

Informe de Economía e Instituciones

Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de
Desarrollo e Instituciones
Año 8, N° 1, 2015

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 8 N° 1 (2015). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de Desarrollo e Instituciones. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones01-15.pdf> [Fecha de consulta:.....]



Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 8 – Número 1
2015

Índice

Resumen Ejecutivo.....2

Columnas:

- **Calidad Institucional y rol del Estado**
Marcelo Resico.....3
- **Responsabilidad de la dirigencia en el desarrollo del país**
Gerardo Sanchíz Muñoz.....6
- **Inversión en Uruguay: aspectos de su evolución reciente**
Andrés Jung y Silvia Vázquez.....9

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Andrés Martignano

Email: peiuca@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna ***Calidad Institucional y rol del Estado*** el autor establece una relación entre dos textos, uno de Acemoglu y Robinson, el otro de Fukuyama, ligando ambos bajo una noción similar que ambos poseen en cuanto a las formas que pueden tomar las instituciones y el rol del Estado. En el primer caso se diferencian las políticas que son socialmente “inclusivas” versus las de tipo “extractivas”. A su vez en el segundo el politólogo establece cómo debe funcionar un Estado para que sea eficiente, basando su argumento mediante un análisis histórico. El columnista apunta a conectar las tesis de ambos en un solo enfoque: el marco institucional como eje central que da lugar al desarrollo mediante un Estado fuerte y limitado, que se origina en los autores de la Economía Social de Mercado.

La segunda columna ***Responsabilidad de la dirigencia en el desarrollo del país*** el autor realiza una descripción de cómo debería ser el dirigente político, haciendo hincapié en que “dirigente” no es sólo el político (si bien es el más importante), sí no todo aquel que posea una influencia en la vida pública diaria. Para ello, enumera una serie de requisitos que éste debería reunir, entre ellos el desinterés personal, y el objetivo de la búsqueda por el Bien Común. Pero no sólo debe tener un código de ética, sino también debe responder a un profesionalismo que le permita seleccionar funcionarios eficientes, que sepan obrar con aquellos fines, alentando a la meritocracia en lugar del favoritismo; ya que, es el Estado quien debe proveer bienes públicos indelegables.

En la tercera columna ***Inversión en Uruguay: aspectos de su evolución reciente*** los autores ilustran el contexto actual de ese país en cuanto a inversión extranjera directa, realizando comparaciones con el resto de la región. Además, describen cómo se han obtenido como implementado esas inversiones, bajo un marco de confianza institucional. Éste contexto es armónico con la visión largoplacista que está desarrollando el país, con fines más favorables a no sólo la sociedad como conjunto, sino también al medio ambiente, sin tener que abandonar la economía de mercado. Sin embargo, señalan algunas dificultades con las que se encuentra la coyuntura económica, como la desaceleración de la economía y la relevancia que posee el sector primario en la economía, respecto de los sectores secundarios y terciarios.

Columnas

Calidad Institucional y rol del estado

Marcelo Resico*

En los últimos tiempos se ha desarrollado una bibliografía dentro del campo de la economía y de las ciencias sociales que ha investigado con mayor atención los problemas de las instituciones económicas, su desarrollo y qué rol tiene el estado en su posible solución.¹ En un principio se recuperó la perspectiva que para generar desarrollo económico es necesario impulsar instituciones que enmarquen la actividad de las personas. Estas instituciones requieren asimismo se distinga entre actitudes que buscan el interés propio cerrando el acceso de los demás ("rent-seeking"), de las actitudes que buscan la propia superación a través de la generación de un servicio mejor a los demás de forma efectiva y leal ("profit-seeking").

En la actualidad se está produciendo una profundización del debate en cuanto a analizar un eslabón más de la cuestión: qué tipo de estado puede impulsar un marco institucional que provea los servicios públicos (incluyendo el marco institucional de la economía) en forma eficiente y que al mismo tiempo sea responsable, es decir que combine la eficiencia con la legitimidad. Para ello se requiere construir capacidad institucional, fortalecer el marco regulatorio y combatir la corrupción.

Dentro de la amplia literatura reciente al respecto existen dos obras destacadas, dedicadas a analizar estos temas y contienen una profunda coincidencia: es necesario un estado al mismo tiempo "fuerte," es decir jerárquico, profesional y eficiente, y "limitado," es decir responsable, sujeto a derecho, legítimo e imparcial. Una de ellas es *¿Porqué Fracasas los Países?* de Daron Acemoglu y Robinson, y la otra es *Los Orígenes del Orden Político de Francis Fukuyama*.² En ambos casos existe un estudio de la interacción entre las instituciones económicas y las instituciones políticas.

