



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN**

# DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO DE URUGUAY: AVANZAR HACIA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO

Seminario para optar al título de Ingeniero  
Comercial, mención Economía

Participante:

Camilo I. Ortega Silva

Profesor Guía: Manuel Agosín Trumper

Director: Óscar Landerretche.

Santiago de Chile, 2012

# Diagnóstico de Crecimiento de Uruguay: Avanzando hacia el Crecimiento Sostenido

Camilo Ortega<sup>1</sup>  
Universidad de Chile

## Resumen

El siguiente trabajo presenta un diagnóstico de crecimiento de Uruguay, para lo cual se utilizará la metodología “Growth Diagnostics” de Hausmann, Rodrik & Velasco (2005). Al observar el desempeño en el largo plazo, el país no ha logrado converger al PIB de las naciones desarrolladas, por lo cual se buscan las razones de dicho desempeño. El trabajo identifica que Uruguay cuenta con problemas en la diversificación de su matriz productiva, baja capacidad de producción energética, un déficit fiscal bastante alto y bajas dotaciones de capital humano, siendo esta última la identificada como la restricción activa, sin embargo, al provenir de diversas ramas del árbol de decisión dichas restricciones, podríamos estar encontrándonos frente a un puzzle de crecimiento.

Palabras Clave: Desarrollo Económico, Uruguay, Diagnóstico de Crecimiento, Capital Humano.

## Abstract

The next paper presents a growth diagnostic of Uruguay, which will use the method “Growth Diagnostics” by Hausmann, Rodrik & Velasco (2005). Watching the performance in long terms, the country does not converge to develop nations, so we seek the reasons for such performance. The paper identify that Uruguay have problems in the diversification of its productive matrix, low energy production, high fiscal debt and low human capital dotation, being the last one identify as the active restriction, however, these restrictions are coming from various branches of the decision tree, so we could be in front of a growth puzzle.

Keywords: Economic Development, Uruguay, Growth Diagnostics, Human Capital.

---

<sup>1</sup>Agradezco especialmente la ayuda de mi profesor guía, Manuel Agosín, de Diego Polanco y Javier Paredes.

## Introducción

La República Oriental del Uruguay, pequeño país del Cono Sur y limítrofe con Argentina y Brasil, ha podido, posterior a múltiples crisis, alcanzar cierto grado de estabilidad y autonomía, sobre todo en relación a Argentina. Así, los uruguayos han logrado mantener niveles históricos de crecimiento y sostenibilidad los últimos años, luego de la instalación en el gobierno del Frente Amplio, coalición de izquierda que convoca desde grupos social cristianos hasta trostkistas, de la misma manera que ha mejorado una serie de variables macrosociales, incentivando no sólo el emprendimiento sino también la autogestión<sup>2</sup>.

Si bien el desempeño de los últimos años puede ser positivo, según el modelo neoclásico del desarrollo económico, un país emergente debería contar con mayores niveles de crecimiento, aprovechando la ley de rendimientos decrecientes, para lo cual es importante hacer crecer los niveles de inversión del país. Sin embargo, esto no ha pasado en las últimas décadas, ni en países similares como Chile.

Es por esto que Hausmann, Rodrik & Velasco (2005)<sup>3</sup> presentan la metodología de “Diagnósticos de Crecimiento”, que consiste en un primer momento en realizar un análisis descriptivo de diversos precios de la economía, de forma tal de identificar cuál es la restricción activa al crecimiento, la cual si es resuelta debiera traducirse en una ola de crecimiento para el país hasta alcanzar la siguiente restricción. Esta metodología se encuentra resumida en el árbol de decisiones de la Figura 0.1, en el cual se evalúa desde abajo hacia arriba cuáles son las restricciones al crecimiento, para luego determinar cuál de ellas es la activa según sus precios.

---

<sup>2</sup> <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7930218.html>

<sup>3</sup> HRV en adelante.

En la segunda sección de este trabajo, presentaremos una evaluación general de la economía uruguaya, preocupándonos tanto de la posibilidad de convergencia de la economía y del enfoque del Desarrollo Humano. En la siguiente sección, revisaremos las restricciones posibles presentes en Uruguay, particularmente en Institucionalidad, la evolución y profundidad del Mercado de Capitales, las dotaciones de Capital Humano y las condiciones de la Industria y las Políticas de Desarrollo Productivo. Finalmente, en la cuarta y quinta sección está la Identificación de la Restricción Activa y las Conclusiones.

## **Desempeño Económico de Uruguay**

Antes de realizar cualquier análisis respecto a cuales son los problemas centrales que debe resolver la economía uruguaya, es importante tener antes una fotografía respecto a donde estamos trabajando y en qué momento se encuentran los distintos sectores.

Para hacerlo, revisaremos dos aspectos de la economía. Analizaremos, por un lado, la evolución de Uruguay a lo largo del tiempo y en relación a los países desarrollados y, por otro, el Desarrollo Humano del país, siguiendo la metodología presentada por el PNUD.

## **Uruguay en el Siglo XX**

### **Uruguay en el Largo Plazo**

Siguiendo los regímenes que son descritos por Basu & Taylor (1999)<sup>4</sup>, se presenta los niveles de crecimiento y de volatilidad de este último desde 1900 hasta la actualidad.

---

<sup>4</sup> Los períodos son adaptaciones, siguiendo a Bittencourt & Reig Lorenzi (2009), quienes separan los períodos en una Primera Globalización, momento en que los países latinoamericanos se insertan en la economía mundial, luego un momento de autarquía, debido a un relativo cierre de la economía mundial producto de la crisis y la Segunda Guerra, luego el período de funcionamiento de Bretton Woods, que fue un sistema de intercambios monetarios a nivel mundial, para finalizar con la actualidad, momento de globalización y apertura en términos financieros de la mayoría de los países del mundo.

Como podemos ver en la Figura 1.1, la economía uruguaya ha demostrado no ser capaz de sostener un crecimiento por mucho tiempo, siendo muy volátil durante largos períodos de tiempo. Así mismo, la figura muestra que posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el período de Bretton-Woods es cuando se consigue consolidar ciertos avances en términos de crecimiento, el cual sigue siendo muy volátil, pero se logra una curva ascendente que no se había alcanzado en períodos anteriores. Estos resultados se encuentran con más detalle en la Tabla 1.1.

La primera globalización en Uruguay presentó el alza más grande en términos del producto y, sin embargo, no se ve expresado de la misma forma en el producto per cápita. Este período se vio caracterizado por la predominancia de un modelo agroexportador, basado fundamentalmente en las ventajas comparativas del país, con una inserción bastante alta en la economía mundial. Producto de esta gran apertura al comercio internacional, tuvo una alta volatilidad, la cual se muestra en una desviación estándar por sobre el 7%, y que, si bien tuvo largos períodos de crecimiento, también tuvo momentos de caídas muy abruptas, como al comienzo de la Primera Guerra Mundial que permitió un largo período de recuperación.

