

Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 18

Recursos naturales:
implicancias sobre el
crecimiento en Uruguay

Bibiana Lanzilotta - Gonzalo Zunino

Coordinación Proyecto Uruguay + 25: Leo Harari y Cecilia Alemany

Edición: Natalia Uval

Compilación: Yálani Zamora y Carolina Quintana.

Diseño: Diego García.

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región, sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socio-económico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo, Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



www.redmercosur.org

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

coordinación@redmercosur.org

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas claves del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur, y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. La presente obra se inscribe en este eje. El desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

info@fundacionastur.org

www.fundacionastur.org

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida de que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Bibiana Lanzilotta

Doctora por la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar (Uruguay). Máster en Economía por la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Uruguay). Investigadora senior del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

Gonzalo Zunino

Candidato a Doctor en Economía y Máster en Análisis Económico por la Universidad Carlos III de Madrid (España). Investigador del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

Resumen

Este documento analiza el rol desempeñado por la dotación de recursos naturales en la economía uruguaya, durante las últimas dos décadas. Constata que el sistema productivo nacional se ha visto influenciado de forma significativa por la dotación de recursos naturales de acuerdo a lo que surge de la sistematización de un conjunto de indicadores y resultados de estudios recientes. Adicionalmente, esta investigación estima la contribución del capital natural al crecimiento en Uruguay, sobre la base de una función de crecimiento a la Solow ampliada con capital natural. A partir de toda la evidencia recogida, explora, con una mirada de mediano a largo plazo, las implicancias, beneficios y perjuicios de que la economía posea una base productiva fuertemente basada en recursos naturales.

I. Introducción

Uruguay es en términos relativos un país rico en recursos naturales. Estimaciones del Banco Mundial (2011) ubican a Uruguay en el puesto número 50 en riqueza natural per cápita, basado en la disponibilidad de tierras forestales y para cultivo y cría de animales.

Si bien la mera abundancia de recursos naturales en el país no implica que estos desempeñen un rol fundamental en la dinámica productiva nacional, en el caso de Uruguay existe la idea extendida respecto de que el desarrollo económico ha estado históricamente ligado a la explotación de estos recursos. Esta importancia se aprecia por ejemplo en el hecho de que su especialización internacional se ha centrado en la producción y exportación de bienes y servicios (cuando incluimos el turismo) con un fuerte sustento en sus recursos naturales. También es ampliamente aceptado que la favorable evolución de los precios internacionales de los productos alimenticios ocurrida en los últimos años ha influido en forma determinante en la aceleración de la tasa de crecimiento de la economía uruguaya.

Partiendo de estas ideas, este trabajo procura cuantificar la importancia de los recursos naturales en la economía uruguaya, focalizándose en las últimas décadas. Esto es, se discute hasta qué punto la dotación de recursos naturales influye en la dinámica productiva del país y en qué medida estos han aportado a la reciente aceleración del crecimiento económico. Para ello, en primer lugar se recurre a la sistematización de un conjunto de indicadores y de resultados de estudios recientes a partir de los cuales se discute el papel desempeñado por la dotación de recursos naturales en nuestra economía. Adicionalmente, se estima la contribución del capital natural al crecimiento sobre la base de una función de crecimiento a la Solow ampliada. Con estos insumos se realiza un ejercicio de contabilidad del crecimiento que incluye al capital natural. Hasta lo que se conoce no existe en la literatura un antecedente de este tipo para la economía uruguaya, por lo que este trabajo constituye un primer esfuerzo en materia de cuantificar el rol del capital natural en el proceso de crecimiento económico.

Una vez cuantificada la incidencia significativa que la dotación de recursos naturales tiene sobre el sistema productivo nacional, este trabajo explora con una mirada de mediano a largo plazo, las implicancias, beneficios y perjuicios de tal realidad, analizando los argumentos expuestos por la literatura teórica y empírica internacional.

Desde el punto de vista teórico, la riqueza en recursos naturales no necesariamente ha sido considerada como una ventaja en términos de crecimiento económico. La visión cepalina tradicional ha identificado/señalado a la especialización en recursos naturales -en contraste con la vinculada a manufacturas- como una opción equivocada.

da en términos de desarrollo, debido al reducido efecto derrame que las actividades primarias tienen sobre el resto de la economía. Otras visiones, por el contrario, ponen el énfasis más que en el sector en el que el país se especializa, en el contenido tecnológico incorporado en cada uno de los bienes y servicios que produce y vende.

A la luz del impacto que ha tenido el sensible aumento de los precios de alimentos en los últimos diez años, se indaga en la literatura empírica reciente si existe evidencia de efectos colaterales negativos a los que suelen asociarse los shocks positivos de precios internacionales tales como la enfermedad holandesa y la concentración de la estructura productiva en sectores con menor ganancia de productividad. A su vez, el trabajo evalúa los nexos entre el desempeño macroeconómico de Uruguay y sus perspectivas de mediano plazo, por un lado, y la dotación de recursos naturales por el otro. Por último, se evalúa la actual gestión de los recursos naturales en el país y se efectúan recomendaciones de cara a favorecer una mejor gestión de los mismos.

Lo que resta de este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección, se discute la importancia ejercida por la dotación de recursos naturales en la economía uruguaya. En concreto se analizan las siguientes interrogantes: ¿la estructura productiva se concentra en los sectores primarios?; ¿cuál es la importancia de la dotación de recursos naturales en la conformación de la matriz productiva de la economía?; ¿cuál es la importancia de la dotación de recursos naturales en la inserción internacional de la economía?; ¿cuál ha sido el aporte del capital natural al proceso de crecimiento económico registrado en las últimas dos décadas? La tercera sección estudia la influencia de la dotación de recursos naturales en el Uruguay, abordando las siguientes preguntas: ¿la abundancia de recursos naturales lleva a un mayor o a un menor desarrollo económico?; ¿las ventas externas se encuentran concentradas?; ¿cómo es la dinámica innovativa de los sectores asociados a los recursos naturales?; ¿en qué medida depende el desempeño macroeconómico de Uruguay de la configuración del crecimiento global?; ¿cuál es el rol de China al respecto?; ¿la abundancia de recursos naturales lleva a una mayor volatilidad macroeconómica? La cuarta sección discute aspectos institucionales de la gestión de los recursos naturales en el Uruguay. Finalmente, en la sección quinta se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

II. La importancia de la dotación de recursos naturales en la economía uruguaya

Como se mencionó anteriormente, Uruguay es un país rico en recursos naturales en términos relativos. Esta riqueza relativa quedó reflejada en las estimaciones del Banco Mundial (2011) que ubican a Uruguay en el puesto número 50 en riqueza natural per cápita, basado en la disponibilidad de tierras forestales y para cultivo y cría de animales. Sin embargo, la mera abundancia de recursos naturales en el país no implica que estos desempeñen un rol fundamental en la dinámica productiva nacional.

