

URUGUAY

EL FUTURO EN FOCO

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

07

GRANDES INVERSIONES EN URUGUAY: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

GRANDES INVERSIONES EN URUGUAY: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Uruguay

EL FUTURO EN FOCO. Cuadernos sobre Desarrollo Humano

Grandes inversiones en Uruguay: oportunidades y riesgos

PNUD Uruguay

Denise Cook. Representante Residente

Aldo García. Representante Residente Adjunto

Paula Veronelli. Gerente de la Unidad de Políticas y Programa

Virginia Varela. Analista de Programa

Esteban Zunín. Área de Comunicación

Felipe Berrutti. Equipo Técnico

©2014 PNUD Uruguay

Autores: Andrés Rius (coordinador), Carlos Bianchi, Andrés Dean, Rodrigo Gorga, Fernando Isabella, Henry Willebald, Instituto de Economía (FCEA, Udelar)

Corrección: Maqui Dutto y Serrana Botto

Diseño: Manosanta desarrollo editorial

manosanta@manosanta.com.uy

Zelmar Michellini 1116

ISBN: 978-92-990077-7-8

Impresión: Manuel Carballa

Depósito Legal: 366-596

Publicado en diciembre de 2014

El PNUD agradece muy especialmente los valiosos comentarios de Gustavo Bittencourt, Carlos Gianelli y Leonardo Mesías, así como también los aportes de Ana Agostino, Miguel Carriquiry, Matías Piaggio y Rafael Bernardi.

Los Cuadernos sobre Desarrollo Humano son publicaciones encargadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a investigadores independientes. Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, los autores de estos Cuadernos gozan de completa independencia editorial, y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

GRANDES INVERSIONES EN URUGUAY: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Índice

Prólogo.....	9	Igualdad ante la ley y calidad de los contratos....	48
Resumen ejecutivo.....	11	Impacto en las comunidades locales	51
1. Introducción	15	Recursos naturales y medio ambiente	53
2. Grandes inversiones, equidad y sustentabilidad...17		Tipos de recursos, tipos de inversiones	
Marco para el análisis:		e impacto sobre el desarrollo	56
el desarrollo humano sustentable.....	17	Inversiones dirigidas a la explotación	
¿Qué son las grandes inversiones?	18	de recursos	56
Preámbulo: ¿Qué es una inversión?	18	Capital natural.....	57
¿Quiénes invierten y por qué?	21	Recursos no renovables: mercados,	
¿Qué inversiones se deben		equidad y ritmos de extracción.....	57
considerar grandes?	22	Recursos focalizados y difusos	58
¿Son relevantes las grandes inversiones		Algo más sobre enfermedad holandesa	59
para el DHS?	22	Consumo de recursos	
3. Grandes inversiones en Uruguay.....25		y externalidades ambientales	59
¿Cuáles fueron las grandes inversiones		Capital natural y ahorro ajustado	60
desde 2005?	25	5. Políticas actuales y desafíos que enfrentan	65
¿Qué las motivó?	26	Políticas actuales	65
¿Qué impactos sugiere la experiencia		Políticas de promoción y atracción	65
de las GI recientes?	29	Incentivos fiscales y facilitación de negocios.....	65
4. Los impactos de las grandes inversiones.....33		Acuerdos bilaterales, regionales y globales.....	67
Capacidades productivas	33	Contratos empresa-gobierno	73
Impacto en la productividad	35	Regulación y contralor	77
Impactos en la incorporación de tecnología		Regulaciones ambientales	77
y los procesos de innovación	37	Contenido sustantivo de la regulación:	
Acumulación de capital humano	38	actualizaciones y nuevos desafíos.....	79
Inserción internacional y acceso a mercados.....	40	Capacidad de regulación y localización	
Efectos macroeconómicos.....	41	de inversiones	79
Empleo	45	Políticas y normativa de defensa de la	
Creación de puestos de trabajo	45	competencia.....	80
Remuneraciones, desigualdad.....	46	Limitaciones y desafíos de las políticas	
Algunas dimensiones políticas		existentes	82
y sociales de las GI	48	6. Conclusiones	87
		Referencias bibliográficas.....	89

Prólogo

El desarrollo humano se ubica en el centro de las acciones que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsa en el mundo y en Uruguay en particular. La ampliación de las libertades para que las personas vivan la vida que valoren vivir es el fin último que persigue este paradigma.

En esta ocasión, el PNUD presenta un conjunto de aportes al debate sobre los desafíos del desarrollo en el país en el marco de la serie El Futuro en Foco: Cuadernos sobre Desarrollo Humano.

Se trata de contribuir a la construcción de miradas prospectivas que permitan renovar la agenda de desarrollo y dar respuestas adecuadas a los desafíos del siglo XXI. Se pretende de esta forma acercar una plataforma de debate estratégico que promueva los principios de igualdad, justicia y equidad.

Tal como plantea Amartya Sen en el *Informe de Desarrollo Humano 2010*:

[...] el enfoque de desarrollo humano es suficientemente flexible como para tomar en cuenta la perspectiva futura de la vida humana en el planeta y lo suficientemente complejo para acoger nuevas inquietudes y consideraciones vinculadas con las perspectivas futuras [...].

Los temas que se abordan en los diversos Cuadernos sobre Desarrollo Humano se analizan precisamente desde una perspectiva de mediano plazo. Se trata de temas novedosos, de una agenda de nueva generación que pretende dar un salto sustantivo sobre la base de los logros alcanzados por el país en la última década.

Uruguay se encuentra entre los países del grupo de desarrollo humano alto, según el *Informe de Desarrollo Humano 2013*. Este posicionamiento positivo de carácter histórico da cuenta de los avances y logros alcanzados y se constituye a su vez en una exhortación a redoblar los esfuerzos en busca de un desarrollo sustentable

y equitativo. Pero no se trata de una posición autocomplaciente. El crecimiento económico sostenido por más de una década y los caminos que se han implementado en materia de políticas públicas en los más diversos campos interpelan al país en términos de futuro.

Tal como postula el *Informe de Desarrollo Humano mundial 2010*, la principal riqueza de los países está en la gente; por lo tanto, hacia allí deben dirigirse todos los esfuerzos en materia de políticas públicas.

El Cuaderno sobre Desarrollo Humano que se presenta aquí, el séptimo de la serie, introduce el análisis de la relación existente entre las *grandes inversiones* y el desarrollo humano sustentable. Se ilustran a lo largo del informe situaciones típicas o particulares, y sus correspondientes desafíos de política pública, en perspectiva comparada. El presente aporte se entiende pertinente por cuanto se registra en el último período un importante incremento en el número y el tamaño de proyectos de inversión. Es importante aclarar que las iniciativas concretas son mencionadas con carácter ilustrativo para el tipo de análisis que estructura el Cuaderno.

Luego de plantear y debatir el tema conceptualmente, el informe realiza un análisis con foco en el período 2005-2012 sin pretender ser exhaustivo ni abarcador del conjunto de dimensiones que implica. En particular, deja planteada una serie de temas, argumentos y líneas para seguir debatiendo.

Asimismo, se documentan los principales hallazgos del trabajo, así como aportes en materia de política pública y agenda de futuras investigaciones.

Si los contenidos del Cuaderno sobre Desarrollo Humano permiten identificar las preguntas principales que se deben plantear para seguir mejorando la calidad de vida de las personas, se habrá cumplido con el objetivo. Si, además, algunas de las líneas de análisis permiten delinear

respuestas posibles, más aún el PNUD se estará acercando a lo buscado.

El mundo que queremos es el que está por delante. La visión que se continúe construyendo no es neutra, y es allí justamente donde el desarrollo humano tiene mucho para seguir aportando.

Denise Cook
Representante Residente del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Resumen ejecutivo

El **desarrollo humano sustentable (DHS)** consiste en «la expansión de las libertades fundamentales de las actuales generaciones mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar el riesgo de comprometer gravemente las libertades de las futuras generaciones» (PNUD, 2011: 2).

Las **grandes inversiones (GI)** presentan oportunidades y desafíos para el DHS. Sus efectos no son obvios y dependerán críticamente de la capacidad de la política pública de definir una estrategia en torno a ello. En este Cuaderno se analizan las inversiones mayores de USD 80: realizadas en Uruguay después de 2005, para ilustrar oportunidades y desafíos que plantea la expansión de las GI.

Este Cuaderno muestra a las GI como **un fenómeno complejo**, que reviste facetas diversas —sociales, económicas, políticas y medioambientales— y que es fundamental para las estrategias de DHS.

En Uruguay las grandes inversiones son realizadas esencialmente por empresas privadas extranjeras o por las empresas públicas nacionales; la participación de empresarios privados nacionales en las inversiones de gran escala es casi nula. Las inversiones de las empresas públicas y el Gobierno central se concentran especialmente en infraestructuras de energía y transporte, en tanto los privados extranjeros se concentran en industrias vinculadas a algunos recursos naturales valiosos y en logística. Cabe esperar que el interés en iniciar GI acompañe en cierta medida el ciclo económico del país y, por lo tanto, se reduzca al enfriarse la economía. Sin embargo, por el perfil de las GI concretadas en la última década y algunas proyectadas, **es previsible que sigan generándose GI** en Uruguay.

Algunas de las principales repercusiones de las GI son:

1. Las GI de origen extranjero pueden tener diferentes efectos sobre las capacidades productivas locales. El beneficio de estos **derrames** dependerá de las capacidades de absorción

de las firmas y el medio local. La generación de derrames positivos variará según si las empresas inversoras se orientan a captar recursos productivos o a expandir sus mercados.

2. Los efectos de la IED sobre la productividad de las empresas en el país receptor han sido difíciles de demostrar.
3. La inversión extranjera no tiene un efecto directo ni unívoco en el crecimiento del empleo. Su efecto depende decisivamente del sector de actividad y de las regulaciones aplicables.
4. Las GI de origen extranjero en bienes transables pueden tener diferente impacto en las capacidades locales. Los estudios empíricos no son concluyentes sobre qué efectos predominan en Uruguay en la última década.
5. Las dimensiones económicas de las GI hacen que puedan incidir sobre la economía en su conjunto. Sin embargo, **ni la inversión privada externa ni la inversión pública revelan capacidad de arrastre de la inversión privada doméstica**. Un desarrollo más balanceado e incluso debería estimular la inversión privada doméstica.
6. En el plano fiscal, las GI recientes han contado con generosos beneficios tributarios. Considerando todas las exoneraciones tributarias, así como el efecto positivo en la recaudación por un mayor nivel de actividad, las estimaciones disponibles sugieren que **la renuncia de recaudación por los incentivos sería más que compensada por los aumentos de recaudación que esa inversión provoca indirectamente** al aumentar el nivel de actividad.

7. En general las GI tienen un impacto importante sobre el empleo en la etapa de construcción o instalación.

8. El potencial efecto de las GI sobre la desigualdad de ingresos dependerá del tipo de demanda de trabajo que genere y de la eventual evolución de los niveles educativos de la fuerza laboral.
9. No se conocen desde 2007 propuestas de GI rechazadas por las autoridades competentes debido a aspectos de regulación económica, laboral o ambiental. Ello puede estar indicando una flexibilización de los requisitos para asegurar las inversiones, lo que podría generar tensiones en mercados y comunidades locales y nacionales.
10. Los conflictos entre inversores y comunidades locales son frecuentes en la experiencia internacional. Las tensiones pueden provenir de una mala planificación de la construcción y puesta en marcha, con presencia tardía de los programas sociales y de prevención de situaciones abusivas o de explotación.

Durante las últimas dos décadas se han multiplicado los estudios económicos que analizan una relación inversa entre crecimiento y abundancia de recursos naturales (la *maldición de los recursos naturales*).

En Uruguay, una porción muy importante de las GI recientes se orientan directamente a la explotación de recursos naturales en los que el país es o podría ser relativamente rico. Ellas se han concentrado en dos grandes grupos: la extracción de recursos del subsuelo (mineral metálico e hidrocarburos) y la industrialización de producciones agropecuarias como la forestal y la ganadera.

La naturaleza de los recursos involucrados (recursos dispersos más que focalizados geográficamente), la atención de las autoridades económicas a las externalidades macroeconómicas, y la solidez de las instituciones democráticas sugieren que para Uruguay la *maldición* representa **un riesgo no desdeñable, pero acotado y probablemente manejable**.

Descartadas las hipótesis catastrofistas, tres de los principales desafíos para la gestión de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente serían: 1) la gestión específica de los recursos no renovables, 2) el manejo de los efectos ambientales del crecimiento y 3) la generación de más y mejores instrumentos de evaluación y monitoreo.

Políticas: situación y desafíos

Entre las políticas que contribuyen a moldear el entorno en que se desenvuelven las GI, son particularmente significativas las que se vinculan a **promoción y atracción** y las que procuran incidir sobre **impactos ambientales** y la **competencia equilibrada entre actores económicos** en los mercados.

Uruguay cuenta con un conjunto amplio de instrumentos para promover la inversión. Además, desde 2005 se han creado o consolidado organismos de apoyo, asesoramiento e información, subsidios a la producción o la exportación, acuerdos internacionales para asegurar el acceso a mercados, y acuerdos para brindar seguridad jurídica a los inversores. Los incentivos tributarios utilizados en estos años no discriminan por origen del inversor, aunque ofrecen beneficios crecientes con el tamaño de las inversiones. Las dos políticas más importantes en lo fiscal son el **régimen de zonas francas** y el **régimen de promoción de inversiones**.

El interés de los países por atraer inversiones ha llevado a la proliferación de **acuerdos bilaterales de protección y promoción de inversiones** (BIT, por su sigla en inglés). Los BIT son acuerdos entre dos Estados que buscan principalmente otorgar garantías al país *emisor* respecto a sus intereses y actividad en el país receptor de las inversiones. De las dieciocho GI objeto de este estudio, al menos ocho (entre las que están las tres de montos más elevados) estarían amparadas por BIT.

Los acuerdos firmados por Uruguay —como la inmensa mayoría de los existentes en el mundo— no incorporan de manera directa asuntos relacionados con el desarrollo, y establecen una amplia gama de derechos para las inversiones y los inversores que se traducen en obligaciones para el Estado receptor. El entorno para las inversiones es usualmente influido también por acuerdos de comercio internacional. Los intentos de desarrollar normativa sobre inversiones en el Mercosur no han generado propuestas de consenso sobre regulación regional de inversiones; así se incrementa el riesgo de conflictos (como el que provocó la instalación de Botnia/UPM, por ejemplo) y se desaprovechan oportunidades de integración productiva virtuosa.

A escala global, el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIM, por sus siglas en inglés), impulsado por la Organización Mundial de Comercio,

incluye disposiciones que limitan las posibilidades de los países de regular las inversiones extranjeras que reciben. Un ejemplo de estos principios es el de la **transparencia** y la revelación de los términos del contrato. Existen argumentos razonables para mantener confidencialidad sobre aspectos del contrato, especialmente cuando existen negociaciones en curso. Sin embargo, los contratos de inversión deben considerarse herramientas de política pública, y la falta de transparencia y de control ciudadano podría ir contra el interés público.

En materia de regulación ambiental Uruguay ha ido incorporando legislación y regulaciones que pautan qué está permitido y cómo deben procesarse las autorizaciones a nuevos emprendimientos, buscando minimizar daños ambientales.

Otro aspecto en el que las grandes inversiones pueden tener implicaciones relevantes para el DHS es el relativo a la competencia en los mercados. Precisamente por tratarse de inversiones de grandes dimensiones, su ingreso puede conformar situaciones de **concentración económica**. En muchos mercados, la concentración no es necesariamente nociva *per se* —al menos para cierta legislación, como la del Uruguay y otros países—, pero puede dar lugar a **abusos del poder** que otorga esa posición de dominio.

Algunas de las principales necesidades de fortalecimiento de las políticas públicas son:

1. Los acuerdos internacionales han limitado la capacidad de los Estados para direccionar las inversiones extranjeras, pero no la han eliminado. Se observa la ausencia de una agenda económica de relaciones exteriores que se integre con la política industrial, detecte **restricciones realmente limitantes** de los acuerdos internacionales y evalúe estrategias para eliminarlas.
2. Las **cláusulas de confidencialidad** que se permiten en los contratos entre empresas y Estado parecen contemplar demasiado las preocupaciones de inversores privados y descuidar relativamente las de la ciudadanía.
3. **La política ambiental tiene amplio espacio para su desarrollo y requiere una inserción institucional** que le permita cumplir su rol.
4. Las falencias de la política ambiental no se limitan a problemas de inserción estatal o participación ciudadana. En general, **el debate político parece alejado de la problemática**

ambiental y sus implicaciones de desarrollo humano, lo que genera actitudes acríticas respecto a las grandes inversiones e insuficiente apreciación de las ventajas de un sistema de gobierno de **frenos y contrapesos**. A eso se suma la carencia de políticas ambientales estratégicas (o **de Estado**) que superen una perspectiva cortoplacista y reactiva respecto a los grandes proyectos.

5. Dos elementos claves para que las GI contribuyan al DHS son la **cautela** —ante evidencia que no es concluyente sobre múltiples costos y beneficios— y la **necesidad de difundir información y promover la participación de diferentes actores**, para que la toma de decisiones se haga de manera inclusiva e informada.
6. Es imprescindible fortalecer a las agencias o dependencias responsables de la protección ambiental y otras políticas relevantes (por ejemplo, la política de competencia).

Observaciones finales

Desde la perspectiva del DHS, las GI no son necesariamente una bendición ni una maldición. Sin embargo, por tratarse de procesos que tienen la potencialidad de introducir innovaciones sustanciales en distintos ámbitos de la vida de una sociedad, los órganos de los Estados y los ciudadanos harán bien en informarse, debatir y considerar con la mayor cautela los pasos que conduzcan a su concreción. Al Estado le corresponde diseñar e implementar políticas que hagan congruentes las GI con los objetivos de desarrollo, pero desde una concepción de DHS los ciudadanos no deberían ser vistos como simples beneficiarios o afectados por ese accionar.

En este sentido, de la revisión de experiencias y estudios se pueden derivar algunas recomendaciones:

- Es conveniente evaluar de antemano, con la mejor evidencia disponible, los impactos de las GI, directos e indirectos, de corto, mediano y largo plazo, sobre las dimensiones principales del desarrollo y el bienestar. Esta evaluación debe alcanzar a las GI públicas y privadas, nacionales y extranjeras.
- En algunas dimensiones existe incertidumbre sobre el propio signo del impacto neto. Sería bueno que la incertidumbre se explicitara en

el debate público, junto con las razones para preferir una u otra opción. La experiencia de países que ya transitaron procesos similares puede ser muy útil.

- Los beneficios económicos directos e indirectos de las GI son uno de los argumentos de más peso en su justificación. La contabilización de costos y beneficios económicos debe ser comprensiva y contribuir a un debate público —más que dominarlo— sobre la conveniencia de los proyectos. Los horizontes temporales de la evaluación deberían ser amplios, y tomar en cuenta que las inversiones de hoy son determinantes para la sustentabilidad del desarrollo.
- Costos y beneficios sociales y ambientales deben formar parte del diálogo público sobre grandes inversiones, y no quedar relegados a un rol subsidiario.
- Los ritmos de los procesos económicos no deberían imponerse sobre los de la toma de de-

cisiones democrática, pero igualmente parece poco razonable que demandas de deliberación se usen como excusa para dilatar indefinidamente las decisiones.

- Cuando el Estado negocia los términos de acuerdos con grandes inversores, no parece razonable que mantenga condiciones de confidencialidad más allá de horizontes temporales limitados, y solo sobre cuestiones de gestión comercial del inversor.
- Toda inversión en capacidades estatales para manejar los efectos de las GI es una inversión de alto valor. Las carencias del marco estratégico y la institucionalidad para la gestión ambiental son solo un ejemplo de las debilidades del Estado uruguayo para gestionar la respuesta pública al crecimiento económico. La evidencia internacional y alguna experiencia nacional indicarían que la estrategia de aprobar y después regular parece inadecuada e inferior a la de evaluar, regular y después aprobar.

1. Introducción

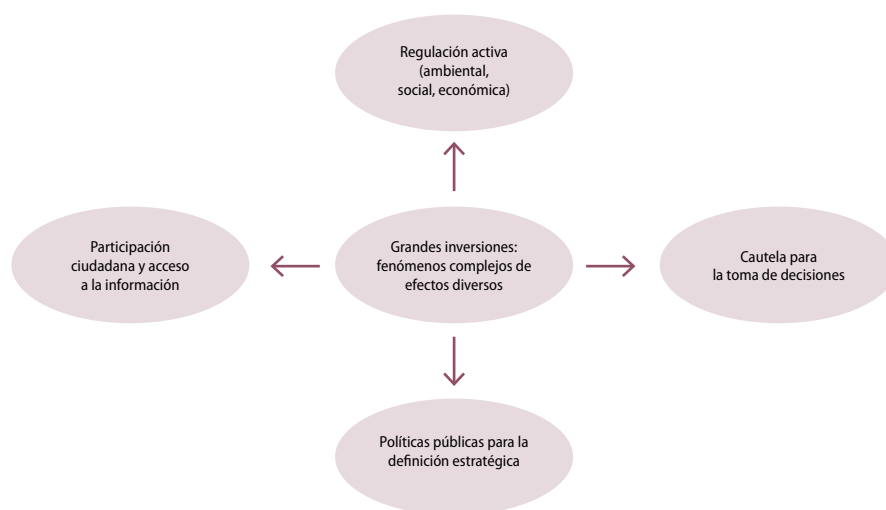
El presente Cuaderno de Desarrollo Humano está dedicado a analizar la relación entre las *grandes inversiones* (GI) y el *desarrollo humano sustentable* (DHS). Se analizarán distintos criterios con los que puede evaluarse el aporte de las inversiones al DHS (esto es, distintas dimensiones del DHS), ilustrando situaciones típicas o particulares, y desafíos analíticos o de políticas, con observaciones basadas en la experiencia uruguaya e internacional. El ejercicio se justifica en buena medida por el incremento del número y el tamaño de grandes proyectos de inversión en los últimos años, pero las GI recientes o planeadas no se evaluarán aquí con el objetivo de hacer un juicio abarcador o específico sobre su conveniencia para el país, sino que se apelará a ellos para ilustrar problemas más generales o desafíos para las políticas públicas.

El Cuaderno se centrará en la experiencia reciente de grandes inversiones (implantadas al

menos parcialmente entre 2005 y 2012), apelando a información y ejemplos anteriores cuando así lo amerite la argumentación. En cambio, no se intentará realizar un balance exhaustivo de las grandes inversiones de un período determinado.

Los principales mensajes que este Cuaderno intenta transmitir se pueden resumir en la figura 1. Ella muestra las grandes inversiones como un fenómeno complejo que afecta muy diversas dimensiones sociales, económicas, políticas y medioambientales y que, de acuerdo con los antecedentes que revisamos a continuación, no tienen siempre un mismo efecto en cada una de ellas. Por ello, los cuatro mensajes se centran en la idea de que las grandes inversiones no son buenas ni malas en sí, sino que requieren regulaciones y políticas específicas, las que a su vez deben basarse en debates informados e incluso para ser más eficaces a largo plazo, en busca de un desarrollo humano sustentable.

Figura 1. Grandes inversiones y desarrollo humano sustentable: principales mensajes de este Cuaderno



2. Grandes inversiones, equidad y sustentabilidad

Marco para el análisis: el desarrollo humano sustentable

Este Cuaderno se propone examinar el fenómeno de las *grandes inversiones* (GI) desde el ángulo del *desarrollo humano sustentable* (DHS). Este concepto resulta de la convergencia de dos perspectivas complementarias sobre el desarrollo. El *desarrollo humano* (DH) es una perspectiva que postula que el progreso social debe evaluarse a partir de «las oportunidades y capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tengan razones para valorar» (PNUD, 2011: 2). Esta concepción tiene más de dos décadas de gradual elaboración y es el marco orientador de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y de los índices de desarrollo humano que se emplean para detectar y evaluar avances y retrocesos en el progreso así entendido.

Pese al aporte que han hecho la medición y el análisis de los procesos de desarrollo, no es ni obvia ni trivial la forma en que el concepto de DH se relaciona con la explotación global, nacional o local de los recursos naturales, ni con la salud del medio ambiente que habitamos y del que aprovechamos variados servicios. A su vez, la explotación de recursos y la degradación ambiental a diversas escalas geográficas se vinculan con la equidad en canales de doble vía, y plantean dimensiones intertemporales de la desigualdad. Por estas razones, el PNUD decidió dedicar el HDR 2011 a las interacciones entre DH, sustentabilidad y equidad.

El DHS puede definirse como «la expansión de las libertades fundamentales de las actuales generaciones mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar el riesgo de comprometer gravemente las libertades de las futuras generaciones» (PNUD, 2011: 2). Las conexiones con el DH y el desarrollo económico son a veces paradójicas, ya que no hay razón para pensar que avances en el desarrollo humano vayan siempre o frecuentemente de la mano de una explotación racional de los recursos naturales ni de un medio ambiente

más limpio. Por ejemplo, el crecimiento económico, que puede generar recursos para reducir la incidencia de la pobreza y mejorar la salud o la educación, puede también sobreexplotar recursos, alterar ecosistemas causando la desaparición de especies, o generar condiciones ambientales que incluso tensionen las ganancias en salud obtenidas con los recursos adicionales (por ejemplo, a través de la contaminación atmosférica).

A su vez, la sustentabilidad de una trayectoria de desarrollo pone sobre el tapete la cuestión de la equidad intergeneracional. Si nos preocupa la equidad entre los hoy vivos, sería injusto y arbitrario que no prestáramos atención a las necesidades y los derechos de aquellos por nacer. Los cambios posiblemente irreversibles en el ambiente o las transformaciones también permanentes de ciertos recursos pueden plantear la necesidad de optar entre el bienestar de la generación presente y las futuras, o de porciones de una y otras.

La compleja relación entre recursos, medio ambiente y sociedad da lugar a definiciones que conviene clarificar (véase PNUD, 2011: 20-24):

- Como explica el HDR 2011, la definición de *desarrollo humano sostenible* es normativa, ya que no se interesa por la sustentabilidad de cualquier situación sino de una situación «en que se amplíen las libertades fundamentales». Tal como hace el documento complementario del HDR 2011 para Uruguay, distinguiremos *sostenibilidad* de *sustentabilidad*, entendiendo que el primer término alude a la conservación de algo en su estado, mientras el segundo sugiere un sentido dinámico referido a los cambios requeridos para que algo avance (PNUD, 2011: 12). A partir de aquí el informe utilizará la noción de *desarrollo humano sustentable*, apartándose ligeramente en la forma, pero no en la sustancia, de la terminología que usa el HDR 2011.
- La idea de *sustentabilidad* también requiere precisiones adicionales. Tanto la definición de

DHS (PNUD, 2011) como el desarrollo sustentable promovido por el Informe Brundtland — *Nuestro futuro común*, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ONU-CMMAD, 1987)— sitúan la búsqueda de equidad intergeneracional en un contexto de priorización de las necesidades de quienes hoy sufren las privaciones más severas.¹ Explícita o implícitamente, ambas definiciones llaman además la atención sobre la existencia de límites físicos a la capacidad del medio ambiente de satisfacer las demandas de las sociedades y los individuos actuales o futuros.

- Si la sustentabilidad implica asegurar a las futuras generaciones al menos oportunidades similares a las que tienen las generaciones actuales, ¿qué uso y consumo de los recursos naturales son compatibles con esa meta? Una visión sostiene que esa explotación o uso de recursos es sustentable en tanto no decrezca la riqueza total de las sociedades —conformada por riqueza o capital creado por el ser humano (por ejemplo, infraestructura), capital humano, capital natural y capital social— (Pearce, 2006). Esta concepción de *sustentabilidad débil* implica suponer que las distintas formas de riqueza son sustitutas, así como tener una altísima confianza en la inventiva humana (Daly, 1997). Por contraste, la noción de que ciertas formas de capital no pueden ser sustituidas para mantener constante la riqueza total se asocia a la noción de sustentabilidad fuerte, que implica específicamente que el capital natural debe ser no decreciente (Pearce, 2006). Como puede apreciarse, las definiciones de *sustentabilidad ambiental* están cargadas de consideraciones valorativas. Para no cerrar anticipadamente algunas opciones de políticas, en este informe, cuando corresponda, se expondrán las implicaciones desde cada una de las dos visiones respecto a las cuestiones examinadas.
- Por *inequidad* entenderemos aquellas desigualdades que puedan considerarse injustas,

1 Las definiciones tienen una diferencia importante de matiz. Mientras el Informe Brundtland expresaba claramente que un desarrollo sustentable no puede comprometer la capacidad de las futuras generaciones de atender sus necesidades, la definición del HDR 2011 requiere algo menos estricto: realizar «esfuerzos razonables para evitar el riesgo de comprometer gravemente las libertades de las futuras generaciones».

y cuando no se especifique otra cosa nos referiremos a las desigualdades en el desarrollo humano que van más allá de la desigualdad de ingresos, capacidad de consumo o estándar de vida, e incluyen también el acceso a salud, a la educación y a las libertades políticas. La justificación de las desigualdades, y su justicia, dependen de posturas filosóficas sobre las que existen varias perspectivas razonables, pero para los propósitos de este Cuaderno parece apropiado usar «la desigualdad como variable sustituta de la inequidad, señalando las excepciones en que no hay una relación directa» (PNUD, 2011: 22).

- El enfoque del Cuaderno, centrado en el desarrollo humano y la sustentabilidad equitativa, se justifica en que desconocer la equidad intergeneracional o la intrageneracional implicaría asumir que unos seres humanos tendrían mayores derechos que otros —y, en el extremo, algunos no tendrían ningún derecho—. Esto no hace otra cosa que reforzar la conexión que tienen tanto el concepto de sustentabilidad como la noción de equidad con la justicia distributiva. Ambos conducen a una preocupación por quienes sufren sistemáticamente limitaciones en sus capacidades o pobreza extrema, hoy o en el futuro, y por tanto también conducen a esforzarse por encontrar sinergias positivas entre los esfuerzos para promover la equidad y la sustentabilidad ambiental, pero teniendo presente que no son la misma cosa y que las sinergias no están garantizadas.

Dado que el Cuaderno examina el fenómeno de las grandes inversiones, en las secciones siguientes se define lo que se considerará como objeto de estudio, y por qué dicho objeto es relevante para el DHS.

¿Qué son las grandes inversiones?

Preámbulo: ¿Qué es una inversión?

En la literatura económica (y en este Cuaderno, cuando se la expresa sin otras precisiones), la acción de invertir consiste en acumular bienes que permitan aumentar la capacidad de producción futura de otros bienes y servicios por parte de una organización, agrupamiento de organizaciones o un país. Es así que las formas más visibles de la inversión de un país suelen ser construcciones (edificios, cables de tendido eléctrico o aulas

escolares) y maquinaria y equipos (por ejemplo, una nueva imprenta rotativa o una grúa para mover contenedores en el puerto). Pero en la contabilidad nacional también son inversiones los bienes en proceso de elaboración que no se han vendido aún y que podrán en su momento volcarse al mercado, o las nuevas plantaciones de árboles que producirán frutos y otros beneficios a su entorno durante varios ciclos anuales. A todos estos aportes al acervo productivo de un país se los llama formación bruta de capital.

Estas inversiones en bienes materiales para producir otros bienes no resultan de otra cosa que de la transformación de materias primas, alteradas en su forma y estado, de manera permanente o por horizontes temporales relativamente largos. En ocasiones, las transformaciones que involucra una gran inversión generan alteraciones del medio físico natural que son de reversión virtualmente imposible (por ejemplo, cuando una represa hidroeléctrica inunda una amplia zona generando un lago o embalse aguas arriba, o cuando se talan bosques autóctonos y se contaminan cursos de agua al instalarse una planta industrial).

Asimismo, los países pueden invertir en otras formas menos tangibles, pero no menos eficaces, para aumentar su producción a futuro. En particular, la educación de la población permite acumular capacidades para producir bienes y servicios más eficientemente, de mejor calidad o previamente inexistentes. Del mismo modo, organizaciones científicas con capacidades más amplias y complejas, o una población más saludable, están mejor preparadas para producir más bienes y servicios. A estas capacidades de las personas se las suele denominar capital humano.

Con el tiempo, las capacidades humanas, así como los edificios, carreteras, maquinarias y equipos, se van volviendo gradualmente menos adecuados para la producción, en términos absolutos o relativos. Por eso en la contabilidad de una nación se estima el valor de las capacidades productivas que se van perdiendo año a año por obsolescencia o desgaste (a la cual se llama depreciación). Cuando se restan de la inversión total ocurrida en un período las depreciaciones que se asume han ocurrido en ese mismo período se obtiene el incremento neto al stock de capital (también llamada inversión neta o formación neta de capital).²

2 A la mayoría de los economistas les parece obvio que se pueden sumar los valores monetarios de los bienes a ser utilizados en la producción para estimar un valor

Hasta aquí dejamos fuera de la consideración la tenencia de capital o inversiones de carácter financiero (es decir, en general, aquellas transacciones en las que se obtiene la propiedad de bienes y organizaciones productoras de bienes tangibles e intangibles, o de documentos de alguna deuda). Estas transacciones no cuentan como inversión fija al no modificar (por sí solas) la capacidad productiva de un país.³ Por la misma razón tampoco contaría para nuestra definición la adquisición de una empresa existente por parte de una empresa trasnacional que mantenga inmodificado el capital físico de la primera. En estos casos, si bien los adquirentes incrementan el acervo de capital fijo del país receptor que les pertenece, no se modifica el stock total de capital productivo en él. En cambio, cuando una empresa extranjera decide instalar plantas, establecimientos y bienes de producción en el país, realiza lo que se suele llamar *inversión greenfield* (construye e instala sobre terreno verde), para diferenciarla de la adquisición de propiedad en bienes de capital ya existentes mediante fusiones y adquisiciones entre empresas.

En el discurso público, algunos de estos términos, y sus realidades, suelen confundirse:

- a. Ocasionalmente se habla de atraer o ahuyentar inversores e inversiones como resultado de ciertas políticas. Esa referencia sugiere que quien habla está pensando fundamentalmente que la inversión proviene del exterior. Sin embargo, en países como Uruguay la inversión extranjera

del capital disponible, y que esos montos permiten comparar sin problemas el *stock* de capital entre países o dentro de un mismo país a lo largo del tiempo. Sin embargo, esa práctica fue duramente resistida en ámbitos influyentes de la economía por largo tiempo, y la posición que se tome al respecto tiene importantes consecuencias sobre la visión del proceso de crecimiento económico. Véase Cohen y Harcourt, 2003.

- 3 La residencia de los inversores de cualquier tipo se denota con los adjetivos *extranjera/o* y *doméstica/o*. La distinción es relevante porque los intereses y expectativas de cada tipo de inversor pueden ser distintos, y porque las inversiones de extranjeros generan la posibilidad de una repatriación de las ganancias obtenidas para acrecentar las posesiones materiales de algún agente radicado en otra parte del mundo. A las inversiones de estos actores se aplican las distinciones anteriores entre inversiones en bienes que aumentan la capacidad productiva y las inversiones *financieras*. Ambas son *directas*, para diferenciarlas de inversiones *financieras* realizadas por individuos o empresas extranjeros.

Tabla 1. Participación de la inversión doméstica y extranjera en la formación de capital en Uruguay

Período	Participación de inversión doméstica y extranjera en la formación de capital		Inversión doméstica y extranjera sobre el PIB		Tasa de inversión
	ID/I	IED*/I	ID/PIB	IED*/PIB	I/PBI
1960-1970	99,6	0,4	16,9	0,1	17,0
1970-1980	95,1	4,9	16,7	1,0	17,7
1980-1990	96,3	3,7	13,4	0,5	13,9
1960-1990	97,4	2,6	15,6	0,5	16,1
1990-2000	97,1	2,9	14	0,4	14,4
2000-2011	81,0	19,0	13,2	3,3	16,5
2000-2005	87,8	12,2	12,2	1,8	14,0
2005-2011	74,3	25,7	13,9	4,8	18,7
1990-2011	88,4	11,6	13,6	2,0	15,6
1960-2011	93,6	6,4	14,8	1,1	16,0

1) IED* = IED – (IED POR FUSIONES Y ADQUISICIONES + IED POR COMPRA DE TIERRAS).

2) INVERSIÓN DOMÉSTICA (ID) = I – IED*

FUENTE: REIG (2012).

- es claramente minoritaria en valor monetario y cantidad de empresas involucradas (véase la tabla 1). Lo recién dicho no implica que la *inversión extranjera directa* (IED) no sea importante para el desarrollo económico. En Uruguay, la participación extranjera en la *formación bruta de capital fijo* (FBKF) pasó de 2,9 % (en la década del noventa) a 25,7 % (en 2005-2011), en paralelo con la rápida expansión de la economía. Buena parte de ese crecimiento es en grandes proyectos que se analizarán más abajo.
- b. Con frecuencia se habla de la importancia de cuidar la confianza de los inversores. Este concepto de difícil observación directa es quizás más evidente cuando los países atraviesan dificultades o crisis financieras, ya que las dudas sobre la capacidad de repago del sector privado o el público pueden alimentar una rápida fuga de crédito externo hacia otras inversiones más seguras, complicando aún más situaciones financieras delicadas del Estado o de empresas importantes (en estos contextos adquiere relevancia el monitoreo diario de indicadores de riesgo país). Respecto a los inversores en activos tangibles con fines productivos, la confianza relevante es la que posean sobre trayectorias político-económicas de largo plazo y el riesgo de expropiación, ya sea del propio Estado o de jugadores privados que pretendan aprovecharse de marcos jurídicos débiles. Los factores que hacen variar la confianza de los primeros son más volátiles que la de los segundos en el corto plazo, si bien ambos son movidos en definitiva por tamaño y seguridad de los retornos de la inversión.
 - c. Con la palabra *inversor* o *inversores* también suele aludirse a agentes individuales o empresas que movilizan grandes volúmenes de recursos. Sin embargo, los conceptos de inversión y capital también se aplican a las condiciones de funcionamiento de empresas medianas, pequeñas, de naturaleza convencional o auto-gestionadas por sus trabajadores (por ejemplo, cooperativas), e incluso a las microempresas y emprendimientos individuales.
 - d. Finalmente, en la contabilidad nacional convencional no se contempla como inversión la recuperación de recursos naturales, aunque ello cumpliría con los términos de la definición dada más arriba. Por ejemplo, si se aplican técnicas apropiadas a tierras erosionadas por factores climáticos y se logra revertir la pérdida de capacidad productiva que representa la erosión, se está haciendo posible producir más al disponer de un mejor recurso para usos agrícolas o

ganaderos (la importancia de esta perspectiva se discute con más detalle más abajo).

¿Quiénes invierten y por qué?

¿Qué es lo que lleva a ciertos actores económicos a invertir? Desde la economía, la visión predominante es que estos individuos buscan acumular riquezas y que invertir en producir más o mejor es una forma de hacer trabajar al dinero, generando más dinero. El enfoque convencional asume, en última instancia, que el inversor colocará sus recursos en los activos (actividad o empresa) que le proporcionen el mejor dividendo por peso o dólar invertido. Por lo tanto, si asigna los recursos a la formación de capital será porque estima que ofrece la mejor combinación disponible de remuneración (rentabilidad, retorno) y riesgo.⁴

Esta interpretación tiende a extenderse de los individuos o familias a las empresas, ya que muy frecuentemente son organizaciones empresariales las que deciden acumular bienes tangibles e intangibles para mejorar o aumentar la producción. Sin embargo, las empresas son organizaciones en las que interactúan individuos con distintos roles y poder de decisión, motivaciones y valores, por separado o en grupos internos. Con esa complejidad, no sorprende que una empresa decida invertir (supongamos, en una nueva planta industrial) por razones diferentes a la búsqueda exclusiva de más rentas por unidad de valor invertida. Por ejemplo, invertir para consolidar la presencia y la participación en el mercado, como podría hacerlo una empresa transnacional que posee una infraestructura básica en un país extranjero, no siempre va de la mano de obtener el mejor dividendo por dólar invertido, si bien puede ser considerada también una motivación principalmente económica.

El estudio empírico de los agentes inversores ha generado además interesantes hipótesis sobre el rol de factores principalmente no económicos.

Elas incluirían las actitudes y cultura emprendedora, y se registran diversos puntos de vista sobre cuán modificables son esos factores. Otras corrientes de análisis se enfocan en factores de reconocimiento social, ideología, búsqueda de poder político, o incluso imitación, como impulsores de decisiones de inversión. Los objetivos de las empresas públicas son aún más difíciles de organizar analíticamente, porque a la complejidad organizacional se le suman las condiciones políticas de operación y el hecho de que los actores decisivos persiguen objetivos diferentes y ocasionalmente contradictorios (véase el apunte 1).

Más allá de motivaciones individuales o resultantes colectivas, es bastante claro que la inversión busca producir más, o de manera más eficiente, o producir algo nuevo, para satisfacer necesidades reales o percibidas de la sociedad. Como tal, la inversión implica desviar recursos desde el consumo inmediato hacia la producción, quizás para alcanzar en el futuro recursos que permitan abastecer a más personas y/o posibilitar que algunas personas tengan acceso a más bienes y servicios (esto es, puedan consumir más). Este proceso puede verse como central al modo capitalista de desarrollo económico, pero no debe perderse de vista que alguna forma de inversión es necesaria también en procesos de desarrollo orientados por otras lógicas. Así, por ejemplo, para aumentar la capacidad de producir energía a partir de fuentes limpias y renovables, reduciendo el uso de hidrocarburos, se necesitarán molinos o paneles solares cuya producción insume recursos —como, por ejemplo, los metales requeridos para construir dichas estructuras—; es decir, se requerirá inversión que empleará recursos, incluso si el objetivo es reducir la utilización de otros recursos.

Completando el plano de las definiciones, cabe añadir que la separación conceptual entre inversiones directas o productivas e inversiones financieras o de portafolio no pretende plantear una desconexión total entre ambas, dado que las inversiones directas o reales muchas veces son posibilitadas por préstamos de uno u otro tipo que provienen de los mercados financieros. Los bancos y otros actores del sistema financiero, y las necesidades u oportunidades identificadas por los inversionistas, integran lo real y lo financiero mediante variadas formas de préstamo de recursos. Aunque a quienes prestan estos recursos se los identifica en lenguaje coloquial como inversores, a los fines de este Cuaderno no lo serán, sino que ocuparán la categoría de *agentes financiadores*.

4 Por ejemplo, si escasea la soja a nivel mundial, los países que la necesitan estarán dispuestos a importar más de países que tienen facilidad para producirla. Si la oferta no crece rápidamente, habrá subas del precio internacional; si los insumos (tierra, servicios de maquinaria, agroquímicos, trabajo humano) no suben inmediatamente en respuesta a la demanda derivada, los beneficios empresariales aumentarán, y si se estima que las condiciones sean favorables por unos años, el incremento resultante de la tasa de rentabilidad (asociada al capital que se invierte en soja en Uruguay) atraerá inversiones adicionales.

¿Qué inversiones se deben considerar grandes?

No existe una delimitación obvia o generalmente aceptada que permita diferenciar inversiones grandes de las que no lo son, por lo que debemos especificar algunos criterios, y fijar algunos límites a los conceptos, para hacer posible un análisis coherente del fenómeno que nos interesa.