La época de la autarquía fue la que tuvo la menor tasa de crecimiento –de un 0,34%– y la mayor volatilidad –7,5% aproximadamente– ya que es en este período donde se sienten los estragos de la crisis del '29 y de la posterior Segunda Guerra, la cual para una economía pequeña y abierta al mundo como Uruguay, provocó una caída brusca del crecimiento y altos niveles de incertidumbre. En esta etapa se comienza a desarrollar de una manera incipiente una pequeña industria nacional, la cual busca reemplazar en parte a la industria

ganadera, mas sin grandes resultados, producto de contar con un mercado en extremo pequeño, incapaz de generar economías de escala importantes.

Para los tiempos de Bretton-Woods, las tasas de crecimiento para Uruguay fueron en promedio las más altas del siglo XX, así como también logró reducirse fuertemente la volatilidad del producto, a pesar de que no se mantuvieron positivas las tasas de crecimiento por largos períodos. Este período fue fuertemente afectado por una mejora en los términos de intercambio para el país, siendo beneficiados por un auge en el precio de la leche y otros productos ganaderos. Estas cifras, sin embargo, no fueron sostenibles mucho tiempo, ya que hacia el final se vio un fuerte déficit en la balanza de pagos, prolongándose esta inestabilidad con el golpe de Estado del año 1973.

Finalmente, para los tiempos actuales el crecimiento se redujo en 0,5%, mientras que la volatilidad se mantuvo en los mismos niveles. En este último período la economía uruguaya ha vivido dos grandes crisis, la crisis de la deuda o “crisis de la tablita” en el año '81 y la crisis argentina del año 2001, las cuales no han permitido que se sostengan tasas de crecimiento por largo tiempo. Sin embargo, cabe destacar que es la última década la que ha entregado una mayor estabilidad, siendo la primera vez que se sostiene el crecimiento por más de 7 años, sorteando de buena manera la crisis del 2008. Según se espera, este año 2012 se podrían alcanzar 10 años seguidos de crecimiento<sup>5</sup>. Así mismo, en este tiempo comienza a desarrollarse reformas de carácter graduales, pero estructurales, en la matriz productiva, como también en el Estado.

---

<sup>5</sup> Proyecciones del Banco Central Uruguayo

<b>Tabla 1.1: Crecimiento y Volatilidad del Crecimiento en Uruguay, 1900-2011</b>					
	PIB per Cápita**		PIB**		Sostenibilidad*
	% del Crecimiento	Volatilidad	% del Crecimiento	Volatilidad	
<b>Primera Globalización (1900-1930)</b>	1.35%	7.09%	3.60%	7.37%	7
<b>Autarquía (1931-1945)</b>	0.34%	7.49%	1.64%	7.44%	6
<b>Bretton Woods (1946-1975)</b>	1.89%	4.45%	2.90%	4.53%	5
<b>Segunda Globalización (1976-2011)</b>	1.37%	4.59%	2.71%	4.63%	9
<b>* Cantidad máxima de años de crecimiento positivo seguidos del PIB per Cápita</b>					
<b>** Calculados a Precios Constantes del año 2005 en Pesos Uruguayos</b>					
<b>Fuente: Elaboración propia a base de datos del Banco de Datos de Historia Económica-Facultad de Ciencias Sociales (FCS)-Universidad de la República (UdelaR)</b>					

### Convergencia con el Resto del Mundo

Como señalamos anteriormente, es necesario complementar lo anterior con una comparación con países desarrollados. Realizaremos la comparación con Irlanda y Portugal por su proximidad geográfica a economías de mayor tamaño, como también por su similitud de partida en los años '50<sup>6</sup>. En la misma línea, se realizará una comparación con Argentina por su proximidad con Uruguay en términos económicos y culturales.

En la Tabla 1.2 se observa un análisis comparado entre los países en cuestión y Uruguay. Se observa que la economía uruguaya se encuentra fuertemente correlacionada con la Argentina, llegando a niveles de correlación cercanos al 70%, de la misma manera que con la volatilidad que tiene este crecimiento.

<sup>6</sup> Este es el mismo criterio que se utilizará al comparar en el resto el estudio con Irlanda, Portugal y Dinamarca, así como también se comparará con EE.UU. y la OCDE, al ser los *benchmark* del desarrollo económico. Por otra parte, son importantes las comparaciones con Brasil y Argentina, al ser los países limítrofes de Uruguay, y con Chile, país el cual tiene un similar PIB per cápita y similares indicadores de desarrollo, siendo ambas naciones las líderes de la región. Estos países se utilizarán *ad hoc* a la información, de forma tal que se cuente con datos lo más actualizados posible.

Respecto a la comparación con economías más desarrolladas como es el caso de Portugal e Irlanda, se demuestra claramente que Uruguay no ha sido capaz de convergir a los niveles de los países desarrollados, así como tampoco ha podido sostener altas tasas de crecimiento como sí lo han logrado los países en cuestión. Estos países, en promedio, tuvieron siempre tasas de crecimiento mayores que las de Uruguay, salvo la última década marcada por la fuerte crisis que viven ambos hasta el día de hoy, así como también sostienen volatilidades menores, lo que nos habla de países que han sido capaces de mantener tasas de crecimiento de forma estable, todo lo contrario del país oriental.

**Tabla 1.2: Crecimiento y Volatilidad 1950-2010**

	Uruguay		Argentina	
	Crecimiento	Volatilidad	Crecimiento	Volatilidad
<b>1950-1959</b>	0.91%	7.87%	0.72%	5.01%
<b>1960-1969</b>	0.21%	3.60%	3.14%	4.83%
<b>1970-1979</b>	3.28%	3.66%	1.22%	3.59%
<b>1980-1989</b>	-0.55%	7.88%	-1.81%	5.45%
<b>1990-1999</b>	3.78%	4.61%	2.82%	3.56%
<b>2000-2010</b>	2.73%	5.57%	2.97%	5.22%
	Portugal		Irlanda	
	Crecimiento	Volatilidad	Crecimiento	Volatilidad
<b>1950-1959</b>	4.17%	2.30%	1.64%	3.86%
<b>1960-1969</b>	6.27%	2.86%	4.50%	2.55%
<b>1970-1979</b>	4.35%	6.90%	3.45%	3.46%
<b>1980-1989</b>	3.09%	4.32%	1.32%	3.40%
<b>1990-1999</b>	3.04%	2.34%	6.33%	4.26%
<b>2000-2010</b>	0.19%	2.11%	1.45%	5.53%

**Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Penn World Table 7.1 de la Universidad de Pennsylvania.**

Finalmente, en comparación con Estados Unidos, en la Figura 1.2 se puede señalar que Uruguay ha retrocedido respecto de la posición que sostenía hace 60 años, llegando a niveles cercanos a los que posee toda la zona, partiendo en un peak de 38% del PIB norteamericano el año 1954, para caer a hasta un 19% en 1984, posición que ha ido

remontando, con volatilidad por cierto, hasta alcanzar el día de hoy a un 27%, nivel cercano al argentino, pero muy lejos de países similares en décadas pasadas como Irlanda o Portugal, así como de su punto inicial.