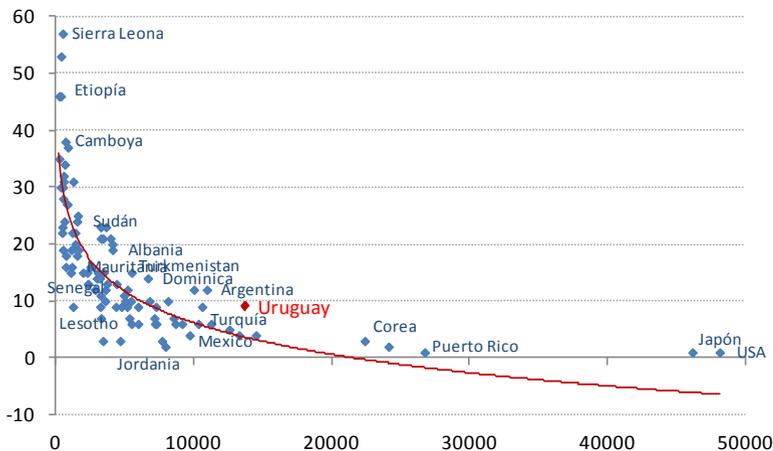
En lo que sigue se discuten diferentes aproximaciones a la cuantificación de la importancia que ejerce la dotación de recursos naturales en la dinámica de la economía uruguaya.

2.1 Concentración de la estructura productiva en sectores primarios

Una primera aproximación a la importancia de la dotación de recursos naturales en la economía surge de la participación de las actividades primarias en el PIB. En el caso uruguayo, estas actividades presentaron en promedio una participación en el PIB levemente superior al 8% (a precios constantes) entre 1997 y 2012.

Si bien en términos absolutos la participación del sector primario en el producto de Uruguay es reducida, cuando se analiza dicha cifra en una comparación internacional es posible relativizar esta conclusión. Como puede observarse en el Gráfico 1, existe una clara relación negativa (no lineal) entre el nivel de ingreso per cápita de las economías y la participación agrícola en el PIB. Los países en donde la participación de las actividades agrícolas resulta muy superior al nivel observado en Uruguay suelen tener niveles de ingresos muy bajos. Por el contrario, en los países con mayores niveles de ingresos generalmente se observa que los sectores vinculados a la producción de servicios son los que presentan mayor participación en el producto, relegando a las actividades primarias a una participación mínima. Considerando esta relación, puede apreciarse que Uruguay, en el marco de países con nivel de ingresos per cápita similares, presenta una participación del sector agrícola mayor al promedio, lo que reafirma la importancia de los recursos naturales en nuestro país.

Gráfico 1 – PIB del sector agrícola y PIB per cápita por países



Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Mundial.

Por otra parte, la importancia de este sector de actividad se extiende mucho más allá de su participación directa en la producción. En efecto, las actividades primarias representan uno de los principales proveedores de la industria nacional, al tiempo que desde una dimensión político-económica, el sector presenta un fuerte arraigo en la idiosincrasia uruguaya que lo ubica como un factor de presión en ámbitos políticos y sociales.

Adicionalmente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (MGAP, 2011) indica que el efecto multiplicador del sector agropecuario es en la actualidad superior al efecto multiplicador de la industria manufacturera y los servicios. Ello ratifica que el desarrollo del primero tiene importantes efectos derrame sobre la economía en su conjunto. Esto podría constituir un argumento para explicar, al menos parcialmente, el buen desempeño de la economía uruguaya en los últimos años, donde las actividades primarias recibieron un fuerte estímulo a raíz del buen desempeño de los precios internacionales.

2.2 Dotación de recursos naturales y conformación de la matriz productiva de la economía

Cuantificar la importancia de la dotación de recursos naturales en una economía a partir de la importancia de las actividades primarias (aun contemplando no sólo su participación directa, sino también sus posibilidades de derrame a partir de su efecto

multiplicador) constituye una aproximación claramente restrictiva. La dotación de recursos naturales puede determinar en forma significativa la orientación productiva dentro de otros sectores como la industria manufacturera, e incluso puede jugar un rol importante en la producción de servicios, por ejemplo, los turísticos.

Inspeccionando al interior de la industria manufacturera uruguaya se encuentra que la misma está mayoritariamente orientada a la transformación de productos primarios, destacándose la importancia de los frigoríficos, curtiembres, textiles y productos forestales. Del total del producto industrial, estas actividades han representado más del 50% entre 1997 y 2010 (a precios constantes). El importante sesgo hacia la transformación de productos primarios determina que podríamos adicionar a las actividades primarias algo más del 7% del PIB como producción manufacturera estrechamente ligada a éstas.

Finalmente, en el caso de Uruguay el sector turístico se encuentra fuertemente sustentado en la dotación de recursos naturales del país. La mayor parte de los servicios turísticos ofrecidos en el Uruguay se han desarrollado teniendo como eje principal atractivos naturales. Estimaciones de la Cuenta Satélite de Turismo en el Uruguay indican que entre 2005 y 2012, el sector turístico habría representado algo más del 6% del PIB total.

Por ende, si a la primera aproximación construida en base a la importancia de las actividades primarias, adicionamos las industrias orientadas a transformación de productos primarios y el turismo, tenemos que algo más del 20% del PIB nacional estaría estrechamente ligado a la explotación y procesamiento de diversos recursos naturales.

2.3 Dotación de recursos naturales e inserción internacional de Uruguay

Más allá de su influencia en la matriz productiva, la dotación de recursos naturales en la economía uruguaya presenta una arista adicional de particular importancia. Esto es, el país ha basado su inserción internacional en la exportación de productos agropecuarios y por lo tanto, la dotación de recursos naturales ha desempeñado un papel clave en el acceso a divisas del Uruguay.

Es así que en los últimos cinco años (2008-2012) en promedio casi el 60% de las exportaciones correspondieron a la producción vegetal y animal, destacándose la producción de cereales y oleaginosos (trigo, maíz y soja principalmente) y de carne (bovinos y ovinos en menor medida). Ante esto no es de extrañar que Uruguay se haya beneficiado en los últimos años del alto precio de las materias primas alimenticias, que en algunos casos vieron duplicar y hasta triplicar su valor (carne y soja, y trigo, respectivamente). En la sección III.1.1 se volverá sobre este tema.

Por último, la importancia de la dotación de recursos naturales en el acceso a divisas del país también se manifiesta en la cuenta de capitales de la balanza de pagos. En este rubro, una parte significativa de la inversión extranjera directa (aproximadamente un tercio entre 2005 y 2011) que llega al Uruguay tiene como destino la producción directa de productos primarios o el sector turístico, esto es, se encuentra estrechamente ligada a la dotación de recursos naturales.

2.4 Rol del capital natural en el proceso de crecimiento económico de las dos últimas décadas

A los efectos de cuantificar el aporte de la dotación de recursos naturales en el proceso de crecimiento económico en las últimas dos décadas, en esta sección se presentan los resultados de un ejercicio de contabilidad del crecimiento que incluye al capital natural como un factor productivo más. Hasta lo que se conoce, no ha habido aún ningún intento de cuantificar de esta forma la contribución de los RRNN al crecimiento en Uruguay, por lo que este análisis aporta evidencia nueva en el tema.

Para realizarlo, se adopta un supuesto habitual en la literatura: que el proceso de producción puede ser representado a partir de una función de producción del tipo Cobb-Douglas. Esta función de producción es ampliada de modo de considerar los recursos naturales como un factor de producción independiente del capital (manufacturado o producido).¹ De esta forma, la función de producción adoptada se expresa como sigue:

$$Q = e^z K^{\alpha_1} L^{\alpha_2} R^{\alpha_3},$$

donde Q representa el PIB real de la economía, K el stock de capital físico, L el stock de capital humano, R el stock de recursos naturales o capital natural, y z es un proceso estocástico que controla la dinámica tecnológica de la economía y que habitualmente se identifica con la productividad total de factores (PTF).²

A los efectos de calibrar los parámetros α_1 , α_2 y α_3 se realizó el supuesto habitual de que las remuneraciones de los factores de producción coincide con su productividad marginal. Con este supuesto, los coeficientes α_1 , α_2 y α_3 corresponden a las proporciones del ingreso total nacional que se destinan a la remuneración de cada factor.³ Una vez calibrada la función de producción, tomando diferencias logarítmicas, obtenemos la siguiente descomposición del proceso de crecimiento:

1. De acuerdo a Costanza y Daly (1992) el capital natural se define por analogía con el capital físico producido como aquel stock de recursos naturales que permite obtener un flujo sustentable de ingresos y bienes en el futuro.