Es necesario un Estado al mismo tiempo "fuerte," es decir jerárquico, profesional y eficiente, y "limitado," es decir responsable, sujeto a derecho, legítimo e imparcial.

En la primera de ellas se profundiza la distinción entre las instituciones deseadas y efectivas, de las que los autores presentan relacionadas con deficiencias. A las primeras las denominan "instituciones inclusivas" y a las segundas "extractivas". "Las instituciones inclusivas consisten en la garantía de la propiedad privada, un sistema legal imparcial, la provisión de bienes públicos que posibiliten la mayor igualdad de oportunidades para el intercambio, la creación de nuevas empresas y la elección vocacional para la amplia mayoría de la población." Las instituciones que distribuyen el poder ampliamente en la sociedad y se auto-limitan son pluralistas. En lugar ser de encarnadas por un

* Director del Programa de Desarrollo e Instituciones de la UCA

¹ Por ejemplo el aporte de autores como James Buchanan, Mancur Olson, y Douglass North.

² Acemoglu Daron and Robinson James, (2012), *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York. Fukuyama Francis, (2011) *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux.

solo individuo o pequeña élite, el poder reside en una amplia coalición o en una pluralidad de grupos. Asimismo la existencia y funcionamiento de estas instituciones recaen sobre el estado, la institución con la capacidad coercitiva para sostener el orden, prevenir los fraudes y hacer cumplir los contratos. Sin la capacidad del estado de "monopolizar la violencia legítima" (Max Weber), el estado no puede hacer cumplir la ley y el orden, menos aún proveer bienes públicos y regular la actividad económica. Cuando el estado fracasa en esta centralización la sociedad se precipita al caos. Las instituciones que son suficientemente centralizadas y pluralistas son las denominadas "inclusivas".

Si bien las instituciones extractivas pueden generar algún crecimiento, no pueden hacerlo en forma sustentable, ni de forma innovativa.

Las instituciones "extractivas" por el contrario son diseñadas para extraer ingresos y riqueza de una parte de la población para beneficiar a otra parte de la misma. Bajo instituciones absolutistas o autoritarias los que detentan el poder político

pueden imponer instituciones por las que aumentan su propia riqueza y poder a expensas de la sociedad en general. Si bien las instituciones extractivas pueden generar algún crecimiento, no pueden hacerlo en forma sustentable, ni de forma innovativa. De hecho las instituciones políticas y económicas extractivas crean una tendencia general a la conflictividad porque concentran la riqueza y el poder en una elite restrictiva. El conflicto se puede desatar abiertamente entre elites competitivas por el poder, el mismo puede hacer colapsar la misma sociedad extractiva.

En la mencionada obra de Fukuyama encontramos el desarrollo de ideas similares desde el punto de vista de la historia y del análisis comparativo de los sistemas políticos. El autor parte de la crítica a precedente postura que sostenía la fantasía de dirigirse hacia sociedades de "estado mínimo" y lo suma a los elementos que caracterizan los "resurgimientos autoritarios, la extensión de la corrupción, los estados fallidos, y los grupos de interés enquistados" que se pueden observar en la actualidad. Según el autor actualmente existe una cierta coincidencia en la academia en cuanto a la necesidad y dificultad de crear y mantener instituciones políticas efectivas, es decir gobiernos que sean poderosos, sujetos al derecho y responsables ("accountable") simultáneamente.

Prosigue afirmando que las instituciones políticas son necesarias y no pueden ser asumidas como dadas. Una economía de mercado productiva no aparece mágicamente cuando "se saca al gobierno del medio", sino que descansa en una base poco visible de derechos de propiedad, estado de derecho, y un orden político básico. Una economía de mercado libre, una vigorosa sociedad civil, la espontánea "sabiduría de las masas" son elementos importantes de una democracia efectiva, pero ninguna de ellas puede reemplazar las funciones de un estado fuerte y jerárquico.