Para este Cuaderno, que se propone estudiarlas desde el ángulo del desarrollo humano sustentable, definiremos grandes inversiones a partir de:

- a. La envergadura de sus impactos económicos y sociales de corto plazo. Este criterio privilegia inversiones que tienen importantes efectos sobre su entorno en plazos relativamente breves, con respecto a otras que pudieran transformar ese entorno de forma más gradual. Esto no quiere decir que las grandes inversiones que se analizarán (las que tienen efectos en plazos cortos) no tengan además efectos sustanciales a mediano y largo plazo; todo lo contrario. El alto impacto de corto plazo se plantea como un criterio de demarcación porque esos horizontes de tiempo acotados plantean desafíos particulares a la sociedad y las políticas públicas.
- b. Su significación material: este criterio privilegia inversiones que se traducen en acumulación de activos físicos, dado que estas tienen impactos ambientales que no generan, por ejemplo, algunas inversiones costosas pero intangibles en áreas como las tecnologías de información y comunicaciones o la formación de capital humano (esto es, la digitalización de la red telefónica realizada por ANTEL en los años noventa, o la creación de la ANII y el Sistema Nacional de Investigadores). Adicionalmente, aunque se reconoce que lo que es pequeño a escala nacional puede ser grande a escalas locales, el Cuaderno en general evaluará el tamaño de las inversiones por referencia al ámbito nacional.
- c. Su significación económica. Por sí solo, el valor nominal de una inversión es un indicador inadecuado de su significación desde el punto de vista del desarrollo humano sustentable, pero es en cualquier caso una variable considerada por los actores sociales para establecer alguna referencia comparativa. Adicionalmente, cuando los recursos invertidos provienen del exterior, la cuantía monetaria se relaciona con eventuales efectos macroeconómicos que deben ser

atendidos. Tanto extranjeras como locales, las inversiones monetariamente grandes también van acompañadas de efectos potencialmente cuantiosos en las finanzas del gobierno.

En suma, para los fines de este Cuaderno trataremos a las inversiones como grandes si crean estructuras, adquieren equipos o realizan otro tipo de acciones de formación de capital por montos superiores a los USD 80 millones (aproximadamente 10 veces el umbral de «grandes» inversiones y una décima del umbral de las de «gran significación económica» en nuestra legislación), en períodos de hasta tres años de construcción de la inversión, y se concretan en bienes tangibles añadidos al stock de capital de la economía nacional por cualquier agente institucional. Los criterios anteriores, que conllevan una dosis inevitable de arbitrariedad, se mantienen luego de constatar que definen a un grupo razonablemente diverso e interesante de inversiones recientemente culminadas, en marcha o planeadas, que al mismo tiempo plantean desafíos suficientemente semejantes para el DHS.

¿Son relevantes las grandes inversiones para el DHS?

La inversión, como el crecimiento económico, no es un fin en sí misma; su importancia radica en que de ella se deriva la creación de puestos de trabajo y la producción sostenida de mayores recursos materiales para contribuir al bienestar de la sociedad que integran.

Las GI pueden contribuir al crecimiento de los ingresos y la creación de puestos de trabajo, así como a otros procesos que se asocian a la expansión económica, pero esa contribución no es automática y depende en gran medida de las políticas que se puedan diseñar e implementar desde el Estado. Existen grandes inversiones que generan más pérdidas que ganancias, sea en empleo o en ingreso monetario globales de la economía.⁵

5 Un ejemplo de inversiones de este tipo podría estar dado por la inversión de Chevron (antigua Texaco) en Ecuador. Entre 1972 y 1992 la empresa extrajo de la Amazonia ecuatoriana aproximadamente 1,5 mil millones de barriles de petróleo. Según fuentes de prensa, durante el proceso derramó 17 mil millones de galones de residuos y 19 millones de galones de petróleo, en lo que ha sido llamado «el peor desastre petrolero del mundo». En la misma edición se afirma que este hecho generó en las zonas afectadas

Por su propio tamaño, las GI tienen el potencial de movilizar a otros sectores y empresas abastecedoras o clientes de la unidad productiva que se expande. Por ejemplo, la construcción de una nueva ruta puede ser una GI que genere oportunidades de ventas y empleo para las empresas constructoras y las que producen y comercializan materiales de construcción. A la vez, puede hacer viable un renovado café y un puesto de venta de artesanías en un pequeño poblado que pasa a quedar conectado por la nueva ruta. La ruta también puede acercar a los productores locales a los mercados internacionales, o mejorar la capacidad tecnológica de empresas locales. En estos procesos se pueden generar puestos de trabajo.

Sin embargo, una gran inversión puede tener efectos negativos y/o chocar con factores que explican el dinamismo previo de ciertas regiones. Por ejemplo, los turistas se pueden sentir menos atraídos a la zona lindante con un nuevo megapuerto oceánico, aún si este tiene un manejo ambiental eficaz. En estas como en otras dimensiones de desarrollo sustentable, los empleos, ingresos y otros beneficios que genera una GI deberían compararse con los que se estaban obteniendo sin ella, para poder determinar si se produjo una ganancia neta.

Dar más y mejores empleos e ingresos a los miembros de la sociedad son legítimos objetivos desde la perspectiva del DHS, aunque no agoten las dimensiones de interés para ese enfoque ni las aspiraciones de los ciudadanos. Muchos ciudadanos de diversos países del mundo coincidirían hoy en que vivir bien debe incluir otras cosas que incrementan el bienestar, además de empleos e ingresos.

Las inversiones, especialmente cuando son *grandes*, pueden dar lugar a transformaciones importantes en esas orientaciones. Por ejemplo, las inversiones en infraestructura energética pueden permitir llevar esa energía a hogares rurales que antes no eran alcanzados. Con esa transformación, se pueden abrir otras oportunidades recreativas para las familias, de aprendizaje o de convivencia, constitutivas del concepto de desarrollo humano. Al mismo tiempo, si el aumento de la producción de energía se basara en combustibles fósiles, agregaría partículas y gases a la atmósfera,

contribuyendo al calentamiento global. La variedad de fines del *desarrollo* no implica desconocer el valor del empleo y los ingresos, pero los pone en un contexto de muchos fines.

Por otra parte, las GI también pueden tener consecuencias negativas no previstas ni deseadas. Una nueva firma establecida con base en una gran inversión inicial podría necesitar contratar muchos trabajadores calificados pero pocos o ninguno con baja calificación (por ejemplo, sin estudios secundarios completos). Si varias empresas de la región o país tuvieran aproximadamente la misma necesidad, las empresas pujarían por atraer con mejores sueldos a los trabajadores calificados, mientras que los trabajadores menos calificados seguirían en trabajos peor pagados o desempleados. Aunque quizás esto incentive a algunos trabajadores no calificados a profundizar su capacitación, es probable que durante un buen tiempo se amplíe la diferencia de salarios entre trabajadores más calificados y menos calificados, lo que no es otra cosa que un aumento de la desigualdad atribuible a la inversión.⁶

Una gran inversión tal como ha sido definida representa, además, un impacto proporcionalmente grande e irreversible sobre el medio ambiente y la reserva de recursos naturales. Ya sea que se trate del establecimiento de una gran planta industrial, la expansión de plataformas físicas para el transporte de cargas o la construcción de infraestructura para poder ofrecer servicios turísticos, las inversiones mismas y la producción que posteriormente se apoye en ellas involucran siempre la transformación de insumos físicos que directa o indirectamente provienen de la naturaleza. Además de los bienes (de consumo o de uso) producidos en esos procesos, también se generan desechos que impondrán alguna forma de absorción por los ecosistemas.

Otros posibles efectos negativos de las GI incluyen acentuar desigualdades existentes entre regiones del país y profundizar la exclusión de pequeños empresarios o simples ciudadanos de la discusión sobre políticas que los afectan (por ejemplo, cuando un gran proyecto, extranjero o nacional, ignora la opinión de quienes serán más

incrementos en las tasas de cáncer, leucemia infantil y abortos espontáneos, entre muchos otros efectos. <<http://rsechile.wordpress.com/texaco-en-ecuador-el-peor-desastre-petrolero-del-mundo/>>.

6 Este es el tipo de efectos que pueden ocurrir incluso en ausencia de una *gran inversión*, si muchas empresas medianas o chicas pujan por el mismo perfil de trabajadores. Pero una sola inversión masiva puede inducirlo más fácilmente, al menos en mercados locales ya cercanos al pleno empleo de trabajadores calificados.

directamente afectados por efectos ambientales adversos).

Surgen entonces algunas preguntas básicas respecto a la conexión entre GI y DHS que hacen que valga la pena estudiar el fenómeno: ¿son las GI un medio válido para promover el DHS, o se trata en cambio de una faceta peligrosa del tipo de economía en la que habitamos, que debería ser prevenida, cuestionada, regulada o prohibida? ¿Qué aportes podrían realizar las GI al DHS? ¿Cómo se puede asegurar que los *aportes* sean mayores que los *costos* o que no se incurra en costos inaceptables? ¿Cómo ha manejado hasta ahora el país su relación con las GI y qué espacio habría para manejarlas de otro modo?

Las respuestas a estas preguntas deben específicamente considerar la concepción de desarrollo favorecida por este informe, la del *desarrollo humano sustentable*. En las secciones siguientes iremos identificando los posibles efectos de las GI y mostraremos que las grandes inversiones no son incompatibles con el DHS —y en algunos casos son un instrumento útil para favorecerlo—, pero su contribución positiva tampoco está asegurada y, en general, depende de las políticas

públicas y de cómo se relacionen esas inversiones con el resto del país.

Vale la pena aclarar que el Cuaderno no intentará realizar un balance específico de las grandes inversiones de un período determinado. En cambio, se enfocará en las preguntas que se derivan del enfoque del desarrollo humano sustentable respecto a la manera en que esos emprendimientos contribuyen a los fines de tal desarrollo, y las políticas que podrían facilitar o promover esa contribución. Distintos criterios con los que puede evaluarse el aporte de las inversiones al DHS (esto es, distintas dimensiones del DH) serán analizadas, ilustrando situaciones típicas o particulares, y desafíos analíticos o de políticas, con observaciones basadas en la experiencia uruguaya e internacional. En otras palabras, se apelará a los grandes proyectos recientes o planeados para ilustrar problemas más generales o desafíos para las políticas estatales. El Cuaderno se basa en la experiencia reciente de grandes inversiones (implantadas al menos parcialmente entre 2005 y 2012), apelando a información y ejemplos anteriores cuando así lo amerite la argumentación.

3. Grandes inversiones en Uruguay

¿Cuáles fueron las grandes inversiones desde 2005?

La tabla 2 presenta un listado de grandes inversiones en Uruguay, realizadas total o parcialmente desde 2005, o actualmente proyectadas. La tabla

permite apreciar que las grandes inversiones en Uruguay son realizadas esencialmente por empresas privadas extranjeras o por las empresas públicas nacionales; es casi inexistente la participación de empresarios privados nacionales en las inversiones de gran escala. En otras palabras,

Tabla 2. Grandes inversiones desde 2005 a la fecha

Nombre del emprendimiento y/o empresa	Año(s)*	Monto estimado (millones de USD)	Situación	
Botnia UPM	2005-2006	1200	Completa	1
Planta de productos químicos, Eface S.A.	2009	248	Completa	2
Renovación Aeropuerto de Carrasco, Puerta del Sol S.A.	2007-2009	165	Completa	3
Frigorífico Breeders & Packers Uruguay S.A. (Durazno)	2008	110	Completa	4
Terminal Puerto de Montevideo, Terminal Cuenca del Plata S.A.	2007	100	Completa	5
Forestal, industria maderera (Los Piques S.A., Weyerhaeuser)	2008	90	Completa	6
Plan Ceibal	2008	103	Completa	7
Aratirí - Zamir Ferrous	2012-2014	2800	En curso	8
Montes del Plata - Stora Enso (Finlandia, Suecia) y Arauco (Chile)	2011-2013	1900	En curso	9
Instalación de fibra óptica centros pobl. más de 3500 hab. (ANTEL)	2012-2014	550	En curso	10
Planta de ciclo combinado Punta del Tigre (UTE)	2013-2014	530	En curso	11
Cementera en Treinta y Tres, cemento Artigas, ANCAP y Votorantim	2013	160	En curso	12
Interconexión eléctrica con Brasil (UTE)	2010-2013	150	En curso	13
Exploración petrolera en la plataforma marítima uruguaya	2012-2015	1562	En curso	14
Renovación del sistema ferroviario nacional (EuskoTren y AFE)	2014-2016?	1200	Planeada	15
Refinería ANCAP (reconversión)	2014-2015	1000	Planeada	16
Puerto de aguas profundas Rocha	2013-2014	900	Planeada	17
Gas Sayago (planta regasificadora) de UTE, ANCAP, privados	2013-2014	850	Planeada	18
Corredor vial rutas 21-24, asociación público-privada	2013-2015	90	Planeada	19

* REFIERE AL PERÍODO DURANTE EL QUE SE REALIZA EL GRUESO DE LA INVERSIÓN, O AL PERÍODO DE CONSTRUCCIÓN, SI SE CONOCEN.

FUENTE: Elaboración propia basada en publicaciones y prensa. 1: Uruguay XXI, *Inversión extranjera directa en el Uruguay*, 2012, p. 5 | 2, 4, 5 y 6: Ministerio de Economía y Finanzas, Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) | 3: Aeropuerto Internacional de Carrasco (www.aeropuertodecarrasco.com.uy/informacion-general.php) | 7: Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología (DICYT), 2012 | 8: Zamir Ferrous, 2011 | 9: Uruguay XXI, *Inversión extranjera directa en el Uruguay*, 2012, p. 6 (la cifra se limita a inversión industrial; otros USD 700 millones corresponden a terrenos) | 10 y 11: *El Observador*, Montevideo, 19 de enero de 2013 | 12: Uruguay XXI, *Inversión extranjera directa en el Uruguay*, 2012, p. 23 | 13 y 19: Corporación Nacional para el Desarrollo | 14: *El Observador*, Montevideo, 28 de mayo de 2013 | 15: *El Espectador*, Montevideo, 15 de enero de 2013, entrevista con A. Jaraíces, de la empresa | 16: Uruguay XXI, http://aplicaciones.uruguayxxi.gub.uy/innovaportal/v/439/1/innova.front/oportunidades_especificas.html | 17: Uruguay XXI, *Inversión extranjera directa en el Uruguay*, 2012, p. 21, IED en Uruguay, Uruguay sustentable; podría estar parcialmente en proyecto Aratirí | 18: América Economía, <http://americaeconomia.com/ngocios-industrias/gobierno-uruguayo-reactiva-el-proyecto-de-construccion-de-una-planta-regasificadora>.

NOTA: SE LISTAN INVERSIONES REALIZADAS O PREVISTAS SUPERIORES A 80 MILLONES DE DÓLARES.

Tabla 3. Otras inversiones de gran escala desde 2000

Obra	Monto estimado (millones de USD)	
Remodelación Terminal y Shopping Tres Cruces	30	1
Terminal de Pasajeros Puerto de Colonia	12	2
Corredor Garzón	32	3
Torre Ejecutiva (finalización)	20	4
Infraestructura logística Puerto de Montevideo - Katoen Natie	150	5
Torre de las Telecomunicaciones	102	6

FUENTES: 1: URUGUAY AL DÍA, <HTTP://URUGUAYALDIA.BLOGSPOT.COM/>, 5 DE DICIEMBRE DE 2012 | 2: LA RED 21, <LARED21.COM.UY>, 4 DE MARZO DE 2009 | 3: SUBRAYADO, <SUBRAYADO.COM.UY>, 4 DE DICIEMBRE DE 2012 | 4 Y 6: WIKIPEDIA | 5: KATOEN NATIE TERMINAL TCP, <WWW.TERMINALTCP.COM.UY/>.

Tabla 4. Inversiones de gran escala en el siglo XX

Obra	Período*	% PBI anual**
Rambla Sur	1915-1935	8,9
Puerto de Montevideo	1905	6,8
Botnia/UPM	2005-2006	6,5
Usinas del río Negro (Baygorria, Rincón del Bonete)	1934-1959	6,0
Aratirí	2012-2014	5,3
Montes del Plata	2011-2013	3,7
Palacio Legislativo	1918-1928	1,8
Torre de las Telecomunicaciones	1999-2002	0,5

* EL PERÍODO PUEDE NO SER EXACTO, YA QUE SE AJUSTÓ A LA DISPONIBILIDAD DEL DATO DE INVERSIÓN.

** EL VALOR ES SOLO UNA ESTIMACIÓN APROXIMADA Y SE CALCULA CON RELACIÓN AL PBI PROMEDIO DEL PERÍODO.

el grueso de la inversión privada nacional se concreta en proyectos de escalas reducidas. Asimismo, las inversiones de las empresas públicas y el gobierno se concentran especialmente en infraestructuras de energía y transporte, en tanto los privados extranjeros se concentran en la industrias vinculadas a algunos recursos naturales valiosos (tierras y clima aptos para la industria forestal, y recursos minerales), y en la logística (puerto y aeropuerto).

La tabla 3 presenta algunas otras inversiones relativamente grandes que no superaron el umbral de USD 80 millones o se realizaron en lo que va del siglo XXI pero antes del punto de corte de 2005. La tabla da una idea de qué otros sectores han sido atractivos para inversiones de gran escala.

La tabla 4 presenta un listado de inversiones grandes en el siglo XX y a efectos comparativos se lo mide con relación al PIB anual.

¿Qué las motivó?

La motivación detrás de las grandes inversiones será generalmente diferente para los proyectos que promueven las empresas privadas extranjeras que para los que se gestan en las empresas públicas nacionales o el gobierno central. Por una parte, mientras cabe esperar que los grandes inversores privados busquen primordialmente oportunidades de acrecentar los retornos que obtienen, el sector público nacional debería guiarse por estrategias de desarrollo nacional. Sin embargo, las empresas públicas pueden responder a intereses político-partidarios, o desde el sector privado se pueden seguir estrategias más complejas en las que la rentabilidad juega un papel secundario (por ejemplo, ante el valor que se asigna a garantizar el acceso a un recurso difícil de sustituir).

En tanto las firmas que operarán plantas u otros activos tangibles financien los proyectos con sus propios recursos, decisiones como las de localización en uno u otro país tendrán principalmente en cuenta la ubicación de recursos clave, las regulaciones que se apliquen en cada posible destino, el papel del nuevo establecimiento en la red internacional de la empresa, y en general otros factores productivo-comerciales que afectan el beneficio privado que puede obtenerse de los proyectos de inversión.

Sin embargo, los grandes proyectos de inversión suelen requerir financiamiento adicional al que aportan los que construirán o gestionarán los nuevos activos productivos, lo cual otorga algún poder de decisión sobre ellos a las entidades financiadoras. Eso implica que las decisiones sobre cómo implementar planes de inversión (y en particular aquellas de ampliar capacidades de establecimientos existentes o instalar nuevos) están influidas por las preferencias y condiciones de las instituciones financieras (bancos, fondos de inversión) que participen en el emprendimiento, las que priorizarán altos retornos y mínimos riesgos. Estas circunstancias hacen complejo deducir qué determina las decisiones de localización de las empresas transnacionales (ET) y, por tanto, la probabilidad de que grandes inversiones privadas se concreten en el país y qué puede hacer el país para influir en esas decisiones. En general, los inversores que no tienen participación en la toma de decisiones de la empresa tenderán a buscar

pocas incertidumbres, y muchas veces prefieren no ser asociados con conflictos sociales o grandes desastres ambientales, pero eso no agota la lista de motivaciones o temores de los inversores financieros.

Comprender el comportamiento de las ET es muy importante para establecer políticas hacia ellas que sean eficaces y eviten efectos no deseados. La investigación muestra que las ET pueden estar movidas, por ejemplo, por el acceso a

APUNTE 1

¿QUÉ BUSCAN LAS EMPRESAS TRASNACIONALES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO?

Dunning (1988) propuso una tipología para caracterizar las estrategias corporativas u objetivos que persiguen las empresas transnacionales. En estos objetivos se combinan, por un lado, características de la empresa, denominadas *ventajas de propiedad*, y, por otro, características del país receptor, llamadas *ventajas de localización*.

Los cuatro tipos de motivaciones de la IED que reconoce Dunning según su orientación son: la búsqueda de recursos naturales y materias primas, la penetración en algún mercado de interés, la racionalización de la estructura empresarial a nivel global y la adquisición de activos estratégicos para mantener o avanzar en la posición competitiva a nivel global (por ejemplo, compra de una empresa local para adelantarse a la entrada de un competidor en un mercado).

La CEPAL (2004) ha complementado este análisis identificando los factores determinantes para cada tipo de estrategia.

Más recientemente, Gammeltoft, Prakash Pradhan y Goldstein (2010) han explorado las estrategias de un nuevo conjunto de ET: las que tienen su origen y casa matriz en economías *emergentes*. Encuentran que, aunque el fenómeno de IED sur-sur no es novedoso, desde mediados de los noventa se observan importantes cambios de estrategias. Las ET de países emergentes parecen incluir sus inversiones en el exterior en estrategias globales de distribución geográfica de sus activos, y parecen orientarse a capturar recursos estratégicos para asegurar una competitividad global.

Factores de atracción de IED, según estrategias corporativas

Estrategia de la IED	Factores determinantes principales
Búsqueda de materias primas	Abundancia y calidad de recursos naturales
	Acceso a los recursos naturales
	Tendencias de los precios internacionales de productos básicos
	Regulación del medio ambiente
Búsqueda de mercado (nacional o regional)	Tamaño, ritmo de crecimiento y poder de compra del mercado.
	Nivel de protección arancelaria y no arancelaria
	Barreras a la entrada
	Existencia y costo de proveedores locales
	Estructura del mercado (competencia)
	Requisitos regulatorios y de supervisión locales
Búsqueda de eficiencia	Acceso a mercados de exportación
	Calidad y costo de recursos humanos
	Costo de infraestructura física (puertos, caminos, telecomunicaciones)
	Logística de servicios
	Calidad de proveedores, formación de aglomeraciones productivas (clusters), otros
	Acuerdos internacionales de comercio y protección de la inversión extranjera
Búsqueda de elementos estratégicos	Presencia de activos específicos requeridos por la empresa
	Base científica y tecnológica
	Logística tecnológica

FUENTE: CEPAL (2005) Y DUNNING Y LUNDAN (2008).

mercados que están relativamente aislados por políticas comerciales restrictivas. Otras pueden guiarse esencialmente por la localización de un recurso natural. Esa es obviamente la situación de la minería, pero también es hasta cierto punto la de la industria de la pulpa de celulosa y papel, aunque las plantaciones que generan el insumo principal no están arraigadas a una localización de la misma manera que los minerales (apunte 1).

Si bien no explican todo, las condiciones de rentabilidad son en definitiva una consideración fundamental para entender por qué empresas privadas realizan las inversiones que observamos. En ese sentido, las inversiones previas de desarrollo forestal crearon condiciones para que las empresas que lo transforman en pulpa de celulosa o papel pudieran obtener una rentabilidad atractiva y consideraran invertir en Uruguay. Las consideraciones de rentabilidad se vinculan a otros factores sobre los que frecuentemente se habla pero sobre cuya importancia real no existe consenso. Por un lado, suele decirse que las instituciones políticas, la legislación y el relacionamiento económico, pero también político y social, entre actores en un país (o su *ambiente de negocios*) tienen un papel crucial para que se expandan las inversiones privadas, porque de ellos también dependen las rentabilidades económicas. Aunque esta interpretación es razonable, la evidencia disponible no demuestra fehacientemente que exista ese tipo de relación entre *instituciones* e inversión, y si existe es probablemente una relación compleja en la que diversos factores político-institucionales desempeñan papeles diferentes.⁷

Por otro lado, se entiende con lógica que la disponibilidad en un país de *incentivos impositivos* (es decir, exoneraciones u otras rebajas de impuestos que los gobiernos de todos los países otorgan al sector privado con la intención de asegurar que las inversiones se realicen en su territorio) mejoran el cálculo de costos y beneficios de los proyectos de inversión y operan como *atractores*. Pero los trabajos que indagaron las decisiones de las ET han concluido frecuentemente que estos beneficios son negociados con un gobierno cuando las ET ya tienen primariamente decidido dónde invertir, y que la *amenaza* de no concretar la inversión suele ser solamente parte de la estrategia para obtener más concesiones (López y Niembro, 2012, incluyen una revisión actualizada de la literatura). Cualquiera sea la situación real, veremos más abajo que una

parte importante de las GI realizadas por empresas privadas han recibido importantes subsidios del gobierno en la forma de incentivos tributarios, y pueden eventualmente beneficiarse de precios subsidiados en su consumo de agua o energía.

El dinamismo económico del país de destino de una gran inversión también incidirá en la decisión de localización, especialmente si ella esté orientada a abastecer el mercado local. También podría esperarse que algunas empresas trasladen sus plantas para eludir reglamentaciones ambientales más estrictas en sus países de origen. Aunque existen casos en que tal parece haber sido la decisión de los empresarios, también hay evidencia de que algunas ET mantienen los estándares ambientales de su país de origen cuando operan en el exterior, aun si son más exigentes que la reglamentación en el país de destino (Birdsall y Wheeler, 1992; Jenkins, 2003). Y, finalmente, la intensidad y las formas de la IED estarán relacionadas con las estrategias geopolíticas y geoeconómicas de los países de origen. Un ejemplo de la importancia de esta motivación lo constituyen las inversiones chinas en la extracción de minerales en diversas partes del mundo, como forma de asegurar un abastecimiento compatible con su ritmo deseado de crecimiento económico (una estrategia conocida por las antiguas metrópolis europeas y los Estados Unidos).

Trabajos recientes indican que los tres sectores principales de crecimiento de las inversiones extranjeras directas en Uruguay desde 2004 son madera, alimentos y servicios basados en tecnologías de información y comunicaciones (TIC, ver Bittencourt et al., 2009). Como se aprecia, el trabajo es previo al proyecto Aratirí, por lo que habría que agregar la minería a los sectores *dinámicos*. A su vez, solo dos de los cuatro sectores (madera y minería) han estado vinculados a GI desde esa fecha, lo que recuerda que no toda la IED se plasma en GI. Sin embargo, esa tendencia puede ser un apoyo para anticipar trayectorias futuras. Por un lado, el interés de las ET en bienes basados directamente en recursos primarios (madera y alimentos) puede pronosticarse duradero. Por otro lado, la producción de alimentos y los servicios de información que son el centro del sector basado en TIC son relativamente poco sensibles al ciclo económico en los países de ingresos medios y altos que los importan desde Uruguay, lo que permite suponer un interés sostenido en invertir en Uruguay.

Si se agregan los pronósticos de cierta continuidad del crecimiento en Uruguay a pesar de las dificultades europeas, y la disponibilidad de capitales financieros internacionales para invertir

7 Véase por ejemplo Aboal, Noya y Rius (2012).

en Sudamérica, puede esperarse que la IED se mantenga o crezca, y que de manera aproximadamente similar evolucionen el número y el monto de GI. Entre los factores que podrían oponerse a esa tendencia están los cuellos de botella —por ejemplo, en la oferta de mano de obra calificada, en los servicios de transmisión de datos, o en otros servicios e insumos requeridos por las empresas que realizan GI y no encuentren abastecedores capaces de responder a su demanda—. Junto con una gestión socialmente conflictiva de algunos proyectos muy visibles y de grandes impactos (como Aratirí), las dificultades mencionadas podrían hacer que ciertas empresas desistan de sus planes de inversión.

El otro actor promotor de GI recientes es el Estado, principalmente a través de las empresas públicas (EP). En este caso, los datos de la tabla 1 sugieren que el tipo de inversión prevaleciente es para responder a insuficiencias manifiestas de las infraestructuras productivas ante su inminente impacto adverso sobre el crecimiento. Si bien Uruguay no está entre los países latinoamericanos con peor infraestructura de servicios públicos y soporte a la producción,⁸ el propio crecimiento económico, y precisamente el tipo de dinámica que se asocia a las GI, desgasta más rápidamente los bienes físicos de uso público e impulsa el crecimiento de las necesidades energéticas. Lo anterior permite suponer que, de mantener el Estado una razonable situación financiera y acceso a los mercados internacionales a tasas de interés bajas, se seguirán dando proyectos susceptibles de ser considerados *grandes inversiones*, lo cual puede acelerarse o demorarse según cuán exitoso sea el mecanismo de asociaciones público-privadas.

¿Qué impactos sugiere la experiencia de las GI recientes?

Las GI recientes en Uruguay sirven para ilustrar los resultados contrapuestos que ellas generan, que hacen compleja la evaluación de su contribución al DHS. Aquí se resumen algunos ejemplos.

La planta de procesamiento de madera para producir pulpa y papel de la empresa finlandesa Botnia (hoy UPM) ha generado desde su instalación fuertes controversias entre organizaciones sociales y gobiernos de las dos orillas del río Uruguay, dejando resquemores y desconfianza de difícil mitigación. Sin embargo, de no existir esos debates de alcance internacional, el emprendimiento —uno de los más grandes en las últimas dos décadas— seguramente habría causado similares controversias internas en Uruguay. Aunque la firma sostiene que la contaminación ambiental generada es mínima (UPM-Botnia, 2004), el agua del río Uruguay sufre alteraciones no naturales en su temperatura y composición química, y existen versiones contradictorias sobre la importancia de esos efectos colaterales. No obstante, es preciso destacar que esta empresa cumple con todos los requisitos que se le exigen según las normas nacionales y con los procedimientos que establece la autoridad nacional competente.

En balance, la empresa ha creado nuevos puestos de trabajo —de manera directa, 800 personas trabajan en la planta cuando esta funciona a ritmo normal (cifras de 2011, fuera del período de *mantenimiento*, que incluyen subcontratados vinculados directamente al funcionamiento de la planta— y estima que si se suman las personas ocupadas en la cadena productiva de madera, pulpa y papel, el total de empleos que se explican por la existencia del establecimiento industrial alcanza las 3.400 personas.⁹

Los puestos de trabajo con la planta en operación no son tantos como los generados durante la construcción (alrededor de 5.000 en el pico máximo de actividad, contratados por empresas subcontratistas, y alrededor de 3.400 a mediados de 2007, cuando comenzaron las reducciones de personal más cuantiosas).¹⁰ Como puede imagi-

8 Uruguay está en el puesto 65 a nivel mundial en la evaluación global de su infraestructura, según las opiniones de ejecutivos de empresas para el Informe de Competitividad 2011-2012 del World Economic Forum. Subió del puesto 70 en 2007 al puesto 56 en 2012, en la evaluación de su infraestructura logística y de comercio internacional, a juicio de expertos consultados por el Banco Mundial para su Logistics Performance Index. En América Latina se encuentra en el puesto número 6 en cuanto a la calidad de su infraestructura, detrás de Chile, Brasil, México, Argentina y Panamá (<<http://lpisurvey.worldbank.org/international/global/2012>>, consultado el 29 de octubre de 2013).

9 Como referencia comparativa, la industria de la construcción ha ocupado directamente alrededor de 70 mil personas durante los picos de actividad de los últimos años (la aerolínea PLUNA tenía 750 empleados al momento de su cierre, en 2012).

10 *El País*, Montevideo, 30 de junio de 2007, «Cese gradual de obreros que trabajaron en Botnia», y entrevista de

narse, la situación social de Fray Bentos tiene que haberse afectado de manera importante con los volúmenes implícitos de trabajadores llegados desde fuera de la ciudad y las variaciones tan grandes en el número de trabajadores requeridos por la construcción de la planta y su operación posterior. Adicionalmente, al desgaste previo de las vías de transporte la empresa UPM-Botnia ha agregado un flujo importantísimo de camiones de carga, pero está exonerada de impuestos por ampararse en el régimen de zonas francas, con lo que no está contribuyendo a financiar el mantenimiento de la infraestructura vial.

Si bien los estudios de impacto ambiental no parecen sugerir que la planta supere niveles *aceptables* de contaminación, su instalación generó un diferendo con la República Argentina cuyas repercusiones de mediano y largo plazo son difíciles de evaluar, y que ha deteriorado la cooperación binacional imprescindible para una gestión sensata de recursos comunes compartidos. En octubre de 2013, el gobierno del Uruguay autorizó el aumento de la cuota de producción anual solicitada por la empresa. Esto fue el resultado de un proceso político no poco conflictivo, en el cual el gobierno debió tomar la decisión considerando los fines estratégicos de interés nacional, entre la presión de una de las principales empresas del país y el inmediato resurgir del conflicto con Argentina en torno a la instalación y operación de plantas de celulosa en las márgenes del río Uruguay. No es posible ahora evaluar, ni mucho menos cuantificar, los beneficios y costos de esa decisión. No obstante, es claro que esta experiencia debería ser considerada en futuros procesos de recepción de inversiones industriales, donde se pretenda regular la cantidad producida.

El emprendimiento de Montes del Plata, que opera en el mismo rubro que UPM, con una escala mayor, comparte fortalezas y debilidades, pero permite ilustrar una faceta diferente de las GI realizadas por empresas extranjeras. En el marco de un *contrato de inversión* entre los empresarios de MDP y el gobierno uruguayo, se acordó implementar un programa de desarrollo de proveedores, con el fin de asistir a trabajado-

res y empresas del sector en la adquisición de capacidades que les permitan ser contratados por la empresa. Aunque su implementación ha tenido luces y sombras, una resultante interesante es que ambas partes (inversionistas y Estado uruguayo) destinaron recursos a fin de abastecer a UPM de las barcazas que necesita para trasladar sus cargas sobre el río Uruguay. Si bien este logro requirió negociaciones trabajosas entre empresa y gobierno, y fondos aportados por ambos (Pittaluga et al., 2013), puede apreciarse una instancia de una GI — con un gobierno proactivo en la búsqueda de externalidades positivas— que contribuye a generar o fortalecer capacidades en la economía receptora, incluso en sectores diferentes al de la inversión original. Estas estrategias necesariamente requieren evaluación.

En un sentido menos positivo, UPM iba encaminada a obtener una compensación por el costo que le representaría cumplir con un planeado *impuesto a la concentración de inmuebles rurales*, apelando a principios de *no innovación* o *congelamiento* de condiciones, típicos de los contratos de inversión mencionados antes. Si bien el gobierno evitó pagar el costo político de aparecer dando una exoneración al ICIR en sus primeros meses de existencia, otorgó una exoneración del impuesto al patrimonio por un período de casi veinte años. En este caso, se aprecia la cara menos simpática de un gran inversor que presiona a un gobierno legítimo y con legítimas aspiraciones de reformar o crear nuevas políticas redistributivas, pero en desventaja por debilidad económica, y posiblemente técnica, para resistir la imposición. Una faz igualmente antipática reveló el grupo inversor Zamir Ferrous cuando, impaciente con los plazos que están insumiendo los trámites de aprobación de su enorme proyecto minero, amenazó de manera nada ambigua con enviar trabajadores al seguro de desempleo o incluso abandonar el proyecto de inversión. Más allá de la limitada credibilidad de las amenazas, el episodio expone las asimetrías de poder en la relación inversores-Estado y la poca contemplación por las necesidades del país de alcanzar algunos acuerdos básicos respetando legítimas diferencias de opinión en la sociedad.

Podría pensarse que sería menos problemática la compatibilización de objetivos empresariales y nacionales en las empresas públicas y el gobierno general, pero la experiencia revela posibles desvíos de dichas empresas respecto al interés nacional. Entre otros, los directivos políticos de

E. Cotelo a M. Martínez, gerente de Comunicación de UPM, 3 de agosto de 2011, disponibles en: <http://historico.elpais.com.uy/07/06/30/pnacio_289360.asp> y <<http://www.uruguaysustentable.com.uy/industria/upm-fray-bentos-mas-que-una-planta-de-celulosa-un-enorme-complejo-industrial/>>, consultados el 22 de enero de 2013.

una empresa pública pueden intentar utilizarla para sus fines políticos personales, o los de su partido, como ocurre cuando se otorgan discrecionalmente contratos de publicidad o se postergan inversiones necesarias en infraestructuras básicas para no arriesgar pérdida de votos debido al mayor peso de las tarifas.

Algunas de las fallas de implementación de la normativa ambiental obedecen a problemas de interpretación de las normas, de disponibilidad de recursos financieros y de disposición de recursos humanos con la calificación requerida. La experiencia de las empresas públicas y el manejo ambiental también registra episodios lamentables en los que los intereses sectoriales o personales de directores y gerentes, o sindicatos de funcionarios, han distraído a los responsables o postergado medidas orientadas a minimizar riesgos ambientales. La reciente crisis por la calidad del agua potable suministrada al departamento de Montevideo es un ejemplo de ese tipo de situaciones.

El gobierno general puede complicar aún más el cuadro de negociación y toma de decisiones respecto a grandes proyectos de inversión si, en vez de respaldar a sus órganos de regulación y contralor, plantea públicamente que asigna una prioridad desmedida al proyecto de que se trate, y cuestiona a los funcionarios por una aparente lentitud de procesos asociada a los controles necesarios. En general, la tendencia del sistema político respecto a las grandes inversiones extranjeras ha sido felicitarse al más alto nivel por el interés y anunciar un expeditivo proceso de concreción de acuerdos. Esta *aprobación aparente* de los proyectos por las máximas autoridades pone a los controles previos en tela de juicio, habilitando la sensación de que no son hechos seriamente o no se los tiene en cuenta.

Las secciones siguientes profundizarán en los efectos socioeconómicos esperables de las GI y en las políticas existentes y potencialmente aplicables para promover su contribución al DHS.

4. Los impactos de las grandes inversiones

Esta sección se dedica a analizar los impactos de las GI sobre cuatro grandes dimensiones dentro del amplio espectro del abordaje de desarrollo humano sustentable: el impacto sobre las capacidades productivas, sobre el empleo, sobre los recursos naturales y el medio ambiente, y otros impactos sociales.

Los impactos sobre esas dimensiones pueden ser generados directamente por la actividad de que se trate (tanto durante el período de instalación como una vez en funcionamiento) o ser indirectos o secundarios. Estos últimos son los efectos que dichas inversiones tienen sobre otras empresas o actores económicos o sociales.

La evidencia empírica muestra que tanto los impactos directos como los indirectos pueden tener consecuencias positivas o negativas. De hecho, una misma inversión puede tener diferentes impactos según el momento y el lugar y, lo que es más habitual, una misma inversión puede tener impactos positivos para ciertos agentes y negativos para otros. En términos de desarrollo humano, algunas libertades de unos pueden expandirse mientras se reducen las mismas u otras libertades de otros.

Se parte de la premisa de que las políticas públicas pueden contribuir a que el *balance* de las GI sea positivo, pero determinar cuándo lo es no es tarea fácil porque hay que tener certezas sobre los impactos y no puede resolverse mecánica-

mente la cuestión de cómo valorar las libertades de distintas personas.

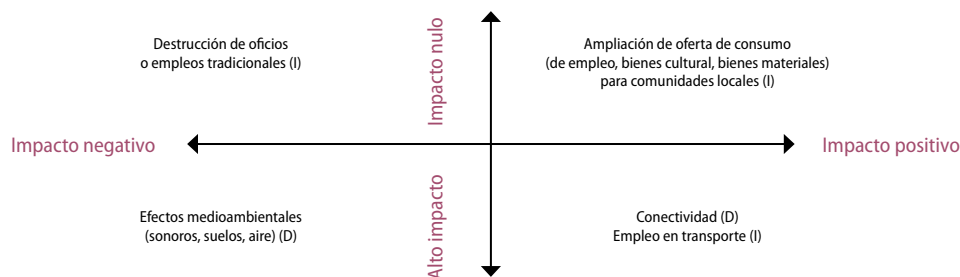
Esto implica que no se puede esperar un tipo genérico de impacto y que cada caso específico debe ser analizado. Esta sección intenta ordenar la información disponible para ofrecer insumos que puedan ser útiles para ello. Debe tenerse presente que a la ambigüedad que muestran los resultados de los trabajos empíricos a nivel internacional se suma la gran escasez de información a nivel nacional, lo cual hace que no todos los temas sean tratados con el mismo detalle.

La figura 2 refleja la variedad y eventual ambigüedad de los impactos de la inversión según los agentes involucrados. No obstante, vale señalar que esa figura no considera la renuncia o *costo de oportunidad* de la inversión. La decisión de invertir en una actividad determinada supone dejar de hacer otra, anterior en el tiempo o potencial. Si bien no es posible analizar este aspecto en forma genérica, es importante considerarlo en cada caso particular.

Capacidades productivas

Los impactos esperados de las GI son sustancialmente diferentes según cuál sea el agente inversor, dado que cada tipo de agente tendrá objetivos propios que lo caracterizan. En Uruguay, la mayor parte de las GI son realizadas por el Estado o por empresas privadas extranjeras bajo la forma

Figura 2. Diferentes tipos de impactos de las GI
Ejemplo: construcción de una carretera nacional



(D) IMPACTO DIRECTO, (I) IMPACTO INDIRECTO
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

de inversión extranjera directa (IED), y pueden también ser realizadas por empresas privadas nacionales (aunque esta sea una fracción muy menor en el caso de nuestro país).

Como muestra el apunte 1, la IED tiene diferentes objetivos orientados a la explotación de activos existentes o a la ampliación de los activos de la empresa. La captación de un tipo u otro de IED y sus impactos en la economía nacional, local o sectorial dependen críticamente de las capacidades de absorción¹¹ de los agentes receptores de la inversión (Blomström y Kokko, 2003; Görg y Greenaway, 2004).

Las capacidades de absorción están asociadas con los derrames que se producen desde las empresas transnacionales hacia la economía receptora. Dichos derrames a su vez están asociados al supuesto de que las firmas extranjeras portan determinadas ventajas respecto a las locales. Un aspecto largamente desarrollado en la literatura sobre IED es que las firmas transnacionales cuentan con *ventajas de propiedad*. Dichas ventajas son las que se derivan del acceso a las tecnologías (de productos y procesos) y prácticas (productivas, organizacionales, ambientales y comerciales) de sus casas matrices (Chudnovsky y López, 2007). Tales ventajas suelen aparejar una mayor productividad y capacidad para generar nuevos productos. No obstante, los impactos esperados de las GI serán diferentes según los objetivos que buscan las empresas involucradas: integración a cadenas productivas, explotación de recursos naturales para el mercado externo o producir para un mercado interno protegido.

En Uruguay durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la IED buscó mayormente acceder al mercado interno protegido. Esto tuvo como consecuencia que no necesariamente las inversiones realizadas incorporaran un nivel tecnológico mayor que el de las empresas nacionales. Además, el reducido mercado interno de Uruguay resultaba poco atractivo para las empresas transnacionales, por lo que se atrajo relativamente poca IED. A su vez, como destacan Narula y Marín (2005: 20), la IED

recibida durante el período de las ISI en América Latina, que procuraba básicamente el acceso a nuevos mercados, siguió la forma de «réplicas trucas en miniatura» de las casas matrices. Esto quiere decir que quedaron trucas en la realización de los aspectos más complejos del proceso productivo y que no tuvieron las capacidades de escala de las grandes firmas en el exterior, debido a su adecuación a un único mercado de destino.

Durante los noventa, en un contexto de apertura, desindustrialización y pérdida de competitividad, la mayor parte de las GI fueron llevadas a cabo por el Estado en infraestructura o por privados en el sector servicios. Durante la última década habría sido más relevante para la IED la expansión del mercado regional, la estabilidad de las variables macroeconómicas, el acceso a los recursos naturales y su dinámica exportadora (Chudnovsky y López, 2007).