2. Esta función de producción ampliada con recursos naturales se basa en Solow (1974), donde se plantea la necesidad de incorporarlos a la función de producción como un factor adicional.

3. En el ejercicio se tomaron los siguientes valores: $\alpha_1=0,25$, $\alpha_2=0,7$, $\alpha_3=0,05$ (basándonos en las estimaciones previas de Carbajal et al., la descomposición factorial de ingresos presentada en Álvarez y Willebald (2013) para el sector agropecuario, actualizada. Se calibraron los resultados con cambios marginales en los parámetros, no variando sustancialmente las conclusiones.

$$\Delta q = \Delta z + \alpha_1 \Delta k + \alpha_2 \Delta l + \alpha_3 \Delta r,$$

donde las letras minúsculas indican que las variables están expresadas en logaritmos. La expresión Δz , que representa la dinámica tecnológica de la economía o de la PTF, también es comúnmente conocida en la literatura como residuo de Solow.

Con este marco metodológico se procedió a cuantificar el aporte de los recursos naturales al proceso de crecimiento económico entre 1990 y 2010. La evolución en términos reales del stock de capital natural fue obtenida del trabajo de Sandonato (2013). Por su parte, la evolución de los stocks de capital humano y capital físico sigue las estimaciones de Domínguez, Rego y Regueira (2013) quienes realizan una actualización de Carbajal *et al.* (2007).

El cuadro 1 presenta los resultados obtenidos del ejercicio de contabilidad del crecimiento para las últimas dos décadas. Un primer elemento observado es que la contribución del capital natural al crecimiento económico es reducida en el promedio de los períodos considerados.

Cuadro 1. Descomposición factorial del crecimiento económico entre 1990 y 2010

| Punta a punta | contribución capital físico (K) | contribución capital humano (L) | contribución capital natural (R) | PTF (z) | variación total PIB |
|---------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|---------|------------------------|
| 1990 | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- |
| 1991-1995 | 3,0% | 7,2% | 0,7% | 12,5% | 23,4% |
| 1996-2000 | 3,6% | 1,2% | -0,1% | -0,1% | 4,6% |
| 2001-2005 | 0,2% | 8,0% | 1,7% | -9,0% | 0,9% |
| 2006-2010 | 2,5% | 16,8% | 1,9% | 11,3% | 32,4% |

Fuente: Elaboración propia.

La menor contribución del capital natural se explica simplemente por el hecho de que el capital natural tiene una ponderación reducida en la función de producción,⁴ dado que en realidad el capital natural fue el factor productivo que habría presentado mayor crecimiento en las últimas dos décadas. En efecto, en el período considerado el capital natural tuvo un crecimiento del 107%, en tanto que el stock de capital físico se incrementó 42% y el stock de capital humano lo hizo 55%.

De hecho, para los años 2005 y 2010 su contribución al crecimiento ha sido superior a la del capital físico y también a la de la PTF si se considera la contribución promedio de ambos quinquenios (2001 a 2005 y 2006 a 2010). Estas cifras sugieren que, al

4. Más allá de la discusión realizada en la sección previa, donde se destaca la importancia de la dotación de recursos naturales en Uruguay, la remuneración total del factor se ubica en torno al 5% del Valor Agregado Bruto de la economía.

menos en las últimas décadas, una mayor participación de los recursos naturales en la economía no implica una limitante al proceso de crecimiento económico, dado que el capital natural, lejos de constituir un factor rígido, ha presentado una dinámica de acumulación muy superior a los demás factores, y significativamente menos variable.

Los resultados del ejercicio permiten observar cómo la contribución al crecimiento de los recursos naturales se acrecentó de forma significativa en la última década. Justamente, en este período, incentivado por la favorable evolución de los precios internacionales de los productos alimenticios, el stock de capital natural se incrementó 84%. Esta dinámica es consistente con los resultados de Paolino y Mondelli (2012), quienes plantean que el país parece haber profundizado en el último cuarto de siglo su especialización internacional en bienes y servicios asociada a la producción y exportación agrícola y agroindustrial.

En suma, con una mirada de mediano plazo basada en la descomposición del crecimiento económico de las últimas dos décadas, se encuentra que la acumulación de capital natural ha mostrado un fuerte dinamismo, realizando un aporte significativo al proceso de crecimiento. A su vez, el contexto de precios internacionales habría favorecido esa aceleración en el proceso de acumulación de capital natural en la última década.

III. Efecto de los recursos naturales sobre el desarrollo económico en Uruguay

En lo que sigue, a la luz de la evidencia empírica recogida y de los argumentos expuestos en la literatura teórica y empírica internacional, se evalúan las consecuencias que la especialización productiva basada en recursos naturales tiene sobre la economía uruguaya.

La influencia de los recursos naturales en el crecimiento de largo plazo de las economías ha sido un tema de extenso debate en la literatura económica.⁵ Dentro de este debate destaca la hipótesis de la “maldición de los recursos naturales”, según la cual la abundancia de recursos naturales, en lugar de favorecer un proceso de crecimiento y desarrollo económico sostenido, podría ejercer el efecto contrario.

Un primer argumento que vincula la abundancia de recursos naturales con una equivocada opción de especialización para la economía se vincula a la denominada “enfermedad holandesa”.⁶ Según este enfoque, un auge de inversión en torno a la explotación de los recursos naturales puede llevar a afectar el tipo de cambio real, restando por tanto competitividad a los sectores no intensivos en recursos naturales (típicamente, el sector manufacturero). La consecuencia de este fenómeno es la desindustrialización de la economía y por lo tanto una concentración de los recursos económicos en torno al sector intensivo en recursos naturales.

El problema de la desindustrialización se torna particularmente relevante si existen economías de aprendizaje (*learning by doing*), es decir, si existe una relación directa entre la productividad sectorial y el período de tiempo durante el cual se viene realizando dicha producción. Krugman (1987) plantea y analiza este tipo de economías de aprendizaje. En estos contextos, la desindustrialización generada por el auge de los recursos naturales podría tener impactos significativos de largo plazo en la matriz productiva de un país.

5. En Paolino y Mondelli (2012) puede encontrarse una síntesis sobre los enfoques económicos más citados de la literatura económica respecto del rol de los recursos naturales en el desarrollo.

6. El término enfermedad holandesa (*dutch disease*) fue popularizado en 1977 por el semanario *The Economist* para referirse a la coyuntura económica holandesa de la década de 1960. Por esos años los Países Bajos descubrieron importantes yacimientos de gas natural en el Mar del Norte, lo que incrementó fuertemente y de forma abrupta la riqueza del país. Este aumento del ingreso nacional impactó en la moneda holandesa, generando una apreciación real del florín, lo que deterioró la competitividad de las exportaciones. Se observaron cambios en la composición de la producción hacia una creciente desindustrialización y el deterioro de la producción comercializable internacionalmente (transable), con la excepción del sector en auge. En suma, si bien la economía holandesa se benefició del descubrimiento de gas natural en el corto plazo a través de un aumento de la riqueza del país, en el largo plazo la economía habría comprometido su crecimiento a través de los cambios en la composición de la matriz de producción, tanto en términos de producto sectorial como de empleo, así como del deterioro de la competitividad de las exportaciones.