Las tres categorías de instituciones que entonces considera esenciales son: el estado jerárquico, el estado de derecho ("rule of law"), y el gobierno responsable ("accountable"). El estado centraliza y usa el poder para asegurar el cumplimiento de las leyes de parte de los ciudadanos y para defenderse de otros estados y amenazas. El estado de derecho y el gobierno responsable, por otra parte, limitan el poder del estado, primero forzando a que utilice su poder de acuerdo a ciertas reglas públicas y transparentes, y luego asegurando que se subordina a la voluntad popular.

Las instituciones políticas son necesarias y no pueden ser asumidas como dadas. Una economía de mercado productiva no aparece mágicamente cuando "se saca al gobierno del medio"

Asimismo existe, aunque no mencionada por los autores precedentes, una bibliografía que señala los orígenes de estas ideas. Las mismas surgieron en Alemania dentro de los grupos intelectuales y religiosos que enfrentaron al nazismo desde sus orígenes, y que una vez finalizada la segunda guerra mundial encabezaron la reconstrucción del país. A ese movimiento intelectual y político, contribuyeron el Partido Demócrata Cristiano (CDU), y en el campo económico el concepto de la Economía Social de Mercado.³

Una economía de mercado libre, una vigorosa sociedad civil, (...) son elementos importantes de una democracia efectiva, pero ninguna de ellas puede reemplazar las funciones de un estado fuerte y jerárquico

Desde la conclusión del período "neo-liberal" –que va aproximadamente desde su eclosión, luego de la caída del muro de Berlín, hasta la crisis financiera 2007-08– se ha abandonado casi por completo la idea de que un "estado mínimo," que deja operar las fuerzas espontáneas de la sociedad y la economía sería la solución a los problemas de la gobernabilidad democrática. Por otra parte, ha surgido como contrapartida, en muchos casos, la idea de que un estado fuerte donde la política somete a la economía, es la mejor garantía de desarrollo social y económico.

Si bien el primer planteo dio lugar a diversos problemas como el aumento de la inequidad, y la inestabilidad financiera y económica, así como la injerencia de grupos de interés en la conformación de una política y regulación económica parcial, el segundo planteo ha llevado en varios casos, en estos últimos años, a el resurgimiento de gobiernos con rasgos autoritarios, y que han generado una serie de desbalances económicos, como falta de inversión, inflación, desabastecimiento, aumento de la corrupción, etc., que han puesto de manifiesto limitaciones evidentes.

En el presente existe, como hemos visto, una alternativa que va generando ciertas coincidencias. Como las propuestas que se han mencionado en línea con la promoción de instituciones políticas y económicas "inclusivas", así como los desarrollos que han recorrido la convergencia, en distintas culturas, de la necesidad humana –que debe ser respaldada por el funcionamiento de instituciones– de un ámbito de garantías de solidaridad, libertad y orden. Estas propuestas actuales coinciden con ideas precedentes acerca de la necesidad de estados "fuertes y limitados" o de "estados fuertes y economías libres". El desafío consiste sin duda en la adaptación de estas ideas a la realidad contingente y la dificultad de permanecer en ellas.

³ Para los artículos actuales véase Bonefeld, W. (2012), "Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism," *New Political Economy*, 17 (3), pp. 1–24; y Jackson Ben, "At the Origins of Ordoliberalism: the Free Economy and the Strong State, 1930–1947," *The Historical Journal*, 53, 1 (2010), pp. 129–151 f Cambridge University Press 2010. Para los autores que originaron estas ideas Rüstow Alexander (1932), "Liberal Intervention;" y Röpke Wilhelm, (1944) "The Guiding Principles of the liberal Programme," ambos en Willgerodt, Hans et al., *Standard Texts on the Social Market Economy*, Ludwig Erhard Stiftung, Gustav Fischer, Stuttgart- New York, 1982, pp.187-193.

Responsabilidad de la Dirigencia en el Desarrollo del País

Gerardo Sanchíz Muñoz*

Dirigentes no sólo son quienes ostentan un cargo de responsabilidad política, sino todos los que tenemos algún grado de influencia en la marcha de la sociedad, y esto incluye a empresarios, agentes públicos y funcionarios, periodistas, académicos, intelectuales, deportistas y artistas famosos, líderes gremiales, religiosos, y sociales.

Cuando no se culpa a los políticos –como si fueran extraterrestres sin vínculos con el resto de la población–, se suele responsabilizar al pueblo no instruido sobre la evolución de la política nacional. Ahora, esto es técnicamente falso, porque la responsabilidad social y política es directamente proporcional al grado de influencia o poder, y no al revés. Y es además inmoral, dado que son justamente los que menos tienen los que sufren la limitación de opciones, y votan las que les imponemos.