### **Enfoque del Desarrollo Humano**

El enfoque de Desarrollo Humano es desarrollado por el PNUD desde el año 1990, liderado por el Premio Nobel Amartya Sen, el cual consiste en una medición del desempeño económico más allá de las variables tradicionales, entregando un enfoque mucho más integral, preocupado no solamente de los ingresos de las personas, sino también de sus condiciones sociales y culturales.

### **Pobreza y Desigualdad**

Una de los principales problemas que enfrenta el enfoque del Desarrollo Humano es la desigualdad en la distribución de ingresos, así como también los índices de pobreza, ya que la existencia de ambos fenómenos demuestra que el crecimiento económico por sí solo no está alcanzando a todas las capas de la sociedad.

<b>Tabla 1.3: Índice GINI, 2011</b>	
	<b>GINI</b>
<b>Uruguay</b>	46.2
<b>Argentina*</b>	45.8
<b>Chile*</b>	52.1
<b>Dinamarca</b>	24.8
<b>Portugal**</b>	38.5
<b>*Dato del 2009 ** Dato del 2007</b>	
<b>Fuente: Elaboración propia a partir de datos de The World Factbook, CIA 2012</b>	

Una de las mediciones de desigualdad es el índice GINI, el cual lo comparamos en la Tabla 1.3. Uruguay, a pesar de ser reconocido como uno de los países con mejor desempeño en

términos de desigualdad en la región, igualmente cuenta con este problema, quedando demostrado al compararse con países desarrollados de Europa como Portugal y Dinamarca, aunque en mejores condiciones que Chile.

En lo que respecta a pobreza, según estándares internacionales como muestra la Figura 1.3, el país oriental es el que cuenta con un mejor desempeño, sin contar prácticamente con gente pobre, en comparación con el resto de la región y de países de similares ingresos como Chile y Argentina. Aun así, por los niveles de desigualdad, no se pueden sacar buenas conclusiones, ya que las medidas antes señaladas son muy bajas para un país de los ingresos de Uruguay.

### **Educación**

La educación es motor fundamental del desarrollo humano, ya que es pilar fundamental para la sostenibilidad y el progreso de la sociedad, en cuanto mejora las condiciones individuales de las personas, como también las hace más productivas como parte de la fuerza de trabajo.

<b>Años de Escolaridad</b>	
<b>Argentina</b>	9.35
<b>Brasil</b>	7.54
<b>Estados Unidos</b>	13.10
<b>Uruguay</b>	8.55

**Fuente: Barro & Lee (2010)**

Si bien Uruguay cuenta con un sistema público y gratuito, con acceso irrestricto en la Educación Superior, el promedio de años de escolaridad es bastante bajo, incluso con países de la Región como Argentina y Chile. Así mismo, si realizamos el análisis en

términos de quintiles del país se observa que el promedio de escolaridad por quintiles es bastante desigual, siendo sólo el quinto quintil los que en promedio llegan a los 18 años asistiendo a algún establecimiento educacional, mientras que los dos quintiles más pobres no llegan a lo que en Chile vendría a equivaler como 8° básico.

En la misma línea del párrafo anterior, vemos que la educación en Uruguay se encuentra distribuida de manera sumamente inequitativa, siendo que los primeros tres quintiles ni siquiera alcanzan a tener en promedio los años obligatorios de escolaridad para el país y el quinto quintil cuenta, en promedio, con el doble de años de escolaridad que el quintil más pobre de la sociedad.

**Tabla 1.5: Años de Escolaridad en Uruguay según quintil, 2010**

Quintil	Años de Escolaridad
<b>I</b>	6.85
<b>II</b>	7.48
<b>III</b>	8.48
<b>IV</b>	9.89
<b>V</b>	12.90
<b>Fuente: CEDLAS</b>	

### Salud

Este ítem es otro de los centrales para el desarrollo integral de un país, ya que en todos los niveles es necesario que los habitantes de un país cuenten con acceso tanto a atenderse en un establecimiento médico como de contar con una vida saludable para así desenvolverse en la sociedad.

**Tabla 1.6: Esperanza de Vida, 2010**

	Edad
<b>Uruguay</b>	76.23
<b>Argentina</b>	75.63
<b>Dinamarca</b>	79.1
<b>Brasil</b>	73.09

<b>OCDE</b>	79.32
-------------	-------

**Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de World Development Indicators (WDI), World Bank, 2012**

Para analizar este ítem utilizaremos la esperanza de vida, que consiste en cuánto se cree que vivirá una persona que nace dicho año. Uruguay cuenta con un buen nivel, estando bastante cerca del promedio de los países de la OCDE y otros desarrollados como Noruega, como muestran los datos de la Tabla 1.6.

Respecto a las tasas de Mortalidad infantil señaladas en la Tabla 1.7, vemos que Uruguay cuenta con tasas inferiores a las de sus países vecinos, demostrando un buen desempeño en lo que es cuidado de los infantes, llegando a tasas similares a las que poseen los países de la OCDE.

**Tabla 1.7: Tasa de Mortalidad cada 1000 nacidos, 2011**

	Neonatos	Infantil
<b>Uruguay</b>	5.4	8.7
<b>Argentina</b>	7.5	12.6
<b>OCDE</b>	4.1	6.4
<b>Brasil</b>	9.7	13.9

**Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de World Development Indicators (WDI), World Bank, 2012**

## **Restricciones al Crecimiento**

A continuación haremos una revisión de lo que podrían ser restricciones para el crecimiento de Uruguay, para lo cual nos referiremos a cuál es el rol de la Institucionalidad Uruguaya, cómo se ha desarrollado el Mercado de Capitales, cuál es la dotación de Capital Humano,

qué Políticas de Desarrollo Productivo cuenta el país oriental y cuáles son los problemas de infraestructura y geografía.

### **Instituciones y Uruguay**

Si bien existen una serie de teorías asociadas a la sostenibilidad del crecimiento a lo largo del tiempo, como la Geografía en Gallup, Sachs & Mellinger (1998) o la Integración Comercial, según Frankel & Romer (1999), sin embargo, tal como señalan Rodrik et. al (2002) son las Instituciones las que permiten dotar de estabilidad a las economías y, por ende, a la economía. Stiglitz (1989) y Skott & Ros (1997) desarrollan la misma línea, señalando que debe ser el Estado quien resuelva los problemas de los mercados, tales como sus externalidades y su incompletitud.