A causa del aprendizaje práctico sacrificado, la productividad relativa de la economía en los sectores no vinculados al auge de recursos naturales se deteriora. De esta forma, si el auge de los recursos naturales es muy prolongado en el tiempo, la economía intensiva en recursos naturales podría perder en forma permanente su especialización manufacturera, incluso si el auge del sector intensivo en recursos naturales se agota. En el caso de Uruguay, cuyos recursos no se vinculan a la explotación de minerales (al menos hasta ahora), la culminación del auge se asociaría por ejemplo a una menos favorable evolución en los precios de los *commodities* alimenticios. En estos casos el bienestar de largo plazo de la economía en cuestión decaería de forma permanente.

Un segundo elemento que cuestiona la especialización en sectores intensivos en recursos naturales refiere a temas vinculados con características de la oferta de este tipo de productos. En primer lugar se cuestiona la capacidad multiplicadora de estos sectores hacia el resto de la economía. Existe la percepción (que ha guiado el argumento industrialista de algunas corrientes pensamiento latinoamericanas entre los 60 y 80) de que las actividades intensivas en recursos naturales, entre ellas las agropecuarias, generan poco nivel de encadenamientos (hacia adelante y hacia atrás) en la economía. Este bajo nivel de encadenamientos conduciría a un reducido efecto multiplicador de estas actividades y por lo tanto a una tendencia a la primarización de las economías, obstaculizando el desarrollo de otras actividades.

Esta percepción se extiende en algunos casos hacia cuestiones relacionadas con la capacidad de innovación de los sectores intensivos en recursos naturales. La idea sería que los sectores con mayor grado de innovación e incrementos de productividad se encuentran en sectores vinculados a la industria manufacturera y no en los sectores primarios.

Un último reparo que se realiza a la especialización económica sustentada en sectores intensivos en recursos naturales, y particularmente a la especialización en la producción de alimentos, refiere a las características de la demanda de estos productos. Esta idea, que encuentra sustento en la denominada ley de Thirlwall,⁷ señala que la elasticidad ingreso de los productos alimenticios es menor que la de los productos industrializados, lo cual derivaría en una menor tasa de crecimiento de largo plazo en las economías especializadas en los primeros.

7. La ley de Thirlwall (por Anthony Thirlwall) establece que, tomando como requisito de largo plazo un equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos y considerando un tipo de cambio real estable, el crecimiento a largo plazo de un país se puede aproximar por la relación entre el crecimiento de las exportaciones y la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones (Thirlwall, 1979). Considerando el argumento cepalino y los supuestos establecidos en la ley de Thirlwall, dado que las exportaciones de alimentos crecerían a una tasa menor que las exportaciones industriales, los países exportadores de alimentos presentarían una tasa de crecimiento de largo plazo menor a la de los países exportadores de manufacturas.

Este argumento, extendido en la corriente cepalina del pensamiento, cobra mayor relevancia cuando los niveles de ingresos considerados son más elevados. En este sentido, sería esperable que la demanda internacional relativa de alimentos decrezca en el tiempo y por lo tanto también su precio relativo, en la medida en que se desarrolle un proceso de crecimiento económico a nivel global. Así, los países especializados en la producción de alimentos enfrentarían una demanda externa menos dinámica que los países especializados en manufacturas, lo que establecería una limitante al crecimiento de largo plazo. Esta restricción sería mayor cuanto más elevada sea la elasticidad ingreso de las importaciones en las economías consideradas. La limitación al crecimiento se produciría en forma de estrangulamiento externo vía restricción en el acceso a las divisas necesarias para hacer frente a las necesidades de importaciones.

En lo que sigue discutiremos con más detalle de qué forma se manifiestan en el Uruguay cada uno de estos cuestionamientos. Comenzaremos por discutir la existencia de síntomas de la “enfermedad holandesa” vinculada al auge de los precios de los commodities alimenticios registrado en la última década. En segundo lugar, se analizarán las características de la oferta en el sector agropecuario en el Uruguay, examinando en qué medida dicho sector es capaz de generar encadenamientos e innovación. Por último se discutirán los aspectos de demanda, con un especial énfasis en el escenario de la economía mundial esperado para los próximos años (escenario post-crisis internacional).

3.1 Síntomas de la “enfermedad holandesa”

En el caso uruguayo, al igual que en varias economías latinoamericanas, la reciente evolución alcista de los precios internacionales de los *commodities* ha determinado una situación de auge en dichos sectores, caracterizada por una fuerte afluencia de capitales. En este contexto, varios analistas han llamado la atención sobre la posibilidad de concentración de exportaciones y de desindustrialización, fenómenos típicos de la denominada “enfermedad holandesa”.

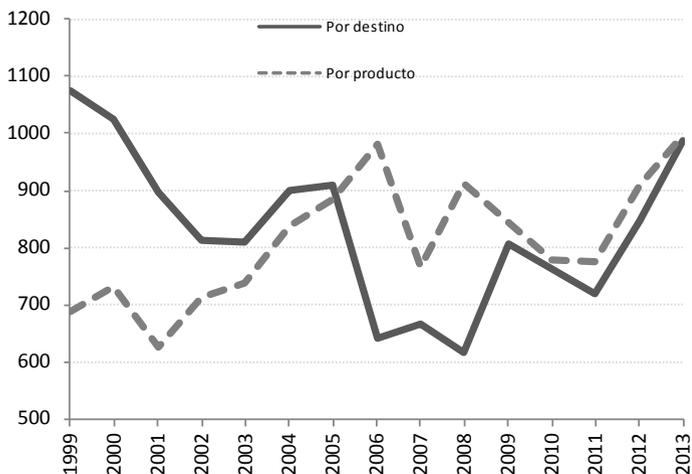
Como se mencionó anteriormente, Uruguay ha sido tradicionalmente exportador de materias primas agropecuarias, lo que determina que la concentración de las exportaciones en torno a estos sectores podría no corresponderse con la observación de síntomas de la enfermedad holandesa. Sin embargo, en los últimos años la participación de las materias primas agrícolas y ganaderas en las exportaciones creció, alcanzando a 20% aproximadamente las exportaciones de carne y ganado en 2012 y cerca de 32% las exportaciones de cereales y otros vegetales.⁸

8. De acuerdo a información de Uruguay XXI, capítulos 01 y 02 para carne y ganado y capítulos 0810, 11, 12, 18 para cereales y otros vegetales.

Esta mayor concentración de las exportaciones se refleja en el aumento del Índice Herfindahl-Hirschman⁹ para las exportaciones por producto. A pesar de que la aplicación de este índice para los productos exportables se encuentra por debajo de los niveles considerados riesgosos (o de concentración), se observa que se ha incrementado hacia finales de la década pasada denotando una mayor concentración en los últimos años.