Sin embargo, hacerse cargo como dirigentes no alcanza. Debemos escuchar al gran sociólogo José Luis de Imaz, que pensaba a la dirigencia como la élite con poder social –aunque no en el sentido aristocrático–, que comparte una serie de principios y valores de organización y progreso. El verdadero dirigente sabe consensuar objetivos con otros influyentes en pos del Bien Común, anteponiéndolos a sus intereses personales o sectoriales inmediatos. De lo contrario, la vida nacional no es sino una puja entre sectores, más o menos violenta y destructiva, siempre errática.

El verdadero dirigente sabe consensuar objetivos con otros influyentes en pos del Bien Común, anteponiéndolos a sus intereses personales o sectoriales inmediatos.

Así, el dirigente se distingue, y no necesariamente debería reproducir la cultura imperante, sino superarla, conduciendo a un mundo mejor. Es errado pensar que la cultura y la historia condenan ciertos países al subdesarrollo, o que los pueblos “tienen los dirigentes

que se merecen”. Los dirigentes deben ser de los mejores de la sociedad, por eso la dirigen. El dirigente puede ser “contracultural”, o estar dispuesto a torcer el rumbo histórico, aunque hechos recientes o costumbres imperantes hagan parecer a esto como imposible. La historia contradice al determinismo. Así como Hitler y Adenauer gobernaron el mismo país con pocos años de diferencia, Nelson Mandela logró frenar el duelo racial de violencia y venganzas en cadena que parecía no tener fin, y en la Argentina hemos tenido próceres que construyeron una nación con educación universal y oportunidades por sobre el clima de caudillismo, aislamiento y baja instrucción heredado del Virreinato.

La pregunta es: cómo es que llegan al poder los que deberían llegar. Esos que ven más allá del horizonte. Este el desafío de la idoneidad, o cómo hacer que los más capaces, motivados e íntegros dirijan. Esta es la pregunta: ¿Cómo se “construye” dirigencia?

* Lic. en economía de la UCA, Magíster en Administración pública Harvard; MSC en Política pública, Oxford; candidato doctoral en Sociología UCA. Profesor de Economía Pública y Secretario académico de la Facultad de Ciencias Económicas, UCA.

¿Cómo se construye dirigencia?

La principal herramienta de construcción de dirigencia es el Estado, y la esencia del estado democrático es la igualdad de oportunidades. En su centenario, la Argentina –aún con muchas contradicciones–, fue símbolo de progreso: lo atestiguan los millones de inmigrantes que vinieron a nuestras tierras, que sólo superó en número los Estados Unidos. Nuestra nación invitaba a venir y forjarse un destino, con el esfuerzo como único prerrequisito. Así la dirigieron, hijos y nietos de inmigrantes, o de origen humilde, *Al ser [el Estado] proveedor de bienes públicos necesita una función pública idónea, en su sentido amplio: íntegra, motivada, experimentada y competente.* Sarmiento, De La Plaza, Yrigoyen, Perón, Mosconi, Savio, y otros, demostraron que no había barreras de clase a la hora de constituir una dirigencia idónea.

Es notorio ver que, los sectores dirigentes de la actualidad parecen desentenderse del Estado en el sentido institucional más profundo. Para la amplia mayoría de jóvenes con las mejores oportunidades educativas del país, el Estado no es una opción, o al menos el Estado Argentino. Emplearse en un estado europeo o en los Estados Unidos sí puede llegar a considerarse. Para algunos miembros de nuestras clases dirigentes, el Estado está irremediablemente viciado y hay que minimizar los daños, achicando su accionar al máximo, y sin distinciones cualitativas. Para otros, el Estado importa principalmente como fuente de rentas y oportunidad de extracción de recursos. En el debate público, parece importar únicamente la política económica, y si el Estado es chico o grande, y a veces, si es “eficiente” o no.

La eficacia y la eficiencia del Estado es un tema clave sin duda. No obstante, es deber de la dirigencia tomar responsabilidad en los aspectos más cruciales de la construcción de instituciones. Empezando por los criterios meritocráticos de acceso y promoción en cargos públicos. El Estado, a través del sistema de mérito, es el mecanismo clave de selección de idoneidad. Al ser proveedor de bienes públicos como la Justicia, o del acceso universal a la educación y la salud, necesita una función pública idónea, en su sentido amplio: íntegra, motivada, experimentada y competente. Porque la función pública es la fuente del bien público: si tengo un juez imparcial, es decir al verdadero funcionario, voy a poder gozar de la justicia. La existencia de leyes, expedientes, ministerios o estructuras no garantiza la existencia de justicia en sí misma.