El análisis del impacto de las GI que se presenta en esta sección se organiza según diferentes dimensiones sobre las que pueden percibirse los efectos de las GI. El objetivo es revisar los antecedentes disponibles, nacionales o internacionales, que analizan cómo la inversión, y en particular las grandes inversiones, afectan la formación o destrucción de capacidades productivas. En tal sentido se consideran tanto los aspectos relacionados con aumento de la productividad y la innovación como la formación de capital humano y el acceso a mercados.

Vale mencionar que, debido a la forma de definición de los conceptos, así como de medición de los impactos, no siempre resulta sencillo diferenciar entre los impactos sobre la productividad y la innovación o la formación de capital humano. Como se verá en los siguientes apartados, la idea básica es que las inversiones y en particular las GI aparejan mejoras de productividad que se explican principalmente por mejoras tecnológicas que muchas veces se miden a través de las habilidades de sus trabajadores. Esto tiene dos consecuencias para los apartados que siguen:

- Se hace difícil diferenciar estos tres factores como posibles causas de los impactos; sin embargo, pueden distinguirse diferentes tipos de impactos: eficiencia productiva, incorporación tecnológica y formación de capital humano.
- Los problemas asociados con los resultados diversos y en ocasiones contradictorios sobre los derrames de la inversión se aplican a todas las dimensiones analizadas.

11 El concepto de *absorptive capacities* fue desarrollado por Cohen y Levinthal (1989 y 1990), referido específicamente a cómo las actividades de innovación y de I&D que realiza una empresa son un factor clave tanto para el desarrollo de experiencia intrafirma como para la capacidad de absorber conocimiento del entorno. Este concepto ha sido ampliado en diversos estudios de economía industrial, entre los que se cuentan los análisis sobre el impacto de la inversión.

Impacto en la productividad

Si bien la evidencia empírica es ambigua, suele suponerse que las GI van a traer aparejado un aumento de la productividad. En el caso de la IED, dicha expectativa se sustenta en el acceso a las mencionadas ventajas de propiedad, a partir de las cuales las empresas instaladas tendrían acceso a las prácticas gerenciales y a la tecnología de las casas matrices. Cuando las GI son realizadas por empresas locales, igualmente se supone que traerán aparejados aumentos de productividad, aun cuando no existan ventajas de propiedad. Tal resultado es esperado ya que, por los recursos necesarios para llevar a cabo dichas inversiones, estas difícilmente serán realizadas por las empresas más pequeñas y menos productivas de la economía local.

Sin embargo, este aumento de la productividad nunca será automático, y dependerá en gran medida del contexto económico y principalmente de la presión competitiva. En el contexto de una economía altamente protegida, las empresas tendrían menos incentivos a realizar inversiones que aumenten la productividad más allá de lo necesario para competir en el mercado local, en el que frecuentemente tienen algún poder monopólico.

Además de estos efectos directos sobre la productividad de los recursos, las GI producen también efectos indirectos. Estos últimos pueden ser horizontales, cuando recaen sobre las empresas que compiten con la que realizó la inversión, o verticales, cuando afectan a proveedores o clientes. A su vez, diferentes hipótesis explican que estos efectos puedan ser preponderantemente negativos o positivos.

Los aumentos indirectos de productividad podrían darse por la elevación del nivel de com-

petencia, si se insertan en sectores ya existentes, induciendo de esta manera mejoras en las formas de producir de los competidores para poder subsistir. Tales mejoras podrían resultar de nuevas inversiones que las empresas previamente establecidas se ven incentivadas a realizar para competir o también a través de filtraciones de conocimiento. Estos últimos podrían generarse por el mejoramiento en el capital humano de sus trabajadores, el que está (con restricciones) a disposición de empresas competidoras u otros mecanismos. Görg y Greenaway (2004) identifican en la literatura cuatro mecanismos de derrame que actúan como inductores de mejoras en la productividad (tabla 5).

Sin embargo, puede ocurrir que por su propio tamaño las unidades productivas vinculadas a las GI no tengan competidores, y que compitan fundamentalmente en mercados globales. En este caso, los efectos beneficiosos o perjudiciales de la competencia identificada no necesariamente se transmiten al país receptor.

Los derrames horizontales también pueden ser negativos. Görg y Greenaway (2004: 8) realizaron un *survey* de la literatura empírica sobre este tema e identifican al menos seis trabajos que emplearon datos de panel para diferentes casos nacionales y encontraron efectos negativos de las IED sobre el comportamiento agregado de las firmas locales. Asimismo, Görg y Greenaway (2004: 7) identificaron quince trabajos que no encontraron efectos significativos de la IED sobre la productividad agregada de las firmas locales. En línea con la revisión realizada por esos autores, Narula y Marin (2005), a partir de su propia revisión, destacan que de hecho la evidencia de derrames horizontales es escasa y la relación causal con aumento de productividad es débil.

Tabla 5. Mecanismos de derrame

Mecanismos	Fuentes de mejora de la productividad	Estudios de referencia
Imitación	Adopción de nuevos métodos de producción Adopción de nuevas prácticas de gestión	Das (1987); Wang y Blomström (1992)
Competencia	Aumento de eficiencia X Adopción más rápida de nuevas tecnologías	Wang y Blomström (1992); Glass y Saggi (2002)
Capital humano	Aumento de la productividad de los trabajadores vinculados a la ET inversora Conocimiento tácito	Haaker (1999); Fosfuri, Motta y Ronde (2001); Djankov y Hoekmann (1999); Görg y Strobl (2002).
Exportaciones	Economías de escala Exposición a tecnologías de punta	Aitken, Hanson y Harrison (1997); Barrios, Görg y Strobl (2003); Greenaway, Sousa y Wakelin (2004)

FUENTE: ADAPTADO A PARTIR DE GÖRG Y GREENAWAY (2004).

Los efectos negativos podrían ocurrir si, tras la introducción de un nuevo actor, las demás empresas del sector reducen su nivel de actividad y, en un contexto de economías internas de escala, experimentan de este modo una caída de su productividad (Aitken y Harrison, 1999). En particular es esperable que se dé este resultado si las inversiones tienen por objetivo competir por el mercado interno. Otra posible causa de efectos negativos o neutros es que las ET pueden emplear mecanismos para resguardar sus conocimientos y capacidades a fin de evitar los derrames esperados (Görg y Greenaway, 2004: 8).

Por otra parte, puede ocurrir que los análisis sobre efecto agregado en la economía no sean capaces de captar los impactos específicos —verticales— intraindustria. En ese mismo sentido, esos autores destacan que los análisis basados en métodos de *cross-section* pueden estar sesgados por el hecho de que la IED se localiza en sectores con mayores niveles de productividad a priori, por lo cual puede observarse una alta correlación entre productividad y IED, pero ello se debe a que la primera funciona como atractor de la segunda, más que porque la segunda motorice a la primera.

Entre los derrames verticales esperados se destacan los beneficios surgidos por las incorporaciones de nuevas tecnologías o prácticas debidas a las mayores exigencias a los proveedores de calidad o precio, por parte de las empresas inversoras, o por la asistencia técnica brindada para satisfacer esas exigencias. No obstante, los derrames verticales también pueden ser negativos. Esto podría suceder si los proveedores locales fueran reemplazados por proveedores externos, fruto de los encadenamientos productivos generados con el resto del mundo. Mientras las empresas tienen incentivos para evitar los derrames horizontales positivos hacia sus competidores, pueden querer promover los derrames verticales, ya que podrían mejorar las rentabilidades de varios segmentos de la cadena de valor, y también pueden mejorar la competitividad global de esta (Kugler, 2001). Ello puede reflejarse en formas de asistencia técnica, o programas de mejora de calidad para proveedores o clientes intermedios (Görg y Greenaway, 2004: 10-11).

Tanto para Uruguay y la región como para otros países, se han realizado en los últimos años estudios basados en datos longitudinales. Los resultados son en general neutros o incluso pesimistas respecto a los beneficios de la IED. Según Chudnovsky y López (2007), las ET exhibirían una mayor productividad, pero la diferencia no

sería muy grande (entre 1 % y 7 %). En cuanto a los derrames horizontales de la IED, el signo de los efectos no está claro, y resulta relevante la distancia del resto de las empresas locales respecto a las ET. Sin embargo, el resultado no es directo. En el caso de Brasil fueron las empresas locales más cercanas a las ET las más perjudicadas por la IED. Para el caso de Uruguay, Bittencourt y Domingo (2006) encuentran que el efecto de los derrames horizontales de la IED es preponderantemente negativo, salvo para las empresas con mucho personal dedicado a tareas de I+D. Sin embargo, también encuentran que dicho efecto sería negativo si es alto el gasto en I+D. Por otro lado, no encuentran evidencia de que las ET sean más productivas.

Respecto a los efectos de los derrames verticales, Chudnovsky y López (2007) afirman que no hay evidencia de efectos positivos para Argentina y Brasil. Para Argentina, otros trabajos encuentran evidencia en el mismo sentido, con escasos efectos positivos de derrames verticales u horizontales, y que solo alcanzan a aquellos casos de firmas domésticas que previamente lograron un desarrollo importante de las capacidades internas de absorción (Narula y Marin, 2005; Albornoz et al., 2009). Estos resultados se diferencian de los de Javorcik (2004), Blalock y Gertler (2005), Lopez-Cordova (2003) y Blyde et al. (2004), que encuentran efectos positivos para otros países.

Por otra parte, Albornoz et al. (2009) encuentran evidencia que muestra que las ET tienen una mayor propensión a invertir en normas de cuidado ambiental, y que eso tiene derrames horizontales en las firmas locales con mayores capacidades internas. Según esos autores, las ET tendrían diferentes incentivos, principalmente políticas corporativas, para impulsar la práctica de cuidados ambientales. Estas diferencias entre empresas trasnacionales y empresas locales se han constatado en el caso uruguayo para la industria alimentaria y química durante la incorporación de procesos de innovación asociados a la certificación de calidad (Pucci et al., 2008).

Anteriormente, otros autores (Kokko et al., 1996) analizaron los efectos indirectos de derrame de la IED sobre la productividad de las firmas locales uruguayas a partir de una aproximación al concepto de «retraso tecnológico relativo» y del empleo implícito, una vez más, del concepto de capacidades de absorción. Esos autores, a partir de un análisis *cross section* para el caso uruguayo, propusieron la hipótesis de que las firmas domésticas solamente se podrán beneficiar de la inver-

sión realizada por grandes firmas extranjeras si la brecha tecnológica que las separa de estas no es demasiado amplia, de manera que las firmas locales puedan absorber conocimiento de las grandes inversoras.

Según ese argumento, las firmas domésticas que trabajan con un modelo productivo significativamente atrasado en el plano tecnológico y que emplean principalmente trabajadores no calificados no contarán con las capacidades para beneficiarse de los efectos indirectos de las inversiones que realizan las firmas extranjeras más avanzadas. Kokko et al. (1996) hallaron evidencia en este sentido para el caso uruguayo. Como se mencionó al inicio, estos autores emplean la productividad media de las firmas como indicador del adelanto tecnológico de estas, por lo cual no es posible trabajar a partir de estos estudios el concepto de innovación ni diferenciar entre el concepto de tecnología y nivel de productividad (Görg y Greenaway, 2004: 9).

Impactos en la incorporación de tecnología y los procesos de innovación

En general suele considerarse que las empresas que realizan las GI, por escala si son nacionales o también por el origen si son extranjeras, suelen tener mayores capacidades de innovación, en general medidas a través de la realización de actividades de I + D. Esta es una expresión más de las antes denominadas *ventajas de propiedad* de las ET.

La literatura sobre este tema, con escasas excepciones (Narula y Marín, 2005), parte de una aplicación a nivel micro de la teoría de las ventajas del atraso. Esa teoría, ampliamente discutida en la literatura sobre desarrollo, postula que los países (empresas) con menor desarrollo tecnológico tendrán más facilidad para imitar y adaptar tecnología ya existente que para desarrollar otras nuevas. A su vez, establece que la condición de atraso les otorga ciertas facilidades, dado que como imitadores podrán incorporar tecnologías de manera más rápida y sin pagar los costos en que debieron incurrir quienes invirtieron en el desarrollo de tal tecnología. Ese es uno de los principales supuestos que se encuentran en los trabajos sobre impactos horizontales de la inversión, nacional o extranjera, en el desarrollo tecnológico de las firmas que actúan en la economía que recibe la inversión (Blomström y Kokko, 2003).

Ese tipo de abordaje es el que se denomina como una *visión restringida (narrow)* de la tecno-

logía, que parte de la base de que la tecnología es accesible para las firmas locales, es adaptable a diferentes necesidades productivas, y que las capacidades de absorberla son homogéneas. No obstante, los problemas de este abordaje no son solo consecuencia de posibles limitaciones en la definición de los conceptos, sino de la dificultad intrínseca de medir procesos de innovación y de transferencia de tecnología asociados a derrames de grandes inversiones.

En ese sentido, en el caso de las ET, no está claro que estas actividades se realicen en los países que reciben la IED (los países que reciben GI pueden carecer de las capacidades, y las firmas no disponer del capital para producir localmente la I + D+i requerida, o las ET pueden temer que sus innovaciones sean copiadas, etcétera). Se trata de hecho de la aplicación del concepto de capacidades de absorción como elemento clave para la ocurrencia o no de derrames tecnológicos. Görg y Greenaway (2004: 9) reseñan trabajos que encuentran evidencia similar a la antes mencionada por Kokko et al. (1996), pero en lugar de hablar de *brecha de productividad* hablan de *brecha tecnológica* y establecen umbrales de capacidades endógenas de absorción y, en particular, de distancia con la frontera tecnológica de la industria particular de que se trata, según los cuales las firmas locales podrán o no aprovechar los derrames de la IED.

El caso de los países de la región fue analizado por Chudnovsky y López (2007), quienes encontraron que las ET no hacen más I + D ni hay derrames positivos en esta materia en Argentina o Uruguay. Según esos autores, el caso de Brasil sería distinto. En dicho país el Estado aplica políticas específicas para incentivar a las ET a realizar estas actividades. Esto ha llevado a que la I + D de ET de la región se concentre en Brasil y que este sea el único país de la región donde se observan derrames positivos. Sin embargo, los niveles de I + D realizados por las ET en ese país son menores que los realizados por las empresas brasileñas.

Para el caso uruguayo existe poca información sobre la inversión en tecnología e innovación dentro de los emprendimientos privados que llevan adelante grandes inversiones. Según Lagaxio (2010), los niveles de gasto en I + D de UPM y MP en Uruguay se ubican entre USD 1 millón y 2 millones al año. De acuerdo con los datos de la última Encuesta de Innovación en la Industria (EAI) (ANII-INE), del año 2009, ese dato ubicaría a estas empresas entre las cinco que más invierten en I + D en el total de la industria uruguaya. A su

vez, de acuerdo a la misma fuente, esto supondría una transformación radical en el comportamiento tecnológico de la industria de celulosa y papel de Uruguay. Según la EAI, para 2009 el gasto de toda la industria de papel en actividades de I+D fue de 44.000 dólares americanos.

Siguiendo con el análisis de los resultados descriptivos de la EAI, de ser correctos los datos publicados por Lagaxio (2010), la inversión en I+D de las firmas de celulosa recientemente instaladas en Uruguay sería responsable de alrededor de un 10 % del total de la inversión de la industria manufacturera en tales actividades. Vale destacar que esas cifras, que implicarían un cambio tan importante en el comportamiento tecnológico sectorial para Uruguay, son relativamente menores a escala internacional. Por ejemplo, según datos de la Swedish Forest Industry Federation (2009), la inversión total de la industria de celulosa y papel de ese país en I+D en 2008 fue de aproximadamente USD 67 millones. Como todos los datos sobre I+D, las cifras anteriores deben ser tomadas con cautela, ya que es necesario conocer la demanda específica del sector y los posibles ciclos de inversión; por ejemplo, sería deseable saber si estos datos están captando una primera inversión en equipamiento para I+D, laboratorios, etcétera.

No se cuenta con información en innovación e incorporación tecnológica respecto a otras de las GI consideradas en este Cuaderno. Algunas de ellas, como la instalación de la planta de ciclo combinado por parte de UTE, puede ser considerada como una inversión en tecnología incorporada en bienes de capital, la cual, desde el momento en que permitirá mejorar la provisión de energía, es esperable que tenga un efecto positivo en el funcionamiento de otras empresas de diversos sectores productivos.

Por otra parte, si se observa la infraestructura científico-tecnológica de que dispone Uruguay, se aprecia que esta no ha registrado en los últimos años inversiones que puedan ser catalogadas como GI de acuerdo con las definiciones de este Cuaderno. El equipamiento para I+D de que dispone el país no alcanza valores que lo integren en esa clasificación (Baptista et al., 2012) y las inversiones en infraestructura fueron realizadas antes del período definido para este trabajo. La excepción a esa norma puede ser el establecimiento del Centro Uruguayo de Imagenología Nuclear

(CUDIM),¹² pero de cualquier manera se trató de una inversión de USD 12 millones, lo que no alcanza el umbral fijado aquí como *grandes inversiones*. En síntesis, puede decirse que del lado de la *oferta de ciencia y tecnología* el Uruguay no ha realizado inversiones de tal porte en los últimos años.

Acumulación de capital humano

La formación de capital humano es tratada en la literatura como una condición para la recepción de inversiones —una dimensión básica de las capacidades de absorción— y también como una consecuencia positiva de ellas (Narula y Marin, 2005; Blomström y Kokko, 2003). Como destacan Blomström y Kokko (2003), la IED no tiene un efecto directo ni unívoco en el crecimiento de la oferta o demanda de fuerza de trabajo calificada. Ello depende críticamente del sector de actividad, así como de las formas de regulación de la inversión. Según esos autores, los países o sectores de actividad con alta calificación de recursos humanos que reciban inversiones del exterior no solo serán capaces de aprovechar dichas inversiones directamente, sino que habrá mayores posibilidades de efectos indirectos sobre la acumulación de capital humano en el país que recibe la inversión. En sentido inverso, si la inversión se radica en sectores que exigen escasa formación de los trabajadores, solo tendrá efectos marginales en el resto de la economía y la sociedad receptora (Blomström y Kokko, 2003: 18). La conclusión más clara a la que arriban esos autores a partir de la revisión de la literatura es que, en la formación de capital humano, solo los países con cierto desarrollo relativo previo podrán beneficiarse de la IED.

Desde otra perspectiva, Slaughter (2002) destaca que el efecto de las inversiones se puede reflejar tanto en el aumento de la demanda como en el aumento de la oferta de fuerza de trabajo calificada. Este tipo de derrame es típicamente el efecto deseado para los países receptores de IED, en la medida en que el aumento de las capacidades derrama a otras actividades más allá de las específicas que demanda la IED concreta de que se trate.

Cuando se analizan los impactos de las GI sobre la oferta de mano de obra calificada, tales inversiones pueden ser consideradas como oportunidades para que los países que las reciben

12 <<http://www.cudim.org/index.php?lang=es>>.

mejoren su dotación de capital humano. Conviene recordar que el *capital humano* comprende los diferentes atributos de la fuerza de trabajo que la hacen más o menos apta para empleos más complejos o de naturaleza especial (*calificada*), además de otros activos que permiten desempeños sociales positivos en varias dimensiones. En este sentido, se considera tanto el desarrollo de nuevas ofertas de educación formal o la mejora de las existentes como el aprendizaje mediante la experiencia de trabajo. Vale señalar que, en este último aspecto, participar en la construcción y/u operación de GI puede permitir adquirir experiencias valiosas no disponibles en otras unidades productivas.

En Uruguay, un ejemplo en este sentido, específicamente del efecto de las GI como demandantes de nuevas ofertas de formación terciaria, es la creación de la Maestría en Ingeniería de Celulosa y Papel¹³ en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República. Dicha maestría fue creada en 2007 y se encuentra en su cuarta edición. Se realiza con apoyo directo de la Universidad Aalto (Finlandia),¹⁴ cuyos profesores han participado en cursos y dirección de tesis. Asimismo, cuenta con financiamiento público por parte de la ANII, el auspicio del Ministerio de Industria y el apoyo directo de las empresas de celulosa Storaenso y UPM. Un ejemplo similar es la creación de la carrera de Tecnólogo Minero en la sede localizada en la ciudad de Treinta y Tres del Centro Universitario de la Región Este, de la Universidad de la República.¹⁵ En esa iniciativa que se abrió en 2012 participan tres facultades de esa universidad y en su primera edición tuvo una muy buena aceptación, con más de treinta inscripciones.

Estas experiencias pueden tener efectos no deseados si no se enmarcan en una estrategia de formación de capacidades a nivel nacional. En términos extremos, se corre el riesgo de que la formación de personal altamente calificado esté en exceso determinada por las demandas de las GI. No obstante, en ausencia de ello, se corre el riesgo inverso: la formación de personas en competencias que no se asocian con las necesidades productivas ni las demandas sociales.

Además de esos mecanismos de formación, en la literatura se destaca el papel de la IED en la formación de cuadros de gestión empresarial,

principalmente mediante estadías breves en el país de origen de la inversión. Blomström y Kokko (2003: 14) reseñan un amplio número de artículos, entre ellos varios sobre América Latina, donde se destaca la formación de cuadros de gestión en los países de origen de las empresas extranjeras. Esos autores señalan que las capacidades de gestión empresarial pueden tener un efecto de derrame más simple que otras vinculadas con la producción específica, dado que las primeras pueden ser menos específicas a la firma o el sector.

Para el caso uruguayo, y nuevamente en el sector de celulosa y papel, las experiencias sobre las que se encuentra difusión en prensa¹⁶ refieren a la inversión de la empresa Montes del Plata en la formación de operarios, tanto para la construcción de la planta como para su operación futura. Este tipo de ejemplos que se encuentran en el caso uruguayo aparecen como algo habitual en las inversiones de tipo *greenfield*, según muestra la literatura empírica (Blomström y Kokko, 2003: 15). Ese tipo de inversiones suele requerir la formación masiva de los operarios que participarán de procesos productivos hasta el momento no conocidos en el medio que recibe la inversión. Sin embargo, otros trabajos señalan que tales efectos en la formación de capital humano están determinados por las estrategias de relocalización de grandes ET, que, más allá de la formación de nuevos operarios en el país de destino, retienen en la casa matriz los activos de conocimiento de la firma y el empleo de personal altamente calificado, desplazando por razones de precio las funciones operativas de la empresa (Slaughter, 2002: 11).

No obstante, también para los procesos de formación de capital humano las capacidades previamente existentes en el medio local condicionan críticamente las posibilidades de aprovechar nuevas formaciones y especialmente procesos de formación en el trabajo. La experiencia reciente de la construcción de barcasas para el transporte de celulosa en Uruguay dejó, entre otras, una clara lección sobre las dificultades de los procesos de aprendizaje en gestión de la producción y *management*. Esa experiencia vinculó a un conjunto de microempresas locales —agrupadas en el *cluster* naval— con una empresa grande del exterior para la construcción de tres barcasas en Uruguay. Por un lado, las empresas nacionales se enfrentaron sin preparación a

13 <<http://www.fing.edu.uy/iq/maestrias/icp/>>.

14 <<http://www.aalto.fi/en/>>.

15 <<http://www.cure.edu.uy/index.php/novedades/634-tecnologo-minero>>.

16 <<http://www.espectador.com/noticias/206455/papelera-en-colonia-motiva-capacitacion-de-operarios>>.

procesos y técnicas de trabajo que desconocían, y el plan general de la firma externa no preveía la formación de capacidades (Pittaluga et al., 2013). Eso muestra una vez más que los efectos de las inversiones no son espontáneos y requieren esfuerzos específicos, sea a nivel nacional, sectorial o corporativo.

Inserción internacional y acceso a mercados

Por otro lado, también se espera que la actividad resultante de las IED tenga una mayor orientación al comercio internacional que la de las empresas locales. Este no es el resultado esperado de las GI del Estado (salvo algunas pocas realizadas por empresas públicas), ya que esas inversiones se orientan mayormente a obras de infraestructura. Pero en el caso de la IED es esperable que el producto de las GI se inserte en las redes corporativas de las matrices y, a través de estas, también se relacione con terceros actores de importante presencia internacional, facilitando de esta manera el intercambio de bienes y servicios. Este resultado es evidente en el caso de la IED orientada a la explotación de recursos naturales para la exportación. En general, las GI también pueden tener derrames positivos en cuanto al acceso de nuevos mercados en el exterior si las exportaciones generadas a partir de las GI baja los costos de información sobre los nuevos mercados o facilita el aprendizaje de las demás empresas, tanto por un incremento en la competencia como por efecto demostración.

Pero, además de la mayor propensión a exportar, también las empresas transnacionales podrían tener mayor propensión a importar. Estas empresas podrían proveerse directamente de insumos desde la casa matriz o aprovechar sus vínculos con otras empresas para abastecerse en el exterior. Una situación de este tipo se configura en países como los del Caribe, que son receptores muy significativos de turismo, pero que en algunos casos observan a ese sector crecer como un enclave y no son capaces de extraer mayores derrames a la economía doméstica (Stewart, 2004).

La evidencia parece indicar que las ET tienden a exportar más para Argentina y para Brasil. Chudnovsky, López y Orlicki (2006) y Pinheiro y Moreira (2000) y De Negri (2003) verifican ese efecto; sin embargo, no encuentran evidencia de derrames sobre la capacidad exportadora de otras empresas relacionadas, en el primer caso, o estos serían muy pequeños, en el segundo (Hiratuka y Dias de

Araújo, 2006). En cuanto al desempeño comercial de las ET en Uruguay, Bittencourt, Domingo y Reig (2006a) encuentran que dichas empresas exportan más, pero no encuentran evidencia de derrames positivos. Debe tomarse en cuenta, no obstante, que esos resultados reflejan la actividad de todas las ET instaladas, estén o no asociadas a GI.

A la hora de considerar el papel de las GI en el comercio exterior, no solo son relevantes los efectos sobre los volúmenes de comercio, sino también cuál es su patrón de inserción comercial. Es relevante si las GI sirven para diversificar el conjunto de los bienes exportados y sus destinos. Asimismo es relevante el grado de incorporación tecnológica de los bienes comerciados. Si la GI se realiza para producir algún bien que no se producía antes en el país o se producía poco, es más probable que ayude a diversificar la matriz exportadora en cuanto a bienes.

En este sentido, Chudnovsky y López (2001) encuentran que el patrón comercial de las ET en el Mercosur se caracteriza por un importante peso del comercio intrafirma y por un patrón de comercio muy asimétrico, en el cual el contenido tecnológico de las exportaciones es muy inferior al de las importaciones.

Para el caso de Uruguay, Bittencourt et al. (2009) identifican dos tendencias marcadas de los noventa que se estarían profundizando en la última década. Por un lado, un importante aumento de las exportaciones de los productos primarios agrícolas y, por otro lado, una caída del peso de las industrias intensivas en trabajo. En este contexto, esas tendencias se habrían verificado de manera aún más profunda en el caso de las exportaciones de ET. Como contracara de este proceso de primarización se observaría una caída del peso de las exportaciones con mayor incorporación de tecnología por parte de las ET. (En el caso del agro, se ha debatido sobre el contenido tecnológico de las producciones y la *nueva agropecuaria* en gran escala, lo que afectaría su caracterización como sectores de productividad estancada y bajo contenido tecnológico.)

En cuanto a los destinos de las exportaciones de las ET, estas habrían acompañado las tendencias de las exportaciones totales uruguayas (Bittencourt et al., 2009). Se ha observado críticamente que las exportaciones globales de las ET no han contribuido a diversificar mercados, productos ni el contenido tecnológico de estos respecto a la situación y las tendencias de los noventa (Bittencourt et al., 2009).

Efectos macroeconómicos

La significación económica de las GI hace que sus efectos macroeconómicos no sean despreciables. Ellos se pueden ordenar según se trate de efectos *reales* o *monetario-financieros*.

Las GI tienen un efecto directo sobre el nivel de actividad del país receptor. Durante la etapa de implementación, pueden incrementar el nivel de inversión y el *stock* de capital, y durante las etapas de operación y mantenimiento contribuyen con su valor agregado al PBI doméstico y pueden aportar al flujo de importaciones y exportaciones. Cuando las empresas extranjeras repatrian utilidades, estarán incidiendo en la cuenta corriente. Al mismo tiempo, tienen un efecto macroeconómico indirecto, a través de su impacto sobre la inversión doméstica y sobre el nivel de actividad de sectores relacionados.

La inversión de las ET podría incidir en el crecimiento, ya que este tipo de empresas constituye una de las fuentes de capital más importantes en el mundo. Al transferir capital entre países podrían permitir atenuar los problemas de insuficiencia de ahorro que presentan muchos países subdesarrollados.

En algunos casos de GI, su aporte directo al PBI es realmente muy importante. Por ejemplo, en 2006 la inversión de UPM fue del entorno de 540 millones de dólares, lo que correspondió a más de 1% del PBI de ese año. Una vez en funcionamiento, en un año normal UPM aportaría un 0,6% del PBI uruguayo (Lagaxio, 2010). En el caso de Aratirí, la empresa prevé invertir más de 3.000 millones de dólares; el monto de la inversión en 2015 se acerca al 2% del PBI uruguayo. Además del impacto directo de la inversión, la actividad de la empresa le podría generar al Estado, según estimaciones del MIEM, un ingreso promedio de unos 600 millones de dólares al año durante los 15 que esté en funcionamiento el proyecto. Las exportaciones de la empresa se estima que sean de entre 1.500 y 2.700 millones de dólares al año, lo que podría llegar a representar cerca del 5% del PBI actual de Uruguay (Presidencia de la República, 2013).

En el caso de la IED (incluyendo GI y las inversiones que no son *grandes*), en la última década llama la atención su importante incremento. Mientras en los noventa la IED no llegó a representar más del 5% de la formación bruta de capital físico (FBKF) ni más del 1% del PBI del Uruguay, en los últimos años pasó a significar cerca del 10% de la FBKF y el 2% del PBI en el período 2000-2003,

y más del 30% de la FBKF y más del 5% del PBI en el período 2007-2008 (Bittencourt et al., 2009).

El efecto de la IED sobre el crecimiento es, sin embargo, uno de los temas más debatidos en la literatura económica. Más precisamente, subsiste el debate sobre la direccionalidad del efecto: ¿los aumentos de IED contribuyen al aumento del PBI o son los aumentos del PBI los que inciden para que se registre mayor IED?

La hipótesis que ve al crecimiento como uno de los determinantes fundamentales de la IED se denomina *IED conducida por el crecimiento* (*growth-driven FDI*). Esta hipótesis integra diferentes teorías sobre los determinantes de la IED y la estrategias de las ET (véase el apunte 1). Por otro lado se encuentran los enfoques que ven a la IED como un elemento que explica el crecimiento. Esta hipótesis se conoce como *crecimiento liderado por la IED* (*FDI-led growth*). En tercer lugar, dado que la IED y el crecimiento están interrelacionados, hay enfoques que consideran que existe un vínculo bidireccional. Esta hipótesis se denomina *efectos bidireccionales o retroalimentación crecimiento-IED* (*feedback fdi-growth*) (Caves, 1996).

Para analizar este tema, Bittencourt, Domingo y Reig (2006b) utilizan dos metodologías. En primer lugar analizan los movimientos conjuntos de la IED y el PBI para los países del Mercosur. En segundo lugar, analizan los datos en forma de panel de países. No hallan evidencia de que la IED genere crecimiento. Sus resultados parecen indicar, para la industria manufacturera en el período 1950-2004, que hay una relación de largo plazo estable entre PIB y IED, pero la causalidad no iría de la IED al PBI. Estudios recientes para otros países también encuentran que no hay efecto de la IED sobre el PBI o que tal efecto existe y es negativo, por lo que concluyen en general que la IED sigue al crecimiento (Chudnovsky y López, 2007). Antes de aceptar esa conclusión como definitiva, conviene tener presente que el rol del crecimiento del PBI como factor de decisión para la localización de inversiones extranjeras es muy limitado cuando, como es el caso de varias GI instaladas y por instalar en nuestro país, las nuevas plantas y equipos están totalmente orientados a producir para el mercado internacional. Esto sugeriría que deberían diferenciarse los efectos generales de la IED y los más específicos de las IED grandes.

A nivel macroeconómico, es también de gran importancia saber cuál es el efecto de las GI sobre otros componentes del PBI, en particular sobre la inversión doméstica. Dicho efecto podría ser positivo si se genera complementación entre ambos

tipos de inversión. Este fenómeno se conoce como *crowding in*. Sin embargo, también puede suceder que el efecto sea, por el contrario, de sustitución de la ID por IED. Este efecto se llama *crowding out*.

Podría generarse un efecto de *crowding in* cuando la IED se realiza en un sector con poco desarrollo y, al hacerlo, produce nuevos bienes o servicios para el mercado local o externo. En este caso aumenta la probabilidad de que los impactos sean beneficiosos sobre la formación de capital y se complementen con la inversión doméstica, ya que los productores locales seguramente carezcan de la tecnología o los conocimientos necesarios para realizar estas actividades (Reig, 2013). Aun si la IED se realiza en ramas donde ya participan varias empresas locales, también podría darse un efecto *crowding in* si la presencia de IED llevase a que las empresas domésticas aumentasen la inversión para ser más competitivas (Chudnovsky y López, 2007).

Sin embargo, también podría darse un efecto desplazamiento de la IED sobre la inversión doméstica (*crowding out*). Si la IED no contribuye a la formación de capital o desplaza ID, se estarían produciendo costos para la economía receptora que estarían poniendo en cuestión los beneficios de la IED. Esto podría suceder si la IED se realiza en ramas donde ya participan varias empresas locales y las ET las desplazan o favorecen su cierre (Agosin y Machado, 2005). Por otro lado, también podría suceder que la ID y la IED se estuviesen financiando en mercados financieros poco profundos y compitiesen por los recursos. De ser así, la IED podría desplazar a la inversión doméstica si los proyectos de inversión de las ET resultasen más competitivos. Si eso sucediera, los efectos positivos en el aumento de la formación de capital se verían limitados.

Varios trabajos empíricos han tratado de determinar cuál es el efecto preponderante de la IED sobre la ID. Borensztein, De Gregorio y Lee (1998) estiman modelos de crecimiento con datos longitudinales de 69 países de desarrollo medio o bajo entre 1970-1989 y hallan cierta evidencia de que la IED tendría un efecto positivo sobre la ID. Sin embargo, otros estudios, como el de De Mello (1999), al analizar 33 países entre 1970 y 1990, encuentran que el impacto no es homogéneo, sino que el efecto sustitución de la IED sobre la ID prevalece en el caso de los países desarrollados, mientras para los demás países predomina el efecto complementación.

Más recientemente Agosin y Machado (2005) realizaron estimaciones por separado para África, América Latina y Asia, considerando 12 países en

cada región en el período 1971-2000. Los resultados parecen indicar que el impacto fue neutral en Asia y África y de sustitución en el caso de América Latina. Los autores señalan que, entre las razones que llevan a este resultado para Latinoamérica, se destacaría la menor inversión en esta región en comparación con Asia y la menor selectividad a la hora de atraer IED.

Para nuestro país, Reig (2013) encuentra que la IED habría tenido un efecto directo positivo. Según dichos resultados, parece existir una relación de causalidad desde la IED hacia la inversión total. O sea que el impacto sobre la ampliación del capital sería positivo; sin embargo, el efecto de la IED sobre la inversión doméstica sería neutral en el largo plazo, y no se encuentra evidencia de externalidades macroeconómicas en ninguna dirección sobre la ID. Reig (2013) señala que estos resultados se relacionan con la baja inversión doméstica predominante en las últimas décadas, que implicaría una débil respuesta de las empresas locales ante la presencia de IED. En segundo lugar, el bajo desarrollo de encadenamientos con las ET. Y, en tercer lugar, la política de apertura poco selectiva hacia la IED.

También resultan relevantes los efectos de las GI como demandantes u oferentes de recursos escasos o costosos para el país, y de uso difundido en él. Este es claramente el caso del sector energético. En el caso de las inversiones recientes en la industria de la celulosa se observa que dicha actividad se ha incorporado como productor de energía eléctrica, ya que los equipos para generación eléctrica a partir de la biomasa residual de las papeleras generan más de lo que consume la planta. Las empresas papeleras han firmado contratos con UTE para la venta de energía al ente público. Según Lagaxio (2010), UPM le vendió a UTE 30 MWh aproximadamente en 2008 y Montes del Plata prevé venderle unos 70 MWh.

Una situación muy diferente se daría en el caso de Aratirí, que se conformaría como el principal demandante de energía eléctrica de Uruguay. Según las estimaciones de la propia empresa, el aumento en la demanda sería de 195 MW de potencia y un consumo anual de 1526 GWh/año, lo que representa aproximadamente un 20% de la demanda total de energía eléctrica en el país en 2011 (Zamin Ferrous, 2011). De hecho, UTE tendría que realizar inversiones específicas para atender el gran incremento de demanda que significaría el funcionamiento de Aratirí.

Otra repercusión importante de las GI es la que se observa en el plano fiscal (es decir, en la

capacidad del Estado para financiar la producción de bienes públicos). En este sentido, es necesario señalar que las GI recientes se han producido en el país al amparo de generosos beneficios tributarios. Por ejemplo, la planta de UPM-Botnia y el emprendimiento papelerero de la empresa Montes del Plata operan en el régimen de zona franca, que implica que el único tributo que aporten sean las cargas patronales de la seguridad social, por la plantilla de trabajadores uruguayos.

Algunos analistas han planteado que los incentivos fiscales fueron factores de importancia para la decisión de las empresas de localizar la planta en Uruguay, pero no es nada sencillo determinar exactamente qué habría ocurrido con esos proyectos de inversión si los incentivos no hubieran existido o hubieran sido menores. Los ingresos que el Estado deja de recaudar por ese y otros regímenes de promoción de la inversión son cuantitativamente significativos y en última instancia limitan la capacidad del Estado para mantener la inversión social y en infraestructura, y puede darse la paradoja de que se dificulte el mantenimiento y la ampliación de condiciones no tributarias que suelen considerarse factores de atracción de la inversión extranjera.

Para Uruguay no hay estimaciones de la renuncia fiscal que beneficia a las ET, pero sí de las

renuncias derivadas del régimen de promoción de inversiones, que también abarca a *beneficiarios* nacionales y en su definición más amplia incluye a las GI. Las exoneraciones del IRAE por los regímenes de zona franca y de promoción de inversiones equivalieron al 1,1 % del PBI en 2010. Si a esto se agregan las exoneraciones al impuesto al patrimonio a las empresas en zonas francas, dicho porcentaje habría llegado a 1,2 % (DGI, 2012). Sin embargo, para realizar una evaluación completa del nivel de la renuncia fiscal habría que incluir en las estimaciones las exoneraciones de otros impuestos y, además, los incrementos en la recaudación producidos por aumentos en la actividad económica generados por los encadenamientos, derrames y demás efectos indirectos de las inversiones consideradas. Las estimaciones sugieren que la renuncia de recaudación por los incentivos sería más que compensada por los aumentos de recaudación que esa inversión provoca al aumentar el nivel de actividad de la economía, pero existe espacio todavía para profundizar los trabajos que arrojan este tipo de resultados (Carrabajal et al. 2014).

Por último, las GI, si generan un importante ingreso de divisas a partir de sus exportaciones, pueden facilitar la apreciación del tipo de cambio, dando lugar a la llamada *enfermedad holandesa* que se describe más abajo.

APUNTE 2

INVERSIÓN PÚBLICA

Las GI del sector público merecen una consideración aparte. Suelen concentrarse en inversiones de infraestructura y en inversiones de empresas públicas. Si bien comparten elementos con las inversiones privadas, tienen algunos aspectos específicos que han sido abordados por la literatura económica. Una de las características centrales de la inversión pública (IP), ya señalada por Adam Smith (1958[1776]), es que una parte de la IP es realizada en actividades en las que el sector privado no invierte espontáneamente porque no le resulta rentable, o lo hace en forma insuficiente. De entre los elementos más debatidos en los últimos años se destacan el análisis sobre los determinantes de la inversión pública y el análisis sobre su eficiencia y su impacto sobre la inversión privada.

Sobre los determinantes de la inversión pública, el debate se ha centrado en la existencia de un sesgo ideológico, por el cual gobiernos de izquierda realizarían un mayor gasto público, y en la presencia de un ciclo político de la IP. Esta última hipótesis sostiene que, en los países con gobiernos

democráticos, las autoridades electas destinan más recursos a inversiones públicas en los períodos previos a las elecciones, de modo de incrementar sus posibilidades de mantenerse en el gobierno.

Diversos trabajos han tratado de analizar empíricamente los determinantes de la IP y si existe dicho ciclo político. Sturm (2001) analiza los determinantes de la inversión pública para 123 países en el período 1970-1988, utilizando una metodología de datos de panel. Según este autor, las variables relevantes para explicar la evolución de la IP serían el crecimiento del PBI, la inversión global y la ayuda externa, mientras que no encontró que sean significativas las variables de tipo institucional como la ideología o la cohesión política del gobierno.

Respecto a la existencia de un ciclo político en Uruguay, diversos trabajos han abordado este tema. Aboal et al. (2003) sostienen que en el caso uruguayo los gobiernos de mayoría tuvieron déficits fiscales menores que los gobiernos de coalición y que en la última mitad del siglo XX se constató la

existencia de ciclos políticos oportunistas. A una conclusión similar sobre la presencia de ciclos políticos del gasto público llegan Oddone (2005) y Arámbulo et al. (2012).

Pero el elemento más debatido en la literatura empírica sobre IP es su eficiencia y su impacto sobre la inversión privada. La preocupación sobre su eficiencia refiere a la relación existente entre los recursos destinados a realizar dicha inversión y el impacto final (sumando efectos directos e indirectos) que esta tendrá sobre el nivel de actividad económica. Dicho resultado final está relacionado con el efecto que tenga sobre la inversión privada, sea este de sustitución de una por otra (hipótesis de *crowding out*) o de complementariedad (hipótesis de *crowding in*), ya que si la IP produjese una reducción de la inversión privada, al sustituirla, el impacto sobre el nivel de actividad sería menor que si se produjera una complementación. Sin embargo, aun constatándose la hipótesis de sustitución, esto no necesariamente es negativo desde el punto de vista de la eficiencia de la IP. Si la sustitución fuera parcial, el impacto de la IP aún podría ser positivo si la inversión doméstica en su conjunto creciera y eso repercutiera positivamente sobre el nivel de actividad.

Holtz-Eakin y Lovely (1996) analizan el impacto de las inversiones públicas en infraestructura sobre el sector manufacturero. Dentro del conjunto de inversiones públicas, estas serían las más eficientes, al ser las que generan un mayor impacto directo, así como derrames y externalidades positivas que llevarían en general a un aumento de la productividad del sector privado. Según los autores, las inversiones en infraestructura provocarían una reducción en los costos del sector privado; pero, indirectamente, producirían un cambio de los precios de los factores, de los precios de los bienes intermedios, así como de la asignación de recursos entre sectores. Analizando el caso del Reino Unido, el efecto global que encuentran indicaría que las inversiones en infraestructura no aumentan la producción del sector manufacturero, pero sí la variedad de bienes que este produce.