En cuanto al destino de las exportaciones, no se aprecian cambios significativos en los países compradores de los productos uruguayos, aunque se destaca que la participación de China y Brasil se ha incrementado en los últimos años. En especial la del primero, cuya participación es menor pero su crecimiento en las exportaciones crece a altas tasas desde 2008. De todas formas, el análisis del índice Herfindahl-Hirschman aplicado a los destinos de exportación no señala que haya riesgos de concentración. Por el contrario, se observa un descenso del mismo.

Gráfico 2 – Índice Herfindahl-Hirschman por destino y producto



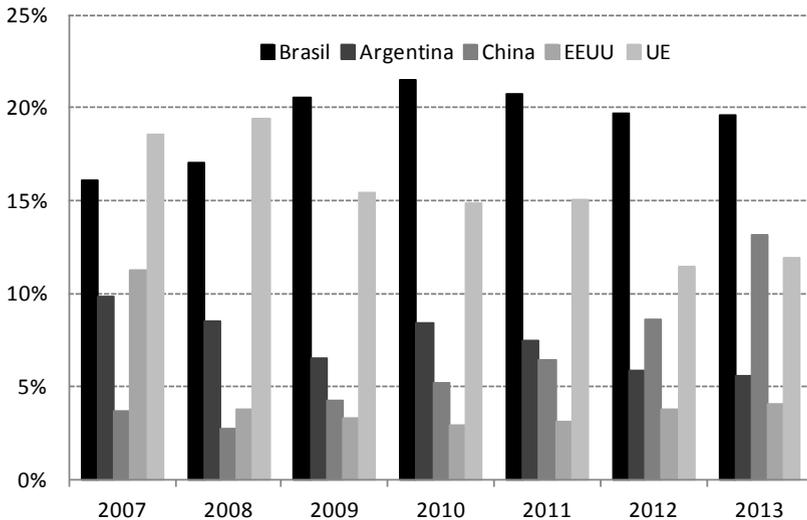
Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI y BCU.

De esta forma, a pesar de la tendencia alcista de los precios de los *commodities* alimenticios observada en los últimos años, no es posible asegurar que se haya experimentado un aumento de la vulnerabilidad externa, tanto por una mayor concentra-

9. El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) se calcula a través de la sumatoria de las cuotas de mercado (productos exportados o destinos de exportación en este caso) al cuadrado. Se considera que un HHI por encima de 1.000 puntos indica una concentración moderada.

ción de las exportaciones por producto o por una mayor dependencia de los países emergentes, en especial China (ver gráficos 2 y 3)¹⁰.

Gráfico 3 – Principales destinos de exportación (en % del total)



Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI y BCU.

Otro de los síntomas típicos de la enfermedad holandesa es la apreciación real de la economía, lo que genera pérdida de competitividad en los sectores de actividad no vinculados al auge de los recursos naturales. Aboal, Lanzilotta y Rego (2012), apoyados en un modelo teórico de fundamentos del tipo de cambio real, encuentran evidencia mixta sobre la aparición del mal holandés. Los autores encuentran para el caso uruguayo que (*ceteris paribus*) caídas del tipo de cambio real han sido compensadas, en equilibrio, por mejoras en la productividad. Adicionalmente señalan que no es posible afirmar que el producto del sector industrial se haya deteriorado por la reasignación de recursos hacia el sector en auge.

En síntesis, los resultados que se derivan tanto del análisis de concentración de las exportaciones en Uruguay, como del análisis econométrico realizado en Aboal *et al.* (2012) no permiten ser concluyentes acerca de que Uruguay efectivamente sufra la enfermedad holandesa, a pesar de que algunos de sus síntomas estén presentes.

10. Ver Aboal, Lanzilotta y Rego (2012) para un análisis más detallado sobre evidencias de la enfermedad holandesa en Uruguay.

3.2 Características de la oferta en los sectores agropecuarios y agroindustriales

Un aspecto usualmente referido para cuestionar la especialización agropecuaria de una economía refiere a la percepción de que este sector no es capaz de desarrollar encadenamientos importantes al resto de la economía. En este sentido, se argumenta que sería difícil lograr que las actividades agropecuarias pudieran actuar como motor de un proceso de crecimiento integral de la economía en su conjunto. Sin embargo, la evidencia recogida de trabajos realizados para Uruguay indica que la percepción de que el sector agropecuario no es capaz de generar encadenamientos importantes resulta equivocada.

En primer lugar, Terra *et al.* (2009), sobre la base de un modelo de matriz de contabilidad social, estiman la capacidad de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de diferentes sectores. Sus resultados indican que el efecto multiplicador del sector agropecuario es de 6,22. Esto es, por cada unidad monetaria adicional de demanda recibida, el sector genera 6,22 unidades monetarias adicionales en la economía.

Más allá del elevado valor del multiplicador en términos absolutos, estos investigadores encuentran que éste es más alto que en el resto de los sectores de la economía. En este sentido, el argumento de que la especialización agropecuaria no es la mejor desde el punto de vista del desarrollo de la economía por su bajo impacto en el resto de los sectores no sería válido en el caso uruguayo.

Un segundo aspecto que se ha utilizado para cuestionar la conformación de una matriz productiva con fuerte sustento en el sector agropecuario refiere a la percepción de que este sector presentaría una baja dinámica innovativa. En este segundo aspecto, también existe evidencia que cuestiona dicha idea para el caso uruguayo.

El trabajo de Mondelli *et al.* (2013) analiza las principales conclusiones de la Encuesta de Actividades de Innovación Agropecuaria (2007–2009). Los autores destacan un comportamiento innovador de los rubros agropecuarios en términos generales, que resulta incluso superior que el de la mayoría de los sectores de la industria y servicios¹¹. Dentro del comportamiento innovador se destaca la elevada propensión a adoptar nuevas técnicas y una importante propensión a realizar experimentación a nivel predial. Esta propensión innovadora es significativamente mayor en los rubros que se insertan en cadenas con alta orientación exportadora (que exportan más del 50% de la producción).

11. No obstante, los autores señalan que es necesario tener cautela en la comparación sectorial de los resultados puesto que, debido a la baja tasa de respuesta de la Encuesta de Innovación Agropecuaria (EAIA), no es posible expandir los resultados de la misma para obtener conclusiones generalizadas al conjunto del sector.

Estos resultados corroboran algunos estudios anteriores que señalaban dinamismo tecnológico del sector agropecuario. Por ejemplo, Ferranti *et al.* (2002) señalan que actividades como la agricultura y forestación han presentado altos niveles de innovación y crecimiento de productividad.

No obstante, desde el punto de vista del cuidado de los recursos naturales, un aspecto negativo de la dinámica innovativa (señalado en Mondelli *et al.*, 2013) es que solamente una pequeña proporción de las innovaciones tiene como propósito mitigar los efectos ambientales, por lo que la sustentabilidad de largo plazo no parece estar muy presente dentro de las preocupaciones del sector.

3.3 ¿En qué medida depende el desempeño macroeconómico de Uruguay de la configuración del crecimiento global? ¿Cuál es el rol de China?

Para una economía pequeña y abierta como la uruguaya, una senda de crecimiento sostenible requiere de un crecimiento igualmente sostenible de los sectores de exportación. En efecto, un proceso de crecimiento exclusivamente basado en la expansión del mercado interno tendería inevitablemente a agotarse, en tanto el país no tendría la capacidad de abastecer todas las demandas de una economía en crecimiento. Un ejemplo de esto fue el agotamiento del proceso de crecimiento en el marco del modelo sustitutivo de importaciones en la segunda mitad del siglo XX. En este caso, el estancamiento de los sectores de exportación derivó en un estrangulamiento en materia de divisas que tornó inviable el sistema.