La principal herramienta de construcción de dirigencia es el Estado, y la esencia del estado democrático es la igualdad de oportunidades

Además, los funcionarios públicos políticos tienen que asumir ante el pueblo un rol público, es decir no sectario ni partidario. Y ante el Estado, respetar a los funcionarios permanentes, otorgándoles autonomía, estabilidad y autoridad. Y esto no es otra cosa

que las tan ansiadas “políticas de estado”, y “seguridad jurídica”: asegurar conductas imparciales y previsibles de los funcionarios en el largo plazo, ajustadas a las normas, sin desvíos o presiones ilegítimas.

La antítesis es la confusión entre los ámbitos privado y público, que muchos denominan “Estado colonizado”, politizado en el sentido clientelar, o feudal, y conocido en la academia como “Estado de Patronazgo”. Es el gobierno avanzando sobre la institucionalidad para someterla al poder del vértice. El eje de esta captura es la función pública, y el medio, el cargo público. Se fuerza al funcionario a que actúe en complicidad con el poder y por sobre las leyes. Pensemos en la policía, desprovista de prestigio y vocación, y además mal paga. Es el entorno ideal de todo poder económico o corporativo –como el narcotráfico–, interesado en torcer la legalidad a su favor.

Peor aún, no sólo este sistema reniega de la idoneidad, sino del saber en general, porque el conocimiento otorga convicción, criterio, y capacidad de maniobra para actuar de manera imparcial y justa. Así, la libertad de expresión es peligrosa, y la educación indeseable; y como vehículo de igualdad de oportunidades, un concepto abstracto: para progresar en un estado feudal alcanza con obtener el favor de un padrino, y poco importa el esfuerzo profesional o educativo.

Ahora, se dice que los argentinos somos democráticos, pero poco atados a los pruritos excesivos del republicanismo y del manejo imparcial de la cosa pública. Podría ser esta una dicotomía ficticia. Democracia es igualdad de oportunidades de acceso al poder. Todo lo opuesto a la falta de alternancia, el nepotismo, y el usufructo de cargos para beneficio privado, efectos centrales del patronazgo. Tampoco se puede hablar de elecciones libres o justas, si el Estado que las organiza no es imparcial y autónomo.

En síntesis, la dirigencia debe asegurar la idoneidad en el acceso a todos los cargos de responsabilidad. El dirigente que construye patria, es el que en lugar de ver como eternizarse en el poder a partir de su propia persona o de miembros de su familia, está sobretodo preocupado en incorporar a las personas idóneas, cualquiera sea su origen, estatus o preferencias políticas. Esto se aplica no sólo a los cargos de la política, sino a todo puesto de responsabilidad que tenga impacto social, y que hoy en día son todos: empresarios, deportivos, artísticos, civiles y religiosos.

Hay mucho más en juego que la simple competencia o preparación del dirigente, o en el sector público la –hoy engañosa– “profesionalización” del Estado. Se juegan los bienes públicos, la calidad institucional –ahora podemos darle un significado concreto–, y el blindaje contra la corrupción sistémica y los poderes colonizadores de instituciones, como el narcotráfico. Es devolver el Estado a lo público, es decir a todos, superando la noción del Estado ajeno y por fuera del pueblo y de gran parte de dirigencia. También, es recuperarla motivación social a educarse y a esforzarse –nada menos–, y la salud democrática, es decir la construcción de una sociedad equitativa e integrada.

Justamente fueron éstas las ideas fundadoras de la Argentina, tierra de igualdad de oportunidades y desarrollo. La conmemoración del Bicentenario llama a reflexionar sobre los valores que impulsaron nuestro progreso como Nación.