Según Moreno et al. (2002), un aumento en el *stock* público de capital podría tener dos efectos. Por un lado, un efecto de corto plazo de reducción de costos del sector privado en un momento en que la economía tiene una restricción por el *stock* de capital privado. Pero, por otro lado, habría un efecto del largo plazo de reasignación de recursos en el cual el sector privado podría desear un menor nivel de capital. En este sector se produciría una menor inversión privada y, por lo tanto, la inversión pública tendría un efecto menor sobre la mencionada reducción de costos. El análisis de Moreno et al. (2002) para el caso español concluye que, si bien el efecto de corto y largo plazo de la inversión pública fue de aumento de la productividad privada, el efecto de largo plazo fue menor debido a la presencia de cierto nivel de sustitución de la inversión pública y privada.

Siguiendo esta misma línea de razonamiento Fujii et al. (2013) sostienen que la potencial reducción en la inversión privada producida por la IP no solo podría aumentar los costos del capital, sino que la ineficiente asignación de recursos producida generaría un efecto riqueza sobre algunos sectores de actividad, mientras otros experimentarían el efecto contrario.

Sin embargo, algunas de estas predicciones más negativas se formulan suponiendo economías en competencia perfecta. Dichos resultados podrían cambiar ante la presencia de supuestos más realistas, como la existencia de economías de escala y diferentes contextos institucionales (Holtz-Eakin y Lovely, 1996). Para analizar estos efectos, Cavallo y Daude (2011) llevan a cabo un análisis empírico con un panel de 116 países subdesarrollados entre 1980 y 2006. Según los autores, la inversión pública aumenta la productividad marginal del capital privado y puede llevar a potenciales efectos de complementariedad *crowding in*. Sin embargo, la presencia de instituciones débiles (altos niveles de corrupción o presencia de comportamientos buscadores de rentas) o restricciones de acceso al crédito pueden generar un efecto *crowding out*. Las restricciones al financiamiento son de particular relevancia cuando tanto la inversión pública como la privada tienen la misma fuente de financiamiento y esta está acotada. En tales casos, cuando se destina más financiamiento a un tipo de inversión, se reduce la disponibilidad para el otro. Los resultados de este trabajo indicarían que entre los países analizados predomina un fuerte efecto de sustitución entre ambas formas de inversión. Sin embargo, dicho efecto se revertiría en el caso de países con mejores instituciones y menores restricciones.

Recientemente Arámbulo et al. (2012), al analizar el caso uruguayo, encuentran un efecto de *crowding-out* de la inversión pública sobre la privada. Sin embargo, aun en el caso de que existan efectos de tipo *crowding-out*, esto no necesariamente es negativo. Por un lado, ha de considerarse el impacto global de la inversión pública sobre la inversión interna en su conjunto. Por otro lado, concluir que la inversión pública es indeseable incluso en un caso de sustitución parcial de la inversión privada por la primera implica una valoración negativa de la inversión pública *per se* o una preferencia general por la inversión privada.

No obstante, existen muchos casos en que la inversión pública es no solo deseable, sino imprescindible. La existencia de *bienes públicos*, como la inversión en infraestructura básica, hace que su provisión sea probablemente insuficiente si se deja a la libre iniciativa de actores privados según los incentivos del mercado. Además, sin una regulación adecuada, los mercados inducen a la búsqueda de beneficios de corto plazo a costa de la inversión de largo plazo, que es imprescindible para el desarrollo sustentable. La inversión pública tiene un papel fundamental a la hora de corregir las deficiencias del mercado en relación con el desarrollo de largo plazo (Chang, 2007).

Empleo

Creación de puestos de trabajo

Los efectos de las GI sobre el empleo dependerán crucialmente de su inserción en la estructura productiva, del tipo de mano de obra que demande, del tipo de impacto que genere sobre el nivel de actividad y de qué tipo de derrames sean los que predominantemente genere.

En general las GI tienen un impacto importante sobre el empleo en la etapa de *construcción o instalación*, cuando es habitual que las actividades más relevantes sean de construcción de infraestructura, que son intensivas en mano de obra. Sin embargo, en la etapa de operación y mantenimiento el nivel de empleo directo generado dependerá crucialmente del sector de actividad de la empresa y del modelo de negocios y las tecnologías utilizados, mientras el nivel de empleo indirecto generado dependerá mayormente de los derrames producidos.

En este sentido, los efectos de las GI sobre el empleo están directamente relacionados con los niveles de actividad producidos, en la propia empresa y en otras. Cuando las GI tienen por objetivo iniciar una nueva actividad productiva o ampliar una ya existente, crearán un conjunto de empleos directos. Sin embargo, para evaluar el efecto global habrá que considerar también los derrames horizontales. Si los efectos de una competencia incrementada llevan reducir los niveles de actividad de otras empresas, el efecto neto sobre el empleo podrá ser indeterminado o incluso claramente negativo. Por otro lado, también serán relevantes los derrames verticales. Los resultados no serán los mismos si los proveedores locales incrementan su actividad o si, por el contrario, se ven desplazados.

Sin embargo, aun en el caso de que los efectos directos e indirectos de las GI sobre los niveles de actividad e inversiones sean positivos, no necesariamente esto implicará un aumento en el nivel de empleo. Si las GI tuvieran como efecto incrementar el uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra, el efecto sobre el empleo podría ser negativo. Por otro lado, el efecto global podría provocar el aumento de la demanda de trabajo solo en un subgrupo de trabajadores. Por ejemplo, el efecto global podría ser de aumento de la demanda de trabajo calificado y de reducción de la demanda de mano de obra no calificada, lo que llevaría a un menor crecimiento del empleo y menores salarios relativos de este último grupo de trabajadores.

Dado que los estudios para Uruguay han mostrado que los efectos directos de la IED sobre los

niveles de actividad no han sido significativos, que más bien es el crecimiento del PBI el que ha atraído a la IED (Bittencourt, Domingo y Reig, 2006b) y que además el efecto indirecto de la IED sobre la productividad ha sido levemente negativo (Bittencourt y Domingo, 2006), el impacto sobre el nivel de empleo no resulta obvio.

Un elemento adicional a tener en cuenta respecto a los efectos de las GI en la creación de puestos de trabajo son los desequilibrios en los mercados de trabajo locales que puede causar la presencia de GI en localidades pequeñas. En estos casos suele observarse cierto desplazamiento geográfico de trabajadores durante las etapas de instalación. Sin embargo, una vez finalizadas las obras, puede producirse un excedente de mano de obra en el ámbito local que no necesariamente se ajustará de manera espontánea en el corto plazo. En estos casos, si no hay políticas específicas para atender este problema, puede observarse un aumento del desempleo local y el deterioro de las condiciones económicas de estos trabajadores y las condiciones sociales en la región.

Un ejemplo reciente en Uruguay en el que se observaron algunas de estas características es el de la industria de la celulosa. Según Lagaxio (2010), las actividades de la planta UPM-Botnia generan pocos empleos y de alta calificación. En UPM trabajan aproximadamente 400 trabajadores, a los que se suman 800 empleos indirectos generados por otras empresas. En el caso de Montes del Plata se prevé que se creen 350 empleos directos. Sin embargo, en este caso los riesgos sobre la migración y las condiciones de vivienda (es decir, la posible generación de asentamientos irregulares) fueron previstos para tomar medidas de mitigación.

En el caso de la inversión proyectada de Aratirí, según la evaluación de la propia empresa, se crearían 3150 empleos directos en la fase de construcción (2.500 de ellos en el complejo minero). Posteriormente, en la fase de operación, se crearían 1450 empleos directos (1.300 de ellos en el complejo minero). De estos 1450 trabajadores, un 4% sería personal gerencial, un 15% supervisores, 10% técnicos, 7% administrativos y 64% mano de obra especializada y general. En cuanto al empleo indirecto generado, la empresa estima que se crearían 3.400, 20.000 y 6.000 puestos de trabajo respectivamente en los tres años de la fase de construcción. La generación de empleo indirecto en la fase de operación sería de entre 13.500 y 18.500 puestos de trabajo (Zemin Ferrous, 2011).

Las demás GI privadas en el período tenían previsto generar menores niveles de empleo. Por

ejemplo, la inversión de la empresa Eface S. A., del sector de la industria química, previó crear unos 100 puestos de trabajo, y Los Piques S. A. -Weyerhaeuser, del sector maderero-forestal, unos 400 puestos de trabajo durante los primeros cuatro años de actividad (según base de proyectos de inversión aprobados de la COMAP).

En general, para evaluar la contribución de las GI al empleo deberían considerarse efectos directos e indirectos, y de corto y mediano plazo, estimando puestos de trabajo *netos* (o sea, deduciendo los puestos de trabajo en variadas actividades que se pierden por la GI). El cálculo del impacto neto de las GI sobre el empleo se vuelve más complejo cuantos más sectores puedan verse afectados negativamente por el emprendimiento, y cuanto menos detallada sea la información relativa al potencial de reasignación de la fuerza de trabajo.

Remuneraciones, desigualdad

Los efectos de las GI sobre los salarios dependerán fundamentalmente del tipo de mano de obra demandada y la evolución de los niveles de escolarización y calificación de la población económicamente activa. Si se demanda mano de obra no calificada, ello probablemente contribuya a reducir la desigualdad. Sin embargo, si se demanda más mano de obra calificada, probablemente se favorezca el incremento de la desigualdad.

Según Alves et al. (2010), el persistente aumento de la desigualdad en Uruguay durante los noventa y hasta el año 2007 se debió en forma importante al aumento de los diferenciales salariales por calificaciones y de los retornos de la educación terciaria. En otras palabras, entre quienes están ocupados, la distancia de las remuneraciones promedio de los no calificados y los calificados se agrandó, aun teniendo en cuenta la influencia de otros factores relevantes, y se amplió la expectativa salarial que podrían formarse los trabajadores con educación terciaria tras observar los salarios pagados en el mercado.

Estos podrían explicarse por aumentos de la demanda de trabajo calificado, resultantes de que los cambios tecnológicos dentro de las empresas requieren trabajadores con más formación en el sistema educativo y/o más experiencia laboral. Esta evolución se habría dado en un contexto en que los cambios en los niveles educativos de la fuerza de trabajo han sido muy pequeños, a diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de América Latina. Dicho de otro modo, la *oferta* de trabajadores

calificados no habría aumentado tan rápido como lo ha hecho la demanda de las empresas por ese tipo de trabajadores, razón por la cual las empresas estarían dispuestas a pagarles más para atraerlos y/o retenerlos.

El potencial efecto de las GI sobre la desigualdad de ingresos dependerá del tipo de demanda de trabajo que genere y de la eventual evolución de los niveles educativos de la fuerza de trabajo. En la medida en que las GI vayan acompañadas de una demanda de trabajo sesgada hacia el trabajo calificado y los cambios en los niveles educativos sigan siendo lentos, es de esperar que el efecto de las GI sea el de mantener o ampliar la desigualdad salarial.

Este potencial comportamiento de la demanda de trabajo de las GI no es algo fantasioso. Como ya fue señalado, según Lagaxio (2010), las actividades de la planta UPM (antes Botnia) generan pocos empleos y de alta calificación. Este dato no se encuentra aislado. Existe abundante evidencia empírica de que las ET demandan más trabajo calificado que las empresas locales y que pagan mayores salarios. Este diferencial salarial persiste aun cuando se controla por las características observables de los trabajadores.

La existencia de un diferencial salarial positivo para empresas extranjeras es un hecho estilizado tanto en las economías europeas como en Estados Unidos (Almeida, 2003). Utilizando datos a nivel de rama para Estados Unidos durante 1987-1992, Feliciano y Lipsey (1999) encuentran un diferencial salarial de entre 5% y 10% a favor de las empresas extranjeras. A un resultado similar llegan Girma et al. (1999) analizando el sector industrial del Reino Unido, aun controlando por productividad y tamaño de las empresas. Considerando los casos de México y Venezuela, Aitken et al. (1996) también encuentran un diferencial salarial a favor de las ET. Almeida (2003) llega a resultados similares para Portugal, aunque, a diferencia de los trabajos anteriores, observa los niveles educativos de los trabajadores y concluye que las ET tienen una fuerza de trabajo más educada y que pagan mayores salarios para todos los niveles de educación.

En un mercado competitivo no habría lugar para diferenciales salariales positivos en ET, a menos que los empleos o los trabajadores difieran en alguna característica observable o no observable (Görg et al., 2002). Los trabajos previos indicarían que los resultados se explican por características no observables de los trabajadores y/o por la presencia de mercados de trabajo imperfectos. De este modo, las características específicas de las ET podrían dar lugar a que paguen mayores salarios.

EL IMPACTO AMBIENTAL DE LAS GRANDES INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA

Las grandes inversiones en infraestructura son en general llevadas adelante por el Estado, por sí solo o en asociación con empresas privadas. Dentro de ellas se encuentran las inversiones en carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, redes ferroviarias, gasoductos, represas hidroeléctricas, líneas de transmisión eléctrica, obras de saneamiento, canales, etcétera.

Siendo un subconjunto dentro de las inversiones públicas, las inversiones en infraestructura podrían considerarse las favoritas de la mayor parte de los economistas.¹ Dicha preferencia se sustenta en la percepción de que dichas inversiones son las de mayor productividad entre las que realiza el Estado: generan derrames positivos hacia el resto de la actividad económica y tienen, en general, un efecto *crowding in* con la inversión privada (Cavallo y Daude, 2011).

Sin embargo, gran parte de los proyectos de GI en infraestructura suelen ser polémicos por sus impactos ambientales. La evaluación de dichos impactos resulta compleja, ya que no solamente hay que considerar los impactos de la construcción del proyecto sobre el medio ambiente, sino también el de las nuevas actividades que se harán posibles gracias a la nueva infraestructura. Un ejemplo son las inversiones en vías de transporte; entre otros efectos, ellas favorecerán la circulación de vehículos que emiten gases de efecto invernadero, o podrán potenciar producciones como la forestal o sojera, que tienen efectos ambientales controvertidos.

Típicamente, la evaluación del impacto ambiental de los proyectos en infraestructura debe considerar una gran variedad de aspectos. De entre estos se destacan los siguientes (OCDE, 2002; Fearnside, 2002): la deforestación o degradación de bosques, de manera irreversible cuando son bosques nativos; la contribución al calentamiento global, por incremento de la emisión de gases de efecto invernadero así como por la degradación de los ecosistemas que absorben estos gases; la acidificación del suelo; la eutrofización del agua, que implica alterar equilibrios de un ecosistema con nutrientes inorgánicos (como el nitrógeno), dando lugar a la superpoblación de

algunos seres vivos, como por ejemplo algas;² el drenado o modificaciones en el nivel de cursos o reservas acuíferas, y la inundación de zonas; el consumo de recursos naturales no renovables; la pérdida de biodiversidad; cambios en la calidad del aire y el agua; impactos visuales; impactos sonoros.

Los proyectos en infraestructura para el transporte suelen ser apoyados con el argumento de que son buenos para los negocios, el crecimiento económico y el empleo. Sin embargo, al mismo tiempo suelen generar una elevada demanda sobre los recursos disponibles, en términos de uso de la tierra, recursos no renovables (en particular energéticos), además de la contaminación del aire, la tierra y el agua. Sin considerar el problema de los gases de efecto invernadero, el sector del transporte es una de las mayores fuentes de emisiones de sustancias que causan la acidificación y la eutrofización del suelo y el agua y de daños a la vegetación (Lidskog y Soneryd, 2000).

Adicionalmente, la evaluación de este tipo de proyectos no debería desligarse del contexto institucional. En un país con una débil regulación ambiental, o con un Estado con baja capacidad de hacerla cumplir, es previsible que los impactos negativos sean más graves. Un ejemplo que ilustra este problema es mencionado por Fearnside (2002). En 1994 se completó la construcción de un gasoducto que atravesó el Parque Nacional Yasuni, en Ecuador. Debido a que la construcción del gasoducto permitió el acceso a áreas antes casi inaccesibles, una vez finalizada la obra la zona se vio invadida por ocupantes ilegales, a pesar de las señales, barreras y promesas del gobierno que anunciaban la prohibición de la entrada. El ejemplo expresa claramente la necesidad de contar con un marco institucional fuerte, así como la dificultad para prever los impactos en áreas protegidas o de baja presencia humana cuando se realizan proyectos que facilitan el acceso a esos lugares. Los casos de las áreas protegidas y las lagunas costeras del este de Uruguay deberían requerir este tipo de consideraciones.

1 Un cuestionamiento a este punto de vista puede encontrarse en Leduc y Wilson (2012).

2 Un proceso de este tipo fue detectado en 2013 en algunos afluentes del río Santa Lucía, de donde se extrae el agua que abastece a la ciudad de Montevideo.

Las empresas extranjeras podrían tener mayores costos de búsqueda y por lo tanto estar dispuestas a pagar más para retener a sus empleados. También podrían pagar mayores salarios si fueran más propensas a gastar en capacitación de sus trabajadores, si tuvieran menos poder frente a los sindicatos o simplemente si fueran más rentables. Esta mayor rentabilidad se podría explicar por el acceso de las filiales a las llamadas *ventajas de propiedad* (véase el

apunte 1). Ello podría explicar el acceso de las ET a activos específicos de la empresa que les otorguen alguna ventaja tecnológica o mejor acceso a capitales que las empresas locales (Caves, 1996). Una combinación de estos elementos podría dar lugar a un comportamiento de tipo *rent sharing*, en el que las ET serían más rentables, invertirían más en capital humano específico a la empresa y pagarían mayores salarios (Görg et al., 2002).

Algunas dimensiones políticas y sociales de las GI

Hasta aquí se han discutido diversos impactos de las GI relacionados con dimensiones clásicas de análisis económico. En este apartado nos proponemos revisar brevemente posibles impactos de las GI sobre algunas dimensiones que denominamos de manera genérica como *socio-políticas*. Estas abarcan las posibles alteraciones de principios básicos como el de igualdad ante la ley, las cuales pueden producirse durante el proceso de recepción de grandes inversiones, así como también los aspectos relacionados con las capacidades de decisión y participación política autónoma de las comunidades que habitan el espacio receptor de la inversión y, finalmente, algunos posibles impactos en lo que denominamos genéricamente *dimensiones culturales* y se refieren principalmente a hábitos y costumbres de comunidades locales.

Los debates en torno a los impactos sociales y los posibles conflictos han abarcado muy diversas dimensiones. Por un lado existen los clásicos debates de corte dependentista que tomaban como unidad de análisis los Estados-nación y se enfocaban en el estudio del efecto de la IED sobre la soberanía nacional. Ese fue un debate principalmente sociológico sobre el efecto de la IED en la dependencia de las fuentes de capital de los países subdesarrollados y los conflictos a ello asociados. La evidencia empírica sobre los efectos de la IED y la inversión local muestran resultados contradictorios sobre el efecto del capital extranjero (Firebaugh, 1992 y 1996; Dixon y Boswell, 1996). Si bien ese enfoque ha perdido presencia en la literatura académica y los efectos de las grandes inversiones extranjeras se miden hoy con relación a su impacto en otras dimensiones sociales y políticas, existe en la literatura no especializada un concepto generalizado de conflicto asociado a la relación asimétrica entre los inversores y el país o la región que recibe la inversión, que puede leerse en términos de dependencia.

Por otra parte, algunos trabajos relativamente recientes analizan los conflictos sociales como un problema institucional que afecta la conformación de instituciones eficientes (Acemoglu, 2003) o las capacidades de crecimiento y desarrollo de los países (Rodrik, 1999; Benhabib y Rustichini, 1996). En esos trabajos el conflicto se considera, o bien como resultado de fallas de coordinación, o bien como una manifestación de la mala calidad de las instituciones, que hace que no se alcancen tasas

adecuadas de inversión para sostener el crecimiento. Asimismo, ante un *shock* externo como el que puede producir una GI, estos trabajos consideran que el conflicto surge de la inadecuación de las instituciones existentes para recibir tal inversión.

A diferencia de esos antecedentes, en este trabajo consideraremos el conflicto como un emergente propio de diferentes formas de interacción y no como fruto de una falla institucional. Se trata de revisar una pregunta simple, que refiere a la aparición de conflictos asociados a intereses diferentes entre colectivos sociales ante la realización de GI, y cómo el conflicto repercute en formas continuas de cambio social. Hay algunos antecedentes para América Latina de trabajos no académicos que siguen un abordaje similar, asumiendo el conflicto como una situación propia del cambio social, y que se orientan también por la noción de *desarrollo humano* como expansión de libertades que guía este Cuaderno (OXFAM, 2008). Esto, desde luego, no supone desconocer que la expansión de conflictos sociales puede limitar las posibilidades de desarrollo, en particular los conflictos violentos, pero ellos no son producto de una falla institucional sino del propio proceso de cambio social y, de hecho, el conflicto se asume como necesario para tal cambio (Coser, 1957).

Vale mencionar que hay dimensiones culturales de los conflictos en torno a las inversiones que no serán tratadas aquí. Si bien algunos trabajos recientes discuten cómo los medios de comunicación transmiten representaciones diferentes de los países o empresas que llevan adelante la inversión y cómo eso puede afectar al conflicto suscitado por ella (Pakkasvirta, 2008), existe para el caso uruguayo muy escasa acumulación sobre posibles impactos culturales de las grandes inversiones.

Igualdad ante la Ley y calidad de los contratos

Una percepción más o menos sistematizada en argumentos basados en evidencia empírica sostiene que las GI extranjeras implican en la mayoría de los casos una pérdida o cesión de derechos del Estado y los ciudadanos del país receptor a favor de la o las empresas inversoras.¹⁷ En este aspecto, como en todo lo anterior, vale destacar la importancia de

17 A modo de ejemplo, véase la argumentación a favor de anular el contrato entre el Estado uruguayo y la empresa Montes del Plata: <<http://www.observatorio-minero-del-uruguay.com/2012/09/proteccion-de-inversiones/>>.

LA CIUDADANÍA Y LA DEFINICIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD DE LAS GRANDES INVERSIONES

El presente Cuaderno define las grandes inversiones a partir de criterios que incluyen: 1) sus impactos económicos y sociales de corto plazo, tomando el corto plazo porque estos horizontes plantean desafíos particulares a la sociedad y a la política pública; 2) la acumulación de activos físicos que repercuten en impactos ambientales. Estos dos criterios dan cuenta a su vez de un par de aspectos. El primero es que las inversiones se asientan en determinados territorios, con poblaciones específicas que tienen modos de vida y costumbres particulares y relaciones establecidas con el lugar. El segundo refiere a que las inversiones, en particular las extranjeras, se concentran fundamentalmente en recursos naturales. El informe plantea también que la bondad o los efectos negativos de los impactos no están dados a priori, sino que dependen de las políticas de regulación y políticas públicas asociadas.

Desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable que guía el informe es posible afirmar que los dos aspectos mencionados y los desafíos de política pública que plantean están contenidos en el concepto de sustentabilidad, que refiere a la necesidad de considerar permanentemente en un plano de igualdad y de influencia mutua las dimensiones sociales, ambientales y económicas de todas las iniciativas asociadas a procesos de desarrollo. Cómo se entiende la articulación entre estas tres dimensiones y el énfasis que se le da a cada una determinan miradas muy diversas sobre la sustentabilidad.

A los efectos de analizar esta distinción cito una definición de sustentabilidad que resume el desafío que esta plantea a los seres humanos en su vida cotidiana:

La sustentabilidad se define como la habilidad de la humanidad para vivir dentro de los límites del ambiente físico, ahora e indefinidamente hacia el futuro.⁽¹⁾

Resolver cómo vivir en esos límites implicará respuestas muy diferentes según las concepciones predominantes de la relación de los seres humanos con la naturaleza, pero también de los imaginarios sobre el bienestar y la felicidad, sobre aspiraciones individuales y colectivas y sobre los procesos de decisión en relación con bienes colectivos. Como argumenta John Robinson, alcanzar una sociedad sustentable no es tanto un tema científico como de decisiones humanas que tienen que ver con visiones y valores. La ciencia puede ayudar a implementar respuestas, pero solo una vez que la sociedad haya respondido a los problemas que la sustentabilidad plantea, tomando decisiones sobre las formas de vida a consolidar y proyectar hacia el futuro, y lo haya hecho de manera democrática.⁽²⁾

Esta visión implica reconocer que la sustentabilidad es un concepto en disputa, lo que explica la diversidad de enfoques

que conviven y que reflejan concepciones muy diversas sobre la relación de los seres humanos con la naturaleza, pero también de los seres humanos entre sí y con su entorno material e inmaterial. Como vimos, la articulación entre lo social, lo económico y lo ambiental es el factor determinante de la sustentabilidad. Esto quiere decir que las decisiones que se tomen respecto a modos de satisfacer necesidades o de buscar el bienestar deben estar informadas por el impacto que las distintas opciones van a tener en cada una de esas dimensiones.

Observando lo que ocurre en la práctica, es posible afirmar que en general predomina la consideración de la dimensión económica, con atenciones sobre su impacto social y rara vez sobre el ambiental. Del informe surge que la consideración que predomina en torno a las GI es su impacto en el crecimiento económico, en la generación de empleo, en la macroeconomía. Cómo inciden estas inversiones en procesos sociales y ambientales se analiza en términos de consecuencias negativas o externalidades pasibles de ser contrarrestadas con medidas de mitigación. Estas consecuencias y externalidades, sin embargo, pueden incluir fenómenos como el aumento de la prostitución infantil y la violencia doméstica, el surgimiento de sentimientos negativos hacia trabajadores/as extranjero/as,⁽³⁾ el desplazamiento de poblaciones, pérdida de la biodiversidad, deterioro de la calidad de los suelos, los ecosistemas y el agua, aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, impactos negativos en la salud de la población,⁽⁴⁾ entre otros.

La gravedad de estos fenómenos implica que no pueden ser considerados como impactos a analizar de manera separada, sino como parte de la evaluación primaria sobre la pertinencia o no de la aprobación de determinadas actividades en ciertos territorios. Esto requiere definir colectivamente, entre el Estado y la sociedad organizada, qué se entiende por sustentabilidad y en qué medida esa concepción se ve afectada por la posible puesta en marcha de determinadas inversiones.

¿Por qué es importante hablar de elaboración colectiva del concepto y de toma de decisiones democráticas en relación con opciones de sustentabilidad? Lo es porque sobre cada una de las dimensiones que la integran existen visiones diversas y muchas veces contradictorias. No ponerlas en debate implica que la visión dominante se impone, con la consecuencia de que sectores numéricamente significativos de la población se sienten excluidos, pero además sus saberes y experiencias asociados a los territorios de referencia se desaprovechan al momento de elegir los cursos de acción que puedan resultar más favorables. Esto es sustancial ya que, como plantea Robinson, “la sustentabilidad es fundamentalmente un asunto del comportamiento humano y negociación sobre futuros preferidos, bajo condiciones de profunda contingencia e incertidumbre.”⁽⁵⁾

En este sentido, las poblaciones asentadas en los lugares de posible instalación de grandes inversiones son actores fundamentales en la definición de su viabilidad tanto en el corto como en el largo plazo, que es, en definitiva, el plazo que debe ser tenido en cuenta en una perspectiva de sustentabilidad.

Ana Agostino

Defensora del Vecino, Intendencia de Montevideo
Doctora en Estudios del Desarrollo,
Universidad de Sudáfrica

⁽¹⁾ G. MARTINE y M. VILLARREAL, «Gender and Sustainability: Re-assessing Linkages and Issues», diciembre de 1997, <<http://www.fao.org/sd/wpdirect/wpan0020.htm>>.

⁽²⁾ J. ROBINSON, «Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development», en *Ecological Economics*, vol. 48, 2004, pp. 379-380, <<http://ipidumn.pbworks.com/f/SquaringtheCircleSustainableDevelopment.pdf>>.

⁽³⁾ Además de las referencias incluidas en el informe, véase *El Observador* del 28 de marzo de 2011 (<<http://www.el-observador.com.uy/noticia/110967/planes-para-evitar-prostitucion-infantil-en-conchillas/>>), sobre el aumento del comercio sexual en general y de explotación de menores en torno a la planta de Fray Bentos; *Caras y Caretas* del 2 de noviembre de 2013 (<<http://www.carasycaretas.com.uy/aclarando-dijo-el-oscar/>>) y la actitud frente a trabajadores extranjeros en Montes del Plata.

⁽⁴⁾ A. AGOSTINO. «Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay. La importancia de lo local», Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁽⁵⁾ *Ibíd.*, pp. 379-380.

la cautela, el análisis del caso específico y la relevancia de los márgenes de acción para la política pública. No obstante, como se ha mencionado, no se conocen durante este período propuestas de GI rechazadas por aspectos de regulación económica, laboral o ambiental. Ello no permite inferir nada con certeza, pero sí sugiere indagar si ello puede estar indicando una búsqueda irrestricta de inversión, que a priori ofrezca beneficios a las empresas extranjeras sin las adecuadas contrapartidas y mecanismos de regulación.

En tal extremo, se estaría violentando el principio de igualdad ante la Ley, dado que a los grandes inversores privados se les otorgarían beneficios especiales en comparación con otros —en el caso uruguayo, en particular, con inversores nacionales—. Esa perspectiva se condice con algunas críticas a los contratos firmados por el Estado uruguayo con inversores extranjeros privados. Probablemente una de las más duras fue realizada desde el Ministerio Público y retomada por movimientos ambientalistas. Según manifestó el Dr. Enrique Viana —fiscal de Corte—, en la iniciativa mencionada sobre los contratos de empresas de papel y celulosa, así como también respecto a la minería de gran porte, la modalidad de contratos que ha firmado el Estado uruguayo, por su secretismo y por las leyes en que se ampara la promoción de inversiones, significan un cheque en blanco para los inversores.¹⁸

¹⁸ <<http://www.observatorio-minero-del-uruguay.com/2012/11/megamineria-en-uruguay-iv/>>.

Esta crítica sobre las características de los contratos y los privilegios que ellos otorgan a los inversores no es, desde luego, compartida por autoridades del gobierno, y de hecho los actos legales interpuestos fueron desestimados. No obstante, considerando los puntos de partida de este Cuaderno respecto al desarrollo humano sustentable y la importancia de las políticas públicas, parece relevante extraer aprendizajes para la administración de este tipo de conflictos en la sociedad nacional.

Una lección que parece obvia es la relevancia de contar con mecanismos jurídicos que habiliten formas de participación y cuestionamiento. En tal sentido, Franck (2007) formula una interpretación jurídica que parte de interpretar el conflicto como un aspecto necesario y eventualmente positivo para el cambio, y propone que el marco jurídico ofrezca elementos para administrar los conflictos inherentes a los procesos de inversión. La idea es que un adecuado marco legal permitirá una mejor resolución de los conflictos y así promoverá la recepción de nuevas inversiones que podrán tener mayor impacto positivo en el desarrollo.

Por otra parte, un aspecto legal muy importante, y que hace también al principio de igualdad ante la Ley, es el cumplimiento de la legislación laboral nacional por la firma inversora. Por ejemplo, el contrato firmado entre la República Oriental del Uruguay y Montes del Plata establece que, en caso de el que la empresa no alcance el porcentaje mínimo de mano de obra nacional (75 %) exigido por la normativa de las zonas francas, se amparará

en la excepción prevista en la misma normativa y se le permitirá ampliar el porcentaje de mano de obra extranjera. La conflictividad laboral durante la construcción de la planta ha sido intensa y con varios episodios, en torno al porcentaje de mano de obra extranjera empleada y la excepción a la que se acogía la empresa y por temas de seguridad laboral. Durante el año 2012, el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Afines (SUNCA) denunció que en algunos casos, como el de los andamistas, para los que se estimaba que la empresa pretendía contratar entre 80 % y 90 % de mano de obra extranjera, la excepción otorgada a Montes del Plata no estaba justificada.

Tras algunas fallas en la seguridad laboral en el año 2012, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social anunció que incrementaría las inspecciones sobre la obra, donde se reconocieron problemas con el control de las empresas subcontratistas. Luego de que el conflicto se reavivara meses después, se acordaron nuevas condiciones de trabajo en las que se preveía la detención de las obras en el momento en el que se constataran riesgos para la salud de los trabajadores y que una auditoría investigara la idoneidad de los obreros extranjeros.

Impacto en las comunidades locales

Existen impactos específicos sobre las comunidades locales radicadas en el territorio donde se instala físicamente la nueva inversión.¹⁹ Por ejemplo, se ha señalado que muchas veces las GI implican grandes obras de construcción que se ubican en puntos distantes de las grandes regiones metropolitanas y cerca de comunidades locales que ya tienen problemas de acceso a servicios sociales —salud, saneamiento, educación— y vivienda, lo que puede llevar a agravar problemas preexistentes. En Uruguay, esos problemas han sido tomados por la prensa en relación con fenómenos de sobrepoblación en el momento de la construcción.²⁰

Se ha señalado también que ese tipo de problemas se ve agravado por un desfase entre el inicio de la obra y la implementación de programas sociales públicos o de las propias empresas inversoras. En ese punto aparece reiteradamente

la necesidad de formación de cuadros de gobierno local para manejar este tipo de impactos.

También se han destacado los problemas de violencia y abuso asociados con la radicación masiva de contingentes humanos en localidades pequeñas por el período que dura la obra civil para el nuevo emprendimiento. Estos problemas afectan principalmente a grupos vulnerables, como mujeres y niños, y en ocasiones se traducen en formas de violencia o abuso contra ellos.

Si bien todas estas dimensiones sociales, así como otras de carácter ambiental, aparecen en la discusión pública, en el discurso de grupos de la sociedad civil organizada y también en la prensa, no es sencillo encontrar evidencia de investigación sobre estos aspectos y menos aún para las experiencias recientes de GI en Uruguay.

En el ámbito internacional sí existe evidencia reciente sobre problemas de violencia sexual en grandes obras. Un estudio llevado adelante en 2009 por la organización Childhood Brasil relevó de manera directa la percepción de trabajadores participantes en grandes obras civiles en diversos puntos de ese país. Ese estudio, que define la violencia sexual contra menores de edad como una «violación gravísima de los derechos humanos fundamentales», no tiene una postura contraria a las grandes obras o a las grandes inversiones en sí mismas, sino que se enfoca en la convergencia de la acción de diferentes actores para regularlas, mitigar sus impactos negativos y aprovechar sus potencialidades positivas. Se entiende por *convergencia* la articulación de diversos mecanismos que pueden estar orientados a diferentes fines específicos, pero que deben considerar medidas para enfrentar los problemas de explotación sexual infantil-juvenil.

En ese marco se prevé una metodología de intervención que busca trabajar tanto con la comunidad local donde se recibe la GI como con el contingente de trabajadores que participan de la obra y que se desplazan de manera más o menos transitoria a dicha comunidad. Para organizar ese tipo de acciones, ese trabajo recogió una serie de sugerencias organizadas por preguntas orientadoras, que se recogen aquí en la tabla 6.

Como se mencionó más arriba, no fue posible identificar antecedentes de investigación sobre problemas similares en las obras de las GI en Uruguay.²¹ Se trata sí de un problema reconocido a

19 <<http://www.lr21.com.uy/economia/455581-conchillas-habra-trabajo-tambien-sobrepoblacion>>, <http://www.guayubira.org.uy/plantas_de_celulosa/impactos-sociales-y-ambientales-de-las-fabricas-de-celulosa/>.

20 <<http://www.lr21.com.uy/economia/455581-conchillas-habra-trabajo-tambien-sobrepoblacion>>.

21 Hay una significativa acumulación sobre la problemática de la explotación sexual y prostitución en Uruguay (Musto y Trajtenberg, 2011), que abarca

Tabla 6. Medidas para enfrentar la explotación sexual de niños y adolescentes

¿Qué medidas deben tomar los gobiernos —nacional, municipal y local— al inicio de las grandes obras para evitar el abuso sexual infantil?	¿Cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden fiscalizar la realización de las grandes obras y el posterior cumplimiento de las normas ambientales?	¿Cómo asegurar que los trabajadores de las grandes obras tengan entre sus derechos el acceso a tiempo de ocio, visitas a las familias y educación sobre problemas de violencia sexual?	¿Qué responsabilidades adicionales deberían ser atribuidas a los inversores en el marco de grandes obras para enfrentar problemas de abuso sexual infantil?
• Incluir en el marco regulatorio la exigencia de fondos para tratar estos problemas en inversiones públicas o privadas. • Programas de calificación de funcionarios públicos en diferentes niveles de gobierno. • Planear todas las etapas de las Gl. • Estar presente en el territorio en el momento de la obra. • Realizar un diagnóstico social propio, fortalecer los servicios sociales en la comunidad antes del comienzo de las grandes obras. • Rendir cuentas a la comunidad y favorecer el acceso de veedores locales a la información. • Desarrollar estrategias efectivas de comunicación que informen sobre los impactos de la obra.	• Crear espacios de participación durante toda la etapa de la inversión. • Exigir apoyo de las empresas inversoras para desarrollar proyectos de control social. • Dar seguimiento a las acciones de compensación y mitigación de impactos. • Elaborar indicadores de seguimiento. • Realizar un monitoreo constante de la obra y sus impactos en la comunidad. • Capacitar a la comunidad. • Realizar trabajos preventivos en el territorio. • Asegurar la participación de diversos actores sociales.	• Limitar y controlar subcontrataciones. • Fiscalizar las condiciones de trabajo. • Garantizar el derecho del trabajador a la convivencia con la familia. • Calificar mano de obra local previamente al inicio de la obra (a cargo de la empresa inversora). • Establecer criterios mínimos de habitabilidad en el lugar donde se alojen los trabajadores. • Prever los costos de programas de convivencia o visitas a la familia. • Realizar campañas continuas entre los trabajadores sobre problemas de explotación sexual infantil. • Formar grupos de trabajo con participación de diferentes niveles jerárquicos para trabajar estos temas.	• Priorizar la contratación de mano de obra local. • Incluir como responsabilidad de la empresa programas de capacitación y sensibilización. • Asegurar que estas acciones lleguen a todos los trabajadores empleados por diferentes subcontratantes. • Asegurar que las condiciones de trabajo sean garantizadas por todos los subcontratantes. • Trabajar en asociación con organizaciones locales. • Destinar fondos específicos para el desarrollo de programas preventivos y la previsión de mecanismos compensatorios.

FUENTE: ADAPTACIÓN A PARTIR DE CHILDHOOD BRASIL 2012: 15-19.

priori por las autoridades locales,²² previsto incluso en estudios de impacto ambiental de estas inversiones (EcoMetrix, 2010). Sin embargo, es difícil encontrar información documental, más allá de notas de prensa o testimonios puntuales, principalmente referidos a la expansión de la prostitución en

la zona de las grandes obras.²³ En ese contexto, son pocos los informes que existen tanto sobre violencia sexual como sobre abuso de menores.²⁴

Si se leen las acciones de vinculación y cooperación con la comunidad previstas por Montes del Plata²⁵ y por Aratirí,²⁶ puede apreciarse

tanto explicaciones sobre los mecanismos de ingreso a situaciones de explotación como el análisis de experiencias concretas (Rostagnol, 2007). Existen también trabajos sobre los avances en política pública para el tema (Inmujeres, 2010) y trabajos recientes sobre la percepción de diferentes colectivos sobre la prostitución, la explotación sexual y, más en general, la representación de género (Dilacio et al., 2012; Martínez, 2012; Rostagnol, 2011). En esos trabajos se podría indagar eventuales relaciones y tal vez medidas de política para la prevención de situaciones de abuso asociadas a los movimientos poblacionales y los cambios económicos que generan las grandes inversiones, pero eso sería motivo de otra investigación.

22 <<http://www.laprensa.com.uy/index.php/nacionales/3614-estudia-el-impacto-que-causara-montes-del-plata>>.

23 <<http://minisjeremias.wordpress.com/2009/11/27/segun-martha-pelloni-cruzan-chicas-para-prostituir-las-en-botnia/>>, <http://www.elecodigital.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=396%3Apreocupacion-aumentos-de-casos-de-hiv-por-prostitucion-clandestina-en-carmelo-y-nueva-palmira&catid=8&Itemid=113>, <http://www.montevideo.com.uy/noticias_44987_1.html>, <<http://www.infobae.com/notas/322337-Aumento-la-prostitucion-en-Fray-Bentos-por-Botnia.html>>.

24 <<http://www.carasycaretas.com.uy/no-es-solo-berlusconi/>>.

25 <http://www.montesdelplata.com.uy/prensa/pdf/llamado_mdp.pdf>.

26 <<https://www.aratiri.com.uy/sustentabilidad/plan-de-gestion-social-y-responsabilidad-social-empresarial/>>.

que ellas se orientan a la generación de lazos con la comunidad, la demanda de empleo local y la elaboración de programas de salud, entre otros. Junto con lo que los agentes inversores proponen en sus estudios de impacto y planes de inversión, parecería viable la convergencia de acciones para mitigar impactos negativos, como la violencia sexual o la prostitución en condiciones de explotación.²⁷ Sin embargo, parecería que no existe la necesaria confianza entre los agentes, en particular entre activistas e inversores. De ser así, una vez más la acción pública, con base en la preparación de cuadros formados como articuladores, parece fundamental.

Por otra parte, en lo que refiere estrictamente a los impactos sobre las comunidades locales, los hay también positivos. Ejemplo de ellos es el aumento de la conectividad de GI en obras públicas —por ejemplo, el tendido de fibra óptica para telecomunicaciones—. Asimismo, las GI privadas que demandan inversiones públicas en caminería o saneamiento pueden tener impactos positivos en las comunidades locales. También pueden promover la creación de nuevos espacios educativos, la ampliación de la oferta cultural y la expansión de los servicios de salud. En concordancia con lo destacado en este Cuaderno, ello dependerá críticamente de las formas de regulación de las GI, no de las GI en sí mismas.

Además, como se ha intentado destacar en esta sección a partir de los problemas de abuso de menores, los impactos dependerán también de la posibilidad de hacer converger esfuerzos en acciones concretas que se definan en un plazo adecuado anterior a la realización de la GI. Ese modelo de articulación de la acción pública, la acción de la sociedad civil organizada y la acción de las empresas ha sido desarrollado en diferentes ámbitos; entre ellos, en trabajos de análisis de impacto de emprendimientos mineros (Petrova y Marinova, 2012).

Recursos naturales y medio ambiente

Las GI necesariamente mantienen una relación difícil con los recursos naturales y el medio ambiente. Por su propio tamaño, y teniendo en cuenta la forma en que fueron definidas para este Cuaderno, las GI representan la posibilidad de saltos importantes en el consumo de recursos y el potencial de deterioros en la calidad ambiental. A través de regulaciones e institucionalidad apropiadas podría intentarse controlar y llevar los efectos a los niveles mínimos que permita la tecnología de cada proyecto, o incluso inducir a que se apliquen paquetes tecnológicos diferentes de los originalmente previstos. Sin embargo, no es concebible un escenario en que las GI se lleven adelante sin ocasionar alteraciones significativas del medio natural. En efecto, cuando la explotación de ciertos recursos globalmente escasos o de trabajoso acceso es precisamente la razón principal de la inversión, la propia conveniencia de esta debería examinarse de manera crítica desde una perspectiva de DHS, ya que incluso con regulaciones eficaces la riqueza del país y el medio ambiente podrían deteriorarse a niveles no deseables.