El Caso Uruguayo habla de dos momentos conflictivos en las últimas décadas, por una parte, la existencia de una Dictadura Cívico-Militar que dividió al país, eliminando libertades y persiguiendo políticamente y, luego, retornada la democracia, el sistema financiero cae en conjunto con el Argentino el año 2002, en la llamada crisis del Corralito, la cual trajo consigo grandes costos sociales. Pasadas estas crisis económicas y políticas, asume la coalición de Izquierdas, el Frente Amplio, quien gobierna desde Tabaré Vázquez hasta hoy con José Mujica, quienes han entregado sostenibilidad y crecimiento económico.

### **Indicadores “World Governance Indicators”**

Para un primer momento, utilizaremos la metodología utilizada por el Banco Mundial en sus indicadores de gobernanza, WGI, desarrollados en más detalle por Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2010). Este estudio lo que realiza es utilizar las nociones de gobernanza, definiéndola como:

“Las tradiciones e instituciones mediante las cuales la autoridad en un país se ejerce. Esto incluye (a) El proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y sustituidos, (b) la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas sólidas, y (c) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.”<sup>7</sup>

Dentro del ítem (a) se encuentra incluido el indicador llamado “Voz y Rendición de Cuentas”, el cual captura la percepción de la población de su participación política en el país, y “Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo”, que señala la posibilidad que el gobierno sea desestabilizado por grupos violentos por fuera de lo constitucional.

En el ítem (b) está el indicador “Efectividad del Gobierno”, que muestra la calidad de los servicios públicos y su independencia fuera de presiones políticas, así como la credibilidad del gobierno y el indicador “Calidad de la Regulación”, que es la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas.

Finalmente, en el ítem (c) están el “Rule of Law” o “Imperio de la Ley”, que es la confianza que existe en las normas de la sociedad, como por ejemplo cuanto rige la vigencia de un contrato, derechos de propiedad, etc., y el indicador de Control de la Corrupción, que mide cuanto el poder está siendo utilizado para beneficio privado de quienes gobiernan.

Antes de entrar al detalle del análisis de cada una de las variables, se revisará la globalidad de estas. Se observa que en todas las variables de gobernanza presentadas por el WGI, Uruguay se encuentra por sobre los promedios ponderados de Sudamérica, así como del

---

<sup>7</sup> Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”. Policy Research Working Paper. Pag. 4

país vecino de Argentina. Además, el país oriental cuenta con indicadores muy cercanos a países similares, pero de mayores ingresos, como Portugal, salvo en los indicadores del ítem (b) antes señalado. De esta misma manera, Uruguay se encuentra en niveles de institucionalidad similares a los estadounidenses en el promedio.

Para analizar la rendición de cuentas y la participación en las instituciones uruguayas, utilizaremos las Figuras 2.1 y 2.2. En la primera vemos la evolución de la variable a lo largo del tiempo y su comparación con países como Argentina y Portugal, y un país desarrollado como Estados Unidos, mientras que en la segunda se realiza una regresión lineal entre el índice y el logaritmo del PIB per cápita<sup>8</sup>.

La Figura 2.1 muestra que Uruguay ha evolucionado de forma positiva a lo largo del tiempo, alcanzando los niveles de “accountability” de países desarrollados, mejorando sustancialmente en comparación al resto de la zona. Por otro lado, la Figura 2.2 muestra que los orientales cuentan con un nivel de rendición de cuentas y participación ciudadana superior a la media en su nivel de ingreso, llegando a estar en el grupo de los mejores en esta medición del mundo.

En la Figura 2.3 se observa la evolución de la Estabilidad Política en el país, mostrándose que el país se ha recuperado de la inestabilidad sufrida el año 2002 y alcanzado niveles superiores a los de EE.UU., aumentando incluso en el último tiempo. En concordancia, la Figura 2.4 señala que Uruguay se encuentra muy bien posicionado en este indicador en relación a su nivel de ingresos.

---

<sup>8</sup> El procedimiento será el mismo para el resto de las variables, a menos que se indique lo contrario.

La efectividad del Gobierno en las últimas décadas se ve en la evolución enseñada en la Figura 2.5. Este es uno de los indicadores más pobres para el país oriental, quedando por debajo de los países de mayores ingresos, mas no alcanza a estar en los niveles que se observan para Sudamérica y muy por sobre de Argentina, con quien contaba con niveles similares hasta el 2002, donde ambos países se vieron afectados por crisis política y sociales a raíz del Corralito. A pesar de lo señalado anteriormente, Uruguay se encuentra por sobre la media de este indicador de efectividad gubernamental en comparación a su nivel de producto per cápita, como se muestra en la Figura 2.6.

Otro de los puntos débiles en comparación a otro es la Calidad de la Regulación, tal como lo refleja la Figura 2.7, donde Uruguay nuevamente se encuentra por sobre los países de la región, pero por debajo de los países desarrollados y sin ser capaz de recuperar los niveles previos a la crisis del 2002. Relativo a su nivel de ingresos, Uruguay se encuentra en un nivel razonable, ligeramente por sobre la media, como se ve en la Figura 2.8.

El “Rule of Law” para Uruguay se encuentra con una relativa estabilidad, evolucionando lentamente hacia los niveles de los países desarrollados, aunque aún lejos, a misma distancia que se encuentra del resto de la región, cuyos resultados se muestran en la Figura 2.9. Así como en el resto de los indicadores, Uruguay se encuentra muy bien en comparación al resto del mundo y la media correspondiente a su nivel de ingresos, lo cual se observa con mayor detalle en la Figura 2.10.

Finalmente, en la Figura 2.11 se muestra cómo ha evolucionado el control de la corrupción en los últimos años, donde el país oriental ha dado claras muestras de mejoría,

despegándose de los países de la región y Argentina, alcanzando a estar por sobre los países desarrollados, lo cual también se ve en la Figura 2.12.

### **Libertades Económicas y Restricciones para Hacer Negocios**

Otra forma de realizar este análisis institucional es revisar los niveles de libertades económicas que posee el país, para observar con cuánta facilidad en el país se pueden realizar negocios, entre otros problemas. En este sentido, The Heritage Foundation nos entrega el Index of Economic Freedom, el cual señala distintas medidas de libertad, las cuales dejan a Uruguay en el tercer lugar a nivel de la región y 29 a nivel mundial<sup>9</sup>, cuyo desagregado está en la Figura 2.13.

Otra fuente de información relevante es la Enterprise Survey del Banco Mundial, una encuesta realizada a empresarios que refleja cuáles son los principales problemas con los que cuentan para desarrollar sus emprendimientos. Así, la Figura 2.14 nos dice cuáles son los principales impedimentos que señalan los empresarios, donde destacan las altas tasas de impuesto y la preponderancia de los sectores informal. En lo que respecta a restricciones, estas son fundamentalmente los altos impuestos con los que cuentan y altos grados de informalidad. A pesar de esto, cuenta con indicadores muy favorables en comparación al caso Latinoamericano en general, lo cual puede servir para atraer inversionistas de la región.