Inversión en Uruguay: aspectos de su evolución reciente⁴

Andrés Jung*
Silvia Vázquez*

Si bien la región perdió participación en la IED hacia los mercados emergentes, Uruguay ha sido proactivo en la captación de mayores flujos de inversión

La última década constituye un período de fuerte expansión de la inversión en Uruguay, en el que la tasa de inversión privada en su totalidad pasó de 11,1% en 2004 a 18,3% del PIB en 2013. Este boom de la inversión es resultado de shocks externos positivos (como el

dinamismo en los precios internacionales de productos primarios y la fuerte liquidez a nivel global), pero también del uso activo de instrumentos de política de incentivos y, fundamentalmente, de decisiones de actores empresariales locales e internacionales. A continuación se presentan algunos hechos sobre la evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED) hacia Uruguay y sobre la aplicación de instrumentos de promoción de inversiones, a efectos de reflexionar acerca de su impacto en la estructura productiva de la industria en Uruguay.

La IED y la promoción de inversiones

La IED hacia Uruguay en los últimos 10 años se ha multiplicado por más de nueve veces⁵. Si bien la IED hacia América Latina y el Caribe (ALC) también creció de manera significativa, la región perdió participación en la IED hacia los mercados emergentes⁶. En este contexto, sin embargo, Uruguay ha sido proactivo en la captación de mayores flujos de inversión, y los flujos de IED netos hacia la economía uruguaya crecieron más que proporcionalmente a América Latina y al Mercosur.

Entre los aspectos a destacar de la performance de Uruguay en materia de captación de IED está, por un lado, la calidad de instituciones, categoría en que se posiciona en los primeros lugares de ALC en diferentes rankings internacionales, reflejando seguridad jurídica, estabilidad política y de reglas de juego en general. Adicionalmente, la promoción de la inversión en Uruguay se ha entendido desde hace ya décadas como algo que podría considerarse una política de Estado⁷.

En los últimos años estas políticas se han profundizado, desarrollando nuevos instrumentos y perfeccionando los existentes, asumiendo un rol más activo y

⁴Departamento de Economía, Universidad Católica del Uruguay (<http://ucu.edu.uy/economia>) ajung@ucu.edu.uy; silvazq@ucu.edu.uy

Basado en el artículo 'Invirtiendo en Uruguay: efectos sobre la matriz productiva de la industria manufacturera', presentado por los autores en el Congreso FLACSO – ISA, Buenos Aires, 2014.

⁵ La IED llegada al país pasó de USD 332,4 millones en 2004 a USD 3.020,4 millones en 2014 (dato anual al tercer trimestre del año).

⁶ Mientras en la década comprendida entre 1993 y 2002 América Latina y el Caribe (ALyC) captaba el mismo porcentaje que captaban las economías asiáticas en desarrollo (38,0% y 38,7%, respectivamente), en la última etapa, mientras estas mantienen su participación, las de ALyC cedieron lugar a otras economías en desarrollo, representando en los últimos 10 años una captación de IED prácticamente de la mitad de lo que era hace 10 años (22,4% de la dirigida a economías en desarrollo).

⁷ Los primeros avances datan de la década del '70, aunque el régimen vigente data del año 2007, con ajustes introducidos en 2012. donde resultan críticas, por ejemplo, la libre repatriación de capital y utilidades y la no discriminación entre inversión nacional y extranjera. Si bien con algunos casos excepcionales, que han implicado cambios desfavorables desde el punto de vista de los empresarios, el marco general de estabilidad se ha mantenido.

focalizándose en el logro de resultados más específicos. La promoción de inversiones trasciende los meros incentivos fiscales, en la medida que además requiere de cuidar las instituciones, y se enmarca en una política industrial activa y en la promoción de exportaciones. En particular, los instrumentos más directos para la promoción de inversiones los brinda la Ley de promoción y protección de inversiones, el régimen de Zonas Francas y los diferentes regímenes sectoriales⁸.

En cuanto al patrón sectorial de la IED, en términos generales, se observa que los sectores de la construcción e industria manufacturera son los que han captado más IED entre 2006 y 2012. En el caso de la industria, se puede considerar que un elevado porcentaje de la inversión se ejecutó al amparo de los instrumentos de política antes mencionados. A este nivel, los sectores agroindustriales son los que concentran la mayor inversión proveniente del exterior. En primer lugar, las plantas de celulosa, dada la excepcional magnitud de los emprendimientos. En segundo lugar los sectores productores de alimentos y bebidas, que captaron el 57,0% de la inversión externa en la industria (sin plantas de celulosa), seguidos por sustancias y productos químicos, y más atrás por minerales no metálicos y caucho. Se aprecia así una fuerte concentración de la industria en el sector de alimentos, y de origen primario en general. Se aprecia asimismo un aumento de la participación del Mercosur en la procedencia de la IED⁹.