Luego de los trabajos señeros de Jeffrey Sachs y Andrew Warner (de 1995 y de 2001) se han multiplicado los estudios que procuran constatar —o condicionar a ciertos procesos— una relación inversa entre crecimiento y la abundancia de recursos naturales (o de capital natural), extendiendo esas consideraciones a otras expresiones del desarrollo, como la desigualdad y el bienestar humano. Esto se refiere a lo que la literatura sobre desarrollo económico identifica con la *maldición de los recursos naturales* (*the curse of natural resources*).

Van der Ploeg (2011) hace una revisión muy atenta de la literatura internacional e identifica ocho argumentos que sustentan la hipótesis más general de la *maldición*:

1. La bonanza de recursos induce la apreciación del tipo de cambio real, el declive de los sectores productores de bienes exportables, la expansión de los productores de bienes y servicios no transables internacionalmente (desindustrialización) y la contracción productiva luego del *boom* inicial. Se ha identificado a este proceso como la *enfermedad holandesa*, dado que fue el inicialmente seguido por ese país ante el descubrimiento de petróleo en el

27 Para el caso de Montes del Plata, hubo un proyecto de relacionamiento con la comunidad cuyo nivel de concreción no se pudo conocer. Se trató de una propuesta de integración de diversas actividades en un centro local que, desde una perspectiva social, ambiental y productiva, y con aportes de la empresa Montes del Plata, permitiría elaborar un plan integral para el aprovechamiento de la GI proyectada por esa empresa (Bianchi y Zagarzazú, 2011).

IMPACTOS DE GRANDES INVERSIONES: UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL DESDE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

Las grandes inversiones con significativa acumulación de *activos físicos*, como se definen en el presente Cuaderno, suelen comportar una importante intervención en el territorio. Esto de por sí implica fragmentación territorial, impactos paisajísticos, afectación de recursos naturales, y cambios en el funcionamiento de las estructuras y los procesos ecológicos que pueden afectar los beneficios (o servicios) que diversos agentes extraen del ecosistema intervenido. Estos beneficios se obtienen a partir de los servicios ecosistémicos (SE) (Daily, 1997).

Ejemplos de efectos de la fragmentación son los impactos en las dinámicas poblacionales de las especies que puede tener la construcción de una carretera, o en la calidad del agua como consecuencia de la construcción de una represa que afecta la dinámica hidrológica de una cuenca. Estas inversiones pueden alterar el comportamiento de los procesos y estructuras ecológicas del lugar, lo que tiene consecuencias, directa o indirectamente, sobre los SE provistos a los habitantes a distintas escalas territoriales. Otros ejemplos pueden resultar de diferentes intervenciones humanas que alteran el paisaje, como fábricas, molinos de viento, etcétera.

Por otro lado, las grandes inversiones adicionan capital físico y humano a los SE disponibles en cierta locación, lo que permite a diferentes grupos de agentes obtener beneficios que de otra forma no serían provistos. A modo de ejemplo, la instalación de plantas de generación de electricidad permite el suministro de energía eléctrica a los hogares; asimismo, las plantas cementeras permiten el desarrollo de la construcción de viviendas e infraestructuras.

El desarrollo conceptual de la relación entre bienestar humano y naturaleza se remonta a mediados del siglo XIX (Mooney y Ehrlich, 1997). El término *servicios ecosistémicos* que se emplea en la actualidad fue acuñado por Ehrlich y Ehrlich (1981) y tiene su origen en el concepto de *servicios de la naturaleza* —entendidos como el valor social de los beneficios de los ecosistemas propuesto por Westman (1979)—. Sin embargo, no fue hasta finales de la década de los noventa, tras los trabajos de Daily (1997) y Constanza et al. (1997), que el concepto de SE irrumpió tanto en la literatura académica como en la agenda política.

Así, en el año 2001 se creó la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (MEA, por su sigla en inglés), una iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sus objetivos son: a) identificar opciones que permitan lograr de mejor manera las metas clave de desarrollo humano y sostenibilidad, b) entender mejor las concesiones (*trade-offs*) entre las partes involucradas —entre sectores y grupos de interés— en las decisiones referidas al ambiente, y c) situar las opciones de respuesta en los niveles de gobernabilidad en que estas puedan ser más efectivas. El MEA define los SE como los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas (servicios de provisión, regulación, culturales y de base), entendiendo

el concepto de *bienestar* en sentido amplio —respecto a materiales básicos para el buen vivir, la libertad y las opciones, la salud, buenas relaciones sociales y la seguridad— (MEA, 2005).

El MEA representó un quiebre en el marco conceptual para informar la toma de decisiones que ha tenido diversos avances a lo largo de los últimos diez años a fin de viabilizar su instrumentalización (Boyd y Bazhaf, 2007; Wallace, 2007; TEEB, 2008; Fischer et al., 2009). Este marco conceptual busca explicitar dos puntos fundamentales para informar la toma de decisiones: a) los vínculos (directos e indirectos) entre el bienestar humano y la naturaleza, y b) la relación entre los procesos de toma de decisiones y las estructuras y procesos ecológicos de los cuales los humanos obtenemos beneficios. Existe así una retroalimentación entre las decisiones que se toman y el bienestar que se puede obtener.

El análisis del rol de los SE desde la teoría económica se remonta al siglo XVIII y toma gran relevancia en el siglo XIX, cuando la característica de factor productivo fijo de la tierra la convertía en especial (Gómez-Baggethun et al., 2009). Sin embargo, desde la disciplina económica tradicionalmente se ha analizado la relación entre los beneficios que se obtienen de los SE de forma individual. Esto ignora características particulares de las estructuras y los procesos ecológicos (Polasky y Segerson, 2009). Elementos fundamentales tradicionalmente ignorados por la teoría económica son: a) los procesos y estructuras ecológicas son sistemas complejos —son fenómenos no lineales, es decir, fenómenos que se rigen por procesos que se retroalimentan, que pueden no responder de forma instantánea u ocurren de forma anidada—, lo cual dificulta conocer con certeza cuándo el ecosistema puede cambiar de un estado favorable a uno desfavorable (Limburg et al., 2002), y b) los SE son producidos de forma conjunta —un ecosistema puede estar produciendo múltiples beneficios a múltiples actores, al tiempo que algunos de esos beneficios pueden ser competitivos— (Daily, 1997).

Existen dos grandes líneas en que se ha aplicado este concepto en el marco de la toma de decisiones. Por un lado, el concepto ha complementado el desarrollo de los *sistemas de cuentas ambientales y económicas* (SCAE), que describen la interacción entre el sistema económico y el medio ambiente, cubriendo todo el espectro de los recursos naturales y el medio ambiente (Naciones Unidas, 2003). Por otro lado, en los últimos años se ha impulsado el mapeo y la valoración económica de SE como herramienta para el desarrollo. Esta herramienta busca acercar las diferentes disciplinas para viabilizar el uso del marco conceptual desarrollado a partir del MEA como metodología para informar mejor los procesos de toma de decisiones.

A grandes rasgos, siguiendo a TEEB (2008), el mapeo y la valoración económica de SE consiste en: a) determinar la disponibilidad SE en términos biofísicos —capacidad del ecosistema

proveer el servicio y uso actual de ese SE—, b) identificar los agentes involucrados —los beneficiarios de los SE, los que asumen el costo de la conservación, los tomadores de decisión a diferentes niveles—, c) medir (en términos de bienestar) que los diferentes agentes obtienen de los diferentes SE, y d) analizar los *trade-offs* entre dimensiones del bienestar entre individuos en escenarios alternativos. En este punto, vale remarcar que las funciones ecológicas y las valoraciones económicas son específicas para un contexto, momento y lugar.

De este modo, el enfoque provee un marco conceptual en el cual conocer y analizar los impactos de una gran intervención en términos de bienestar para los diversos agentes involucrados —considerando el contexto, la escala y el tiempo en función del SE analizado—. La valoración económica, mediante distintas técnicas, permite: a) determinar el beneficio neto de una intervención que altera las condiciones de un ecosistema, b) analizar cómo los costos y beneficios de un ecosistema (o intervención) son distribuidos entre los agentes involucrados, y c) identificar e informar para el diseño de potenciales fuentes de financiamiento para la conservación (Pagiola et al., 2005).

Llevar adelante este tipo de análisis implica la estrecha colaboración entre disciplinas y profundizar en el conocimiento de las funciones ecológicas de las cuales se obtienen los beneficios. Existe mucha incertidumbre aún respecto a cómo ciertas prácticas impactan en los SE tanto directa como indirectamente (Daily, 2000; Polasky y Segerson, 2009). La representación espacial de los beneficiarios en los ecosistemas y el incremento de la información respecto a las funciones ecológicas permite alimentar los procesos de toma de decisiones respecto a los *trade-offs* en términos biofísicos (Polasky y Segerson, 2009).

En la actualidad existen diferentes plataformas de mapeo y valoración de SE que han sido desarrolladas por diversos grupos de investigación en el mundo (InVEST, Ecosystem-Bases Management Tool Network, LPJmL, ARIES, LUCI). Analizar el impacto de las grandes inversiones desde esta perspectiva permitirá explicitar tanto su impacto sobre otros agentes (positivos y negativos) como el soporte que la naturaleza brinda (directa e indirectamente) para que desarrollen sus actividades.

Miguel Carriquiry

Investigador del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República
Ph.D. en Economía Agrícola, Iowa State University

Matías Piaggio

Investigador del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República
Ph.D. en Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona

Referencias bibliográficas

- BOYD, J., y S. BANZHAF (2007), «What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units», *Ecological Economics*, vol. 63, n.º 2-3, pp. 616-626.
- COSTANZA, R., R. D'ARGE, R. DE GROOT, S. FARBER, M. GRASSO, B. HANNON, K. LIMBURG, S. NAEEM, R. V. O'NEILL, J. PARUELO, R. G. RASKIN, P. SUTTON y M. VAN DEN BELT (1997), «The value of the world's ecosystem services and natural capital», *Nature*, vol. 387, pp. 253-260.
- DAILY, G. (1997), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington D.C.: Island Press.
- DAILY, G. C., T. SÖDERQVIST, S. ANIYAR, K. ARROW, P. DASGUPTA, P. R. EHRLICH, C. FOLKE, A.M. JANSSON, B.O. JANSSON, N. KAUTSKY, S. LEVIN, J. LUBCHENCO, K.G. MÄLER, D. SIMPSON, D. STARRETT, D. TILMAN, B. WALKER (2000), «The Value of Nature and the Nature of Value», *Science*, vol. 289, n.º 5478, pp. 395-396.
- EHRLICH, P. R., y A.H. EHRLICH (1981), *Extinction: the causes and consequences of the disappearance of species*, Nueva York: Random House.
- FISHER, B., R. K. TURNER y P. MORLING (2009), «Defining and classifying ecosystem services for decision making», *Ecological Economics*, vol. 68, pp. 643-653.
- GÓMEZ-BAGGETHUN, E., R. DE GROOT, P. LOMAS y C. MONTES (2010), «The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes», *Ecological Economics*, vol. 69, pp. 1209-1218.
- LIMBURG, K. E., R. V. O'NEILL, R. COSTANZA y S. FARBER (2002), «Complex systems and valuation», *Ecological Economics*, vol. 41, n.º 3, pp. 409-420.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005), *Ecosistemas y bienestar humano: Marco para la evaluación. Resumen*, WRI.
- MOONEY, H. A., y P. EHRLICH (1997), «Ecosystem Services: A Fragmentary History», en G. DAILY, *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington D.C.: Island Press, capítulo 2.
- PAGIOLA, S., K. VON RITTER y J. BISHOP (2004), *Assessing the economic value of ecosystem conservation*, Washington D.C.: The World Bank Environment Department, Environment Department Paper 101.
- POLASKY, S., y K. SEGERSON (2009), «Integrating Ecology and Economics in the Study of Ecosystem Services: Some Lessons Learned», *The Annual Review of Resource Economics*, vol. 1, pp. 409-434.
- TEEB (2010), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Ecological and Economic Foundations*, P. KUMAR (ed.), Londres y Washington D.C.: Earthscan, capítulo 1: «Integrating the ecological and economic dimensions in biodiversity and ecosystem service valuation».
- WALLACE, K. J. (2007), «Classification of ecosystem services: problems and solutions», *Biological Conservation*, vol. 139, n.º 34, pp. 235-246.
- WESTMAN, W. (1977), «How much are nature's services worth?», *Science*, vol. 197, pp. 960-964.

mar del Norte. Sin embargo, no tiene por qué estar originado en el descubrimiento de algún recurso natural, sino que puede resultar de otros *shocks* similares de ingresos sostenidos de divisas (van der Ploeg y Venables, 2013).

2. Si es la manufactura —más que el sector agropecuario o el primario— la actividad que genera procesos de aprendizaje y efectos de derrame con relación al capital humano, las rentas repentinas y elevadas (*windfall*) de los recursos naturales que presionan para *primarizar* la economía pueden afectar el crecimiento económico.
3. La *maldición* está condicionada a la existencia de marcos institucionales débiles que facilitan el establecimiento de condiciones adversas para el crecimiento.
4. La *maldición* tiende a verificarse con mayor vigor en regímenes políticos no democráticos o con presidentes fuertes, los cuales habitualmente se asocian con menor dinamismo económico.
5. Las rentas por recursos naturales aumentan la corrupción, especialmente en regímenes no democráticos, para capturar la riqueza y el poder político, y con ello se ve afectado el desempeño de largo plazo.
6. La volatilidad de los precios de los recursos naturales como resultado de repentinos descubrimientos o la propia dinámica de los mercados internacionales de las materias primas puede conducir a *booms* y contracciones cíclicas exacerbadas.
7. La economía política de rentas abundantes combinadas con derechos de propiedad mal definidos, mercados imperfectos y sistemas legales deficientes brinda un escenario de oportunidades ideal para conductas tipo búsqueda de rentas y conflictos armados que atentan contra el crecimiento y el desarrollo.
8. La riqueza en recursos naturales puede tender a erosionar las facultades críticas de los políticos, inducir falsos sentidos de seguridad y favorecer políticas insostenibles o de derroche.

Tipos de recursos, tipos de inversiones e impacto sobre el desarrollo

Inversiones dirigidas a la explotación de recursos

Como se ha visto, una porción muy importante de las GI recientes se orientan directa y primordialmente a la explotación de recursos naturales en los que el país es relativamente rico. En esa categoría caen claramente las iniciativas mineras, los emprendimientos silvíco-industriales (plantaciones y producción de pasta de celulosa), los grandes frigoríficos, y las inversiones orientadas a la búsqueda y extracción de hidrocarburos en la plataforma marítima. Para fines expositivos vale la pena diferenciarlas de aquellas inversiones que pueden en ciertos casos facilitar la extracción o explotación directa de recursos, o generar repercusiones ambientales importantes, pero cuyo fin principal no es la exploración o explotación de los recursos (véase el apunte 3).

Las GI orientadas a la extracción o explotación de recursos se han concentrado en dos grandes grupos: la extracción de recursos del subsuelo (mineral metálico e hidrocarburos) y la industrialización, con distinto grado de elaboración, de producciones agropecuarias como la forestal y la ganadera. Salvo esta última, el país no tenía antecedentes de producciones de gran escala que impactaran tan significativamente sobre los recursos. Los casos de extracciones de minerales o hidrocarburos tienen impactos directos sustanciales y relativamente bien conocidos (reducción del *stock* de los recursos extraídos, efectos sobre el entorno natural y humano, consumo de energía, importante generación de residuos de difícil manejo o riesgo de contaminación causada por accidentes). La fabricación de pasta de celulosa y papel tendría efectos controlables en la fase industrial, e incluso los bosques que la alimentan tendrían efectos positivos como sumideros de CO₂. A su vez, puede dar lugar a impactos negativos sustanciales en términos de calidad de suelos y consumo de agua, de difícil o virtualmente imposible recuperación.²⁸ La huella ambiental

28 Sobre los impactos de los proyectos papeleros, la visión crítica se puede consultar en Red Uruguaya de ONG Ambientalistas, 2007. «Plantas de celulosa: Selección de comunicados de la red y de artículos de integrantes de organizaciones miembros», <www.UruguayAmbiental.com>.

de la producción cárnica no por más familiar es menos significativa: el metano generado en la ganadería hace de las emisiones de dicho gas el principal aporte del Uruguay a la acumulación de gases de efecto invernadero a nivel global.²⁹

Capital natural

Los recursos afectados por las producciones mencionadas forman parte de lo que se ha dado en llamar el *capital natural* de una economía. El capital natural es la suma de recursos no renovables (como petróleo, gas natural, carbón y otros minerales), tierras de cultivo, tierras de pastoreo, áreas forestadas (incluidas las destinadas a la extracción de madera y las de otros fines) y áreas protegidas (World Bank, 2011). La propia denominación lo distingue de (y a la vez lo hace comparable con) el capital producido por el ser humano —edificios, maquinarias, equipos, plantaciones— con fines directamente productivos, y con el *capital humano* que portan los miembros de una sociedad en sus capacidades adquiridas y aplicables a actividades económicas. Las definiciones asumen implícitamente que es posible la sustitución entre los tipos de capital identificados, postura cuestionada desde una perspectiva fuerte de sustentabilidad (véase «Marco para el análisis», en el capítulo 2). Entre quienes la adoptan, se ha establecido que la noción de «capital natural» no debe ser entendida como una mera dotación de recursos naturales sino como parte de un proceso endógeno, socialmente construido (David & Wrigth, 1997) que, como tal, refleja condiciones de mercado, tecnológicas e institucionales.³⁰

Recursos no renovables: mercados, equidad y ritmos de extracción

La irreversibilidad de algunos procesos productivos asociados a rubros como los mencionados conduce a considerar los ritmos deseables de explotación, reconociendo que los que más convienen al inversor privado pueden no ser los que serían deseables para el país. El carácter no renovable de recursos como los minerales establece, de hecho, un límite superior al consumo total posible en la actualidad y en el futuro. Esto plantea la cuestión de la cantidad de recursos que quedarán para el consumo futuro, así como la posibilidad de que sean sustituidos por otros *inputs* cuando los *stocks* descendan (Deacon, 1997).

Simplificadamente, existen dos posturas extremas respecto al ritmo de explotación deseable del recurso: la postura conservacionista y la postura aceleracionista (Meller, 2002, citando a Auty y Mikesell). Los conservacionistas valoran especialmente la disponibilidad del recurso para futuras generaciones, destacan las debilidades institucionales actuales de los países en desarrollo para negociar con inversores extranjeros interesados en el recurso, y entienden que la amplia oferta de los grandes productores, o generalizada a todos los países, deprime los precios actuales y con ello hace económicamente preferible la conservación. En cambio, los aceleracionistas destacan que las generaciones futuras tendrán un mayor nivel de ingresos que las actuales, con lo que no tendría sentido transferirles riqueza desde el presente; más bien se debería extraer el máximo volumen posible —compatible con la sustentabilidad débil— y aplicar las rentas para invertir en «infraestructura, progreso técnico y educación» (Meller, 2002: 53).

La teoría económica resuelve esta cuestión concibiendo al recurso no renovable como un activo. Si el propietario del recurso natural asigna la explotación de este entre presente y futuro de forma que maximice el valor actual del rendimiento, obtendrá una rentabilidad igual a la de otros activos de la economía, lo cual es consistente con una lógica de costo de oportunidad (Valdivia et al., 2010). En otras palabras, el valor unitario del recurso aumentará al ritmo proporcional que establece la tasa de interés de mercado, aunque lo hará a tasa constante solamente en caso de que permanezcan inalterados los factores —de oferta y de demanda de largo plazo— que determinan el valor del activo en un momento dado.

29 Fuente: <http://cait2.wri.org>, CAIT 2.0, WRI's climate data explorer, World Resources Institute.

30 Por ejemplo, ciertas formas en que se encuentra el petróleo en la naturaleza carecían de valor económico hasta tanto los precios de dicho hidrocarburo alcanzaron niveles que hicieron económicamente viable su extracción. Obviamente, un resultado semejante se obtendría también si la ciencia y la tecnología desarrollaran técnicas que redujeran los costos de extracción. Un cambio radical del modelo de desarrollo a escala global podría hacer que fueran más valiosas las fuentes de energía renovables y, en el extremo —si todas las necesidades de energía pudieran ser atendidas con fuentes alternativas—, que las reservas de petróleo perdieran totalmente su valor.

Contra la intuición inicial, el propio ánimo de lucro de los propietarios (privados) del recurso podría crear el incentivo de conservación de ese activo para su explotación en el futuro. Un minero que extraiga una unidad de mineral en el período actual pierde la oportunidad de asignarle un uso de mayor valor en el futuro, y en esa toma de decisiones incidirán las expectativas de evolución de la oferta y demanda de largo plazo del mineral.

Entre los factores de oferta, el ejemplo más ilustrativo refiere al descubrimiento de un yacimiento o de una forma menos costosa de explotar recursos que antes era imposible aprovechar. Este cambio provocaría la reducción del valor unitario y, por ende, del precio, aunque la senda de crecimiento no se vería afectada. Entre los factores de demanda de largo plazo se encuentran la posición y la forma de la curva de demanda, la tasa de interés y el costo unitario de extracción (Deacon, 1997). Ante un aumento de la tasa de interés, el uso del *stock* del recurso se trasladará del futuro al presente y se adelantará su agotamiento. El efecto es equivalente al descubrimiento de un recurso sustituto renovable y a una reducción del costo de extracción.

Estos resultados son aplicables a mercados competitivos; sin embargo, si la propiedad del recurso no renovable estuviese muy concentrada, el monopolista probablemente fijará un precio mayor que el competitivo en el momento inicial, aunque crecería a una tasa menor. En consecuencia, generalmente el monopolista tardará más en agotar el recurso de lo que demora en hacerlo un conjunto de agentes en un mercado competitivo. El ritmo socialmente óptimo de extracción también puede diferir del que resulte de mercados más o menos competitivos si la tasa de interés usada en el cálculo privado difiere de la tasa de descuento social (preferencia intertemporal). Si la sociedad tiene menores tasas de descuento (es más *paciente*) que los empresarios privados, preferirá una cadencia de explotación menor. Por estas razones, y porque los mercados de insumos básicos son altamente imperfectos, suele justificarse la intervención pública para alcanzar ritmos de extracción que tomen en cuenta la conveniencia colectiva, que en general se volcará más bien hacia una extracción más *cauta*.

Estos razonamientos suponen que los propietarios de recursos están seguros de su derecho a continuar con la explotación en el futuro. Si este no es el caso, el efecto de la inseguridad es análogo a un aumento del tipo de interés, el cual estimula el consumo anticipado y adelanta el

agotamiento. En otras palabras, la incertidumbre sobre la propiedad está en contradicción con las intenciones de conservación.

Desde el punto de vista de las grandes inversiones y la política pública que regula su actividad, interesa diferenciar en qué aspectos poner el foco de la actuación. Si el interés es la conservación del recurso natural en cuestión, la seguridad de la propiedad en el futuro es un aspecto trascendente. También contribuyen a determinar el ritmo de extracción de recursos las incertidumbres sobre la posibilidad de que surjan sustitutos del bien en cuestión. En cuanto a la estructura del mercado, el ánimo de lucro da lugar a una trayectoria de preservación en la cual se obtienen períodos más largos de agotamiento en el caso de mercados más concentrados (aunque ello dependerá, en última instancia, de la forma de la demanda de largo plazo del recurso).

De todos modos, el propio autor se encarga de relativizar buena parte de la línea argumental de la *maldición*. Repasa un conjunto de ejemplos que ilustran que esta no es un final ineludible y señala que la variedad de experiencias es más la norma que la excepción. Por otra parte, diferentes tipos de recursos naturales pueden tener distintos efectos sobre la *performance* económica (Auty, 2001a). Es en este sentido que resulta interesante distinguir entre *recursos puntuales* (*point resources*) y *recursos difusos* (*diffuse resources*).

Recursos focalizados y difusos

Los *point resources* incluyen a los recursos minerales, energéticos y las plantaciones (como las de café, banano, tabaco, caña de azúcar) y están caracterizados por su focalización geográfica, su alta intensidad del capital y reducida densidad de relaciones con el entorno. Los *diffuse resources* incluyen cultivos anuales (típicamente los cereales) y la crianza de ganado, los cuales están extendidos en el territorio, suelen presentar una relación capital-trabajo menor (con una mayor participación relativa de los salarios) y más intensas articulaciones con el entramado productivo local. Los primeros tienden a generar mayores oportunidades de búsqueda de rentas y corrupción y, en consecuencia, la influencia adversa sobre el crecimiento es mayor (Auty, 2001b).

La concentración de las exportaciones en recursos puntuales está fuertemente asociada con instituciones públicas débiles (Isham et al., 2005) y ello suele explicar un crecimiento económico más lento. Distintos tipos de recursos naturales repre-

sentan diferentes modalidades de presión sobre la estructura de la comunidad, la capacidad institucional y las relaciones Estado-sociedad (Woolcock et al., 2001). El crecimiento económico suele verse más afectado cuando los recursos naturales son más fácilmente capturados y controlados por una reducida elite. Los recursos naturales no actúan solos, sino mediados por la interacción entre los tipos de recursos que tiene una economía y la calidad de sus instituciones.

La evidencia señala que la relación entre recursos naturales y crecimiento no es monótona en la calidad institucional (Boschini et al., 2005) y que es más relevante en economías en las cuales los *point resources* son los abundantes, pues estos (y sus rentas) están sujetos a mayor apropiabilidad. En otros términos, la predicción es que la abundancia de recursos naturales resulta negativa para el crecimiento económico solo si el país carece de las instituciones adecuadas para administrar los potenciales conflictos y búsquedas de rentas a los que puede conducir esa abundancia. La debilidad de las instituciones será más seria en aquellas economías ricas en recursos más apropiables por su naturaleza (apropriabilidad técnica) o por su estructura de propiedad (apropriabilidad institucional) que allí donde ese tipo de recursos tenga menor significación.

Proyectando estos razonamientos al caso de Uruguay, y simplificando el argumento, la inversión extranjera directa en actividades ligadas con el cultivo de oleaginosos (como la soja), forestación, hierro o petróleo significa, potencialmente, efectos de distinta intensidad y ante los cuales la política pública debería actuar diferenciadamente. Los requisitos institucionales que aseguren una adecuada definición de los derechos de propiedad y la seguridad jurídica se transforman en crecientemente significativos cuanto más relevantes sean las inversiones en recursos como los últimos (empíricamente, se habla de un gradiente de intensidades de apropiabilidad).

Algo más sobre enfermedad holandesa

Las economías con abundantes recursos naturales experimentan *booms* y depresiones frecuentes como resultado de la volatilidad de precios de las materias primas y del descubrimiento de nuevos recursos. Estos movimientos suelen provocar alta variabilidad en las ganancias de exportación y abaratamiento interno de las divisas que afectan las exportaciones de otras industrias y el flujo de capital extranjero, en el proceso que caracteriza-

mos como *enfermedad holandesa* (*Dutch disease*). En ese proceso tiende a caer el nivel de las exportaciones o a modificar su composición hacia una estructura alejada de los bienes de mayor contenido tecnológico o de alto valor agregado, que son deseables para dar sostenibilidad al crecimiento.

Por otra parte, la inestabilidad que resulta sobre el tipo de cambio real provoca mayor incertidumbre, lo que puede afectar las exportaciones, la inversión y otras actividades, incluyendo la inversión extranjera directa. Esta puede experimentar efectos adversos porque, más allá de la explotación de recursos naturales, la especialización de la economía deja poco espacio a otras alternativas productivas. De algún modo, el capital natural parece desplazar al capital extranjero (Sachs y Warner, 1999a; Herbertsson et al., 1999) y afectar al crecimiento. Adicionalmente, estas industrias basadas en recursos naturales pueden pagar salarios (Sachs y Warner, 2001) y tasas de interés más altos que otras industrias exportadoras, lo que les hace muy dificultoso el mantenimiento de su capacidad competitiva en el mercado internacional. Las actividades que usualmente no se comercian internacionalmente son las que adquieren mayor dinamismo y la estructura productiva adopta una configuración que pone en duda la sostenibilidad de la expansión.

De todos modos, y como fue argumentado, estas consideraciones no llevan a concluir que las economías ricas en recursos naturales deberían renunciar a la explotación de esos activos. Por el contrario, destacan la importancia de crear las condiciones —institucionales y de política pública— adecuadas para transformar la (posible) *maldición* en *bendición* (Frankel, 2010). Cada país debería administrar las rentas de los recursos naturales de acuerdo a sus especificidades, y adoptar alguno de los mecanismos que garanticen distribuciones equitativas de las rentas entre familias y entre ciudadanos del presente y del futuro.

Consumo de recursos y externalidades ambientales

Cuando una actividad económica genera efectos no deseados en el medio ambiente y afecta así a terceros, el productor está efectivamente transfiriendo a estos parte del costo de su producción. Por lo general, el mercado no resuelve este problema de efectos externos negativos y se requiere la actuación de la política pública. Los instrumentos típicos basados en incentivos son la imposición al usuario del recurso que

provoca daños medioambientales (impuesto a la contaminación) o la emisión de permisos de contaminación hasta niveles totales de perjuicio máximo aceptable. Estas políticas elevan el costo del productor, el cual retraería la producción y reduciría los efectos adversos, o invertiría para reconvertir sus procesos y contaminar menos por unidad producida.

Los perjuicios ocasionados a corrientes de agua, bañados y lagos por ciertos usuarios ilustran el concepto de *externalidad* (o efectos externos) resultante de fallas de coordinación. El concepto de externalidades negativas puede arrojar alguna luz en el problema de sobreexplotación de recursos hídricos y/o suelos, como un posible resultado del acelerado crecimiento reciente de explotaciones agrícolas intensivas y de gran escala (desde las GI corresponde mencionar especialmente a las plantaciones para abastecer la producción de celulosa y papel, pero la producción de soja plantea similares problemas aun cuando se dé más descentralizadamente). El empresario agrícola que toma la tierra en alquiler para cultivar soja podría desconocer los efectos acumulativos de mantener el monocultivo por períodos prolongados. Si así lo hiciera, podría esperarse que *sobreexplotara* suelos y recursos hídricos *transfiriendo* a propietario y otros productores el costo de esas prácticas (la externalidad negativa).

Sin embargo, el análisis económico también podría sugerir otros escenarios. Por ejemplo, con un uso abusivo del suelo, el propietario podría darse cuenta de que las prácticas del arrendatario deterioran el precio de su tierra o el alquiler que puede cobrar, y por tanto exigiría a quienes tienen la tierra en alquiler que siguieran formas más sustentables de explotación. De manera similar, si las explotaciones son realizadas por propietarios, podrían introducir una perspectiva de mediano plazo y evitar sobreexplotar su principal activo. (Estos escenarios son menos aplicables a la explotación de un recurso de uso común, como el agua en el subsuelo, para los cuales la sobreexplotación es el resultado más probable si no se introducen correctivos de precio —por ejemplo, cobrar por uso del recurso— o formas de racionamiento en la extracción.) La capacidad técnica del regulador para identificar y medir efectos y diseñar reglas, y la capacidad técnico-política para hacerlas cumplir, son cruciales para que las grandes producciones asociadas a grandes inversiones mantengan sus impactos dentro de lo que la sociedad considere tolerable y compatible con otras actividades que también sea deseable desarrollar.

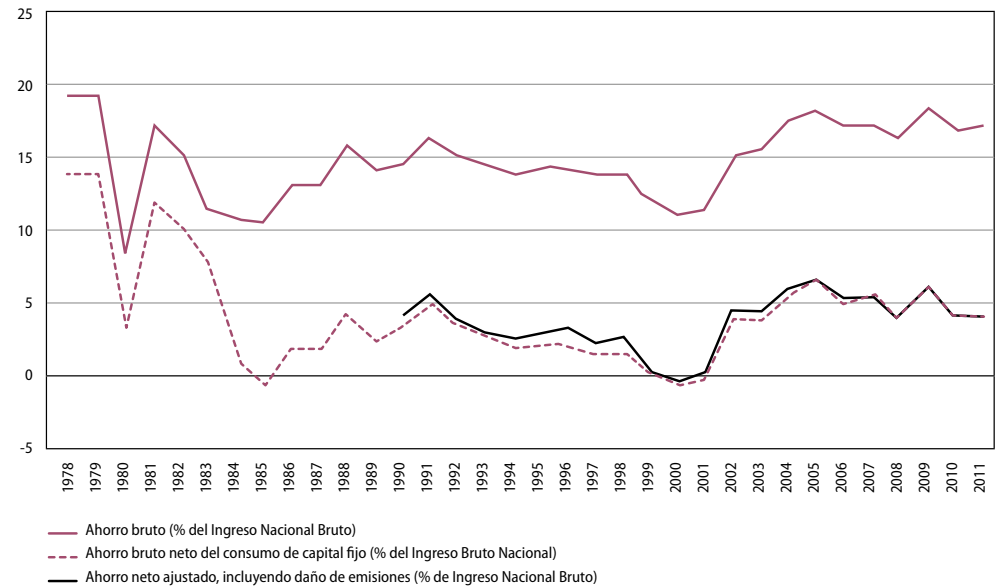
En buena medida para responder a estos procesos y preocupaciones, entre 2004 y 2009 el país se dio normativa que habilita al gobierno a penalizar usos inadecuados del suelo y las aguas (véase «Regulaciones ambientales» en el capítulo 5). Al nivel agregado de los países y la comunidad internacional también se actúa contra los procesos de crecimiento no sustentables, mediante el dimensionamiento y la visibilización de costos ambientales y de recursos asociados a la acción económica. Una línea de trabajo en ese sentido propone indicadores sintéticos de los beneficios netos, o los costos implícitos, del crecimiento económico. Dos aproximaciones parecen reunir ventajas analíticas a ese respecto (Stiglitz et al., 2012): la estimación de los ahorros netos ajustados (ANA) y la huella ecológica.

Capital natural y ahorro ajustado

El ANA se presenta como un indicador articulado con el cálculo de las cuentas nacionales, y esencialmente asume que las riquezas naturales, los bienes construidos por el hombre para ser medios de producción y el *capital humano* son mutuamente sustituibles desde el punto de vista del bienestar de la sociedad. Simplificadamente, la economía está en trayectoria sustentable cuando la suma de esas riquezas crece (es decir, el ahorro de cada período es mayor que cero), y en una trayectoria no sustentable cuando dicho agregado se está reduciendo. La variación de esas *riquezas ajustadas*, independientemente de la evolución de sus componentes, es el ahorro ajustado o *genuino*. La evolución de esos indicadores para el Uruguay se presenta en la gráfica 1.

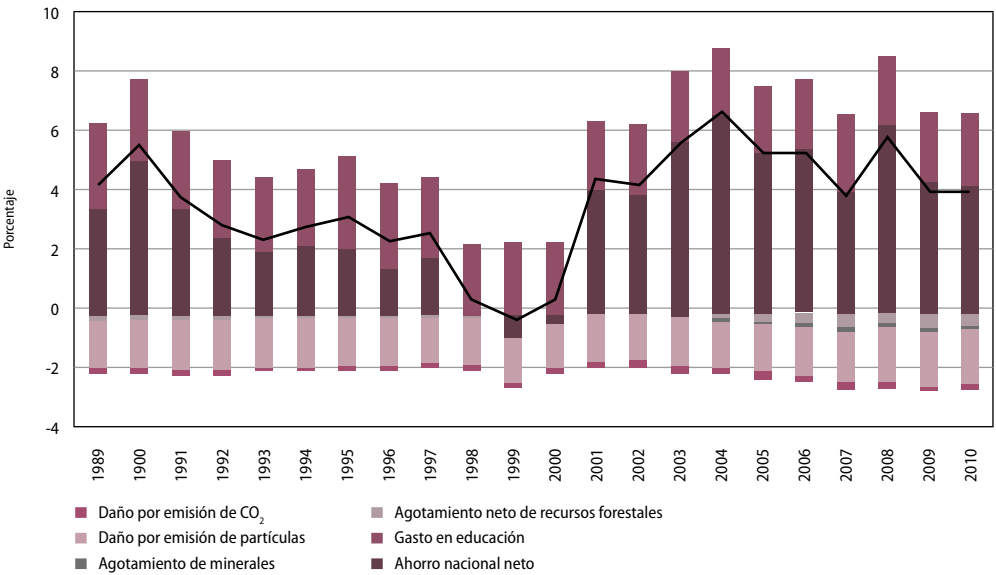
El cálculo del ahorro genuino muestra que sus oscilaciones responden a cambios en su componente cuantitativamente más significativo: el ahorro bruto (o la diferencia entre ingreso nacional y consumo). Al mismo tiempo, el nivel promedio del *ahorro ajustado* en el mediano plazo lo explican conjuntamente el ahorro bruto y el consumo del capital fijo. Desde fines de los años setenta, el país habría experimentado procesos económicos que en general, salvo cortos períodos, no han cuestionado severamente la sustentabilidad (entendida en el sentido *débil* de que los *desahorros* no superen a los ahorros de capital físico, humano y natural, combinados). En años recientes, el ahorro ajustado ha sido sostenido por el ahorro bruto y el gasto en educación, en tanto los desahorros de recursos naturales y calidad ambiental revelan impactos cuantitativamente limitados (gráfica 2).

Gráfica 1. Ahorro ajustado



FUENTE: WORLD DEVELOPMENT INDICATORS DEL BANCO MUNDIAL.

Gráfica 2. Ahorro ajustado de Uruguay según componentes



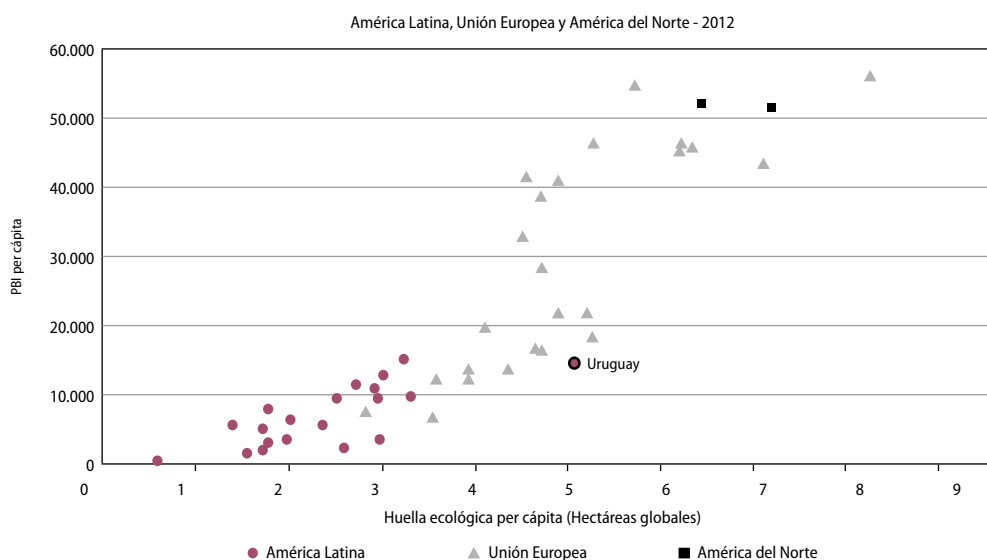
FUENTE: WORLD BANK. DATABASE. INDICATORS, DISPONIBLE EN <HTTP://DATA.WORLDBANK.ORG/INDICATOR/> (CONSULTADO EL 15 DE MAYO DE 2012).

Si bien estos indicadores no están exentos de críticas (Stiglitz et al., 2012), el balance de sustentabilidad que propone esta metodología podría aplicarse a las grandes inversiones y evaluar su contribución neta a la riqueza ajustada del país en distintos horizontes de tiempo.

Indicadores alternativos, como la huella ecológica, se basan en un enfoque más estrictamente vinculado a la evaluación de *stocks* de ciertos re-

curso esenciales. El indicador numérico se define como el porcentaje de la capacidad de la biósfera para regenerar recursos que es usado para alcanzar los niveles de consumo actuales. O, en otras palabras, se calcula como la cantidad de tierras y aguas biológicamente productivas requeridas para abastecer una población dada a su nivel actual de utilización de recursos y generación de residuos (Stiglitz et al., 2012). Con las definiciones de esta

Gráfica 3. Huella ecológica según PBI per cápita



FUENTE: GLOBAL FOOTPRINT NETWORK Y WORLD DEVELOPMENT INDICATORS.

metodología, existen estimaciones que muestran que el consumo agregado de la humanidad supera en cerca del 25% la capacidad de la Tierra de sustentar, autorregenerándose, la acción humana.

La huella ecológica de Uruguay y otros países de interés se presenta en la gráfica 3, en una figura que expone su vinculación con el ingreso per cápita.

Este indicador ha sido criticado por no contemplar la posibilidad de ganancias agregadas si los países comercian entre sí y se especializan, por el tratamiento parcial de las dimensiones

energéticas, y por asumir que no habrá de aquí en adelante mejoras de eficiencia basadas en la tecnología. Adicionalmente, por sus definiciones se lo considera más apropiado para diagnosticar la situación planetaria que la de países específicos, al mismo tiempo que tiene la ventaja (compartida con el ANA) de que puede aplicarse a niveles inferiores al nacional e incluso a nivel de proyectos de inversión. El informe citado expone sintéticamente otros detalles de estos y algunos otros índices o enfoques, así como sus fortalezas y debilidades.

APUNTE 4

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN Y LA REGULACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES

La participación pública ha sido un elemento central al momento de discutir cómo una sociedad gestiona y protege su ambiente. Así, la Declaración de Río,¹ en cuanto a la participación ciudadana en las políticas ambientales, proclama en el principio 10 que la población debe tener acceso a la información y «la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones». Desde ese momento, tanto Uruguay como otros países de la región han incorporado el concepto de *participación ciudadana* en las políticas ambientales.

1 Declaración aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

La Ley General de Protección del Ambiente (n.º 17.283, aprobada en el año 2000) establece en su artículo 6: «[...] las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho y el deber de participar en ese proceso». Como la protección del ambiente debe basarse en la información, la ley establece que es preciso asegurarse su «disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado». La ley además establece que el MVOTMA «elaborará anualmente un informe nacional» y de parte de las entidades públicas se fomentará «la formación de la conciencia ambiental de la comunidad a través de actividades de educación, capacitación, información y difusión tendientes a la adopción de comportamientos consistentes con la protección del ambiente y el desarrollo

sostenible». El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), instrumento de manejo y protección ambiental, es declarado de interés general mediante la ley 17.234 y también prevé algunas instancias de participación.

Más allá de las anteriores referencias normativas, los mecanismos concretos a través de los que se puede hacer efectiva la participación son escasos y no necesariamente implican tomar parte en las decisiones. En cuanto al acceso y la disponibilidad de información para el público, se ha señalado que la disponibilidad de información sobre impactos ambientales es escasa, y muestra de ello es que el *Informe ambiental anual* solamente se publicó en el año 2009 (PNUD, 2012).

Otro ámbito de participación corresponde al proceso de otorgamiento de autorizaciones ambientales mediante *estudios de impacto ambiental* (EIA). La participación ciudadana en los EIA se ha popularizado a nivel internacional como forma de generar mejores datos, más información y nuevas ideas para la ejecución de los proyectos. Además, es considerada una forma de prevención de los conflictos socioambientales. En Uruguay, la atención que presta la reglamentación a este aspecto es escasa, como se verá más adelante, lo que acarrea dificultades para la transparencia de los procesos.