## **Mercado de Capitales**

### **Desarrollo Mercado de Capitales**

Una de las formas bajo las cuales se analiza la profundidad del Mercado de capitales, es decir, de la posibilidad de financiamiento que tiene el país, es utilizando el ratio M2/Y,

---

<sup>9</sup> Para más detalles, ver: <http://www.heritage.org/index/country/uruguay>

donde se utiliza la unidad de medida de la moneda M2, la que consisten en todos los billetes y monedas, junto a las cuentas corrientes y a la vista de los bancos (M1), más cuentas de ahorro y depósitos a plazo líquidos. Se observa en la serie que presenta la Figura 2.15, la cual muestra la baja profundidad que tiene el mercado financiero uruguayo, sosteniéndose en los niveles posteriores a la crisis de 2002, todo en comparación a un país desarrollado como EE.UU. o una economía emergente con un desarrollo más profundo del mercado de capitales.

Observamos que el mercado de capitales uruguayo carece de participación en el PIB, siendo irrelevante para el desarrollo de la economía, como lo refleja la Tabla 2.1, la cual muestra que son sólo 6 firmas las que utilizan el mercado accionario para financiar sus aumentos de patrimonio. Así mismo, la cantidad de transacciones en este mercado son ínfimas, en comparación a países como Chile o Estados Unidos.

**Tabla 2.1: Características del Mercado de Capitales, 2011**

	Cantidad de Firmas en la bolsa	Transacciones bursátiles como % del PIB
<b>Uruguay</b>	6	0.0016%
<b>Argentina</b>	99	0.57%
<b>Chile</b>	229	22.89%
<b>EEUU</b>	4171	203.73%

**Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012**

### **Deuda Pública**

Para los países de Latinoamérica el problema de la deuda pública es central, ya que todos en la década de 1980 vivieron una fuerte recesión debido a los altos niveles que se alcanzaron. Vemos en la Figura 2.16 cómo ha evolucionado la deuda pública bruta, la cual

consiste en la deuda de todo el Sector Público no Financiero más el Banco Central uruguayo, y su comparación correspondiente con el PIB.

La Deuda Pública para Uruguay no era un problema previo a la Crisis del Corralito, como se observa en las series, pero posterior al año 2002, cuando alcanzó a ser de un 100% del PIB del año, se convirtió en un yugo para la posibilidad de realizar políticas públicas, ya que el Estado debió hacerse cargo de la deuda. Esta deuda ha podido neutralizarse con el tiempo, pero sigue en niveles sumamente altos, comparado con países que siguen reglas de gasto estructural como Chile.

### **Evolución Tasa de Interés Real**

El enfoque HRV nos señala que para observar la posible existencia de distorsiones en el Mercado de Capitales, por lo cual es importante revisar cuál es la evolución de la tasa de interés real, comparándola con países que no cuenten con dichas distorsiones.

En la Figura 2.17 se observa que, si bien en los últimos años este mercado ha alcanzado ciertos niveles de estabilidad, llegando a valores similares a los de países como Estados Unidos, esto no ha sido una constante en la historia oriental. Durante las décadas de 1990 y 2000, producto de una seguidilla de malos manejos a nivel financiero, las tasas de interés estuvieron sumamente altas, lo cual no permitía que se elevaran los niveles de inversión. En la misma línea, esto fue en la última década producto de una crisis financiera que hizo que las primas de riesgo se elevaran por sobre los 20 puntos porcentuales, la cual ha disminuido como señala la Figura 2.18.

Todo esto se encuentra en concordancia con los niveles de formación bruta de capital, la cual se encuentra en niveles aceptables y por sobre países desarrollados como Estados Unidos u otros con mercados financieros más profundos como Chile, como se ve en la

Figura 2.19. Así mismo, la Figura 2.20 muestra que el ahorro cuenta con niveles similares, sólo quedando una diferencia de 2% del PIB, lo cual perfectamente puede ser cubierto por endeudamiento externo. Para comparar lo sano que son los niveles de ahorro con los de inversión, es necesario revisar las diferencias que existen entre estos, como se señala en la Figura 2.21, la cual muestra que si bien hubo momentos en los que se alcanzó niveles de endeudamiento (o ahorro negativo) altos, esto con el tiempo fueron neutralizándose, sobre todo como vimos anteriormente, producto de la caída del déficit fiscal.

En esta misma línea de discusión es importante analizar cómo la Inversión Extranjera Directa (IED) es capaz de complementar la inversión local. Es así como vemos que la IED no fue de relevancia para el país oriental hasta pasada la crisis del 2002, como lo muestra la Figura 2.22, donde ésta comenzó a ser parte importante del PIB uruguayo, alcanzando a un país que atrae bastante inversión, tal como lo hace Chile.

Sin embargo, es importante saber, independiente de los equilibrios señalados anteriormente, si el mercado de capitales es capaz de convertir los ahorros generados por un país en inversión. Una manera de enfrentar este problema es analizando el spread de tasas de interés, entre la tasa de préstamos y la tasa de ahorro, tal como señala Pagano (1993), el cual dice que se debería generar cierta diferencia entre ahorro e inversión producto de una distorsión en el mercado, la cual desvía los fondos de los ahorros producto de la intermediación financiera. En la Figura 2.23 se observa que el spread uruguayo existe y se encuentra por sobre los niveles de los países desarrollados, mas este en comparación con países donde efectivamente es un gran problema el financiamiento como Brasil, esta diferencia es baja, e incluso revisando su trayectoria, vemos que esta va disminuyendo, con

lo cual podemos concluir que existen pocas distorsiones producto de la intermediación financiera.

### **Capital Humano**

En la sección donde revisamos los índices de Desarrollo Humano asociados a educación encontramos que Uruguay se encontraba por debajo de los niveles de escolaridad del resto del mundo, así como también esta se encontraba mal distribuida entre la población, por lo cual es importante que lo revisemos ante la posibilidad que sea la restricción al crecimiento más importante.

### **Resultados Internacionales**

Para comparar la calidad de la educación uruguaya, utilizaremos la prueba PISA, prueba organizada por la OECD para medir las capacidades y el nivel de la educación en distintos países de manera estandarizada, tomándose una prueba de lectura, otra de matemáticas y una de ciencias. En la versión del año 2009 participaron los miembros de la OECD más otras naciones, sumando en total 65 países, entre ellos, Uruguay.