Entre los aspectos a destacar de Uruguay (...) está la calidad de instituciones, (...) reflejando seguridad jurídica, estabilidad política y de reglas de juego

A efectos de captar también el comportamiento de la inversión doméstica, de manera complementaria, se analiza la base que conforman los proyectos de inversión –nacionales y extranjeros– recomendados por la COMAP¹⁰ para el acceso a beneficios fiscales. Analizar esta base de proyectos que se ejecutan tiempo más tarde en muy elevado porcentaje, y que se puede clasificar por sectores, permitiría inferir el perfil de la inversión que se estaría ejecutando en los próximos meses-años.

Dada la magnitud de la base, se consideran los proyectos de inversión promovidos (PIP) por la COMAP entre 2010 y 2013 para el sector industrial, para aquellas empresas cuyos PIP sumados superan los USD 10 millones en el período. Se conforma así un listado de 54 empresas, cuya inversión representa el 82,5% de la inversión total recomendada en el período, lo que se entiende permitiría identificar ciertos patrones (sin pretensión de representatividad desde el punto de vista estadístico).

Uno de ellos, es la muy elevada concentración en energía, en particular en eólica, que acumula más de la mitad de toda la inversión industrial de la

⁸ En lo que hace al marco de la Ley de promoción y protección de inversiones, se han promovido proyectos que explican algo más 25% de la inversión privada desde 2006 (más de USD 10.000 millones). Bajo el Régimen de Zonas Francas se ha promovido inversión por casi USD 4.000 millones, de las cuales el 78,6% lo conforman los dos grandes emprendimientos industriales en plantas de celulosa. Esto muestra que más de la mitad de la inversión privada ha sido promovida con algún tipo de incentivo, esto es, en base a sacrificio fiscal.

⁹ En el marco de la crisis internacional y del cambio de ciclo para las economías de la región y de Europa, comparando la primera mitad de la década del 2000 con el comportamiento a partir del 2006, el Mercosur pasó de representar el 16,9% al 36,9% del origen de la IED (y en 2012 ascendía a 46,8%).

¹⁰ La Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) funciona en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas y tiene como objeto la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. (Ley 16.906 y decreto del 9 de enero de 2012). El régimen de admisión y tratamiento de las inversiones contempla igual tratamiento a inversores extranjeros y nacionales.

muestra aprobada en el período (51,0%)¹¹. Son además procesos de inversión asociados a IED de diversa procedencia geográfica. En el período hay 16 empresas invirtiendo en la generación de este tipo de energía, con un promedio por proyecto de USD 110,0 millones (el mayor alcanza a USD 286,4 millones). Las empresas que generan energía en base a biomasa presentan proyectos de montos nada despreciables (9,3% de la muestra). De esta manera, los PIP dedicados a la generación de energía representan el 60,3%.

Los PIP de generación de energía son relevantes a partir de 2012. Si se excluyen los de energía, el monto de los PIP cae a 71,6% del valor 2012, y al 25,5% del valor 2013. De esta forma, si se considera sólo el monto de los PI de la industria manufacturera -sin energía-, el año 2013 ya no muestra una situación tan optimista, puesto que si bien el total duplica la inversión prevista del año 2012, el monto dirigido a manufacturas en realidad se contrae.

Esto puede verse desde la industria con un *...estas políticas se han* tinte más pesimista en tanto no es una *profundizado asumiendo un rol* ampliación de la formación de capital de la *más activo y focalizándose en el* industria manufacturera que permita impulsar *logro de resultados más* y sostener mayor ritmo de crecimiento del *específicos.* sector. No obstante, desde otro punto de vista, la buena noticia es que uno de las mayores restricciones que enfrenta el crecimiento en la economía uruguaya, al igual que muchas de la región, que es la restricción de infraestructura entre ellas la que implica la matriz energética, estaría mejorando, y además del impacto ambiental positivo cabría esperar una mayor eficiencia energética que a nivel productivo, indirectamente se podría traducir en mayor crecimiento económico. Pero, es una inversión que no se traducirá en la generación importante de nuevos puestos de trabajo, y dada el arreglo institucional del sector energético, seguramente tampoco se traduzca en una baja significativa de los costos de la energía.