La participación ciudadana en los EIA se establece a través de unas breves referencias en la Ley de Medio Ambiente (n.º 16.466, aprobada en 1994) y en el decreto que reglamenta las EIA. En la citada ley se establecía que el MVOTMA «podrá disponer la realización de una audiencia pública, cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental [...] En todos los casos, la resolución final corresponderá al Poder Ejecutivo».

El decreto 349/005 establece la realización de una audiencia pública como última etapa antes del dictado de la resolución final de *autorización ambiental previa*. Antes de la instancia de audiencia pública, estará disponible en las oficinas del MVOTMA el *informe ambiental resumen* (resumen del estudio de impacto ambiental del proyecto), que ya contiene las sugerencias y correcciones de la DINAMA. Además, como se explica en el texto principal de este Cuaderno, en caso de proyectos clasificados en la categoría C, la audiencia pública deberá realizarse obligatoriamente.

Un trabajo titulado *Participación de la sociedad civil en los procesos de EIA en Centroamérica* (Portuguez y Salas Viquez, 2007) ofrece un análisis crítico de la normativa y procura determinar los elementos que potencian o limitan la participación en los procesos de EIA. Un primer factor relevante refiere a las categorías de proyectos para los que se contemplan procesos de participación. En el ámbito internacional, las normativas coinciden en que los procesos de participación no se justifican cuando los impactos ambientales de los emprendimientos no son significativos. En el caso uruguayo la participación se establece para un tipo de proyectos calificados como C y para aquellos en que la DINAMA lo considere pertinente.

Los autores destacan la importancia de establecer impactos mínimos y, especialmente, estimar los efectos acumulativos, para aumentar la transparencia.

La gran mayoría de las normativas contienen referencias al mejor momento para incorporar los mecanismos de participación. En el caso de Panamá y Guatemala, se establece que la participación debe darse en las etapas más tempranas. En tanto, en Costa Rica se establece que las personas tienen derecho a ser escuchadas en cualquier etapa del proceso de evaluación y en la fase operativa del proyecto. De todas formas, estas menciones en las normativas raras veces tienen como corolario mecanismos de participación establecidos. Se cita el *Manual de participación pública* publicado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)² en 2004, que establece que, cuanto antes se aplique la participación en los procesos de EIA, mejores serán sus resultados.

La mayoría de las acciones de participación se incluyen en las etapas de revisión y análisis de los EIA, cuando la fase de investigación ya terminó y también han finalizado las propuestas para minimizar los daños potenciales. En esta instancia queda escaso margen para la incorporación de aportes y críticas de la ciudadanía. Esta problemática se agrava en los casos de Uruguay y El Salvador, que no incluyen la participación en las etapas de revisión, sino cuando ya están incorporados los comentarios de la autoridad ambiental. La difusión del EIA en Uruguay se lleva a cabo una vez que este llega a su término, en tanto en otros países se realiza en etapas más tempranas.

En cuanto a los actores considerados para la participación en los EIA y los mecanismos para su selección, la normativa los identifica de diversas formas. En el caso de Uruguay, no hay una referencia explícita en la reglamentación sobre EIA que delimite la participación a algún grupo en especial; cualquier persona puede acceder al *Informe ambiental resumen* y cualquier interesado puede participar en la audiencia pública. Algunos países restringen la participación a las personas que habitan en el área geográfica del proyecto (Belize) o especifican la participación de las municipalidades, asociaciones de desarrollo y representantes del sector productivo (Costa Rica).

Sobre la ponderación de la participación (carácter vinculante), en la mayoría de los casos se establece que la autoridad ambiental debe considerar las objeciones y opiniones del público que participa, pero no se aclara cómo se valora esa participación y la forma en que su resultado se incluye en la toma de decisiones. A pesar de esto, en la mayoría de los países se menciona que la autoridad ambiental debe considerar estos elementos en su decisión. En Uruguay esto no ocurre y solo se limita a decir, como se ha visto, que «En todos los casos, la resolución final corresponderá al Poder Ejecutivo».

2 Organización fundada en 1948 como la primera organización medioambiental global del mundo.

Otro aspecto que llama la atención de los autores es el de la difusión de la información (acceso y medios). Al igual que en Uruguay, los mecanismos de información que se prevén durante los procesos de EIA no son abundantes. Solo algunos países (Honduras y Guatemala) informan a la población cuando se inicia el EIA, y en la mayoría de los casos (entre los que se incluye Uruguay) eso se hace cuando el EIA está terminado. Como se señaló, según los autores, esta información tardía no permite una participación real en la que se puedan incorporar las propuestas o sugerencias, y la única opción que queda es oponerse a lo que ya está diseñado.

La disponibilidad del *Informe ambiental resumen* parece apropiada: se priorizan medios escritos, como el *Diario Oficial*, un diario de circulación nacional y un diario local, y los interesados cuentan con veinte días hábiles desde la última publicación para presentar por escrito consideraciones sobre el informe. Sin embargo, el punto más débil de la reglamentación de Uruguay es el que refiere a la difusión y a la organización del único mecanismo de participación directa en este proceso: las audiencias públicas. La reglamentación no establece ningún requisito en cuanto al plazo de anticipación para su anuncio, los medios a través de los cuales se deberá difundir, ni el lugar y otros aspectos de la convocatoria. En los últimos meses ha habido quejas de grupos de interesados por la escasa anticipación de la convocatoria, la breve disponibilidad previa de los estudios, y condiciones poco convenientes del lugar y/u horario de la audiencia (un caso reciente refiere a la audiencia por la planta de regasificación en Puntas de Sayago, que debió ser interrumpida por el rápido deterioro del clima de diálogo entre los actores).

Los autores profundizan en los mecanismos de consulta a la población. Para que las consultas cumplan el objetivo de ser un mecanismo de participación, debería existir «un proceso previo de información, una convocatoria realizada por los medios y los tiempos idóneos de la forma y un esfuerzo que asegure la presencia de todos los sectores interesados (y especialmente las mujeres)» (Portuguez y Salas Viquez, 2007: 28). Además, debe establecerse algún grado de vinculación y cómo las opiniones u objeciones de la ciudadanía serán consideradas en las decisiones.

Los países de Centroamérica no tienen normas específicas sobre este punto, a excepción de Costa Rica y Panamá. En Costa Rica se prevé que la sociedad civil solicite la celebración de una audiencia pública o privada para hacer denuncias. El caso más completo es el de Panamá, en el que pueden existir

tres tipos de consultas: uno permite que el interesado releve la percepción de la comunidad con miras al EIA; el segundo tipo de consulta apunta a que la autoridad ambiental conozca la percepción de la comunidad sobre el proyecto y sobre el proponente, y el último tipo es una instancia de foro público para debatir el tema antes de la resolución final. Además, los propios pobladores pueden solicitar estos foros.

Otro mecanismo de participación son las instancias mixtas de toma de decisiones en alguna de las etapas del proceso de EIA. Para que estas no sean meros procedimientos burocráticos, los autores argumentan que deben tener mandatos claros, recursos para trabajar y niveles de representatividad adecuados. En Uruguay, a pesar de que estas instancias no están previstas en la normativa, el instrumento de comisiones mixtas se ha utilizado para el seguimiento del desempeño ambiental de algunos proyectos. Estas comisiones han sido creadas por resoluciones ministeriales; actualmente funcionan tres.

Cuando los mecanismos de participación se incluyen en etapas tardías, los mecanismos para la presentación de objeciones junto con las consultas cobran importancia para que la sociedad civil pueda participar. En la reglamentación uruguaya, como se mencionó, se prevé un período de veinte días desde la última publicación para formular por escrito apreciaciones sobre el informe ambiental resumen. A juicio de los autores, la normativa centroamericana es bastante restrictiva en cuanto a plazos y condiciones.

Los mecanismos de resolución de conflictos y espacios de negociación son elementos que generan confianza en la efectividad de la participación, tanto en la sociedad civil como en los proponentes. Además, estos mecanismos permiten prevenir conflictos mayores. Una gran parte de las normativas, incluida la uruguaya, incorpora la posibilidad de que el proponente se pronuncie sobre la resolución, pero casi ninguna incluye procedimientos para que la ciudadanía se pronuncie si está en desacuerdo con el fallo. En la mayoría de los casos, estos mecanismos no se contemplan a pesar de que el descontento y la desconfianza pueden aumentar debido a que la participación se abre en etapas tardías.

Un aspecto importante para la gestión participativa es la inclusión de instrumentos para la rendición de cuentas. Para ello se requiere que circule la información necesaria para que la participación sea efectiva. Todos los países incluyen disposiciones del estilo. En Uruguay se publican los EIA y las autorizaciones en la página web de la DINAMA.

5. Políticas actuales y desafíos que enfrentan

Políticas actuales

Políticas de promoción y atracción

Incentivos fiscales y facilitación de negocios

Uruguay cuenta con un conjunto amplio de instrumentos para promover la inversión, tanto la de origen nacional como la IED. Un subconjunto de instrumentos consiste en ventajas tributarias, ya sean genéricas (como el régimen de promoción de inversiones) o específicas para determinados sectores productivos (como los regímenes sectoriales); territorialmente localizadas (como los parques industriales) o pensadas para empresas exportadoras (como las zonas francas). Pero también existen otros tipos de medidas, como organismos de apoyo, asesoramiento e información (UNASEP,³¹ o Uruguay XXI³²); subsidios a la producción o la exportación (como en el régimen automotor); acuerdos internacionales para asegurar acceso a mercados (como el Mercosur, el acuerdo de libre comercio con México o los acuerdos sobre el sector automotor con Brasil y Argentina), y acuerdos para brindar seguridad jurídica a los inversores internacionales (como los acuerdos bilaterales de inversión que se discuten más abajo), entre otras.

Respecto a los estímulos tributarios, una característica fundamental de estos instrumentos es que no discriminan por origen del inversor, aunque ofrecen beneficios crecientes con el tamaño de las inversiones. Las dos políticas más importantes en lo fiscal son el *régimen de zonas francas* y el *régimen de promoción de inversiones*.

El *régimen de zonas francas* (ZF) fue creado por la ley 15.921, de 1987. Las actividades económicas realizadas en estas zonas se consideran como si se llevaran a cabo fuera del país (*exclave aduanero*) para efectos de los impuestos al comercio inter-

nacional. Esto permite a las empresas allí localizadas importar insumos o bienes de capital libres de impuestos. Asimismo, «están exentas de todo tributo nacional, creado o por crearse, incluso de aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma»,³³ excepto los aportes a la seguridad social generados por la contratación de trabajadores nacionales uruguayos. Como *exclave*, cualquier mercancía local que ingrese a una ZF es considerada una exportación, y el ingreso de mercancía originada en la ZF al territorio no franco es considerado una importación extrarregional (tanto si ingresa al territorio no franco uruguayo como al territorio de cualquier socio del Mercosur).

Según el 4.º Censo de Zonas Francas, en 2010 se producía en ellas el 4,32% del PIB nacional, del cual el 45% correspondía a actividades manufactureras, el 23% a actividades comerciales al por mayor y el 9% a actividades administrativas y servicios de apoyo, por mencionar las más relevantes.³⁴ De la lista de grandes inversiones recientes, opera en régimen de ZF la empresa UPM (antes Botnia) y también lo hará la nueva planta de celulosa de Montes del Plata. Ambas comparten la característica de ser exportadoras extrarregionales, y seguramente valoraron los beneficios del régimen al decidir su localización.

33 Ley 15.921, artículo 19.

34 Asimismo, la cantidad de puestos de trabajo en relación de dependencia en zonas francas era de 10.086 en ese año, de los cuales el 87% correspondía a ciudadanos uruguayos. Además, se desempeñaban 3.241 personas más por fuera de la relación de dependencia (profesionales en libre ejercicio de la profesión, por ejemplo). El 44% de este personal tiene nivel educativo terciario y el 55% es menor de 36 años de edad. En relación con los niveles de remuneración, en todos los sectores los niveles medios pagados en ZF superan a los salarios medios de la economía y también (con excepción de las actividades de programación) a los salarios promedio pagados en esas mismas actividades en el total de la economía (INE, 2012).

31 <<http://www.mef.gub.uy/unasep.php>>.

32 <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/>>.

Es difícil determinar cuántas de las empresas instaladas en ZF se habrían instalado igual de no haberseles otorgado el beneficio del régimen. En el caso de las plantas de celulosa existen otros *atractores* evidentes, como la disponibilidad actual y futura de materia prima, que sugieren que los beneficios fiscales no son la única razón de su llegada al Uruguay. Podría pensarse que el beneficio fiscal sea un determinante más importante de la localización cuanto menos relevantes en el giro sean los recursos específicos localizados en el territorio nacional.³⁵

La otra gran política de incentivos tributarios para la inversión en Uruguay es el *régimen de promoción de inversiones* (RPI, ley 16.906 y decretos 455/007 y 002/012). Este consiste en el otorgamiento de beneficios fiscales a las empresas que emprendan proyectos de inversión que contribuyan a determinados objetivos de desarrollo preestablecidos. Los objetivos buscados con el régimen son: generación de empleo, descentralización, aumento de las exportaciones, uso de tecnologías limpias e incremento de I + D e innovación. Además, dependiendo del sector al que corresponda el proyecto, se establecen objetivos específicos; por ejemplo, en los proyectos industriales se busca promover un mayor contenido tecnológico del producto fabricado; en los proyectos agropecuarios se promueve que aporten a la adaptación o mitigación del cambio climático. Los beneficios se asignan luego de que comisiones actuantes en el ámbito del Poder Ejecutivo hayan recomendado la declaratoria de *interés nacional* y calculado el beneficio que la normativa estipula, según el tamaño de la inversión y los puntajes obtenidos por contribuir a los objetivos mencionados.

El mecanismo no privilegia a priori sectores ni actividades específicos, si bien a los proyectos manufactureros se les reconocen puntajes diferenciados según una clasificación de ramas que intenta reflejar el contenido tecnológico de los bienes producidos. El RPI es en ese sentido una «política horizontal», ya que no requiere la

«elección de [sectores] ganadores» por parte del gobierno (Hausmann et al., 2005).

El principal beneficio otorgado por el RPI es la exoneración de un monto que puede llegar a ser el 100 % de la inversión comprometida, deducible del impuesto a las rentas (IRAE) que hubiera tocado pagar.³⁶ Al ser un crédito aplicable al impuesto a las rentas empresariales, el beneficio no se puede «cobrar» si la empresa no genera utilidades, con lo que se evita subsidiar proyectos no rentables y presumiblemente fracasados.

El RPI establece un tratamiento especial para aquellos proyectos catalogados como de *gran significación económica* (proyectos de inversión total superior a 7.000 millones de UI, o aproximadamente USD 900 millones a las cotizaciones de la fecha). Para esos proyectos se establece la posibilidad de exoneración de hasta el 100 % del IRAE por un período de hasta 25 años, hasta que la exoneración alcance el monto total invertido. Por otro lado, un decreto del año 2008 (477/008) establece que los inversores cuyos proyectos caigan en esta categoría y pretendan beneficios superiores a los establecidos en el propio régimen deben presentarse ante la Secretaría de la Presidencia de la República a los efectos de iniciar el proceso de negociación que podrá culminar (en caso de acuerdo) en un contrato entre el gobierno (en representación del país) y la empresa. Esos contratos serán objeto de análisis específico más adelante.

De la lista de grandes inversiones desde 2005, la gran mayoría ha hecho uso de los beneficios asociados a este régimen. Por ejemplo, la refacción y puesta en funcionamiento del Hotel Carrasco (Carrasco Nobile), el frigorífico Breeders & Packers, las madereras Los Piques y Colonvade, la empresa de logística portuaria Terminal Cuenca del Plata, los proyectos de generación de energía eólica de UTE y los de empresas privadas como Generación Eólica Minas S.A., las nuevas inversiones de la empresa de productos químicos Efficce, la empresa de distribución de gas Conecta S.A., etcétera. Todos estos ejemplos corresponden a inversiones catalogadas como *grandes* en los términos del RPI, pero no son las de *gran significación económica*, que transitan por otros procedimientos de asignación de beneficios fiscales.

35 Según Bittencourt et al. (2009: 22), en relación con el efecto del sistema en la IED, «el régimen de Zonas Francas, si bien no puede considerarse como un determinante en sí mismo, es ampliamente utilizado por las empresas dedicadas al comercio de tareas y por los grandes proyectos de la industria de la celulosa, por lo que al menos en estos dos sectores, parece ser una condición valorada para la decisión de instalarse en el país».

36 También se exonera IVA a las compras de bienes de capital e impuesto al patrimonio por el incremento patrimonial producto de las inversiones. En relación con el IRAE, las exoneraciones pueden oscilar entre el 50 % y el 100 % del monto total invertido.

Por tanto, puede concluirse que el RPI es ampliamente utilizado por empresas con proyectos de inversión relativamente grandes, mientras que para las *muy grandes* (de gran significación económica) resulta beneficioso negociar directamente con el Poder Ejecutivo. Para hacerse una idea de la participación de las grandes empresas en este mecanismo resulta útil tener en cuenta que, con relación a los montos totales de proyectos recomendados para su aprobación³⁷ en el período 2008-2011, casi el 60% fueron calificados como *grandes* por la COMAP.³⁸

En la literatura sobre políticas fiscales, las exoneraciones otorgadas mediante un mecanismo como el del RPI se consideran un *gasto tributario*, en tanto para el Estado un impuesto que se decide no cobrar es equivalente a un gasto convencional en el que hay un traspaso de fondos a un destino o agente específico. En lo que respecta al RPI y considerando solo las exoneraciones de IRAE, en 2011 estas superaron los 4.000 millones de pesos, como se observa en la tabla 7.

Tabla 2. Gasto tributario en IRAE asociado a RPI, en millones de pesos

	2008	2009	2010	2011
Gasto tributario	1.869	3.288	3.772	4.012

FUENTE: DGI (2012).

El monto del gasto tributario por este concepto en 2011 representó más del 18% del total de la recaudación anual efectiva del IRAE. En relación con el PBI, este representó en ese año el 0,4%, lo que equivale, aproximadamente, a unos USD 200 millones. Puede concluirse entonces que el régimen implica un *costo* económico relevante que se canaliza como exoneraciones tributarias a las empresas. Sin embargo, las cifras citadas no deberían considerarse equivalentes a lo que recaudaría el Estado por IRAE si no existiera el RPI.

37 Los proyectos de inversión son presentados a la COMAP, la que los evalúa de acuerdo a los indicadores definidos y decide recomendar al Poder Ejecutivo la aprobación de aquellos que cumplan con los requisitos. El Poder Ejecutivo es el que en última instancia decide su aprobación, aunque, salvo excepciones, sigue las recomendaciones de la COMAP.

38 Para que se lo califique como *grande* en este régimen, un proyecto de inversión debe ser igual o superior a 70 millones de UI, lo que a cotizaciones recientes equivale aproximadamente a USD 8 millones.

Para que el gasto tributario pudiera interpretarse de ese modo, habría que suponer que todas las inversiones que se realizaron y obtuvieron beneficios del RPI se habrían realizado de igual forma sin esos incentivos, lo que implica asumir que el régimen no tiene ningún efecto como incentivo a las inversiones.

Más allá de eso, si alrededor del 60% de los montos de inversión aprobados corresponden a proyectos *grandes*, podemos asumir que la mayor parte de ese *gasto tributario* corresponde también a beneficios otorgados a grandes inversiones.

Finalmente merece una mención dentro de las políticas de promoción y atracción de inversiones la creación del instituto Uruguay XXI. Este se define como «instituto de promoción de inversiones y de exportación de bienes y servicios» y data de 1996. Se inscribe dentro de una estrategia ampliamente difundida en el mundo, que consiste en la creación de organismos especializados en las tareas de atracción de inversiones (básicamente extranjeras).³⁹ En su sitio web, se informa que entre los servicios que brinda se cuentan: difusión de beneficios generales y sectoriales para la inversión, información sobre marco legal y arancelario para el comercio exterior, apoyo logístico para inversiones extranjeras, difusión de oportunidades de inversión, estudios de mercado, informes sectoriales, etcétera.

Acuerdo bilaterales, regionales y globales

Acuerdos bilaterales

Como se ha señalado, buena parte de las *grandes inversiones* desarrolladas en Uruguay son llevadas a cabo por empresas de origen extranjero. En este sentido, cobra relevancia el marco normativo en que estas se mueven. En particular, el interés de los países por atraer inversiones extranjeras, confiando en los supuestos aportes positivos que estas harían a la economía (véase el capítulo 4), ha llevado a aquellos a firmar *acuerdos bilaterales de protección y promoción de inversiones* con los países emisores de las inversiones (BIT, por su sigla en inglés). Los BIT son acuerdos entre dos Estados que buscan promover las inversiones protegiendo derechos reconocidos a inversores originarios de

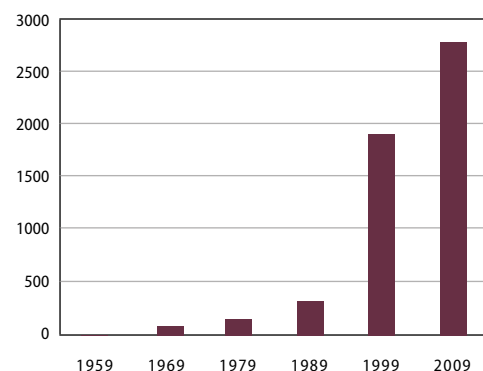
39 Según CEPAL (2007), en 2004 existían al menos 160 instituciones nacionales de este tipo, dos tercios de las cuales habían sido creadas en la última década del siglo pasado.

uno de los países firmantes respecto a sus inversiones en el otro país, mediante un marco legal específico.

La importancia de los BIT en relación con las grandes inversiones queda en evidencia en la tabla 8, que muestra que, de las 18 inversiones detalladas, al menos ocho (entre las que están las tres de montos más elevados) estarían amparadas por BIT.

Actualmente existen cerca de tres mil acuerdos de este tipo en el mundo y, si bien el primero data de 1959 (Alemania Federal-Pakistán), la inmensa mayoría de ellos se celebraron a partir de la década de los noventa del siglo pasado. En la gráfica 4 se muestra la cantidad acumulada de BIT al final de cada década.

Gráfica 4. Cantidad acumulada de BIT al final de cada década en el mundo



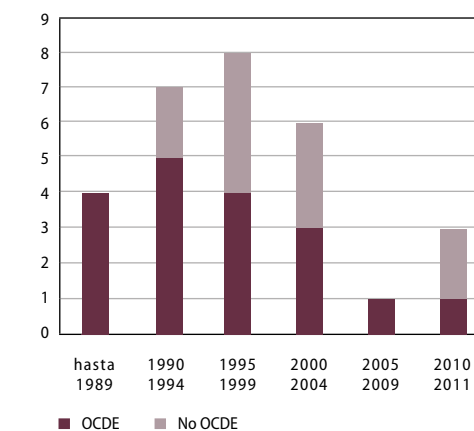
FUENTE: IISD (2012).

Esta tendencia se asocia a varios factores simultáneos que se dan en ese período. En primer lugar, importantes instituciones globales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, que reúne mayormente a los países desarrollados) y la Conferencia de las Naciones Unidas en Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), comenzaron a impulsar este tipo de acuerdos con la idea de que las seguridades jurídicas que brindan a los inversores ayudarían a propagar las inversiones extranjeras en los países en desarrollo. Por otra parte, algunas importantes aseguradoras de inversiones comenzaron a exigir este tipo de acuerdos para cubrir inversiones en estos países. Finalmente, el período se caracteriza por un fuerte crecimiento de la IED a nivel global, asociado a modificaciones en los patrones de producción y comercio en el mundo, lo que llevó a los países emisores de inversiones a buscar mecanismos para protegerlas (IISD, 2012).

De forma paralela, la propagación de acuerdos bilaterales fue favorecida por los fracasos en alcanzar marcos multilaterales sobre inversiones. En particular, en la Conferencia de Cancún de la Organización Mundial de Comercio, en 2003, los países en desarrollo se opusieron fuertemente a la aprobación de un amplio acuerdo multilateral. Paradójicamente, los mismos países que evitaron ese acuerdo firmaron cientos de acuerdos bilaterales con países desarrollados, en los que el poder de negociación del menos desarrollado es mucho más limitado (IISD, 2012).

Esta situación se refleja también en Uruguay, donde existen a la fecha 29 acuerdos de este tipo firmados. Si se sigue la convención de considerar *más desarrollados* a los países de la OCDE, se puede visualizar en la gráfica 5 la evolución temporal del número de acuerdos suscritos por Uruguay y el carácter de su socio bilateral:

Gráfica 5. Cantidad de acuerdos aprobados por Uruguay, según grupos de países



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO.

Como se observa, hasta 1989 solamente figuran cuatro acuerdos aprobados, todos con países de la OCDE, mientras que entre 1990 y 2004 se aprobaron más de 20. Ya en este último período comienzan a figurar acuerdos con países en desarrollo o acuerdos *sur-sur*. Si bien parece haber habido una caída significativa en el ritmo de aprobación de nuevos acuerdos en el quinquenio 2005-2009, que coincide con la primera administración nacional del Frente Amplio, en el último bienio se advierte un nuevo impulso a este tipo de herramientas, aunque, por primera vez, predominan acuerdos de tipo *sur-sur*.

En cuanto a la contribución para el desarrollo de estos acuerdos, la literatura hace hincapié en

algunas *cláusulas tipo* que implican fuertes compromisos de los Estados receptores de inversión extranjera a favor de los inversionistas, casi todas las cuales figuran en la mayoría de los acuerdos firmados por el país.

En primer lugar, en todos los acuerdos firmados por Uruguay se consagra la obligación de dar un «tratamiento justo y equitativo» a las inversiones y los inversionistas originarios de la contraparte. Esta cláusula es resaltada ya que, dada su ambigüedad, presenta algunos riesgos para los países receptores en cuanto a que sea usada contra un amplio abanico de medidas de política que el gobierno del país receptor podría querer aplicar. El centro del problema estaría en la ambigüedad con la que puede interpretarse una cláusula de ese tipo, que, por tanto, tendrá efectos difíciles de predecir al quedar a criterio del tribunal que vaya a hacerlas cumplir.

Algo similar sucede con la obligación de «compensación en caso de expropiaciones directas o indirectas», que, con formulaciones variadas, también figura en todos los convenios revisados. En este caso lo que se establece es la prohibición de «expropiación, nacionalización o medidas equivalentes» de inversiones, a menos que sea por «causa de interés público, de acuerdo con la ley y mediante pronta y adecuada indemnización». Dependiendo de las aproximaciones doctrinarias seguidas por los tribunales hasta el momento, esta cláusula podría llegar a alcanzar cualquier regulación gubernamental que tenga un impacto económico significativo en el inversor, sea o no discriminatoria y se base o no en el bien público. Abarcaría entonces, por ejemplo, la prohibición de determinados procesos que los inversores pudieran considerar confiscatorios, aun cuando fueran introducidos por consideraciones ambientales.

Otro aspecto relevante de los acuerdos es la posibilidad para el inversor, independientemente de que su país de origen avale su planteo, de recurrir directamente a un arbitraje internacional en caso de disputas con el país receptor, salteándose los organismos de justicia internos. Esta posibilidad está contemplada en 23 de los 28 convenios firmados por Uruguay, lo que parece dar cuenta de la fuerza de esta tendencia, o de la inexistencia de reparos por parte del país a conceder este tipo de derechos a las inversiones extranjeras. Este es un aspecto relevante porque alguno de los tribunales internacionales a los que más se acude en disputas entre empresas y estados, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del

Banco Mundial, han sido acusados de favoritismo a favor de los inversores internacionales.⁴⁰

Respecto a estas cláusulas, resulta ilustrativo el juicio entablado contra Uruguay por la tabacalera trasnacional Philip Morris, que se tramita ante el CIADI. La demandante se ampara en el Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de las Inversiones firmado entre Uruguay y la Confederación Suiza en 1988.⁴¹ La empresa aduce que algunas medidas de la política contra el tabaquismo del país (especialmente las que imponen mensajes preventivos en las cajillas y prohíben acciones de *marketing* potencialmente engañosas) conforman una «expropiación indirecta» de una inversión (en este caso, en marcas e imágenes que constituirían propiedad intelectual). También alega que esas medidas constituyen un «tratamiento injusto», ya que afectan su posicionamiento de mercado y le generan pérdidas sustanciales. Este caso ha generado expectativa internacional, por cuanto se trata de una clara confrontación entre la protección de inversiones y medidas de salud pública. Es sintomático que el país desde el que la empresa *elige* presentar el pleito (Suiza) difícilmente la apoyaría en su demanda, ya que también ha implementado recientemente fuertes medidas contra el tabaquismo.⁴² Sin embargo, estos acuerdos permiten que el inversor litigue por su cuenta, aun sin el apoyo de su país de origen.

Asimismo, la obligación de permitir la libre transferencia al exterior de capitales asociados a la inversión (beneficios, regalías, amortización de préstamos, el producto de la liquidación de la inversión, etcétera) también se encuentra en la totalidad de los convenios, y solo excepcionalmente (convenio Uruguay-República Checa y Uruguay-Corea) se admite la posibilidad de restringir estas transferencias por dificultades de balanza de pagos o *razones de urgencia*.

Por otra parte, también la totalidad de los convenios revisados incluyen la cláusula de *nación más favorecida* (NMF), que implica que cualquier ventaja adicional que se le otorgue a un inversionista de un tercer país es automáticamente extendida a los inversores de la contraparte. Esto en la práctica implica que cualquier concesión en un acuerdo no debe pensarse solo en sus posibles efectos respecto a los inversores del país con el

40 Social Watch (2012).

41 En realidad, la empresa Philip Morris es de origen estadounidense, pero tiene su centro de operaciones en Suiza, por lo que se ampara en este acuerdo.

42 Montecino y Dreyfuss (2010).

que se negocia, sino que deben contemplarse efectos sobre inversores de cualquier país con el que se tenga firmado un acuerdo de protección de inversiones con cláusula NMF.

Así, por ejemplo, Diez-Hochleitner (s/f) señala que, aunque el acuerdo entre Argentina y España establece la necesidad de recurrir a un tribunal local antes de solicitar mediación internacional (lo mismo sucede en el acuerdo entre Uruguay y España), en realidad cualquier inversor puede recurrir directamente al arbitraje internacional porque los países tienen acuerdos firmados con terceros países que no establecen la obligación de acudir previamente a tribunales locales, y el acuerdo mutuo contiene la cláusula de nación más favorecida. De esta forma, el verdadero marco normativo para cualquier inversor no sería el acuerdo firmado entre el país de origen y el anfitrión, sino las normativas más favorables a las inversiones de todos los acuerdos que haya firmado el país anfitrión, sin importar la contraparte.⁴³

La cláusula de *tratamiento nacional* implica que el trato a dar a los inversores del país contraparte no puede ser menos favorable que el dado a los inversores nacionales del propio país. Esto impide generar políticas que favorezcan a las empresas nacionales por sobre las extranjeras y se encuentra presente en el 82 % de los convenios firmados por Uruguay.

Finalmente, la literatura identifica como otra disposición relevante la que prohíbe al país receptor establecer requisitos de desempeño a las firmas inversoras. Estos consisten, por ejemplo, en la obligación de exportar cierto porcentaje de la producción, la obligación de utilizar proveedores nacionales o la obligación de transferir tecnologías. Estos *requisitos de desempeño* pueden ser importantes para asegurar derrames positivos en la economía receptora. Históricamente han sido usados tanto por países desarrollados como en desarrollo, buscando que las inversiones sirvan para procurar objetivos de desarrollo definidos

por el país receptor. Desde una perspectiva crítica, al restringir las posibilidades de acción de los inversores, estos requisitos pueden afectar negativamente el flujo de IED, por lo que finalmente no se lograrían tampoco los objetivos que los países buscaban al establecer tales condicionamientos (UNCTAD, 2007).

La Organización Mundial de Comercio (OMC), alineada con esta última perspectiva, adoptó en abril de 1994 un Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio que explícitamente prohíbe a los países miembros (entre los que se encuentra Uruguay) imponer requisitos de desempeño que contraríen el tratamiento nacional de las inversiones extranjeras o que incluyan restricciones cuantitativas.

Este acuerdo ha sido una referencia fundamental respecto a requisitos de desempeño en acuerdos bilaterales de inversión. Al respecto, UNCTAD (2007) señala cinco categorías de acuerdos con normas relativas a los requisitos de desempeño, cada una de las cuales implica restricciones cada vez mayores al uso de esos instrumentos por los países receptores de inversiones.⁴⁴ Los recientes acuerdos firmados por Estados Unidos y Canadá son señalados como prototípicos en este tema.

Tan solo dos convenios firmados por Uruguay presentan este tipo de cláusulas, pero son precisamente con Estados Unidos y Canadá, dos importantes emisores de inversión. En particular, el acuerdo entre Uruguay y Estados Unidos es tomado como ejemplo por UNCTAD (2007) de la quinta categoría, la más restrictiva. No solo

43 También algunos autores (Cole, 2012) han señalado que, si bien la cláusula de NMF es un medio para reducir la fragmentación del marco legal a nivel internacional, conlleva el riesgo de interpretaciones excesivamente amplias. Para esto, Cole sugiere que a las cláusulas de NMF se les reconozcan algunas limitaciones. Por ejemplo, el trato de NMF debe establecerse para tratos que se alcancen luego de que el tratado sea negociado y no para tratados preexistentes. Además, si algún trato es más favorable o no, debe discutirse en el contexto de todas las empresas del país de origen y no para un inversor particular.

44 La primera de estas categorías restringe la utilización de requisitos de desempeño, pero establece que el alcance de esta restricción no va más allá de lo acordado en el convenio OMC de 1994. Un segundo grupo de BIT restringe este tipo de medidas en términos generales, aunque su alcance solo llega a requisitos obligatorios y dispuestos luego de establecida la inversión. El tercer grupo señalado las restringe sobre la base de una lista exhaustiva, aunque con validez tanto para la fase anterior a la instalación de la empresa como una vez establecida, pero solo afecta los requisitos obligatorios y no aquellos requeridos para acceder a incentivos a las inversiones. El cuarto grupo, además de lo anterior, también imposibilita el uso de requisitos de desempeño como condición para el acceso a ventajas o incentivos. Por último, el quinto grupo adicionalmente niega la posibilidad del uso de este tipo de medidas no solo para las inversiones originarias de la contraparte, sino para inversiones de cualquier tercer país, además de establecer sofisticadas cláusulas que describen las medidas prohibidas.

Tabla 8. Algunas grandes inversiones recientes y los BIT que las abarcan

Inversión	Cubierto por BIT	Cláusulas*						
		TJE	EI	AID	LTD	NMF	TN	RD
Montes del Plata	Chile-Finlandia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Aratirí	India	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Botnia/UPM	Finlandia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Reconversión refinería ANCAP	No	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a
Puerto aguas profundas	¿?							
Planta regasificadora	¿?							
Colonvade S.A.	EUA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efice S.A.	No	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a
Conecta S.A.	No	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a
Remodelación Aeropuerto	No	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a
Breeders & Packers	Reino Unido	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
UTE	No	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a
Terminal Cuenca del Plata	Bélgica-Luxemburgo	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Los Piques S.A.	EUA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Zona Franca Punta Pereira S.A.	Chile-Finlandia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Maroñas Entertainment	España	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Interconexión eléctrica con BraSíl	No	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a

* Siglas: TJE: Trato justo y equitativo; EI: Expropiaciones indirectas; AID: Arbitraje internacional directo, LTD: Libre transferencia de divisas; NMF: Nación más favorecida; TN: Trato nacional; RD: Requisitos de desempeño

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

prohíbe establecer parámetros de desempeño obligatorios para los inversores, sino que también bloquea la posibilidad de ofrecer ventajas (por ejemplo, tributarias) a cambio del cumplimiento de ciertos objetivos que sean considerados valorables para las políticas públicas, tanto para inversiones originarias del país contraparte como de cualquier otro origen (UNCTAD, 2007).

La tabla 8 presenta, para cada una de las *grandes inversiones* identificadas al inicio de este Cuaderno, su situación respecto a BIT existentes y, en ese caso, cuáles de las cláusulas comentadas están presentes en esos acuerdos.

Como se observa, algunas de las inversiones más importantes efectuadas en el país en los últimos tiempos se encuentran cubiertas por BIT. La inversión de la planta de celulosa UPM (antes Botnia), por ejemplo, está protegida por el acuerdo de inversión firmado entre Uruguay y Finlandia, que data de 2002. La fecha no parece casual, ya que coincide con el momento en que se hizo explícito el interés de dicha empresa por invertir en Uruguay. La inversión actualmente en proceso de ejecución en la planta de celulosa de Montes del Plata está protegida por los acuerdos firmados con Finlandia y con Chile, países de origen de los

principales inversores en esta planta (Stora Enso y Arauco, respectivamente), tal como lo establece el contrato de inversión entre el gobierno de Uruguay y Montes del Plata. Por su parte, la inversión en extracción de mineral de hierro de la empresa Aratirí, que aún se encuentra en sus fases iniciales, estaría protegido por el acuerdo entre Uruguay y la India, país de origen de la empresa inversora (Zamin Ferrous). Este acuerdo data de 2011 y, nuevamente, coincide con la fase de explicitación del interés de esta empresa de invertir en el país.

La inversión en Terminal Cuenca del Plata, terminal de contenedores del puerto de Montevideo efectuada por la empresa belga Katoen Natie, está protegida por el acuerdo firmado entre Uruguay y la Unión Belgo-Luxemburguesa, lo que quedó de manifiesto cuando el gobierno hizo explícito su interés en habilitar una segunda terminal de contenedores en el puerto de Montevideo. Esta decisión, orientada a ampliar la capacidad operativa del puerto, habría implicado competencia para Terminal Cuenca del Plata. Esta empresa amenazó con demandar internacionalmente al país a través del acuerdo bilateral mencionado, y de hecho inició la instancia de *conciliación amistosa* que el acuerdo establece como paso previo imprescin-

dible para la demanda internacional. En marzo del año 2010 el gobierno uruguayo decidió llevar a cabo una licitación para una segunda terminal, que finalmente quedó desierta. Este hecho acercó el diálogo entre el gobierno y la empresa, en el que se acordó contratar un consultor para determinar la viabilidad de la segunda terminal con vistas a la potencial apertura de una segunda licitación, cosa que hasta el momento no se concretó.

A modo de conclusión, siguiendo a UNCTAD (2007), podemos decir que los acuerdos firmados por Uruguay —como la inmensa mayoría de los existentes en el mundo— no incorporan de manera directa asuntos relacionados con el desarrollo. A su vez, establecen una amplia gama de derechos para las inversiones y los inversores, que se traducen en obligaciones para el Estado receptor, pero no incluyen obligaciones específicas para las empresas inversoras ni para sus Estados de origen. Posibles ejemplos de este tipo de obligaciones para los países emisores de inversiones podrían ser el promover la llegada de otras inversiones al país, o proveer información sobre los antecedentes de sus empresas en cuanto al respeto a normas laborales o ambientales, o la obligación de regular el comportamiento de sus empresas en el exterior (IISD, 2012). Al ignorar estos aspectos, se hace confianza en que, mediante la protección de las inversiones, estas van a fluir *naturalmente* y, a través de ellas, de manera *natural*, se va a promover el desarrollo.

Entre los principales argumentos a favor de este tipo de acuerdos se señala que los BIT son condiciones necesarias (aunque no suficientes) para el logro de inversiones extranjeras en el contexto internacional actual, por lo que las *renuncias* de políticas que ellos implican se justifican por las inversiones que puedan generar empleos, ingresos y avance tecnológico. Asimismo, desde esta perspectiva, esas *renuncias* solo refieren a políticas intervencionistas que serían, en cualquier caso, inconvenientes. Así, las renuncias no serían tales y los beneficios serían importantes. Bittencourt y otros (2006b), en un trabajo donde analizan la IED y los acuerdos de integración regional, concluyen que la existencia de BIT entre un país emisor de IED y otro receptor es una variable significativa para incrementar el flujo de inversiones entre ellos.

Sin embargo, desde otra amplia perspectiva se señala que la evidencia disponible parece indicar que los acuerdos bilaterales de inversión no tienen un impacto relevante en la llegada de inversiones, mientras que pueden implicar impor-

tantes riesgos para la capacidad de implementar políticas públicas en línea con los objetivos nacionales de desarrollo. Las restricciones que estos instrumentos legales imponen serían particularmente dañinas para la promoción de la sustentabilidad ambiental, que frecuentemente requiere regulación o mecanismos de incentivos que los inversores podrían denunciar como expropiatorios (IISD, 2012; Hallward-Driemeier, 2003).

Acuerdos regionales

Uruguay forma parte del Mercosur, un acuerdo de integración regional nacido a partir de Tratado de Asunción, de 1991, que incluye además a Argentina, Brasil, Paraguay y, recientemente, a Venezuela.⁴⁵ En ese marco, en la década de los noventa se acordaron normativas con el objetivo de regular las inversiones, tanto las intrarregionales como las procedentes de fuera de la región (CMC 11/93 y CMC 11/94 respectivamente). Las normas regionales se basaron en el formato y el contenido de los BIT, replicando la mayoría de las *cláusulas tipo* examinadas antes. Sin embargo, esos acuerdos no fueron refrendados por los respectivos parlamentos nacionales, por lo que nunca llegaron a entrar en vigencia.

Recientemente ha sido acordada una nueva normativa, Directrices para la Celebración de un Acuerdo de Inversiones en el Mercosur (CMC 30/10), que, como su nombre indica, no es en sí misma una normativa que regule las inversiones, sino que consiste en un conjunto de contenidos sobre los que deberá tratar el acuerdo definitivo. Este documento, por un lado, deja sin efecto las decisiones anteriores nunca aplicadas y, por otro, define como obligaciones principales a establecer las siguientes: tratamiento nacional, transparencia, reglamentación nacional, personal-clave —sin aclarar el alcance de estos conceptos—. Asimismo, se encomienda a un subgrupo de trabajo la elaboración de una propuesta de acuerdo para ser tratada por los órganos correspondientes. Por tanto, en la actualidad el Mercosur no cuenta con normativa vigente específica al respecto, aunque el tema se encuentra en la agenda.

Por otro lado, aún sin normativa común respecto a las inversiones, debe considerarse que

45 Actualmente Bolivia se encuentra en proceso de adhesión como miembro pleno, mientras que Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam son miembros asociados, esto últimos dos en proceso de ratificación.

la propia pertenencia de Uruguay al Mercosur puede tener efectos relevantes en las inversiones (tanto nacionales como extranjeras), y algunas de las razones que motivan al país a ser parte de este acuerdo se relacionan con esos efectos. Es que inversiones y comercio son dos actividades que van de la mano. Así, el Mercosur, como acuerdo regional que permitiría un acceso preferencial de los productos nacionales a los mercados de los socios comerciales, puede incentivar la realización de inversiones en el país, cuyo objeto sea la producción para exportar a la región. Esto puede ser especialmente relevante en un país como Uruguay, el cual, dado lo reducido de su mercado interno, no recibe habitualmente grandes flujos de inversiones *buscadoras de mercados*. Además, el acceso al mercado regional puede permitir generar mayores escalas de producción (es decir, al producir en mayores cantidades, reducir el costo unitario de producción) y así ayudar a la competitividad de algunos sectores. Debe reconocerse, sin embargo, que estas posibles facetas positivas del acuerdo regional han avanzado mucho más lentamente de lo que el discurso integrador sugiere como factible y deseable.