<b>Tabla 2.2: Resultados Prueba PISA 2009</b>		
	<b>Resultados PISA</b>	
	<b>Matemáticas</b>	<b>Lectura</b>
<b>Argentina</b>	388.068	398.261
<b>Mundo</b>	464.506	462.465
<b>Dinamarca</b>	503.28	494.92
<b>Chile</b>	421.06	449.37
<b>Uruguay</b>	426.724	425.813

**Fuente: Elaboración Propia a partir de Datos de Educational Statistics, World Bank 2012**

En la Tabla 2.2 observamos que si bien Uruguay cuenta buenos resultados en comparación a la región, estos están por debajo de los niveles del mundo. Lo mismo se expresa en las Figuras 2.24 y 2.25, donde vemos que se encuentra por debajo de los puntajes que obtiene en el promedio de sus ingresos en las pruebas de matemáticas y lenguaje respectivamente.

Todo esto da cuenta que Uruguay cuenta con resultados educativos a nivel secundario, así como el resto de la región, mediocres.

Por otro lado, vemos que Uruguay ha sido capaz de avanzar en términos de la educación pre-escolar, la cual según Heckman & Masterov (2007) es la que genera mayores retornos en términos de eficiencia y de equidad, contando con una Esperanza de Vida Escolar, la cual consiste en un estimación de la cantidad de años que debería estar un niño nacido en dicho año, de casi 3 años para la etapa pre-escolar, por sobre países como Chile e, incluso, por sobre el promedio de la OECD.

**Tabla 2.3: Características de la Educación Pre-escolar  
2009**

	Duración Educación Pre-escolar	Esperanza de Vida Escolar (pre-escolar)
<b>Uruguay</b>	3	2.67
<b>Argentina</b>	3	2.23
<b>Chile</b>	3	1.69
<b>OECD</b>	---	2.09
<b>Dinamarca</b>	4	3.85

**Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de Educational Statistics, World Bank, 2009**

**Tabla 2.4: Asistencia a establecimientos educacionales por quintiles en Uruguay, 2010**

	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
<b>3-5 años</b>	69.04	70.57	76.25	83.18	86.31	77.07
<b>6-12 años</b>	98.69	98.82	99.04	99.04	99.55	99.03
<b>13-17 años</b>	73.93	80.59	86.03	92.54	97.76	86.17
<b>18-23 años</b>	19.25	28.89	34.43	49.19	73.99	41.15

**Fuente: CEDLAS**

### **Desigualdad en la Educación**

Vemos que en términos de asistencia, tal como lo muestra la Tabla 2.4, es bastante favorable en términos de educación preescolar, por el contrario, posterior a la edad

obligatoria, 15 años, disminuye drásticamente la asistencia a establecimientos educacionales, siendo particularmente importante la baja participación de los sectores más pobres en la educación superior, en comparación al quinto quintil, lo cual se encuentra en concordancia con los datos presentados en la Tabla 1.5.

### Retornos de la Educación

Según la Tabla 2.5, tenemos que un año adicional de educación en Uruguay entrega un 10% más de salario, lo cual si bien es alto, se encuentra por debajo del promedio de la región, que según Contreras & Gallegos (2007), alcanza el 12%, siendo similares los niveles que cuenta Chile<sup>10</sup>.

<b>Tabla 2.5: Resultados Ecuación de Mincer Uruguay, 2010</b>	
<b>Variable Dependiente: Log del Ingreso Laboral Principal</b>	
<b>Variable Independiente</b>	<b>Coficiente</b>
<b>Sexo</b>	0.5279064*** (0.0068936)
<b>Escolaridad</b>	0.10272*** 0.0008655
<b>Experiencia</b>	0.0550074*** (0.0007671)
<b>Experiencia2</b>	-0.0007869*** (0.0000144)
<b>Constante</b>	7.203*** (0.0153657)
<b>* p&lt;0.1, ** p&lt;0.05, *** p&lt;0.01; En paréntesis Desviación Estándar</b>	
<b>Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares, 2010</b>	

<sup>10</sup> 10% según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, 2009

En el desagregado que presenta la Tabla 2.6, vemos que la Educación Superior (en todos sus niveles) cuenta con altas tasas de retorno, muy por sobre el promedio mundial, el cual alcanza sólo un 0,211<sup>11</sup> lo cual habla de una alta demanda por parte del mercado de profesionales. Así mismo, los altos retornos de estas credenciales y la baja participación por parte de los sectores más bajos posterior a los niveles obligatorios hablan de la necesidad de postergar la decisión de seguir educándose para los jóvenes, sobre todo en el caso de contar con educación gratuita en todos los niveles.

### **Políticas de Desarrollo Productivo**

Según Melo & Rodríguez-Clare (2006) las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) consisten en la intervención para fortalecer la estructura económica de un país. Así, como cualquier política económica, es central el rol que juega la autoridad en este. Por esta razón, es importante analizar en qué condiciones se encuentra la matriz productiva del país.

Si bien se podría decir que necesario que un país realice PDP, estas no son tan simples de realizar, ya que no se trata de invertir en cualquier industria, sino de saber que es lo importante para el crecimiento de la economía. Frente a este problema, Hausmann y Rodrik (2003) presentan el enfoque de autodescubrimiento, el cual consiste en que los países deben aprender en qué son buenos para producir y de esa manera enfocar su inversión, no como propugna el modelo neoclásico de crecimiento que genera muy poca inversión en un comienzo y demasiada diversificación en un segundo momento, así mismo, Hausmann y Klinger (2007) señalan que para los países no es tan simple cambiar sus ventajas comparativas, y por lo general al cambiarse lo hacen a productos bastante similares.

---

<sup>11</sup> Calculo para hecho en Barro & Lee (2010) para Educación Terciaria.

Para el caso que nos interesa, el uruguayo, Ourens (2010), utilizando el método de los Reflejos, ha demostrado tener una estructura productiva poco diversificada y en franco deterioro desde 1994, por lo que urge una revisión de estas políticas y su evolución hacia el futuro.

**Tabla 2.6: Descomposición de Tasas de Retorno a la Educación para Uruguay, 2008**

Tipo de Educación	Tasa de Retorno	Tipo de Educación	Tasa de Retorno
Preescolar Incompleta	0.0648***	Enseñanza Técnica Incompleta	0.0318***
	(0.00846)		(0.00437)
Preescolar Completa	0.0316**	Enseñanza Técnica Completa	0.0576***
	(0.0135)		(0.0148)
Primaria Común Incompleta	-0.0594***	Magisterio Incompleta	0.0217
	(0.00508)		(0.0187)
Primaria Común Completa	0.199***	Magisterio Completa	0.215***
	(0.0183)		(0.0679)
Primaria Especial Incompleta	-0.0702***	Terciario No Universitario Incompleta	0.0413***
	(0.0186)		(0.0109)
Primaria Especial Completa	0.331**	Terciario No Universitario Completa	0.166***
	(0.138)		(0.0428)
Ciclo Básico Liceo o UTU Incompleta	0.102***	Universidad Incompleta	0.0632***
	(0.00459)		(0.00527)
Ciclo Básico Liceo o UTU Completa	0.0375***	Universidad Completa	0.455***
	(0.0115)		(0.0286)
Bachillerato Tecnológico UTU Incompleta	0.0530***	Postgrado o Maestría Incompleta	-0.00143
	(0.0127)		(0.0119)
Bachillerato Tecnológico UTU Completa	0.237***	Postgrado o Maestría Completa	0.247***
	(0.0436)		(0.0431)
Bachillerato Secundario Incompleta	0.0681***		
	(0.0078)		
Bachillerato Secundario Completa	0.276***		
	(0.0177)		
Experiencia	0.0479***		
	(0.00104)		
Experiencia al Cuadrado	-0.000560***		
	(0.0000168)		
Constante	2.996***		
	(-0.0221)		