En este sentido, la demanda externa y por lo tanto el desempeño de la economía mundial juegan un papel significativo en el éxito económico nacional. Sin embargo, diferentes configuraciones del crecimiento a nivel mundial pueden determinar una evolución diferente en la demanda externa y precios relevantes para Uruguay y por lo tanto afectar de diversa forma el desempeño local.

Como se discutió en la primera sección, la economía uruguaya presenta una inserción internacional notoriamente vinculada a la exportación de productos agropecuarios. En este sentido, la evolución del precio internacional de los *commodities* (particularmente de los alimenticios) afecta de modo significativo la dinámica económica interna. Estimaciones presentadas en Rego, Zunino y Lanzilotta (2011) indicarían que la elasticidad del PIB respecto al precio internacional de los *commodities* alimenticios¹² sería del orden de 0,3. Esto es, cada incremento de 1% en los precios

12. En las estimaciones se utilizó el índice *CRB Foodstuff del Commodities Research Bureau* (CRB).

internacionales de los alimentos se traduce en 0,3% de incremento del PIB. De esta forma, el contexto internacional observado en los últimos años, donde los precios de los *commodities* alimenticios se incrementaron aproximadamente 50% entre 2005 y 2012, representó un claro impulso para la economía uruguaya.

La configuración del crecimiento global registrada en la última década jugó un papel clave en la evolución de los precios internacionales de los *commodities* y por ende en la determinación del contexto internacional favorable a la economía uruguaya. Dentro de esta configuración, el hecho de que China y otras economías emergentes constituyeran el motor del crecimiento mundial fue clave para comprender la evolución de estos precios. En efecto, un equivalente crecimiento de los ingresos se traduce en una mayor demanda de alimentos en las economías emergentes que en las economías desarrolladas. Al constituir los alimentos un bien necesario, resulta predecible que a mayores niveles de desarrollo, la elasticidad ingreso de estos productos descienda.

En este contexto, recobra relevancia la visión cepalina tradicional que argumenta la necesidad transformar la inserción internacional reemplazando la exportación de materias primas por productos industrializados. En este argumento, no solo existe un enfoque de oferta basado en la proporción de valor agregado que se incorpora en los bienes que se comercializan sino también un fuerte fundamento desde el lado de la demanda basado en la ley de Thirwall.

La idea cepalina desde el lado de la demanda establece que la elasticidad ingreso de los productos alimenticios es menor que la de los productos industrializados. Este argumento cobra validez especialmente cuando los niveles de ingresos considerados son mayores. En este sentido, sería esperable que la demanda internacional relativa de alimentos decrezca en el tiempo y por lo tanto también su precio relativo. Es esperable por tanto, que un contexto internacional donde el motor del crecimiento global se sustente en economías emergentes (con ingresos per cápita bajos) como China, constituya un escenario más favorable a una economía claramente orientada hacia la exportación de alimentos como la uruguaya.

Este argumento de demanda cobraría mayor vigencia si efectivamente se concreta un escenario internacional post-crisis con una desaceleración de la economía china y el resto de las grandes economías emergentes. Esto es, la configuración esperada del crecimiento global post-crisis representaría una demanda externa y precios internacionales relevantes para Uruguay menos favorables, respecto a lo observado en la última década.

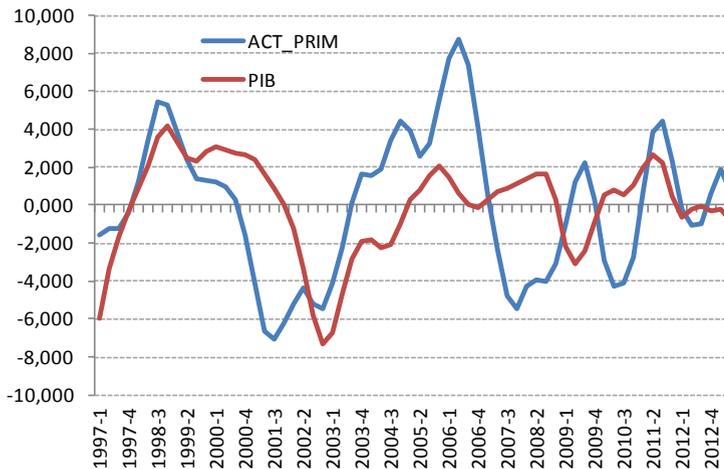
3.4 ¿La abundancia de recursos naturales lleva a una mayor volatilidad macroeconómica?

Para abordar esta pregunta, en una primera aproximación analizaremos la volatilidad relativa observada de los rubros más intensivos en la explotación de recursos naturales respecto a la volatilidad de los demás sectores.

Consideraremos como indicador de volatilidad el desvío estándar del componente cíclico del PIB. Nótese que al eliminar el componente tendencial, el desvío estándar no se ve afectado por la tasa de crecimiento de la serie y por lo tanto refleja solamente volatilidad. Por otra parte, estamos excluyendo la volatilidad estacional, que al poder ser anticipada, no constituye realmente una fuente de volatilidad macroeconómica.

Por limitaciones en la disponibilidad de datos¹³, consideraremos en este caso una aproximación simplificada donde asociamos las actividades intensivas en recursos naturales con las actividades primarias.

Gráfico 4 - Ciclo del PIB global y del PB de Actividades Primarias



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

En el gráfico 4 podemos advertir visualmente que la volatilidad de las actividades primarias es claramente superior a la volatilidad promedio de la economía. En efecto,

13. Los datos de Cuentas Nacionales que presentan una apertura sectorial más amplia (y por lo tanto nos permiten identificar los sectores de la industria manufacturera dedicados principalmente a la transformación de productos primarios) solo están disponibles en frecuencia anual desde 1997, lo que limita la posibilidad de realizar una descomposición cíclica.

entre el primer trimestre de 1997 y el segundo trimestre de 2013, el desvío estándar del ciclo de las actividades primarias fue aproximadamente una vez y media el desvío del ciclo global (3,75 y 2,51, respectivamente).

Esta primera aproximación muestra que las actividades intensivas en recursos naturales en el Uruguay son más volátiles que el promedio del nivel de actividad. Por lo tanto, la mayor participación de estos sectores, inducida por la abundancia de recursos naturales, generaría una mayor volatilidad macroeconómica.

3.5 En síntesis

Del análisis previo se desprende que los argumentos típicamente utilizados para cuestionar la conformación de una matriz productiva con fuerte importancia de los sectores intensivos en recursos naturales, no parecen confirmarse para el caso uruguayo.

En primer lugar, no es claro que en Uruguay se haya desarrollado un proceso como el descrito de “enfermedad holandesa”, con potenciales impactos negativos de largo plazo en los sectores productivos no vinculados a los recursos naturales.

En segundo lugar, desde el lado de la oferta, la evidencia disponible sugiere que en el caso uruguayo, la percepción de que el sector agropecuario presenta un bajo efecto multiplicador y una reducida capacidad de innovación es falsa.

Finalmente, la conformación del crecimiento global en las últimas décadas también ha dejado en un segundo plano el argumento de que la especialización en productos agropecuarios conduciría a un crecimiento moderado en comparación con otros sectores debido al menor dinamismo de su demanda. Este último aspecto, no obstante, podría adquirir una mayor relevancia si en el período post-crisis internacional se produce un cambio significativo en la dinámica de la economía mundial, particularmente si se confirma una desaceleración significativa de la economía china y otras economías emergentes.