Acuerdos globales

Impulsado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el marco de la promoción del libre comercio y la inversión, el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIM, por sus siglas en inglés), del que Uruguay es parte, incluye disposiciones que limitan las posibilidades de los países de regular las inversiones extranjeras que reciben y que, por tanto, son relevantes a los efectos de nuestro estudio sobre las grandes inversiones. En particular, dicho acuerdo establece que ningún país miembro aplicará «medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías» que sean incompatibles con el concepto de *trato nacional* y con la «obligación de eliminación general de restricciones cuantitativas».

A los efectos ilustrativos se listan, como prácticas incompatibles con estos conceptos, la exigencia (ya sea obligatoria o necesaria para la obtención de una ventaja) de la compra o uso por parte de una empresa de productos (insumos) de origen nacional o la limitación (ya sea directa o mediante la limitación en el acceso a divisas) de la importación de productos a una cantidad relacionada con las exportaciones que la empresa realice. Tampoco se podrán restringir las exporta-

ciones o la venta para la exportación de productos de la empresa (WTO, 1994).

De esta forma, los acuerdos globales, aunque más acotados, parecen ir en la misma dirección de los BIT en el sentido de limitar las potestades de los gobiernos en materia de regulación de las inversiones externas, con el objetivo de liberalizarlas; o sea, darles garantías a los inversores de que sus intereses no serán afectados en terceros países, de manera de incentivar las inversiones internacionales.

Contratos empresa-gobierno

Como fue adelantado, el RPI habilita beneficios extraordinarios para las grandes inversiones y establece un sistema de negociación «caso a caso» (decreto 477/008), fórmula que podría reforzar la capacidad de negociación y presión de los grandes inversores. Para concretar las negociaciones establece la conformación de una comisión que incluye también a los delegados de los ministerios relacionados con las actividades que el proyecto involucra.

Los contratos entre Estados y empresas se han extendido en el ámbito internacional y, junto con los tratados bilaterales de inversión, se han instaurado como un aspecto común en el régimen legal de inversiones en el ámbito internacional. Diversos trabajos han señalado las implicaciones que este tipo de contratos tienen en los derechos humanos y el desarrollo humano sustentable, por lo que se han vuelto un objeto de investigación más allá de los impactos de las inversiones en sí mismas. En el año 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la guía *Principles for responsible contracts: integrating the management of human rights into State-investor contract negotiations: guidance for negotiators*.⁴⁶ Esta guía cubre

46 *Principios para contratos responsables: integrando la gestión de los derechos humanos en las negociaciones de contratos entre Estados e inversores: guía para los negociadores*. Esta guía fue elaborada por June Ruggie como representante especial del secretario general para los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales. El trabajo de Ruggie se inició ya en el año 2005, cuando las Naciones Unidas pusieron el foco en la relación entre negocios y derechos humanos. Luego, en el año 2008, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó el informe *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*, el directo antecedente de la guía mencionada.

una serie de áreas en las que deben considerarse los derechos humanos durante las etapas de negociación entre privados y los Estados.

Un ejemplo de estos principios es el de la transparencia y la revelación de los términos del contrato. Según este principio, los términos del contrato no pueden estar ocultos, y el alcance y la duración de las partes no reveladas del contrato deben estar basados en justificaciones. Otros trabajos, como el de Cotula (2010), también han señalado la importancia de la transparencia.

Según este último, existen diversos argumentos a favor de mantener partes del contrato ocultas al público, como información comercial de la empresa que pueda otorgar una ventaja a competidores o que el estado revele condiciones favorables otorgadas a una empresa que sean reclamadas por otras luego. Sin embargo, señala que los contratos no pueden ser tratados como transacciones puramente comerciales, sino que deben considerarse herramientas de política pública, que afectan el ambiente y las condiciones de vida de muchas personas. Por lo tanto, la falta de transparencia y de control público podría derivar en situaciones en las que no se promueve o protege el interés público. Además, la divulgación de las condiciones del contrato podría promover términos contractuales mejores. Aunque se entiende que existen razones para mantener partes de la negociación en forma confidencial, es necesario fijar mecanismos efectivos que aseguren la transparencia en las relaciones contractuales, como, por ejemplo, establecer marcos para las negociaciones que sean ampliamente debatidos o la aprobación parlamentaria de los contratos.

Los contratos de inversión muchas veces contienen cláusulas de confidencialidad redactadas en amplios términos y que incluyen el contrato en sí mismo, las negociaciones y cualquier acción tomada durante estas. La necesidad de habilitar el escrutinio público y la expresión de las poblaciones afectadas podría verse socavada por cláusulas de confidencialidad excesivamente restrictivas. Para conseguir un equilibrio entre las necesidades comerciales y los intereses públicos, Cotula (2010) sugiere reservar las cláusulas de confidencialidad exclusivamente para aspectos específicos que incluyan información comercial sensible; propone limitar la confidencialidad ante consideraciones de interés público que requieran la divulgación, y estipular excepciones a la confidencialidad si así lo requieren leyes de libertad en el acceso a información, por ejemplo.

Otro de los diez principios que incluye la guía *Principles for responsible contracts...* concierne a las cláusulas de estabilización, que comprometen al gobierno a mantener incambiado el marco regulatorio de la inversión (cláusulas de congelamiento) o a restaurar el equilibrio económico del contrato si un cambio regulatorio perjudica la inversión (cláusulas de equilibrio económico). Esta guía recomienda redactarlas con mucho cuidado para que la protección de los intereses de los inversores no interfiera con los esfuerzos del Estado para la implementación de políticas públicas que, de forma no discriminatoria, le permitan cumplir sus obligaciones en el campo de los derechos humanos. El informe *Stabilization Clauses and Human Rights*,⁴⁷ del año 2009, señala que en los países de la OCDE las cláusulas de estabilización generalmente solo se aplican ante medidas discriminatorias, o sea que no son de aplicación general sino que solo afectan a una inversión o a un grupo de ellas. Pero ante medidas de aplicación general el inversor debe hacerse cargo de los costos que estas puedan implicarle. Sin embargo, en los países que no integran la OCDE, las cláusulas de estabilización incluyen leyes sociales, ambientales y laborales, que muchas veces son explícitamente estabilizadas.

El contenido de esos *contratos de inversión* puede ilustrarse en el plano local con el acuerdo entre «la República Oriental del Uruguay» y la empresa Montes del Plata para la instalación de una fábrica de celulosa y energía en Punta Pereira (Colonia). Este es uno de los pocos contratos recientes que han tomado luz pública (en Uruguay el gobierno puede decidir que el contrato en sí mismo sea confidencial) y permite entender mejor la lógica de estos instrumentos.

A través del contrato, y en reconocimiento a los importantes efectos económicos que se esperan del proyecto para beneficio del país, se le conceden a la empresa beneficios extraordinarios. Por ejemplo, se reconoce que la futura planta presenta una desventaja competitiva importante como consecuencia de que los bosques que la alimentarán de madera (principal insumo para la elaboración de pasta de celulosa) se encuentran a gran distancia. Esto implica un sobre costo logístico importante (por los costos

47 Este informe fue elaborado por la representación especial del secretario general para los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales y el International Finance Corporation del World Bank Group.

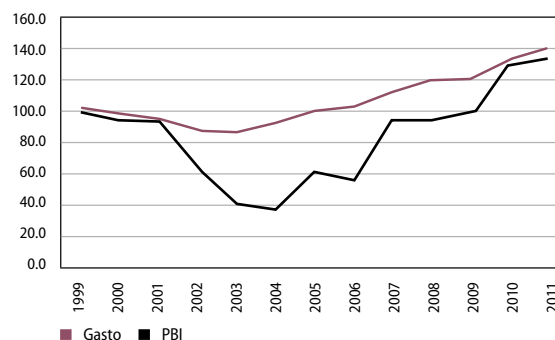
GRANDES INVERSIONES E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO DE LA DINAMA

La institucionalidad ambiental ha avanzado en Uruguay desde inicios de la década del noventa, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), del cual depende la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). En 1994 se aprobó el marco legal para la evaluación de impacto ambiental; en el año 2000 se aprobó la Ley General de Protección del Ambiente, que incluye los principios de la política nacional ambiental, y en el 2008 la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (PNUD y PNUMA, 2009). La DINAMA tiene la misión de proteger el medio ambiente y de instrumentar la política ambiental en el ámbito nacional. El decreto 257/997 establece que la DINAMA debe formular, ejecutar, supervisar y evaluar planes para medir el estado de la calidad de los recursos ambientales, prevenir el impacto ambiental de las actividades humanas y controlar las actividades públicas o privadas que incidan en la calidad de los recursos ambientales. A pesar de estos avances, se ha señalado que la institucionalidad ambiental continúa siendo débil y aislada (PNUD y PNUMA, 2009). Las grandes inversiones en Uruguay han planteado desafíos para las instituciones públicas, y la Dirección de Medio Ambiente (DINAMA), en particular, ha ocupado un rol central en este debate.¹

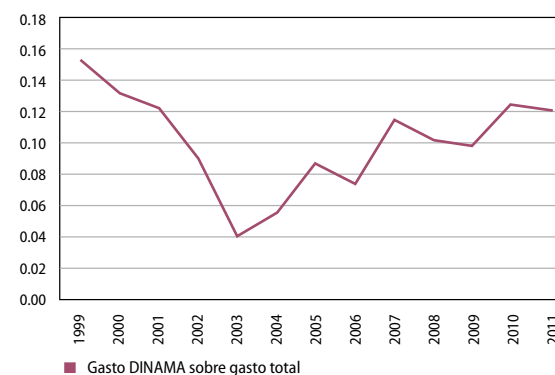
Es posible aproximarse a esta discusión a través de indicadores indirectos de la evolución de las capacidades de la DINAMA y de la evolución de la demanda de trabajo que recibe. El primer gráfico a continuación muestra los recursos fiscales asignados a la DINAMA (*gasto*) y la evolución del PBI, ambos a precios constantes del año 2005. En este gráfico es posible observar que el gasto descendió más que el PBI en el año 2002 y continuó descendiendo en los años 2003 y 2004. A partir del 2005, el gasto correspondiente a la DINAMA se recuperó más que el PBI, pero no logró recuperar el terreno perdido desde 1999. El segundo gráfico muestra la evolución del gasto de la DINAMA como proporción del gasto público total. A partir de este, es posible observar que, luego de una caída en el período 1999-2003, la recuperación a partir de ese año se detuvo en el 2007 y finalizó el período en niveles inferiores a los de 1999.

Para compararlo con otro país, es necesario tomar la asignación presupuestal del área programática Medio Ambiente, que incluye otras dependencias del Estado destinadas a la protección ambiental. En el año 2011, el presupuesto destinado

Evolución del gasto de la DINAMA y del PIB 1999-2011. Precios constantes, año 2005. Año base = 1999



Evolución del gasto de la DINAMA como porcentaje del gasto total. Precios constantes, año 2005



Nota: En el gasto total se incluyen los organismos de la Administración Central y los comprendidos en el artículo 220 y 221 de la Constitución.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

al área Medio Ambiente alcanzó el 0,053 %2 del PBI, lo que la ubica como el área programática con menor asignación presupuestal entre las 15 consideradas. Costa Rica, según el Marco Presupuestario Fiscal de Mediano Plazo para el período 2011-2016, tenía previsto asignar a la protección del Medio Ambiente 0,2 % del PBI,³ casi cuatro veces más que Uruguay. Con respecto a los recursos humanos de la DINAMA, según cifras de la Oficina Nacional de Servicio Civil, los funcionarios públicos de esta dirección eran 90 en el año

1 Véase, por ejemplo, <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/218558/dinama-pasara-a-depender-de-la-opp/>> y <<http://ladia-ria.com.uy/articulo/2012/2/contaminacion-sonora/>>. El debate giró en torno a la jerarquía de la DINAMA y la órbita en la que debería operar.

2 Datos de <<http://www.agev.opp.gub.uy/advni/#/~/-cr-dito-total>>.

3 Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2011. Marco Presupuestario Fiscal de Mediano Plazo, 2011-2016. Disponible en <<https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/788639A3-5692-4F19-8E76-0057C30246CC/28498/MARCOFISCALPRESUPUESTARIOMEDIANO-PLAZO20112016.pdf>>.

2009, 91 en el 2010 y 85 en el 2011.⁴ Además, para otorgar las autorizaciones ambientales, contaba en febrero del 2012 con 18 técnicos.⁵ En la segunda mitad del 2011 la DINAMA abrió llamados para la incorporación de nuevos técnicos en estas áreas⁶ y también reasignó funcionarios a las áreas en que las urgencias así lo requerían.⁷ Sin embargo, al intentar cubrir estas demandas ha encontrado limitaciones en el mercado laboral, ya que para algunos profesionales universitarios, escasos y altamente demandados, los salarios ofrecidos por la DINAMA son inferiores a los que ofrece el sector privado. Por citar un ejemplo internacional, el Ministerio de Ambiente de Chile cuenta con 679 funcionarios, de los cuales 271 se desempeñan en la subsecretaría de Evaluación Ambiental.⁸

Ante esta evolución de las capacidades de la DINAMA, ¿qué ha sucedido con sus demandas de trabajo? En el año 2011 los trámites en la órbita de la Dirección de Impacto ambiental crecieron un 29%.⁹ Además, si se consideran las solicitudes de autorización ambiental para proyectos de mediano y gran

porte, en el 2010 estos fueron 48 y en el año 2011 llegaron a 71,¹⁰ casi un 50% más. Asimismo, existen indicios de que esta creciente cantidad de trabajo podría generar errores en los informes de revisión de las evaluaciones de impacto ambiental.¹¹ De todas formas, la DINAMA se encuentra en una reestructura y modernización de sus procesos y ha realizado avances en su estructura y en la duración de los trámites.¹²

Sin embargo, quizás el desafío más grande para la gestión ambiental estratégica provenga de prácticas asociadas a la dinámica política. En tanto la inversión es vista como motor de la generación de puestos de trabajo, y en la medida en que más y mejores empleos sean una demanda prioritaria en casi cualquier contexto, para los gobernantes es tentador presentarse como facilitadores de la concreción de esos grandes proyectos. En la práctica eso redundaba frecuentemente en que dichos proyectos reciban fuertes respaldos políticos públicos mucho antes de haberse iniciado los procedimientos para su evaluación ambiental. A su vez, los proyectos grandes suelen despertar siempre alguna resistencia, y los grandes inversores (externos o locales) no siempre limitan su gestión a responder técnicamente a los requerimientos legales, sino que también juegan en el espacio de la opinión pública. Todo esto lleva a organismos como la DINAMA a tener que navegar en aguas turbulentas, para lo que se requieren habilidades y condiciones políticas especiales, que van más allá de la competencia técnica y recursos humanos suficientes.

- 4 La DINAMA cuenta con formas adicionales de contratación. Los funcionarios no públicos, que sumaban 50 y 31 en los años 2009 y 2010 respectivamente, en su mayoría eran becarios. En el año 2011 los funcionarios no públicos eran 8. Además existe el personal contratado por proyectos de cooperación internacional
- 5 Declaraciones de la entonces ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: <<http://www.diariolarepublica.net/2012/02/muslera-dinama-esta-desbordada/>>.
- 6 Declaraciones a la prensa de Jorge Rucks, director de la DINAMA, el 30 de junio de 2011: <<http://www.espectador.com/noticias/215900/dinama-se-siente-desbordada-pero-asegura-que-cumple-con-controles-ambientales>>.
- 7 Declaraciones de la entonces ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: <<http://www.diariolarepublica.net/2012/02/muslera-dinama-esta-desbordada/>>.
- 8 Información de la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile, disponible en <http://www.dipres.gob.cl/574/articles-92103_doc_.pdf>.
- 9 Declaraciones de la entonces ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente <<http://www.diariolarepublica.net/2012/02/muslera-dinama-esta-desbordada/>>.

- 10 «Marco institucional de la Dirección Nacional de Medio Ambiente», informe de la ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Graciela Muslera, a la Comisión de Representantes, 12 de abril de 2012.
- 11 D. Hernández et al. «Mejorando la ley de impacto ambiental: del trámite a la herramienta», Presentación en las II Jornadas de la Sociedad de Economía Ecológica, diciembre de 2012.
- 12 Entrevista al Ec. Leonardo Mesías, coordinador del proyecto PNUD «URU/07/012 - Apoyo a la implementación del programa de modernización de la institucionalidad para la gestión y planificación ambiental». El proyecto es ejecutado por la DINAMA con fondos del BID y del gobierno uruguayo.

de transporte), por lo que se acuerda sustituir progresivamente los bosques actuales por otros ubicados a una distancia no mayor de 200 kilómetros de la planta. Para que eso sea posible, es necesaria la recategorización de suelos en zonas adyacentes a esta, ya que las actividades de forestación están restringidas a zonas que, por las características del suelo, se declaren de *prioridad forestal*. Si de esta recategorización no surgieran al menos 100.000 hectáreas de *prioridad forestal*, se acuerda que las partes harán «los mejores esfuerzos para encontrar soluciones alternativas

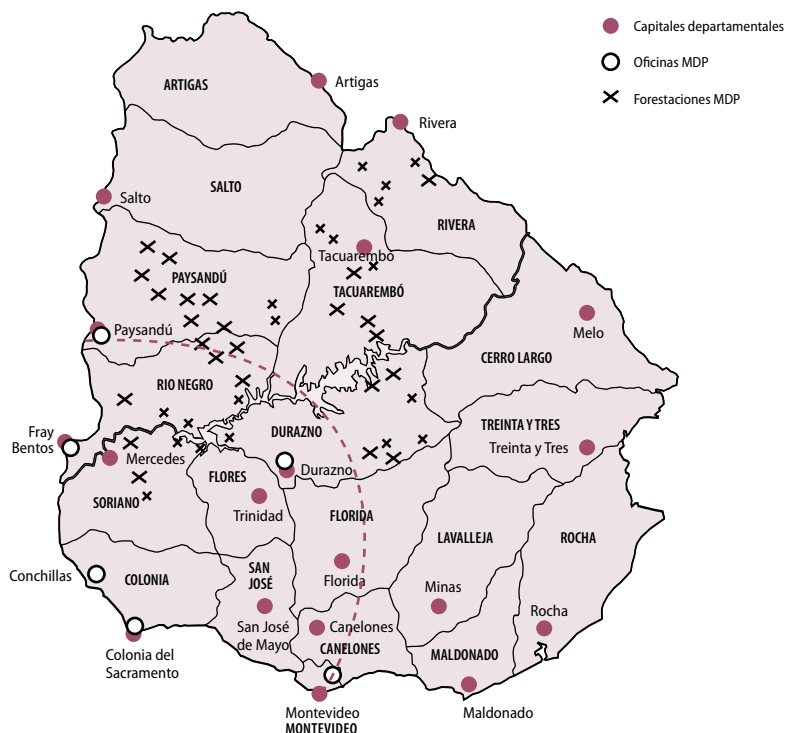
para lograr una superficie forestable de 100.000 hectáreas [...] dentro del radio de 200 km de Punta Pereira».⁴⁸

Por otra parte, se acuerda autorizar la ampliación de la zona franca hasta una superficie del doble de la originalmente concedida, en caso de que «el proyecto aumente en el futuro su capacidad de producción o incorpore industrias conexas [...]».⁴⁹

48 Contrato de Inversión entre la República Oriental del Uruguay y Montes del Plata, apartado 3.1.5.

49 Ibídem, apartado 3.3.9.

Mapa de Uruguay con ubicación de las actuales plantaciones de Montes del Plata y delimitación aproximada de la zona de 200 km de radio en torno a Punta Pereira, Conchillas



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE MAPA DISPONIBLE EN WWW.MONTESDELPLATA.COM.UY.

También se acuerda darle el mismo tratamiento tributario más benigno con relación al impuesto al patrimonio por las explotaciones agropecuarias, aplicable a explotaciones de sociedades cuyos accionistas son personas físicas, aunque en este caso el accionista es una persona jurídica. En la misma línea, se acuerda que, en caso de que existieran «cambios significativos en el régimen tributario [...] que afectaran negativamente las condiciones del proyecto [...], las partes revisarán los beneficios especiales que se otorguen en el marco de la Ley de Inversiones para compensar por esta vía los citados eventuales perjuicios».⁵⁰ Claramente, se trata de un caso de *cláusula de equilibrio económico*, mencionada más arriba, que compromete al Estado a compensar a la empresa en caso de algún cambio tributario que la afecte negativamente.⁵¹

⁵⁰ Ibidem, apartado 3.5.10.

⁵¹ Este tema cobró notoriedad pública ya que, con la aprobación del impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR), se habría configurando la situación planteada (el impuesto fue luego declarado inconstitucional y derogado).

Regulación y contralor

Regulaciones ambientales

Como otros países en desarrollo, o quizás con cierto rezago respecto a países de similar nivel de desarrollo, el Uruguay ha incorporado a través del tiempo legislación y regulaciones que pautan qué está permitido y cómo deben procesarse las autorizaciones en materia ambiental.

La ley 16.466 obliga a la realización previa de un estudio de impacto ambiental para una larga lista de obras e inversiones, entre las que figuran carreteras, puentes y vías férreas, oleoductos y gasoductos, plantas de generación de energía, puertos y terminales de trasvase de combustibles o productos químicos, extracción de minerales, plantas de tratamiento de residuos tóxicos, complejos industriales, agroindustriales y turísticos según su magnitud o naturaleza, entre tantos otros.

Esta ley está reglamentada por el decreto 349/005, de setiembre de 2005, que fija niveles mínimos de tamaños o actividad a partir de los cuales se hace imprescindible haber obtenido una *autorización ambiental previa* (AAP) para el

inicio de los trabajos. Por ejemplo, para oleoductos y gasoductos establece este límite en 10 kilómetros de longitud; para usinas generadoras de electricidad, en 10 megavatios de generación; para complejos industriales, en una hectárea de desarrollo fabril; para desarrollos urbanísticos, en 10 hectáreas de superficie; para explotaciones agrícolas, hortícolas o forestales, en 100 hectáreas en una única unidad de producción, etcétera. Por tanto, la gran mayoría de las *grandes inversiones* sobre las que trata este Cuaderno requerirán autorización ambiental previa para comenzar a funcionar.

Se establecen diferencias en las exigencias en virtud de la clasificación del proyecto en relación con sus riesgos ambientales. La legislación crea tres categorías en este sentido. Serán clasificados en la categoría A los proyectos «cuya ejecución solo presentaría impactos ambientales no significativos, dentro de lo tolerado y previsto por las normas vigentes»; en la categoría B, «aquellos proyectos [...] cuya ejecución pueda tener impactos ambientales significativos moderados, cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas bien conocidas y fácilmente aplicables», y en la categoría C los que puedan «producir impactos ambientales negativos significativos, se encuentren o no previstas medidas de prevención o mitigación».⁵² Si el proyecto es clasificado en la categoría A, se otorga la AAP «sin más trámite», lo que habilita el comienzo de las obras, «sin perjuicio de la imposición de condiciones para el mantenimiento de la clasificación».⁵³ Si corresponde a las categorías B o C, el interesado deberá realizar un estudio de impacto ambiental (a su costo) que será parte de la documentación a estudio de la DINAMA para la concesión de la AAP.

El EIA se compone de las siguientes partes. En primer lugar, deben describirse las características del «ambiente receptor» (entorno), tanto en lo que refiere al medio físico (agua, aire, suelo, paisaje, etcétera), al medio biótico (fauna, flora) y al medio antrópico (población, salud, sitios de interés histórico, etcétera). En una segunda parte, deben identificarse y evaluarse los impactos ambientales (negativos y positivos), tanto directos como indirectos, simples y acumulativos de la ejecución del proyecto. En la tercera parte se expondrán las medidas de mitigación que serán adoptadas y se presentará el cálculo de

impacto ambiental residual. Por otra parte, debe presentarse un «plan de monitoreo sobre los factores ambientales relevantes dentro del área de influencia del proyecto». Finalmente se identificarán todos los técnicos que hayan participado en la elaboración del informe.⁵⁴

Además, debe presentarse un *informe ambiental resumen*, que sintetizará tanto la información del proyecto como la del EIA, el cual quedará a disposición de cualquier interesado, para su estudio y para «formular por escrito las apreciaciones que considere convenientes». A fin de hacer de conocimiento público esta posibilidad, el inversor deberá publicar un aviso al respecto en el *Diario Oficial*, en un diario de circulación nacional y en un diario de la localidad más cercana al emplazamiento del emprendimiento. En el caso de proyectos clasificados en la categoría C deberá realizarse una audiencia pública. También podrá celebrarse una audiencia pública en todos aquellos casos en que el MVOTMA lo considere conveniente.⁵⁵ En el apunte 4 se discute la efectividad de la participación ciudadana en estos procesos.

El MVOTMA resolverá respecto al otorgamiento de la AAP en virtud de estos elementos, y la otorgará «cuando del proyecto solo se deriven impactos ambientales negativos que puedan ser considerados admisibles»; también podrá otorgarla condicionada a la introducción de «modificaciones» o a la «adopción de medidas de prevención o mitigación». Deberá denegar la solicitud cuando considere que del proyecto «se derivarían impactos ambientales residuales negativos no admisibles».⁵⁶

Por otra parte, para aquellos proyectos en los que resulta relevante, se establece la obligación, una vez instalado, de obtener la *autorización ambiental de operación* (AAO), la cual debe ser renovada cada tres años. El MVOTMA otorgará esta autorización «una vez constatado el cumplimiento de las condiciones previstas en la AAP respectiva, el proyecto y el EIA». En cuanto a las renovaciones se concederán previa «revisión y actualización de los planes de gestión ambiental y las demás aprobaciones de emisiones y tratamiento de residuos de competencia de dicho ministerio».⁵⁷

52 Decreto 349/005, artículo 5.

53 Decreto 349/005, artículo 8.

54 Decreto 349/005, artículo 12.

55 Decreto 349/005, artículos 13 al 16.

56 Decreto 349/005, artículo 17.

57 Decreto 349/005, artículos 23 y 24.

Contenido sustantivo de la regulación: actualizaciones y nuevos desafíos

En cuanto al contenido sustantivo de las regulaciones, los cambios recientes en materia de normativa de preservación y uso de suelos y aguas son ilustrativos de agendas ambientales que generan casi diariamente nuevos desafíos, a los que los procesos políticos suelen *correr de atrás* y con efectividad nunca completa.

El país dispone de normativa que otorga potestades al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) para dirigir y coordinar las acciones que aseguren el uso sustentable de los suelos. En 2008, el decreto 405 (Uso Responsable y Sostenible de los Suelos) definió prácticas inadecuadas y responsabilidades, así como acciones de reparación exigibles, y encomendó al MGAP elaborar un manual y ejercer el contralor de *planes de uso y manejo responsable del suelo*. Las preocupaciones por la preservación del patrimonio acuífero y de los suelos, en tanto, llevaron en 2009 a sancionar la Ley de Conservación, Uso y Manejo Adecuado de las Aguas, n.º 18.564.

Los planes de uso y manejo de suelos comenzaron a exigirse desde 2009 – a un conjunto de productores que participaron voluntariamente de la prueba piloto- y son exigidos a todos los productores de más de 100ha a partir de 2013. Los planes de uso del suelo deben ser elaborados por un ingeniero agrónomo acreditado por el MGAP y certificado por la Asociación de ingenieros agrónomos del Uruguay, a tales efectos. La ley 18.564 y los sucesivos decretos reglamentarios fueron acompañados de una novedosa forma de gestión que articula diferentes actores públicos y privados, y que promueve un uso del suelo basado en la «agronomía preventiva» – en oposición a la «agronomía forense»- que intenta articular acciones para evitar daños (Bianchi et al., 2014). Para ello la ley prevé que los cultivos de cada estación se roten según la calidad del suelo y la demanda hídrica de cada cultivo.

Esta norma hace solidariamente responsables a quien explota la tierra, al propietario y el técnico que firma por el cumplimiento del plan. De esa manera la norma prevé los problemas de sobre explotación del suelo por parte de los arrendatarios, ya mencionados en el capítulo 4 de este cuaderno. Lo interesante de este caso es que la aplicación de la ley hace que el control del cumplimiento se dé tanto entre privados –propietario-arrendatario- como, posteriormente entre estos y el Estado. De esa manera, si bien los mecanismos de *enforce-*

ment que la Ley prevé son relativamente débiles – multas de escasa significación- se genera un mecanismo de control que, combinado con la inspección de por parte de la Dirección Nacional de Recursos Renovables –MGAP- comienza a mostrar buenos resultados en la adopción por parte de los productores⁵⁸.

Capacidad de regulación y localización de inversiones

En la investigación sobre los efectos de la IED en el medio ambiente —y, asociado con ello, de las *grandes inversiones* en una economía pequeña como la uruguaya— se han planteado dos puntos de vista contrapuestos. Por un lado, se ha sostenido que se puede suponer que las ET tienen un efecto ambiental positivo en los países receptores. Este efecto se produciría por las transferencias de tecnologías ambientalmente menos nocivas y sistemas de gestión ambiental avanzados. Las ET mostrarían un desempeño ambiental superior a las empresas domésticas y generarían estándares ambientales más elevados. A este efecto se lo conoce como *pollution halo*. Por otro lado se ha señalado que las ET podrían localizar estratégicamente la IED en países con regulaciones ambientales menos exigentes, generando una *carrera hacia el fondo* (*race to the bottom*) en materia de estándares ambientales y dando lugar a los llamados *pollution heaven*. En ambos enfoques se suele asumir que las prácticas y tecnologías ambientales de las empresas domésticas son peores que las de las ET (Zarsky et al., 1999).

Como consecuencia de estos dos enfoques surgen recomendaciones de política diametralmente opuestas. De acuerdo a la primera, cuanto más liberal sea el régimen regulatorio de la IED, mejores serán los resultados ambientales. De acuerdo a la segunda, una estricta regulación ambiental es crucial para evitar un mal desempeño ambiental de las ET.

Zarsky et al. (1999) sistematizan varios trabajos empíricos sobre el tema y encuentran que hay poca evidencia estadística de que las ET consistentemente tengan un desempeño ambiental

58 La ley 18.564 afecta el uso del suelo por las explotaciones agrícolas, que puede incluir grandes inversiones en monto, pero no el tipo de inversiones en capital físico durable que se analizan en este cuaderno. Por tal motivo no se profundiza en el análisis de dicha norma. Por un análisis más detallado de esta ley véase Bianchi et al. (2014).

mejor en países en vías de desarrollo. Según estos autores, si bien los llamados *pollution halo* existen, son aparentemente muy pocos. Incluso puede suceder que las ET no sean atraídas por los bajos estándares ambientales, pero cuando se instalan en un lugar con bajos estándares claramente tengan los peores desempeños.

Gallagher et al. (2008) sistematizan un conjunto de trabajos sobre los impactos ambientales de la IED en América Latina. Encuentran que en Brasil, México, Chile y Argentina casi todas las ET transmitieron sistemas de manejo ambiental de sus países de origen. Sin embargo, no está claro que las ET hayan cumplido con las regulaciones domésticas. Los autores hallan escasa evidencia de que las ET estuviesen afectando positivamente las cadenas productivas locales en términos ambientales pues, entre otras cosas, muchos eslabones locales se perdieron como consecuencia de la internacionalización de las firmas.

Estos estudios matizan los resultados de una literatura económica extensa que es más optimista respecto a los efectos directos e indirectos de la IED en la calidad ambiental. En conjunto, la investigación disponible debería conducir a la cautela y a una vigilancia permanente de las prácticas de las empresas, que no debería limitarse a las extranjeras.

Políticas y normativa de defensa de la competencia

Otro aspecto en el que las grandes inversiones pueden tener implicaciones relevantes para el desarrollo humano es lo relativo a la competencia en los mercados. Precisamente por tratarse de inversiones de gran porte, pueden terminar conformando situaciones de concentración económica en algún mercado (en el extremo, monopolios u monopsonios).⁵⁹ La concentración económica no es necesariamente nociva *per se* —al menos para cierta legislación, como la del Uruguay—, pero puede dar lugar a abusos del poder que otorga esa posición de dominio.

La experiencia internacional muestra que firmas que poseen alta participación de mercado y capacidad financiera en ocasiones desarrollan prácticas que hacen inviable la sobrevivencia de los competidores, entre las que se incluye depri-

mir los precios y trabajar a pérdida por un período buscando sacar a los competidores del mercado (lo que se conoce como práctica de *precios predatorios*). Esas prácticas pueden ser utilizadas para incrementar beneficios a costa de los proveedores o consumidores. Los abusos también pueden afectar a estos últimos de manera directa, cuando, por ejemplo, una empresa monopólica decide incrementar los precios a sabiendas de que los consumidores no podrán sustituir fácilmente su producto.

Rius y Katz (2004) señalan que adecuados marcos normativos de protección a la competencia son un componente relevante y normalmente olvidado de las políticas de desarrollo productivo, sobre todo en países pequeños. Además de afectar a los consumidores, las prácticas anticompetitivas pueden menoscabar la eficiencia global de una economía y, por tanto, su competitividad internacional. Ello se debe a que este tipo de prácticas, al permitir la obtención de rentas extraordinarias a algunos agentes del mercado, genera costos extraordinarios a otros (por ejemplo, los que utilizan como insumo los productos de los primeros). Además, los beneficios *asegurados* a través de prácticas anticompetitivas se transforman en un desestímulo a la innovación, que afecta así lo que se conoce como *eficiencia dinámica*. Es decir, si las empresas tienen beneficios asegurados porque carecen de competencia efectiva, tampoco tendrán interés en invertir para mejorar la calidad de sus productos o sus procesos de producción, y a la larga esta situación tenderá a afectar la eficiencia global de la economía.

Por otra parte, se señala que, si bien la falta de una adecuada legislación en este sentido no necesariamente impide el acceso a flujos importantes de IED, sí tenderá a dificultar que esa inversión aporte al logro de objetivos de desarrollo. Un marco regulatorio ineficaz hará factible el comportamiento anticompetitivo de las nuevas empresas, las que, una vez asegurada una posición dominante en el mercado, no tendrán interés en invertir para la mejora de sus capacidades de producción.

La ley 18.159 y su decreto reglamentario (el 404/007) conforman la normativa básica en relación con la defensa de la competencia en el Uruguay. La ley mencionada establece que «Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general». A continuación manifiesta: «Se prohíbe el abuso de la posición dominante, así como todas las prácticas, conductas o recomendaciones, indi-

59 Un monopolio es una situación en la que existe un único proveedor de algún bien o servicio; un monopsonio implica la existencia de un único demandante de algún bien o servicio.

viduales o concertadas, que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante».⁶⁰ Sin embargo, luego aclara: «La conquista del mercado resultante del proceso natural fundado en la mayor eficiencia del agente económico en relación con sus competidores, no constituye una conducta de restricción de la competencia».⁶¹

A los efectos de definir la posición dominante, el decreto 404/007 establece: «[...] se entenderá que uno o varios agentes gozan de una posición dominante en el mercado, cuando puedan afectar sustancialmente las variables relevantes de este, con prescindencia de las conductas de sus competidores, compradores o proveedores». A continuación determina: «Se considera que existe abuso de posición dominante, cuando el o los agentes que se encuentran en tal situación, actúan de manera indebida, con el fin de obtener ventajas o causar perjuicios a otros, los que no

hubieran sido posibles de no existir tal posición de dominio».⁶²

La legislación también regula las fusiones o adquisiciones de empresas que generen concentración económica en los mercados. Para hacer frente a estas situaciones el decreto 404/007 establece la obligación de informar (con cierta antelación) todo acto de «concentración económica», a la que define como toda operación a través de la cual se alcance una participación del 50 % o más del «mercado relevante», o cuando la facturación bruta anual en el territorio nacional de los participantes en la operación sea igual o superior a 750.000.000 UI. Si del acto de concentración económica resulta la conformación de un «monopolio de hecho», dicho proceso deberá ser autorizado por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia —órgano desconcentrado en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas (artículos 10 y 11)—, la que deberá evaluar, entre otros factores, la competencia externa y las posibles ganancias de eficiencia fruto de la concentración. Es decir que, cuando haya ganancias de eficiencia, estas pueden llegar a justificar la existencia de un monopolio de hecho.

Pero las fusiones y adquisiciones no son la única forma posible en que una gran inversión derive en una situación de concentración de mercado con potenciales efectos nocivos sobre la competencia. Una inversión importante en casi cualquier mercado en un país chico como Uruguay, aunque consista en la creación de una nueva empresa, es capaz de generar una situación de este tipo, la que puede ambientar la generación de prácticas comerciales prohibidas. La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (CPDC) tiene el mandato de investigar, analizar, resolver y sancionar las prácticas prohibidas mencionadas, actuando de oficio o por denuncia.⁶³ En caso de constatar prácticas anticompetitivas, además de ordenar su cese inmediato, podrá sancionar con multas a las empresas responsables, así como a los integrantes de sus órganos de administración y representación.⁶⁴

Un ejemplo interesante sobre este asunto es el de una posible multa a Fábricas Nacionales de Cerveza (FNC), que ostenta un virtual monopolio de la producción y venta de cervezas en el país. Según el portal de noticias de *El Observador*,⁶⁵

60 A los efectos de ejemplificar este tipo de prácticas y lo corrientes que son en nuestra economía, resulta ilustrativo observar una resolución (n.º 49/011, de mayo de 2011) de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia respecto a los aranceles profesionales definidos por las asociaciones de profesionales (Colegio de Abogados, Asociación de Escribanos, Colegio de Contadores, Administradores y Economistas del Uruguay, etcétera). En el numeral 2 de los considerandos, la resolución establece: «Que la existencia de los referidos aranceles, en tanto tiene un cierto grado de obligatoriedad y establece precios únicos o mínimos para los servicios a prestarse, constituye a juicio de la Comisión una recomendación que tiene por objeto restringir, distorsionar o impedir la competencia [...]». En el numeral 4.º de los considerandos abunda: «Que no se ha demostrado que las restricciones, distorsiones o impedimentos para la competencia reseñados en los Considerandos 1 y 2, generen ganancias de eficiencia económica cuyo beneficio sea trasladado a los consumidores». Finalmente resuelve: «Con el objetivo de establecer la plena vigencia del principio de libre competencia en los mercados de servicios profesionales, dirigir al Colegio de Abogados del Uruguay, a la Asociación de Escribanos del Uruguay y al Colegio de Contadores, Administradores y Economistas del Uruguay, la instrucción obligatoria de derogar, en un plazo máximo de 90 días, los aranceles profesionales resueltos por cada gremial, así como toda norma interna que regule su existencia y su aplicación por parte de sus respectivos asociados, informando posteriormente a la Comisión del cumplimiento de dicha instrucción». Sin embargo, esta resolución fue posteriormente suspendida por el Ministerio de Economía y Finanzas hasta que haya una resolución judicial del tema.

61 Ley 18.159; artículo 2.

62 Ley 18.159; artículo 7.

63 Ley 18.159; artículo 18.

64 Ley 18.159; artículo 33.

65 El Observador, 14 de diciembre de 2012.

la CPDC, «emitió un proyecto de resolución que propone aplicar una sanción a FNC por una supuesta conducta de abuso de posición dominante en 2008». Luego explica que «los informes técnicos elaborados por el órgano desconcentrado del Ministerio de Economía concluyeron primariamente que hubo una ‘actividad excluyente en perjuicio’ de la marca Heineken que consistía en bonificar de manera adicional a los comercios que no vendían esa marca y tenían en exclusividad las líneas de cervezas de FNC». Según este medio, se impondría una multa superior a USD 1 millón a la citada empresa.

Los últimos años se han caracterizado por importantes avances normativos en la temática de defensa de la competencia en Uruguay, básicamente por la aprobación de la ley 18.159 y de su decreto reglamentario 404/007, ambos del año 2007. Además, esa misma normativa dio nacimiento a la CPDC, como órgano desconcentrado del MEF, y estableció requisitos para sus integrantes en el sentido de asegurar su dedicación, imparcialidad y solvencia técnica.

Sin embargo, dada la gran cantidad de responsabilidades que la ley le asigna a dicha comisión y la enorme masa de trabajo que es esperable que se derive de esta, es razonable pensar que subsisten importantes debilidades en este sentido. De la *Memoria 2012* de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia se desprende que algunos indicadores de gestión mostraron deterioros ese año por dificultades para la conformación de su equipo técnico. Además, el mismo documento señala que en todo el año se recibieron tan solo cinco denuncias (lo que revelaría dificultades de accesibilidad a este mecanismo para la población y/o la debilidad de una cultura de competencia en el país) y que se inició tan solo una investigación de oficio.⁶⁶ Dada la trascendencia y la dimensión de las tareas adjudicadas, estos datos parecen indicar que aún existen importantes debilidades institucionales, de recursos y de compromiso político del gobierno para su efectivo cumplimiento.

Limitaciones y desafíos de las políticas existentes

El análisis arriba presentado revela que los acuerdos internacionales han limitado la capacidad de los Estados de países en desarrollo para direc-

cionar las inversiones extranjeras, pero no la han eliminado. En relación con los acuerdos bilaterales de inversión resulta pertinente considerar las limitaciones (y riesgos de demandas legales) que derivan de estos para el desarrollo de políticas públicas, ya no solo económicas sino ambientales, laborales e incluso sanitarias. Una cuestión clave es la regulación del alcance de las cláusulas de estabilización y de equilibrio económico, a fin de evitar que condicionen al Estado en aspectos fundamentales para el desarrollo humano y que limiten seriamente las posibilidades de desarrollo de políticas públicas en el futuro. Además, la ausencia de referencias directas al desarrollo y de obligaciones para las empresas y los Estados de origen de la inversión resulta llamativa y es señalada como una deficiencia en la literatura especializada.

Parecen insuficientes las políticas abarcadoras que incentiven los derrames positivos de la IED, en particular el desarrollo de actividades de innovación en el país y la formación de capital humano para el propio proyecto y para el entorno más amplio (proveedores, competidores, gobierno). La insuficiencia de las inversiones públicas en infraestructura de I + D es un ejemplo de carencias del país para aprovechar el interés de los inversores. Ante la posibilidad de que existan yacimientos explotables de metales e hidrocarburos, no solo surgen como necesarios los mecanismos institucionales y de política pública para administrar las rentas resultantes, sino que se requerirían estrategias de política industrial dirigidas a mitigar los efectos negativos en otras actividades exportadoras y asegurar un uso eficaz e intertemporalmente equitativo de los excedentes.

Por otra parte, las cláusulas de confidencialidad que se permiten en los contratos entre empresas y Estado parecen contemplar demasiado las preocupaciones de inversores privados y descuidar relativamente las de la ciudadanía, la que podría quedar al margen de decisiones importantes que la afecten por largos plazos.

La política ambiental parece tener amplio espacio para su desarrollo y requerir una inserción institucional que minimice conflictos con otras áreas del Estado y los sustituya con adecuada complementación y cooperación. En cuanto a la participación ciudadana en los procesos de autorización ambiental, la normativa es limitante porque solo dispone la audiencia pública preceptiva para proyectos de alto impacto, sin tomar en cuenta los efectos acumulativos de emprendimientos menores; porque carece de

66 Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, *Memoria 2012*, disponible en <http://www.mef.gub.uy/competencia_indicadores_gestion.php>.