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01; En paréntesis Desviaciones Estándar robustas

Fuente: Sapelli (2009)

## Políticas Horizontales y Verticales

Clasificaremos las políticas implementadas por Uruguay en el marco que presenta BID (2010), señalando como políticas horizontales aquellas que cruzan todos los mercados a un solo nivel, mientras que verticales son aquellas dedicadas en todos los niveles a un solo sector. Además, estas se cruzan por Intervenciones del Mercado o Provisión de Bienes Públicos. La Tabla 2.7 presenta las principales PDPs.

**Tabla 2.7: Políticas de Desarrollo Productivo Horizontales y Verticales en Uruguay**

	<b>Horizontal</b>	<b>Vertical</b>
<b>Provisión de Bienes Públicos</b>	Inestabilidad Macroeconómica Volatilidad del TCR Educación de la Fuerza Laboral Clima de Negocios Sistema Pobre de Innovación	Limitada debido a la Deuda Pública.
<b>Intervención del Mercado</b>	Exportar Líneas de Crédito Trabajos de líneas de crédito para Capital Rebajas Fiscales para industrias de exportación Seguros de Exportación Zonas Francas Líneas de crédito para proyectos de Investigación	Los incentivos fiscales a industrias del petróleo, gráficos, logística, forestal, militar, aerolíneas, teatros y cine.

**Fuente: Barrios et al (2010)**

Todas estas políticas se encontraban fuertemente cruzadas por lo que era a comienzos de la década pasada el rol de Uruguay en el Mercosur, quien según Barrios et al (2010), se encontraba fuertemente orientado para que los orientales se dedicaran exclusivamente a los sectores intensivos en trabajo de la tierra, servicios financieros y turismo.<sup>12</sup>

Así, en Uruguay según Haussman et al (2005) encontraron que en el país oriental existen las posibilidades de poder realizar negocios y avanzar hacia el desarrollo productivo, al

<sup>12</sup> Esto para convertir a Uruguay, según desarrollan los mismos autores, en una economía de apoyo para Brasil y Argentina, tal como demostraron la devaluación brasileña del 1999 y la crisis del corralito de 2002, momentos en los cuales el país oriental se vio afectado tanto microeconómica como macroeconómicamente hablando.

contar con un ambiente institucional positivo para éste, pero señalan que gran parte de la legislación no promueve la innovación y avanza sólo en producción que, según los autores, no ha demostrado ser exitosa. En la misma línea, las zonas de promoción de exportaciones no han sido capaces de ser un nexo entre los mercados y el Sistema Nacional de Innovación no ha entregado las herramientas de corte horizontal que requiere la industria. Finalmente, la orientación de las políticas verticales de “elegir un ganador” es producto de la historia y no de sus resultados concretos, abriendo la necesidad de contar con más políticas de corte vertical, como puede ser la instalación de clusters que fomenten la cooperación en el sector, fomentando así la innovación.

### **Comercio Internacional, Exportaciones y Tipo de Cambio Real**

En la Figura 2.18 observamos como es el comportamiento del Comercio en las últimas décadas para Uruguay, países de la región como Chile y Argentina, y un país desarrollado como Dinamarca, el cual cuenta con la similitud con los uruguayos en cuanto es un país pequeño que no sería capaz de sostener el desarrollo de una industria simplemente con un mercado interno. En la figura se muestra que Uruguay no ha alcanzado los niveles de conexión con el mercado internacional que ha aprovechado Dinamarca para su desarrollo.

Así mismo, cuando hacemos el análisis específico de las exportaciones, tal como señala la Figura 2.19, que ha existido una recuperación de los orientales posterior a la crisis del 2002, sin embargo, esta ha sido insuficiente y se ha estancado, debiendo alcanzar, al menos los niveles que posee Chile. Por otra parte, es importante para el futuro del país que cuente con balances favorables en estas cuentas, de forma que el país no entre en una espiral de endeudamiento que provoque crisis como las de años anteriores y la Figura 2.20 muestra que es importante que Uruguay retome una senda ascendente en esto.

El Tipo de Cambio Real, si bien se ha mantenido estable como muestra la Figura 2.21, no ha alcanzado niveles lo suficientemente favorables como para poder explotarlo como política industrial, tal como lo hace Corea del Sur. De la misma manera, al realizar un análisis más en detalle de las exportaciones como se hace en la Figura 2.22, vemos que Uruguay no ha sido capaz de desarrollar exportaciones que cuenten con mayores niveles de tecnología, lo que significa que dicha economía no es capaz de entregar valor agregado a su producción.

### **Diversificación de la Producción**

En Agosín (1999) se señala que el comercio internacional para países pequeños trae dos efectos positivos para el crecimiento, por una parte, el Efecto Cartera, el cual consiste en que la diversificación de las exportaciones tanto en los bienes como en los países de destino hace que éstas sean menos volátiles y por ende, su crecimiento afecte directamente el crecimiento, y por otro lado, existe el llamado “Efecto de Diversificación de Exportaciones”, señalando que la posibilidad de crecimiento sostenible en el largo plazo requiere del aprendizaje de la producción de nuevos productos, en concordancia con Hausmann y Rodrik (2003), siendo este el efecto en el cual centraremos nuestro análisis.

	Promedio	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010
<b>Uruguay</b>	58.28	70.93	57.90	51.19	53.57
<b>Argentina</b>	52.16	55.37	55.61	47.53	50.32
<b>América Latina y el Caribe</b>	43.19	55.42	51.40	32.74	34.10
<b>Chile</b>	69.58	79.89	69.72	62.47	66.55
<b>Brasil</b>	41.20	57.55	39.93	31.12	36.65

**Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la CEPAL, 2012**

Si bien en comparación con la región Uruguay ha exportado más bienes como señala la Tabla 2.7, la Tabla 2.8 nos habla que estos bienes han representado gran parte de las exportaciones, lo cual habla de una matriz productiva muy poco diversificada, en concordancia con la Figura 2.23, donde se observa que a lo largo de los últimos años no ha existido una evolución positiva para las exportaciones no tradicionales.