IV. Aspectos de política económica vinculados a la gestión de los recursos naturales

La discusión sobre el efecto de la abundancia de los recursos naturales en el desarrollo sostenible de las economías recientemente se ha focalizado en el rol de las instituciones y políticas. La idea planteada en algunos trabajos¹⁴ es que el resultado en términos de desarrollo que se obtiene en un contexto de abundancia de recursos naturales dependerá en forma crucial de la calidad de la institucional en torno a su gestión.

En este marco, el análisis de las instituciones vinculadas al diseño y gestión de políticas de recursos naturales se torna relevante. En lo que sigue, sin pretender realizar un análisis institucional profundo ni promover una discusión respecto de la calidad institucional en la gestión de los recursos naturales, se realiza una descripción de las instituciones más involucradas en el tema. Adicionalmente se realiza un breve diagnóstico respecto de la situación actual de las políticas y desafíos a futuro.

4.1 La institucionalidad alrededor de la gestión de los recursos naturales

El manejo y control de los recursos naturales en el Uruguay se encuentran dispersos entre un número importante de instituciones. Entre éstas, los ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de su Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT); el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Turismo y Deportes (MinTurD) y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) son las instituciones que desempeñan los roles principales a nivel del gobierno central.¹⁵

Mientras que las políticas exclusivas de gestión y cuidado medioambiental se concentran el MVOTMA,¹⁶ las políticas sectoriales que afectan las industrias dedicadas a la explotación de recursos naturales se encuentran dispersas entre diferentes ministerios.

14. Vardy (2010) y Sinnot *et al.* (2010).

15. No obstante, otras entidades tienen injerencia a nivel local no central, o en aspectos puntuales referidos a los recursos naturales. Entre éstas cabe destacar la participación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en la financiación de proyectos de investigación e innovación en los sectores agropecuarios, agroindustrial, pesca y acuicultura, identificados como estratégicos en el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).

16. Las direcciones dentro de ese ministerio que tienen injerencia en el cuidado del ambiente son tres, si bien la DINAMA es la principal referente. La ley de creación del MVOTMA (Ley 16.112) establece que la DINAMA es responsable de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y de proponer e instrumentar la política nacional en la materia, compatibilizando dichas necesidades de protección del medio ambiente con un desarrollo sostenible, y, a través del MVOTMA, coordinando en forma exclusiva la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general. Por otra parte, DINAGUA tiene el rol de asegurar el uso sustentable de los recursos hídricos del país, mediante la formulación de políticas nacionales de aguas y saneamiento. A partir de su división de Recursos Hídricos, la DINAGUA cumple con sus tareas de supervisión, vigilancia y regulación de las actividades y obras relativas al estudio y captación de las aguas, independientemente de su uso y finalidad. Por su parte, la DINOT es la dirección responsable de la formulación de políticas nacionales de ordenamiento territorial, de controlar su cumplimiento y orientar en materia territorial a las instituciones del Estado y a los Gobiernos Departamentales en la elaboración de las políticas y acciones sectoriales.

Esta característica de dispersión no es particular de los sectores vinculados a la explotación de recursos naturales sino que responde a una dispersión generalizada que existe en materia de manejo de las políticas industriales en el Uruguay.

En el caso de las políticas sectoriales agropecuarias, es el MGAP la institución referente. Al MGAP también atañen temas de producción sustentable y de mecanismos de preservación de recursos naturales (rol que también comparte con DINAMA, principal referente en materia de Medio Ambiente). En particular cabe mencionar a la Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (OPYPA), que asesora en el diseño y ejecución de las políticas sectoriales; a la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE), responsable del registro de los Planes de Manejo de Suelos (recientemente implementado) y del Sistema de información geográfica e información referente a los suelos; a la Dirección Forestal, a quien corresponde el monitoreo y aplicación de la Ley Forestal; y a la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), con competencias en el diseño y aplicación de las políticas dirigidas a medianos y pequeños productores, y responsable de la ejecución de varios proyectos con financiamiento externo.

En el plano de las actividades turísticas, el encargado de dirigir las políticas sectoriales a nivel nacional es el MinTurD. No obstante, las diversas intendencias departamentales poseen divisiones propias que atienden el desarrollo turístico a nivel local. El MinTurD ha planteado los lineamientos estratégicos para desarrollo del sector en el mediano plazo, en el Plan de Turismo Sostenible 2009-2020.¹⁷ Uno de los principales ejes de las políticas públicas que allí se expresan corresponde a la promoción de un modelo turístico sostenible económica, ambiental, social y culturalmente.

En materia de políticas sectoriales que involucran al sector minero, la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE), dependiente del MIEM, es la institución de referencia. Es responsable del control y administración de la explotación de recursos minerales del subsuelo. Entre los cometidos de DINAMIGE se encuentran los de promover, regular, controlar y fiscalizar la explotación con propósitos económicos de los recursos minerales del país.

Finalmente, cabe señalar que desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se administran políticas sectoriales de carácter horizontal (por ejemplo a través de la ley de promoción de inversiones). Por su carácter horizontal, este tipo de políticas afectan a todos los sectores de actividad y por lo tanto también a los sectores dedicados a la explotación y transformación de recursos naturales. En este sentido parte el MEF debería ser considerado como un agente adicional dentro del grupo de instituciones involucradas en la gestión de políticas que afectan a los sectores vinculados a la explotación de recursos naturales.

¹⁷. Disponible en apps.mintur.gub.uy/Plantur/index.php.

4.2 Situación actual de las políticas y desafíos

En materia de preservación de los recursos naturales se han dado algunos pasos trascendentales en los últimos años, partiendo de una situación de relativo retraso, incluso respecto de los restantes países de América Latina. Como señala Scarlato (2012)¹⁸ en los últimos años es posible percibir una mayor preocupación por el manejo sustentable de los recursos naturales en la gestión pública, y ello se refleja en algunas regulaciones aprobadas más o menos recientemente.

Entre los avances más recientes en términos de políticas que afectan el manejo de los recursos naturales cabe mencionar dos. El primero refiere a las políticas agropecuarias y es el decreto de Uso Sostenible de los Suelos (en vigencia desde 2013) que establece el requisito para todas las empresas con 1.000 o más hectáreas de cultivo de presentar anualmente planes de uso y manejo que contemplen prácticas que eviten una mayor degradación del recurso y por tanto la capacidad productiva futura del mismo. La medida tiende a controlar las prácticas agrícolas promoviendo modalidades más cuidadosas del medio, en el contexto de acelerada expansión e intensificación agrícola. La ley evidencia la (incipiente pero aparentemente creciente) preocupación de los tomadores de decisión de promover las modalidades de producción más cuidadosas con el ambiente y de preservación de los principales recursos para la producción agrícola.

En cuanto a la explotación de los recursos minerales y al uso de los ingresos que de allí se derivan, cabe mencionar como avance destacable la reciente aprobación de la Ley de Minería de Gran Porte. Esta ley establece exigencias ambientales para las empresas mineras y crea un impuesto a las ganancias (adicional a los ya existentes) para conformar un fondo soberano de solidaridad intergeneracional.

Más allá de estos avances, uno de los principales problemas en la gestión de los recursos naturales refiere a la dispersión de responsabilidades y competencias entre entidades (tanto nacionales como regionales y locales). Si bien es un problema generalizado en el mundo, está especialmente presente en América Latina (véase Acquatella, 2001) y también en Uruguay.