El perfil de la inversión y la estructura productiva

Por otra parte, si se analiza la estructura productiva de la industria manufacturera uruguaya al 2012, se apreciaba que el sector de Alimentos, bebidas y tabaco contribuía con el 41,6%¹² del PIB industrial y el 40,8% del personal ocupado en la industria. A su interior, también aparecía una elevada concentración en frigoríficos y lácteos. Del mismo modo, si se consideran las exportaciones, el 64,3% del valor exportado a 2012 correspondía a productos primarios, y de las manufacturas exportadas, el 46,2% eran de base primaria¹³. En un marco en que 25 empresas concentraban el 45% de las exportaciones del país.

De esta manera, la concentración de la inversión en primer lugar, en el sector de celulosa, explica la novedad de la irrupción de un nuevo sector tanto en la estructura productiva industrial como exportadora, que al igual que los anteriores es de fuerte base primaria, aunque no muy intensivo en mano de obra. En lo restante, tiende a profundizar la concentración ya existente en el sector de Alimentos y bebidas, a la vez que no da señales de recuperación de sectores altamente intensivos en mano de obra que se han venido contrayendo en los últimos años¹⁴.

Por otra parte, si bien aparecen inversiones en sectores que aportan a nuevas exportaciones, resultado de los regímenes de promoción de inversiones, (tal

¹¹ Si se consideran todos los PIP por la COMAP en el período, representaría el 42,1%

¹² Si se consideran los tres sectores más grandes, concentran el 68,5% del PIB

¹³ Según clasificación por intensidad tecnológica, Lall (2000)

como el del sector automotriz) aún contribuyen de manera menor a la producción, empleo y exportaciones.

De este modo, en lo que respecta a valor bruto de producción industrial y a exportaciones, se perfila una profundización del patrón productivo y exportador basado en la agroindustria, con relativamente menor grado de incorporación de valor agregado industrial.

Si se considera un marco conceptual siguiendo, por ejemplo, a Hausmann y Rodrik (2003), Hausmann et al (2007) o Imbs y Wacziarg (2003), se llega a que, para direccionar a una sociedad hacia estadios de desarrollo más avanzado se requiere del desarrollo de capacidades, e importa la diversificación productiva-exportadora y la incorporación de valor agregado y tecnología en las etapas productivas.

En este marco, las señales que aporta la inversión que se viene produciendo en Uruguay presentan luces amarillas por algunas de sus características. Por un lado, por la brusca desaceleración de los montos de proyectos promovidos en el año 2014¹⁵, y de la que se observa en particular en los montos para la industria manufacturera desde 2012. Por otro lado, por la profundización de la concentración de la estructura productiva y exportadora en sectores que, incorporando menor valor agregado industrial que el promedio de la industria, están muy ligados al sector primario -y por tanto a su volatilidad de precios-, y no son los de mayor dinamismo exportador en los últimos años.

En un contexto de cambio de ciclo económico para los países de la región como el que se perfila desde 2013-14, estas señales preocupan a efectos de mantener el ritmo de crecimiento, pero también por el patrón de desarrollo social que inducen, a partir de la demanda de desarrollo de capacidades requeridas.

Referencias

Hausmann, R., y Rodrick, D. (2003). "Economic development as self discovery". *Journal of Development Economics*, 72(2): 603-633.

Hausmann,, R., Hwang, J., and Rodrick, D. (2007). "What you export matters". *Journal of Economic Growth*, 12: 1-25.

Imbs, J. y Wacziarg, R. (2003). "Stages of Diversification", *American Economic Review*, 93(1), 63-86.

Jung A. y Vázquez, S. (2013) "Desempeño industrial: una reflexión en clave de sectores y empresas exportadoras", en *Enfoques sobre estructura productiva, inserción externa y competitividad*, Konrad Adenauer Stiftung/ Asociación de Empresarios

Jung A. y Vázquez, S. (2014) 'Invirtiendo en Uruguay: efectos sobre la matriz productiva de la industria manufacturera', presentado por los autores en el Congreso FLACSO – ISA, Buenos Aires, 2014.

Lall, S., 2000. The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985–98. QEH Working Paper Series 44. Oxford, UK: Oxford Department of International Development, University of Oxford.

¹⁴ El sector textil, vestimenta y cuero pasó de contribuir con el 15,9% del PIB industrial en 1998 a 4,4% en 2012. Pese a la menor participación en la producción, continúa siendo importante en demanda de mano de obra, al contribuir con el 12,2 del empleo industrial.

¹⁵ Datos preliminares mostrarían en 2014 una caída de 46,2% de los montos de los PIP, respecto 2013.