones sucesivas.

Para avanzar en ese diálogo, conviene evitar confundir "modelos" (sentido 2) con slogans: "Uruguay natural" pertenece claramente a la segunda categoría, tanto como en algún momento pudo haber pertenecido "Uruguay productivo", en la medida que no especifiquen conjuntos coherentes de políticas o estrategias para alcanzar algún objetivo implícito en su enunciación. Ello no quiere decir que los slogans no puedan desempeñar una función valiosa, en la medida que bajo su inspiración los actores sociales se vean motivados a precisar mejor sus metas y las estrategias para concretar tales objetivos.

En todo caso, en una sociedad plural el diálogo sobre "modelos de desarrollo" como insumo para tomar decisiones complejas podría razonablemente comenzar por explicitar lo que distintos segmentos sociales consideran valioso como forma de vida (sentido 1), para luego identificar qué sacrificios se está dispuesto a hacer para alcanzar alguna combinación de las metas explicitadas que pueda tener un respaldo colectivo amplio. Esto requiere que se elaboren al menos algunas de las líneas básicas de "modelos" en el sentido de estrategias. En general, en la medida que se esté hablando de bienestar material, cualquier asignación de los recursos implicará algunas renunciadas a usos alternativos, y considerar las alternativas disponibles lleva a la necesidad de comparar estrategias.

Para ilustrar lo anterior, si el "modelo" (en sentido 1) incluyera algunas metas mínimas que quizás pudieran generar consenso como, por ejemplo, la eliminación de la pobreza extrema, la participación más igualitaria posible y libre de los ciudadanos en las decisiones colectivas, y el aprovechamiento de las riquezas naturales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de hacer lo mismo, se plantearían una serie de preguntas sobre "estrategias" (modelos en sentido 2) que hoy no están resueltas completamente por ninguna propuesta. Algunas de las preguntas que esas estrategias tendrían que responder son:

- ¿qué estrategias existen para eliminar la pobreza extrema?, ¿qué rol juegan los empleos y los ingresos de distintos segmentos de la sociedad en esas estrategias?
- ¿es posible lograr esa meta limitando el crecimiento del ingreso nacional?
- ¿hay actividades generadoras de ingresos y empleos que deberían evitarse por ser incompatibles con alguna(s) meta(s) planteada(s)?
- ¿hay actividades económicas y políticas públicas demostradamente superiores en su capacidad de conducir a las metas de pobreza?, ¿cómo se vinculan con el logro de las otras metas explicitadas?
- ¿qué se requiere de los sectores privados y públicos para permitir el avance de esas actividades "superiores"?, ¿qué evidencia existe de la eficacia de articulaciones concretas de estrategias privadas y políticas públicas?
- ¿qué mecanismos de decisión colectiva respetan la meta de participación y reducen el riesgo de bloqueos que imposibiliten el avance hacia otras metas?,
- ¿qué opiniones deben tomarse en cuenta, y de qué forma, con respecto al uso de las riquezas naturales no producidas por el hombre?
- ¿existen formas y ritmos de explotación de los recursos no renovables que sean compatibles con la meta sobre recursos naturales?
- ¿la estrategia de desarrollo de Uruguay debe tomar en cuenta los efectos que las decisiones del país puedan tener fuera del mismo?; por ejemplo, ¿tiene Uruguay que ser co-responsable en la resolución mundial de problemas ambientales globales?

Estos son solo algunos ejemplos de las preguntas que podrían derivarse de un conjunto particular de metas; la lista de preguntas no pretende ser exhaustiva o cubrir todas las más importantes. A su vez, esas metas pueden no ser las que generen consenso razonado de los uruguayos, y ellas mismas plantearían otras preguntas (por ejemplo, ¿qué debe entenderse por "pobreza extrema", etc.?).

El diálogo sobre todas estas cuestiones podría ser facilitado por la existencia de "modelos" (1+2) que expliciten fines y estrategias coherentes, idealmente tomando en cuenta las lecciones de la historia y los experimentos en curso en el país y en otras realidades relevantes. Finalmente, la ausencia de consenso no tiene por qué llevar a la inmovilidad pero debería hacer pensar sobre la conveniencia de adoptar o postergar decisiones con efectos irreversibles (éstas no son solo las que afectan a recursos naturales no renovables sino que pueden incluir también las que implican efectos irreversibles sobre las trayectorias vitales de los menos favorecidos, o las que puedan destruir reglas y hábitos de convivencia valiosos, locales o nacionales).