Ello conduce a conflictos internos dentro de una misma administración de gobierno, e incluso, en algunos casos, dentro de una misma entidad. En particular, cuando ésta tiene la doble función de promover el aprovechamiento de recursos naturales y administrar y controlar su uso.

18. Scarlato, Guillermo (2012), "Ambiente y Desarrollo en Uruguay 2011: Realidad y Perspectivas en el Contexto del Cambio Climático" en *Consenso Progresista. Cambio Climático y Sustentabilidad: Corrientes de Discusión y Enfoques Políticos en el Cono Sur*. Fundación Friedrich Ebert, Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur. Buenos Aires.

Esta situación se suma a una relativa debilidad y autonomía limitada de las autoridades ambientales, a la falta de coordinación entre las entidades y entre actores estatales y privados, y por último, a la carencia de participación ciudadana en la planificación y fiscalización de las políticas ambientales.

Es así que uno de los desafíos que surge más claramente hacia el futuro es lograr corregir los problemas relativos a la existencia de competencias institucionales solapadas, promoviendo la coordinación y colaboración entre la autoridad ambiental, las autoridades de otras áreas productivas del país y el sector privado (empresarios y sociedad civil).

V. Conclusiones y reflexiones finales

En la comparación internacional, la economía uruguaya puede ser categorizada dentro de las que más apoyan su crecimiento en la base de recursos naturales. No obstante, la importancia de los recursos naturales en el crecimiento de la economía uruguaya trasciende su participación directa en la producción.

Las actividades primarias representan uno de los principales proveedores de la industria nacional al tiempo que desde una dimensión político-económica, el sector tiene un fuerte arraigo en la idiosincrasia uruguaya que lo ubica como un factor de presión en ámbitos políticos y sociales. A su vez, la participación de los recursos naturales en la economía uruguaya presenta una arista adicional de particular importancia en el balance de las cuentas externas.

Este trabajo muestra, sobre la base de un análisis de descomposición del crecimiento en base a una función de producción ampliada con recursos naturales, que la acumulación de capital natural ha desempeñado un rol significativo en el proceso de crecimiento económico de las últimas dos décadas. Su contribución incluso se habría acrecentado en los últimos diez años.

A partir de la constatación de que la dinámica económica en Uruguay está sensiblemente determinada por su dotación de recursos naturales, se exploró con una mirada de mediano a largo plazo las implicancias, beneficios y perjuicios de que la economía posea una base productiva fuertemente centrada en recursos naturales.

Del análisis realizado se desprende que los argumentos típicamente utilizados para cuestionar la conformación de una matriz productiva con fuerte importancia de los sectores intensivos en recursos naturales no parecen confirmarse para el caso uruguayo. En primer lugar, no es claro que en Uruguay se haya desarrollado un proceso como el descrito por la “enfermedad holandesa”. En segundo lugar, la evidencia disponible sugiere que en el caso uruguayo, la percepción de que el sector agropecuario presenta un bajo efecto multiplicador y una reducida capacidad de innovación es falsa. Finalmente, la conformación del crecimiento global en las últimas décadas también ha dejado en un segundo plano el argumento de que la especialización en productos agropecuarios conduciría a un crecimiento moderado en comparación con otros sectores, debido al menor dinamismo de su demanda. Este último aspecto, no obstante, podría adquirir una mayor relevancia si en el período post-crisis internacional se produce un cambio significativo en la dinámica de la economía mundial, particularmente si se confirma una desaceleración significativa de la economía China y otras economías emergentes.

Referencias Bibliográficas

- Aboal, D., Lanzilotta, B. y Rego, S. (2012). “Uruguay y la Enfermedad Holandesa”. En R. Albrieu, A. López and G. Rozenwurcel (coord.): *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o realidad?*, Cap. 2.3. Red Mercosur.
- Acquatella, J. (2001). “Aplicación de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Desafíos y Factores Condicionantes”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 31. CEPAL.
- Álvarez J. y Willebald, H. (2013). “Agrarian income distribution, land ownership systems, and economic performance: settler economies during the first globalization”. Documento on Line Nº 30. Programa de Historia Económica y Social. Unidad Multidisciplinaria. UdelaR.
- Carbajal, F., Lanzilotta, B., Llambí, C. y Velázquez, C. (2007). “La brecha de producto para Uruguay: metodologías para su estimación y aplicaciones”. Centro de Investigaciones Económicas, DT. 06/2007.
- Costanza, R. y Daly, H. (1992). “Natural Capital and Sustainable Development”. *Conservation Biology*, vol 6 (1), pp. 37-46.
- De Ferranti, D.; Perry, E.; Lederman, D.; y Maloney, W. F. (2002). “From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality. Latin American and Caribbean Studies”. World Bank. Washington, DC.
- Domínguez, M.; Rego, S. y Regueira, P. (2013). “Un motor a diferentes velocidades: Un análisis del Capital Humano y su composición en los últimos 20 años”. Presentado en las XXVIII Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay.
- Krugman, P. (1987). “The narrow moving band, the Dutch disease and the competitive consequences of Mrs Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies”. *Journal of Development Economics* vol 27 pp. 41-53.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (2011). *Estrategia de Desarrollo Agropecuario de Uruguay*. MGAP, Uruguay.
- Mondelli, M.; Lanzilotta, B.; Picasso, V.; Ferreira, G.; Vairo, M. y Cazulo, P. (2013). “Encuesta de Actividades de Innovación Agropecuaria (2007-2009): Principales Resultados”. ANII. Colección de Indicadores y Estudios Nº8.
- Paolino, C. y Mondelli, M. (2012). “Especialización agrícola y agroindustrial en Uruguay: ¿maldición o bendición?” En *Anuario OPYP* 2011. MGAP, Uruguay.
- Rego, S.; Zunino, G. y Lanzilotta, B. (2011). “Efectos macroeconómicos de los shocks externos en Uruguay”. Presentado en las XXVI Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay.
- Sandonato, S. (2013). “Capital Natural de Uruguay 1990-2010”. Tesis Monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR.
- Scarlatto, G. (2012). “Ambiente y Desarrollo en Uruguay 2011: Realidad y Perspectivas en el Contexto del Cambio Climático”, en *Consenso Progresista. Cambio Climático y*

Sustentabilidad: Corrientes de Discusión y Enfoques Políticos en el Cono Sur. Fundación Friedrich Ebert, Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur. Buenos Aires.

Sinnot, E.; Nash, J. y de la Torre, A. (2010). “Natural Resources in Latin America: Beyond booms and busts?” World Bank Latin American and Caribbean Studies.

Solow, R. (1974). “The Economics of Resources or the Resources of Economics”, The American Economic Review, Vol. 64, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-sixth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 1-14.

Terra, I.; Barrenechea, P.; Cuadrado, E.; Pastori, H.; Resnichenko, I. y Zaclicever, D. (2009). “¿Cuál es la importancia real del sector agropecuario sobre la economía uruguaya? Proyecto Red- Mercosur – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Vardy, F. (2010). “The increasing marginal returns of better institutions.” Background paper en Sinnot, E.; Nash, J. y De la Torre, A. (2010). Natural Resources in Latin America: Beyond booms and busts?

World Bank (2011). “The changing wealth of nations: measuring sustainable development in the New Millennium”. World Bank.

El Proyecto Uruguay+25
contó con el apoyo de:



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA



OIM Organización Internacional para las Migraciones