GRANDES INVERSIONES Y TRANSICIONES CRÍTICAS EN URUGUAY

Este Cuaderno de Desarrollo Humano no podría ser más pertinente. Uruguay está en una coyuntura particular en que se presentan inversiones en curso o potenciales que pueden generar transformaciones de gran magnitud y en largos horizontes temporales. El análisis del Cuaderno permite ir más allá de los deslumbramientos iniciales producto de mejoras de las cuentas macroeconómicas y de la generación de puestos de trabajo para evaluar más en detalle las consecuencias de estas transformaciones y su contribución real al desarrollo sustentable.

Un enfoque alternativo a la hora de evaluar estas consecuencias es centrarse en el análisis de algunos sistemas socioambientales del país que presentan vulnerabilidades y que a raíz de estas inversiones pueden sufrir *transiciones críticas* (Scheffer, 2009) de difícil reversibilidad. Así, procesos de inversión estatales o privados pueden actuar como desencadenantes de fenómenos de retroalimentación o *bola de nieve*, que magnifican sus impactos y escapan a la planificación y el control estatal. Un análisis desde esta perspectiva puede contribuir a generar procesos sociales informados, mecanismos precautorios y herramientas técnicas para prevenir transformaciones no deseadas.

Existen al menos tres situaciones en las que Uruguay parece estar en el umbral de cambios críticos a raíz de grandes inversiones actuales: a) el deterioro de la calidad del agua, con particular riesgo para la provisión de agua potable, b) la urbanización costera no planificada, con pérdida de los remanentes de costa de mayor naturalidad del país, y c) la potencial escalada en la extracción de minerales e hidrocarburos, con consecuencias socioambientales y cambios no deseados en la matriz energética.

En cuanto a la calidad del agua, hay estudios sobre las altas concentraciones de nutrientes prevalentes en los cursos de agua del país y en las fuentes para el consumo humano (Bonilla y Meerhoff, 2013; Manta et al., 2013). Altos aportes de nutrientes han resultado en la eutrofización de las fuentes de agua y en posibles floraciones de cianobacterias con generación de toxinas ante las que los sistemas de tratamiento convencionales son poco efectivos. Entre las actividades que han reducido la resiliencia de los sistemas acuáticos pueden identificarse la expansión e intensificación de cultivos que requieren fertilización, lecherías, fuentes puntuales como tambos, industrias (por ejemplo, las pasteras) y localidades urbanas. La forestación de las cabeceras de cuencas o el represamiento de aguas también puede generar condiciones de flujo o temperatura que favorecen las floraciones algales, así como algunos herbicidas propiciar la proliferación de cianobacterias. El cambio climático puede agravar este fenómeno.

Una vez instalados, estos procesos pueden darse en forma *catastrófica* y ser de muy difícil reversibilidad (Scheffer et al.,

2001). Asegurar la calidad del agua implicará ir más allá de la implementación de comisiones y planes especiales de cuenca, estableciendo nuevos mecanismos de acción y nuevos esfuerzos en la conservación y restauración de humedales, áreas ribereñas y cabeceras de cuenca. Si las medidas no son suficientes, la consideración de nuevas soluciones de aprovisionamiento de agua podría ser necesaria, con altos costos para la sociedad.

Una segunda situación crítica está asociada a la urbanización de la franja de costa oceánica. Esta costa enfrenta a corto plazo tres transformaciones relacionadas directamente con inversiones de mediano y gran tamaño: los desarrollos urbanísticos privados asociados a la construcción del puente sobre la laguna Garzón, el puerto de aguas profundas, ubicado al este de La Pedrera; y la propia dinámica de urbanización en la costa. Desde el oeste, el puente permitirá extender el modelo de desarrollo lineal con rambla costera que hoy llega hasta la laguna Garzón. Es muy probable que la instalación del puerto de aguas profundas al este de La Pedrera resulte en un continuo urbano desde La Paloma, pasando por La Pedrera y Punta Rubia. Finalmente, desde el oeste, el modelo urbano se produce a partir de calles con tendido eléctrico que se extienden por kilómetros junto a la costa (por ejemplo, el balneario Puimayen). Esta presenta además fraccionamientos en pequeños solares, más propios de un ambiente urbano (Sprechmann y Capandeguy, 2004).

Si bien estos procesos podrían darse en forma planificada, reduciendo sus impactos, procesos similares en los últimos años brindan evidencia sobre la efectividad relativa de las medidas de planificación territorial. A modo de ejemplo, la propia Ciudad de la Costa, en Canelones, requiere enormes inversiones para asegurar servicios básicos, frente al abandono de zonas servidas en Montevideo. De la misma forma, se opta por ubicar el nuevo puerto en las zonas de menor desarrollo infraestructural, frente a un punto consolidado y de mejor acceso como es La Paloma.

De hecho, en temas ambientales, los procesos de resolución de conflictos no necesariamente solucionan los problemas que los subyacen. En el caso del puente sobre la laguna Garzón, se da la paradoja de que el proceso político de acuerdos se alejó del óptimo para todos los actores. El puente circular, surgido de un boceto de un reconocido arquitecto, concebido originalmente para balsas móviles, causa mayores impactos ambientales, tiene mayores costos —absorbidos por la Intendencia de Rocha en exoneraciones impositivas— y no contribuye a solucionar el problema de fondo, que es la urbanización de zonas costeras de alto valor. En definitiva, dada la poca capacidad de regulación del desarrollo costero, hay una gran probabilidad de que a corto o mediano plazo

Uruguay pierda la casi totalidad de su franja costera de mayor naturalidad, y la sustituya por redes viales y expansión de zonas edificadas.

Un tercer fenómeno es la potencial explotación de los yacimientos mineros a gran escala, tanto minerales como los hidrocarburos. Existe un conflicto social instalado por la propuesta del emprendimiento en Valentines. Si bien su análisis excede a este documento, es importante destacar que sus impactos socioeconómicos y ambientales son de una magnitud nueva para el país. Estos impactos, como el riesgo de contaminación hídrica por drenajes o derrames en proyectos mineros, pueden prolongarse durante generaciones. Con respecto a los yacimientos de hidrocarburos, Uruguay ha ido consolidando una matriz energética diversa y relativamente limpia, que podría atribuirse a la «bendición» de la ausencia de yacimientos de combustibles fósiles. Más allá de los potenciales impactos ambientales por la extracción de petróleo o gas, mantener una matriz limpia y diversificada en el escenario de acceso a yacimientos de petróleo significará un esfuerzo extraordinario.

En definitiva, es posible que la sociedad uruguaya se enfrente durante los próximos años a transformaciones críticas desencadenadas por inversiones nacionales o de capital extranjero que comprometan sus principales recursos naturales. La solución de conflictos en los ámbitos políticos tradicionales puede no ser suficiente para resolver los problemas ambientales. Las grandes inversiones pueden tener impactos durante generaciones y su abordaje implica pacientes negociaciones sociales previas y el estudio cuidadoso de alternativas. Esto llama a nuevos mecanismos de participación, que contemplen a las poblaciones locales y los intereses colectivos. También llama a redefinir, en el proceso de descentralización actual, las potestades de los gobiernos departamentales y locales y del Gobierno na-

cional, para asegurar la contemplación de las voluntades locales en marcos nacionales de sustentabilidad y conservación ambiental. La consolidación de una institucionalidad ambiental necesaria y la aplicación de herramientas como la evaluación ambiental estratégica durante la planificación y definición de inversiones puede contribuir a trascender objetivos económicos o de generación de empleo más inmediatos y a contemplar un desarrollo más sustentable.

Rafael Bernardi

Docente de Universidad de la República
Candidato a Ph.D. en Ciencia Ambiental, Universidad de Wageningen

Referencias bibliográficas

- BONILLA, S., y M. MEERHOFF (2013), *Informe CASAS: Calidad de Agua de Sistemas Acuáticos Superficiales*, Maldonado: Universidad de la República, Facultad de Ciencias, Centro Universitario Regional Este.
- MANTA, E., H. CANCELA, J. CRISTINA y F. GARCÍA PRÉCHAC (2013), *Informe sobre la calidad del agua en la cuenca del Río Santa Lucía: estado de situación y recomendaciones*, disponible en < <http://portal.fagro.edu.uy/index.php/noticias-principales/751-agua-de-ose-informe-de-la-universidad-de-la-republica-.html>.
- SCHAEFFER, M. (2009), *Critical transitions in nature and society*, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- SCHAEFFER, M., S. CARPENTER, J. A. FOLEY, C. FOLKE y B. WALKER (2001), «Catastrophic shifts in ecosystems», *Nature*, vol. 413, pp. 591-596.
- SPRECHMANN, T., y D. CAPANDEGUY (2004), La Costa de Rocha: De la nueva regulación a una agenda operativa. In, Montevideo.

efectos vinculantes para los órganos del Estado, y porque no promueve la generación y difusión oportuna de información ambiental estratégica ni sobre los proyectos evaluados.

Pero las falencias de la política ambiental no se limitan a problemas de capacidad de la DINAMA o participación ciudadana. En general, el debate político parece alejado de la problemática ambiental y sus implicaciones de desarrollo humano, lo que genera actitudes acríicas respecto a las grandes inversiones e insuficiente apreciación de las ventajas de un sistema de gobierno de *frenos y contrapesos*. A eso se suma la carencia de políticas ambientales estratégicas (o *de Estado*) para contribuir a una perspectiva cortoplacista y reactiva respecto a los grandes proyectos.

Como se destaca desde el inicio de este Cuaderno (figura 1), dos elementos claves para que las GI contribuyan al DHS son la cautela ante la evidencia de que no existen situaciones claras de beneficios o perjuicios, y la necesidad de difundir información y promover la participación de diferentes actores, para que la toma de decisiones se haga de manera cautelosa e informada.

Por ejemplo, declaraciones apresuradas de entusiasmo por los empleos o rentas a generar, de altos voceros de gobierno, suelen inhibir el debate informado sobre las ventajas y los inconvenientes de los proyectos de GI. Del mismo modo, las empresas públicas y el Estado como inversor suelen posicionar sus grandes proyectos en ángulos similares a las empresas extranjeras, en cuanto a

la minimización de impactos adversos y la impaciencia por los tiempos de aprobación. Esto no quita la necesidad de fortalecer a las agencias o dependencias responsables de la protección ambiental y otras políticas relevantes (por ejemplo, la política de competencia), pero indica que no se trata solamente de dotarlas de más presupuesto, personal o potestades de control, sino que existe una dimensión política a desarrollar. Por otra parte, esas agencias que expresan preocupaciones *nuevas* en la historia de las políticas de desarrollo deben legitimar su papel en la estructura del Estado, y los actores políticos pueden facilitar u obstruir ese proceso con sus acciones.

En el plano ambiental existen metodologías de evaluación estratégica (PNUMA-IISD, s/f; OCDE, 2007) que ofrecen criterios técnicos aplicables en la evaluación ambiental de proyectos de grandes inversiones y, además, en la evaluación de otros aspectos de grandes proyectos de inversión. Son dos los principios básicos de la metodología de evaluación ambiental estratégica que pueden traducirse a otras dimensiones relacionadas con las GI. En primer lugar, la consideración estratégica, en este caso, en el marco de criterios ambientales, toma en cuenta el efecto agregado que resulta de una acción más sobre el ambiente, natural, pero también social. En tal caso, dada una orientación estratégica, de expansión o limitación en el uso de un recurso, en la dedicación de personas a una actividad u otro ejemplo, ese enfoque recomienda no solo analizar el efecto marginal de una acción, sino también el efecto agregado resultante.

Por otra parte, la metodología consiste en un conjunto de técnicas y acciones orientadas a promover la participación e inclusión de diferentes abordajes, pero no prevé el uso de una técnica sino el cuidado en promover un abordaje integral basado en la participación. Esto, claro está, tiene fuertes requisitos respecto a las capacidades

institucionales y a la madurez democrática, pero ofrece herramientas relativamente simples para aplicar los criterios de cautela ante dilemas de resolución no evidente y que requieren diferentes puntos de vista.

Por ejemplo, en materia de efectos sociales de las GI parece clave el desarrollo de estrategias para prevenir las situaciones de abuso o violencia que pueden generarse como consecuencia de los desplazamientos y localización temporal de grandes contingentes de personas empleadas por las GI, especialmente en la etapa de construcción. Las experiencias regionales sugieren la conveniencia de acuerdos sociales amplios para prevenir y responder a esos impactos sobre derechos humanos básicos.

Pero los efectos sociales negativos o de riesgo no se limitan a los contingentes de trabajadores movilizados por la construcción de las GI. Aunque su cuantía pueda ser comparativamente menor por las peculiares características socio-geográficas del país, las GI conllevan el riesgo de desplazar grupos humanos y/o alterar el espacio socioeconómico y cultural en que han existido por períodos más o menos largos. El enfoque de DHS demanda atención y respeto por las opciones de estilos de vida de los ciudadanos y, si bien no parece razonable que una minoría tenga poder de veto sobre proyectos que podrían beneficiar a sectores más amplios de la población, tampoco parece defendible una estrategia que minimice o ignore los planteos de quienes están radicados en las zonas alteradas por las GI. Encontrar mecanismos de deliberación y búsqueda de consensos, pero también diseñar estrategias de compensación, parecen soluciones imperfectas pero inevitables para este tipo de situaciones. Desarrollar los mecanismos de evaluación de impactos sociales de las GI contribuiría al debate informado.

6. Conclusiones

Este Cuaderno procuró mostrar que, desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable, las grandes inversiones no son necesariamente una bendición ni una maldición. Sin embargo, por tratarse de procesos sociales que tienen la potencialidad de introducir innovaciones sustanciales en distintos ámbitos de la vida de una sociedad, los órganos de los Estados y los ciudadanos harán bien en informarse, debatir y considerar con la mayor cautela los pasos que conduzcan a su concreción. Al Estado le corresponde diseñar e implementar políticas que hagan consistentes las GI con los objetivos de desarrollo, y desde una concepción de DHS los ciudadanos no deberían ser vistos como beneficiarios o víctimas pasivas de ese accionar: la posibilidad de participar en las decisiones que van a influir en las formas de vida factibles en la sociedad son una de las dimensiones valiosas del desarrollo humano como se lo entiende en este Cuaderno.

En este sentido, de la revisión de experiencias y estudios se pueden derivar algunas recomendaciones:

- Es conveniente evaluar de antemano, con la mejor evidencia disponible, los impactos de las GI, directos e indirectos, de corto, mediano y largo plazo, sobre las dimensiones principales del desarrollo y el bienestar. No parece razonable que el escrutinio con esas características se limite a las GI iniciadas por extranjeros o actores privados de cualquier origen, sino que debería aplicarse también a los grandes proyectos públicos nacionales.
- Es probable que en algunas dimensiones existan incertidumbres sobre el propio signo del impacto neto; sería bueno que la incertidumbre se explicitara en el debate público, junto con las razones para preferir una u otra opción. La experiencia de países que ya transitaron procesos similares puede ser muy útil.
- Los beneficios económicos directos e indirectos de las GI son unos de los de más peso en su justificación. La *contabilización* de costos y beneficios económicos debe ser comprehensiva y contribuir a un debate público —más que dominarlo— sobre la conveniencia de los proyectos. Los horizontes temporales de la evaluación deberían ser amplios, y tomar en cuenta que las inversiones de hoy condicionan las tecnologías vigentes en décadas por venir, debido a lo cual son determinantes para la sustentabilidad del desarrollo.
- *Costos y beneficios* sociales y ambientales deben formar parte del diálogo público sobre grandes inversiones, y no quedar relegados a un rol subsidiario. Las herramientas de análisis disponibles que intentan integrar dimensiones (por ejemplo, cómputo del *ahorro genuino*) deben ser utilizadas para generar insumos que enriquezcan dicho diálogo, con transparencia sobre las limitaciones y fortalezas de cada enfoque y sin hegemonizar un diálogo que debe ser plural.
- Los ritmos (reales o declarados) de los procesos económicos y de negocios no deberían imponerse sobre los de la toma de decisiones democrática, pero igualmente parece poco razonable que demandas de deliberación se usen como excusa para dilatar indefinidamente las decisiones.
- Cuando el Estado, en representación de la sociedad, negocia los términos de acuerdos con grandes inversores, no parece razonable que mantenga condiciones de confidencialidad más allá de horizontes temporales limitados, y solo sobre cuestiones cuya publicidad temprana pudiera debilitar comercialmente al inversor.
- En un contexto internacional de *acortamiento* de las distancias para los negocios y de deman-

da creciente por recursos naturales que se van volviendo escasos, toda inversión en capacidades estatales para manejar los efectos de las GI es una inversión de alto valor. Las carencias del marco estratégico y la institucionalidad para la gestión ambiental son solo un ejemplo de las debilidades del Estado uruguayo para gestionar la respuesta pública al crecimiento económico. La evidencia internacional y alguna experiencia nacional indicaría que la estrategia de *aprobar y después regular* parece inadecuada e inferior a la de *evaluar, regular y después aprobar*.

En suma, ante los impactos significativos de las GI, es esencial ejercer cautela en su promoción y procurar incidir desde el Estado para asegurar que democráticamente se procesen las decisiones

que habilitan su existencia. La aspiración a que las decisiones sean compatibles con el fortalecimiento de la democracia lleva a la necesidad de ampliar y proteger espacios para el debate, y un debate constructivo y genuino requiere más y mejor información oportuna. Las dimensiones a evaluar de los proyectos de GI deberían ser las que los ciudadanos *tienen razones para valorar*, y por falta de precisión sobre ellas no habría de asumirse que el crecimiento económico las resume adecuadamente. La sociedad, desde sus órganos legítimos, tiene que monitorear y evaluar los efectos de esos grandes emprendimientos y, respetando en lo posible los contratos legítimos existentes, reservarse el derecho de determinar su discontinuidad si lo requieren objetivos de desarrollo humano sustentable.

Referencias bibliográficas

- ABOAL, D., N. NOYA y A. RIUS (2012), *A systematic review on the evidence of the impact on investment rates of changes in the enforcement of contracts*, Londres: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- ABOAL, D., F. LORENZO, J. MORAES y G. ODDONE (2003), «La economía política de los déficits fiscales en Uruguay», en D. ABOAL y J. MORAES (eds.), *Economía política en Uruguay*, Montevideo: Trilce.
- ACEMOGLU, D. (2003), «Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics», *Journal of Comparative Economics* 31, pp. 620-652.
- AGOSIN, M., y R. MACHADO (2005), «Foreign investment in developing countries: does it crowd in domestic investment?», *Oxford Development Studies*, vol. 33, n.º 2.
- AITKEN, B., y A. HARRISON (1999), «Do domestic firms benefit from direct foreign investment? Evidence from Venezuela», *American Economic Review*, vol. 89, n.º 3.
- AITKEN, B., A. HARRISON y R. LIPSEY (1996), «Wages and foreign ownership: a comparative study of Mexico, Venezuela, and the United States», *Journal of International Economics*, vol. 40, pp. 345-371.
- ALBORNOZ, F., M. COLE, R. ELLIOTT y M. ERCOLANI (2009), «In Search of Environmental Spillovers», *The World Economy*, vol. 32, n.º 1, pp. 136-163.
- ALMEIDA, R. (2003), *The Effects of Foreign Owned Firms on the Labor Market*, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper 785.
- ALVES, G., V. AMARANTE, G. SALAS y A. VIGORITO (2012), *La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, IECON, DT 03/12.
- ARÁMBULO, V. S., y J. CALABUIG RODRÍGUEZ (2012), «Determinantes económicos y político-institucionales de la inversión pública en Uruguay (1955-2010)», monografía para el grado de Licenciado en Economía, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- AUTY, R. (2001a), «Introduction and Overview», en R. AUTY (ed.), *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-18.
- (2001b), «The Political Economy of Resource-Driven Growth», *European Economic Review*, vol. 45, n.º 4-6, pp. 839-846.
- BAPTISTA, B., N. BUSLÓN, M. SCHENCK y M. SEGANTINI (2012), *Relevamiento nacional de equipamiento científico-tecnológico. Informe final*, Montevideo: ANII, CSIC, Universidad de la República y BID, <http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/Informe_Final_Relevamiento_Equip_CT_revisado.pdf>.
- BENHABIB, J., y A. RUSTICHINI (1996), «Social Conflict and Growth», *Journal of Economic Growth*, vol. 1, n.º 1 (marzo), pp. 125-142.
- BIANCHI, M. M., y D. ZAGARAZAZÚ (2011), «Presentación para Montes del Plata. Plan de relacionamiento con la comunidad de Carmelo», <<http://www.slideshare.net/zdelfina/lab-carmelo-propuesta-montes-del-plata>>.
- BIRDSALL, N., y D. WHEELER (1992), «Trade policy and industrial pollution in Latin America: where are the pollution havens?», *International trade and the environment*, n.º 159, pp. 159-167.
- BITTENCOURT, G., G. CARRACELAS, A. DONESCHI y N. REIG (2009), *Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, DECON, DT 27/09.
- BITTENCOURT, G., y R. DOMINGO (2006), «Efectos de los derrames de las empresas transnacionales en la industria manufacturera uruguaya (1990-2000)», en M. LAPLANE (coord.), *El desarrollo industrial del Mercosur: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- BITTENCOURT, G., R. DOMINGO y N. REIG (2006a), *Efectos de derrame de las ET sobre el comercio exterior de la industria manufacturera uruguaya*

- 1990-2000, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, DECON, inédito.
- (2006b), *IED en los países del Mercosur: Ganadores y perdedores en los acuerdos ALCA y UE-MERCOSUR*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, DECON, DT 02/06.
- (2006c), *IED y crecimiento económico de largo plazo en el Mercosur*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, DECON, inédito.
- BLALOCK, G., y P. GERTLER (2005), «Foreign direct investment and externalities: the case for public intervention», en T. MORAN, E. GRAHAM y M. BLOMSTROM (comps.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, D. C.: Instituto de Economía Internacional.
- BLOMSTRÖM, M., y A. KOKKO (2003), *Human capital and inward FDI*, Estocolmo: The European Institute of Japanese Studies, EIJ Working Paper 167.
- BLYDE, J. M., R. KUGLE y E. STEIN (2004), *Exporting vs. Outsourcing by MNC Subsidiaries: Which Determines FDI Spillovers?*, Southampton: University of Southampton, Discussion Paper Series in Economics and Econometrics 0411.
- BORENSZTEIN, E., J. DE GREGORIO y J. LEE (1998), «How does foreign direct investment affect economic growth?», *Journal of International Economics*, vol. 45, pp. 115-135.
- BOSCHINI, A., J. PETTERSSON y J. ROINE (2005), «Resource curse or not: A question of appropriability», *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 109, n.º 3 (setiembre), pp. 593-617.
- BULTE, E., R. DAMANIA y R. DEACON (2005), «Resource intensity, Institutions and Development», *World Development*, vol. 33, n.º 7, pp. 1029-1044.
- CARBAJAL, F., P. CARRASCO, P. CAZULO, C. LLAMBÍ y A. RIUS (2014), *Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Instituto de Economía, DT 20/2014.
- CASSIMAN, B., y R. VEUGELERS (2002), «R&D co-operation and spillovers: some empirical evidence from Belgium», *American Economic Review*, vol. 92, n.º 4, pp. 1169-1184.
- CAVALLO, E., y C. DAUDE (2011), «Public investment in developing countries: A blessing or a curse?», *Journal of Comparative Economics*, n.º 39, pp. 65-81.
- CAVES, R. (1996), *Multinational enterprises and economic analysis*, Cambridge (Massachusetts): Cambridge University Press, 2.ª ed.
- CEPAL (2005), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CHANG, H. (2007), *State-owned enterprise reform*, Nueva York: UNDESA.
- CHILDHOOD BRASIL (2012), «Exploração sexual e grandes obras», San Pablo: Childhood Brasil.
- CHUDNOVSKY, D., y A. LÓPEZ (2001), «La inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Un análisis comparativo», en D. CHUDNOVSKY (coord.), *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*, Madrid, Siglo XXI.
- (coords.) (2002), *Integración regional e inversión extranjera directa: el caso del Mercosur*, Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- (2007), «Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur», *Revista de la CEPAL*, n.º 92.
- CHUDNOVSKY, D., A. LÓPEZ y E. ORLICKI (2006), *Impact of Foreign Direct Investment on Employment, Productivity, Trade, Innovation, Wage Inequality and Poverty: A study of Argentina 1992-2001, Final Report*, Washington, D. C.: Global Development Network.
- COHEN, A., y G. HARCOURT (2003), «Retrospectives: Whatever Happened to the Cambridge Capital Theory Controversies?», *The Journal of Economic Perspectives* 17 (1) (January 1), 199-214.
- COHEN, W. M., y D. A. LEVINTHAL (1989), «Innovation and learning: The two faces of R&D», *Economic Journal*, n.º 99, pp. 569-596.
- (1990), «Absorptive-capacity – A new perspective on learning and innovation», *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, n.º 1, pp. 128-152.
- COLE, T. (2012), «The boundaries of Most Favored Nation Treatment in International Investment Law», *Michigan Journal of International Law*, vol. 33, pp. 537-586.
- COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA (2013), *Memoria 2012*, Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas.
- CORDEN, M. (1984), «Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and consolidation», *Oxford Economic Papers*, vol. 36, pp. 359-380.
- COSER, L. (1957), «Social Conflict and the Theory of Social Change», *The British Journal of Sociology*, vol. 8, n.º 3 (setiembre), pp. 197-220.
- COTULA, L. (2010), *Investment contracts and sustainable development: How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments*, Londres: IIED, Natural Resource Issues 20.
- DALY, H. E. (1997), «Georgescu-Roegen versus Solow/Stiglitz», *Ecological Economics*, vol. 22, n.º 3, pp. 261-266.

- DAVID, P., y G. WRIGHT (1997), «Increasing returns and the genesis of American resource abundance», *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, n.º 2, pp. 203-245.
- DE MELLO, L. (1999), «Foreign direct investment-led growth: evidence from time series and panel data», *Oxford Economic Papers*, vol. 51, pp. 133-15.
- DE NEGRI, F. (2003), *Desempenho comercial das empresas estrangeiras no Brasil na década de 90*, tesis de doctorado, Campinas: Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economía.
- DEACON, R. (1997), «Los recursos no renovables y el medio ambiente», *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 179, pp. 11-40.
- DGI (2012), *Estimación del gasto tributario en Uruguay 2008-2011*, Montevideo: DGI, Asesoría Económica DGI.
- DICYT-MEC (2012), *Informe a la Sociedad. Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay en los últimos años*, Montevideo: DICYT-MEC.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (s/f), «La eficacia de los tratados de protección de inversiones extranjeras», Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, disponible en <<http://www.realinstitutoelcano.org/calendarios/Diez-Hochleitner.pdf>>.
- DILACIO, G., V. GIORGI y C. VARELA (2012), «Las representaciones sociales acerca de la explotación sexual comercial de niños niñas y adolescentes y su relación con los paradigmas vigentes en el campo de la infancia y la adolescencia», *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, vol. 2, n.º 1, pp. 170-200.
- DIXON, W., y T. BOSWELL (1996), «Dependency, Disarticulation, and Denominator Effects: Another Look at Foreign Capital Penetration», *American Journal of Sociology*, vol. 102, n.º 2 (setiembre), pp. 543-562.
- DRELICHMAN, M. (2005), «The curse of Moctezuma: American silver and the Dutch disease», *Explorations in Economic History*, vol. 42, n.º 3 (julio), pp. 349-380.
- DUNNING, J. (1988), *Explaining International Production*, Londres: Unwin Hyman.
- DUNNING, J. H., y S. M. LUNDAN (2008), *Multinational enterprises and the global economy*, Cheltenham: Edward Elgar, 2.ª ed.
- ECOMETRIX (2010), *Celulosa y Energía Punta Pereira. Evaluación de impacto ambiental y social*, informe preparado para Montes del Plata por Eco-Metrix Inc., Ontario, diciembre.
- FEARNSIDE, Ph. (2002), «Avança Brasil: Environmental and Social Consequences of Brazil's Planned Infrastructure in Amazonia», *Environmental Management*, vol. 30, n.º 6, pp. 735-747.
- FELICIANO, Z., y R. LIPSEY (1999), *Foreign ownership and wages in the United States*, Cambridge (Massachusetts): The National Bureau of Economic Research, NBER WP 6923.
- FIGLIO, D., y B. BLONIGEN (2000), «The Effects Of Foreign Direct Investment On Local Communities», *Journal of Urban Economics*, vol. 48, n.º 2 (setiembre), pp. 338-363.
- FIREBAUGH, G. (1992), «Growth Effects of Foreign and Domestic Investment», *American Journal of Sociology*, vol. 98, n.º 1 (julio), pp. 105-130.
- (1996), «Does Foreign Capital Harm Poor Nations? New Estimates Based on Dixon and Boswell's Measures of Capital Penetration», *American Journal of Sociology*, vol. 102, n.º 2 (setiembre), pp. 563-575.
- FRANCK, S. (2007), «Integrating Investment Treaty Conflict and Dispute Systems Design», *Minnesota Law Review*, vol. 92, p. 161.
- FUJII, T., K. HIRAGA y M. KOZUKA (2013), «Effects of public investment on sectoral private investment: A factor augmented VAR approach», *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 27, pp. 35-47.
- GAMMELTOFT, P., J. PRAKASH PRADHAN y A. GOLDSTEIN (2010), «Emerging multinationals: home and host country determinants and outcomes», *International Journal of Emerging Markets*, vol. 5, n.º 3 pp. 254-265.
- GIRMA, S., D. GREENAWAY y K. WAKELIN (1999), «Wages, productivity and foreign ownership in UK manufacturing», Nottingham: University of Nottingham, Research Paper 99/14.
- GONZÁLEZ, F. (2006), «Inversión pública e inversión privada en el Uruguay: *crowding-in* o *crowding-out*», trabajo monográfico para la Licenciatura en Economía, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- GÖRG, H., y D. GREENAWAY (2004), «Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment?», *The World Bank Research Observer*, vol. 19, n.º 2.
- GÖRG, H., E. STROBL y F. A. WALSH (2002), *Why do foreign-owned firms pay more?: The role of on-the-job training*, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper 590.
- HALLWARD-DRIEMEIER, M. (2003), *Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a Bit... and They Could Bite*, Washington, D. C.: Banco Mundial, Policy Research WPS 3121.

- HANOUSEK, J., E. KOCENDA y M. MAUREL (2011), «Direct and indirect effects of FDI in emerging European markets: A survey and meta-analysis», *Economic Systems*, vol. 35, pp. 301-322.
- HAUSMANN, R., A. RODRÍGUEZ-CLARE y D. RODRIK (2005), *Towards a Strategy for Economic Growth in Uruguay*, Washington D. C: Inter-American Development Bank, Economic and Social Studies Series RE1-05-003.
- HERBERTSSON, T., M. SKULADOTTIR y G. ZOEGA (1999), *Three symptoms and a cure: a contribution to the economics of the Dutch disease*, Londres: Centre for Economic Policy Research, CEPR Discussion Paper 2364.
- HIRATUKA, C., y R. DIAS DE ARAÚJO (2006), *Influencia da presença de firmas transnacionais sobre as exportações das firmas domésticas*, Campinas: Núcleo de Economia da Indústria e da Tecnologia (NEIT) y Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.
- HOLTZ-EAKIN, D., y M. LOVELY (1996), «Scale economies, returns to variety, and the productivity of public infrastructure», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 26, pp. 105-123.
- IISD (2012), *Investment Treaties & Why They Matter To Sustainable Development: Questions & Answers*, Winnipeg: IISD.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012), *4.º Censo de Zonas Francas 2009-2010. Informe final*, Montevideo: INE.
- INMUJERES (2010), *La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*, Montevideo: Inmujeres-MIDES.
- ISHAM, J., M. WOOLCOCK, L. PRITCHETT y G. BUSBY (2005), «The Varieties of Resource Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Economic Growth», *The World Bank Economic Review*, vol. 19, n.º 2 (mayo), pp. 141-174.
- JAVORCIK, B. S. (2004), «Does foreign direct investment increase the productivity of foreign firms? In search of spillovers through backward linkages», *American Economic Review*, vol. 94, n.º 3.
- JENKINS, R. (2003), «La apertura comercial ¿ha creado paraísos de contaminadores en América Latina?», *Revista de la CEPAL*, n.º 80, p. 85.
- KATZ, G., y A. RIUS (2004), «¿Qué imitar de las economías pequeñas exitosas? Sobre la necesidad de una política y una legislación de competencia», Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, DECON, Documento de Trabajo 08/04.
- KOKKO, A. TANSINI, R. ZEJAN, M. (1996), «Local Technological Capability and Productivity Spillovers from FDI in the Uruguayan Manufacturing Sector», *Journal of Development Studies*, vol. 32, pp. 602-611.
- KUGLER, M. (2001), *The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: Theory Ahead of Measurement*, Southampton: University of Southampton, Discussion Paper Series in Economics and Econometrics 23.
- LAGAXIO, L. (2010), *Análisis de los efectos y los determinantes de la captación de IED sobre el desarrollo, incluyendo hipótesis sobre el caso de una de las grandes inversiones recientes o esperadas en el sector de la celulosa. Informe final*, Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo industrial, Programa Unidos en la Acción, Programa Conjunto 2007-2010, Montevideo: ONUDI.
- LEDUC, S., y D. WILSON (2012), *Should Transportation Spending be included in a Stimulus Program? A Review of the Literature*, San Francisco: Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series 201215.
- LIDSKOG, R., y L. SONERYD (2000), «Transport infrastructure investment and environmental impact assessment in Sweden: public involvement or exclusion?», *Environment and Planning*, vol. 32, pp. 1465-1479.
- LIPSEY, R., y F. SJOHOLM (2001), «Foreign direct investment and wages in Indonesian manufacturing», Cambridge (Massachusetts): The National Bureau of Economic Research, NBER WP 8299.
- (2005), «The impact of inward FDI on host countries: why such different answers?», en T. MORAN, E. GRAHAM y M. BLOMSTROM (comps.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, D. C.: Instituto de Economía Internacional.
- LOPEZ-CORDOVA, J. (2003), «NAFTA and Mexico's Manufacturing Productivity», *Economía. Journal of LACEA*, n.º 4, pp. 55-98.
- MARTÍNEZ BLANCO, C. (2007), *Manual básico de Derecho de la competencia*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- MARTÍNEZ, R., V. BALVERDE, L. FÉLIX, R. LÓPEZ y K. CERRUTI (2010), «Producción/reproducción de la explotación sexual comercial de adolescentes en la prostitución. Estudio de la demanda en camioneros», trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.
- MELLER, P. (2002), *Dilemas y debates en torno al cobre*, Santiago de Chile: Dolmen.

- MIYAZAKI, T. (2009) «Public investment and business cycles: The case of Japan», *Journal of Asian Economics*, vol. 20, pp. 419-426.
- MONTECINO, J., y R. DREYFUS (2010), «Phillips Morris vs. Uruguay», en *Foreign Policy in Focus*, <http://www.fpif.org/articles/philip_morris_vs_uruguay> (consulta: junio de 2012).
- MORENO, R., E. LÓPEZ-BAZO y M. ARTÍS (2002), «Public infrastructure and the performance of manufacturing industries: short- and long-run effects», *Regional Science and Urban Economics*, n.º 32.
- MUSTO, C., y N. TRAJTENBERG (2011), «Prostitución y trabajo sexual: el estado de arte de la investigación en Uruguay», *Revista de Ciencias Sociales* (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República), vol. 24, n.º 29, diciembre.
- NARULA, R., y A. MARIN (2005), *Foreign direct investment spillovers, absorptive capacities and human capital development: Evidence from Argentina*, Ginebra: OIT, Working Paper 96.
- OCDE (2002), *Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development*, París: OCDE.
- (2007), *Evaluación ambiental estratégica. Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo*, México: OCDE.
- ODDONE, G. (2005), *El largo declive económico de Uruguay durante el siglo XX*, tesis doctoral, Barcelona: Universidad de Barcelona.
- ONU-CMMAD (1987): *Nuestro futuro común*, Oxford: Oxford University Press, <<http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>>.
- OXFAM (2008), «Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008», Lima: OXFAM, Oficina del Programa Perú.
- PAKKASVIRTA, J. (2008), «From Pulp to Fiction? Fray Bentos Pulp Investment Conflict through the Finnish Media», *Cooperation and Conflict*, vol. 43 n.º 4, pp. 421-446.
- PEARCE, D. (2006), *Environment and Development*, en D. A. CLARK (ed.), *The Elgar companion to development studies*, Cheltenham: Edward Elgar.
- PETERSON, L. (2004), *Bilateral Investment Treaties and Development Policy-Making*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- PETROVA, S., y D. MARINOVA (2012), «Social impacts of mining at a local community level and the role of CSR for sustainability», ponencia en el simposio *IAIA12 Energy Future: The Role of Impact Assessment*, Porto, 27 de mayo - 1 de junio de 2012.
- PINHEIRO, A., y M. MOREIRA (2000), *The Profile of Brazil's Manufacturing Exporters in the Nineties: What are the Main Policy Issues?*, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
- PITTALUGA, L., A. RIUS, C. BIANCHI y M. GONZÁLEZ (2012), «Public-private collaboration for Productive Development Policies The case of Uruguay», Montevideo: IDB Research Project.
- PNUD-PNUMA (2009), *Medio ambiente: desafíos y políticas públicas* (material de difusión para el debate y la participación en torno a las políticas públicas), Montevideo: PNUD y PNUMA.
- PNUMA-IISD (s/f), *Integrated Environmental Assessment. Training Manual*, <<http://www.unep.org/ieacp/iea/>>.
- PORTUGUEZ, J., y S. SALAS VÍQUEZ (2007), *Participación de la sociedad civil en los procesos de EIA en Centroamérica*, San José (Costa Rica): Conlith.
- PRESEA (2012), *Sacrificio fiscal real asociado a la promoción de inversiones* (trabajo reconocido con mención en el Premio Centro de Estudios Fiscales 2012).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MEF, MIEM y MVOT-MA (2013), «Presentación del Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley de Minería de Gran Porte (LMGP)», Montevideo, 6 de febrero de 2013.
- PUCCI, F., C. BIANCHI, R. LEVÍN y N. TRAJTENBERG (2008), *La implementación de normas de calidad en la industria uruguaya. Entre la innovación y el ritualismo*, Montevideo: Trilce.
- REBORATTI, C. (2010), «Un laberinto de papel. Fábricas de pasta de celulosa y conflicto socioambiental en el río Uruguay», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 56/3, pp. 461-477.
- REIG, N. (2012), *Efectos de la inversión extranjera directa sobre la inversión en Uruguay 1960-2011*, tesis de Maestría en Economía Internacional, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- (2013), *Efectos de la inversión extranjera directa sobre la inversión en Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, DECON, DT 04/13.
- RODRIG, D. (1999), «Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses», *Journal of Economic Growth*, vol. 4 (diciembre), pp. 385-412.
- ROSTAGNOL, S. (2007), *Historias en el silencio: prostitución infantil y adolescente en Montevideo y área metropolitana*, Montevideo: UNICEF y RUDA.
- (2011), *Consumidores de sexo. Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana*, Montevideo:

- Únete para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.
- SACHS, J., y A. WARNER (1995), *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Cambridge (Massachusetts): The National Bureau of Economic Research, NBER WP 5398.
- (1999), «The big push, natural resource booms and growth», *Journal of Development Economics*, vol. 59, pp. 43-76.
- (2001), «The Curse of Natural Resources», *European Economic Review*, vol. 45, pp. 827-838.
- SKIPPARI, M., y K. PAJUNEN (2010), «MNE-NGO-Host Government Relationships in the Escalation of an FDI Conflict», *Business Society*, vol. 49, n.º 4 (diciembre), pp. 619-651.
- SLAUGHTER, M. (2002), *Skill upgrading in developing countries: has inward Foreign Direct Investment played a role?*, París: OECD Development Centre, Working Paper 192.
- SMITH, A. (1958), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- SOCIAL WATCH (2012), <<http://blog.socialwatch.org/marlboro-versus-uruguay/>> (consultado: junio de 2012)
- STEWART, T. (2004), *Introducing and implementing competition legislation in small economies: Some considerations*, Puerto España: SALISES, University of the West Indies.
- Stiglitz, J., Sen, A.K., Fitoussi (2012).
- STURM, J. E. (1998), *Public Capital Expenditure in OECD Countries. The Causes and Impact of the Decline in Public Capital Spending*, Cheltenham: Edward Elgar.
- SWEDISH FOREST INDUSTRY FEDERATION (2009), *The Swedish Forest Industries – Facts and figures 2008*, Estocolmo: Swedish Forest Industry Federation.
- TIETENBERG, T., y L. LEWIS (2011), *Environmental and Natural Resource Economics*, Nueva York: Pearson, 9.ª ed.
- TORVICK, R. (2001), «Learning by Doing and the Dutch Disease», *European Economic Review*, vol. 45, n.º 2 (febrero), pp. 285-306.
- UICN-ORMA (2004), *Manual de participación pública*, San José (Costa Rica): Proyecto Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica.
- UNITED NATIONS (2010), *Stabilization Clauses and Human Rights. A research project conducted for IFC and the United Nations Special Representative of the Secretary-General on Business and Human Rights*, International Finance Corporation, <<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9feb5b00488555eab8c4fa6a6515bb18/Stabilization%2BPaper.pdf?MOD=AJPERES>> (consultado: junio de 2014)
- (2011), *Principles for responsible contracts: integrating the management of human rights risks into State-investor contract negotiations: guidance for negotiators*. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31.Add.3.pdf>> (consultado: agosto de 2014)
- UNASEP (2011), *Evolución de la inversión en Uruguay y el rol del nuevo régimen de inversiones*, Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas.
- UNCTAD (2007), *Bilateral Investment Treaties 1995-2006: Trends in Investment Rulemaking*, Nueva York: UN.
- UPM-BOTNIA (2004), *Informe ambiental. Resumen*, expediente 2004/14001/1/01177, elaborado por Carlos Faroppa y Kaisu Annala, Montevideo, diciembre.
- VALDIVIA, R., M. LÓPEZ, J. ROMO y M. SANDOVAL (2010), «Control óptimo aplicado a la economía de los recursos minerales», *Terra Latinoamericana*, vol. 28, n.º 3, julio-setiembre, pp. 265-272,
- VAN DER PLOEG, F. (2011), «Natural Resources: Curse or Blessing?», *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n.º 2 (junio), pp. 366-420.
- VAN DER PLOEG, F., y A. VENABLES (2013), «Absorbing a windfall of foreign exchange: Dutch disease dynamics», *Journal of Development Economics*, vol. 103, pp. 229-243.
- WOOLCOCK, M., L. PRITCHETT y J. ISHAM (2001), «The social foundations of poor economic growth in resource-rich economies», en R. AUTY (ed.), *Resource Abundance and Economic Development*, Nueva York: Oxford University Press.
- WORLD BANK (2011), *The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium*, Washington D. C.: World Bank.
- WTO (1994), *Agreement on Trade Related Investment Measures*.
- ZEMIN FERROUS (2011), «Proyecto Valentines: Extracción y beneficiamiento de mineral de hierro, mineroducto y terminal portuaria», solicitud de autorización ambiental previa al MVOTMA.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

PNUD Uruguay

Javier Barrios Amorín 870 - Piso 3 - CP: 11200

Montevideo, Uruguay

Tel.: 2 412 3356-59

www.uy.undp.org