<b>Tabla 2.8: Cantidad de bienes que han sido parte de las 10 exportaciones más importantes del país, 1970-2010, código CUCI.</b>			
	4 dígitos	3 dígitos	2 dígitos
<b>Uruguay</b>	42	32	25
<b>América Latina y el Caribe</b>	29	26	18
<b>Argentina</b>	30	23	17
<b>Chile</b>	29	26	18
<b>Brasil</b>	31	26	20
<b>Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la CEPAL, 2012</b>			

### **Infraestructura y Geografía**

Estas dos aristas son parte de la rama asociada a los bajos retornos sociales de la inversión, en conjunto con la dotación de capital humano, por lo cual es importante revisar cuales son las condiciones que tienen los emprendedores locales en términos físicos para trabajar.

En lo que respecta a la geografía, Uruguay cuenta con una posición privilegiada, al contar con un clima mediterráneo, que permite el desarrollo de la agricultura, la ganadería y la silvicultura, así como también su importancia como entrada al Cono Sur desde el Atlántico. El problema que genera esto es la gran conexión que existe con los países limítrofes, siendo ambos, Brasil y Argentina, muy volátiles y propensos a grandes crisis, los cuales se han llevado consigo a Uruguay, tal como ocurrió el año 2002.

Por el lado de la Infraestructura, diversos informes del Banco Mundial señalan que en términos generales esta no sería una restricción activa, en cuanto, por ejemplo, como dice en su informe del año 2004, Uruguay es líder en términos de desarrollo de la infraestructura en la región, aunque cuenta con problemas de costos, así mismo, existe un fuerte desarrollo de la infraestructura portuaria<sup>13</sup>.

<b>Tabla 2.9: Inversión en Infraestructura como Porcentaje del PIB, 1999-2006</b>								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Inversión en Infraestructura</b>	3.1	1.9	2.9	1.9	1.4	1.6	1.7	1.7
<b>Inversión Privada</b>	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Inversión Pública</b>	2.8	1.9	2.9	1.9	1.4	1.6	1.7	1.7
<b>MTOP*</b>	0.8	0.7	0.7	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5
<b>Empresas Públicas</b>	1.9	1.2	2.2	1.4	0.9	1	1.1	1.1
<b>Ratio Pub/Pri</b>	90.6	98.6	100	97.7	97.2	99.6	99.6	---

**\* Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

**Fuente: Banco Mundial (2007)**

La inversión en infraestructura se encuentra fundamentalmente concentrada en el sector público, tal como se observa en la Tabla 2.9, llegando años en los cuales la inversión fue sólo por parte del Estado, lo cual se observa que ha hecho que sufra retrocesos este ítem producto de los problemas de la deuda fiscal, como se observa en la caída desde 2002 a 2003.

En lo que respecta a energía, según señala Bittencourt & Reig Lorenzi (2009), el país oriental se encuentra orientado principalmente a la fabricación hidráulica y por hidrocarburos, sin muchos cambios desde algunas décadas, y por vías importadas, las cuales han sufrido por las fluctuaciones de los mercados externos. Así mismo, si bien se

<sup>13</sup> Esta es corroborado por el informe del PNUD (2008), al ser una de los ítems de inversión más dinámicos.

encuentra identificado la necesidad de contar con energías renovables y limpias, pero no se ha avanzado en políticas asociadas a esto.

A pesar de esto, las tarifas energéticas son bajas en comparación al resto de los países de la Comisión de Integración Energética Regional (CIER), según datos del Banco Mundial (2007).

### **Determinación de las Restricciones Activas**

Bajo el marco metodológico presentado por HRV, es necesario finalmente establecer cuáles son los principales problemas que cuenta Uruguay:

1. Bajo Crecimiento del PIB, asociado fundamentalmente a la alta volatilidad que ha sufrido.
2. Bajos niveles de Capital Humano y la dotación que cuenta el país se encuentra desigualmente distribuido.
3. Altos niveles de endeudamiento fiscal.
4. Estructura Productiva poco diversificada, producto del problema de autodescubrimiento.
5. Baja profundidad del Mercado Financiero en general.
6. Potenciales problemas en la matriz energética.

De esta manera, siguiendo el árbol de decisiones de la Figura 0.1, vemos que los problemas 2, 3, 4 y 6 se encuentran asociados a la rama izquierda del árbol, es decir, a Bajos Retornos a la Actividad Económica principalmente, siendo el primero el que explicaría los Bajos Retornos Sociales, mientras que el 3 y 4 generan Baja Apropiabilidad.

Por otro lado, el problema de la baja profundidad del Mercado Financiero genera bajos niveles de ahorro, restricción que va por la Rama de un Alto Costo de Financiamiento.

Para poder decidir cuál es la restricción activa, es importante revisar las distorsiones que cuentan los precios relevantes, es así como vimos al revisar el Mercado de Capitales uruguayo, encontramos que la tasa de interés local es bastante baja y similar a los precios internacionales, junto con un spread bastante bajo, por lo que si bien es necesario que Uruguay cuente con mayores niveles de ahorro e inversión, no sería una restricción activa.

Por otro lado, vimos que Uruguay cuenta con niveles de endeudamiento bastante altos, que si bien han ido disminuyendo en comparación a lo alcanzado en la Crisis de 2002, es superior al 50% del PIB. A pesar del posible macro-riesgo que genera esto, al revisar las primas por riesgo, estas se encuentra bastante bajas, lo que habla de la confianza que tienen los Mercados en el manejo de la política económica, tanto en los esfuerzos por bajar esta deuda como de controlar la inflación<sup>14</sup>, lo cual nos permite descartar los macro-riesgos como restricción activa.

De esta manera, contamos con dos Restricciones Activas, por un lado, la baja dotación de capital humano y por otro los problemas de autodescubrimiento.

Uruguay, como vimos anteriormente, cuenta con una estructura productiva muy poco diversificada, siendo más del 70% de sus exportaciones tradicionales, principalmente asociadas a los sectores ganaderos, lo cual se condice con el bajo porcentaje de exportaciones de alta tecnología. Es así como pasamos a la otra restricción activa, la cual es la falta de capital humano, como se observaba tanto en la estadística descriptiva como en

---

<sup>14</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay, esta no supera el 10% desde el 2003.

los altos retornos a la educación, información que se ve complementada por la Tabla 3.1, que nos dice que Uruguay cuenta con un claro déficit de profesionales.

<b>Tabla 3.1: Porcentaje de la Fuerza Laboral con Educación Terciaria, 2007</b>	
	<b>% de la Fuerza Laboral</b>
<b>Uruguay</b>	18.7
<b>Argentina*</b>	29.6
<b>Chile</b>	25.2
<b>Dinamarca</b>	29.5

**\* Dato del 2006**

**Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de Educational Statistics, World Bank, 2012**

Se podría decir que Uruguay se encuentra en el clásico problema del “huevo o la gallina”, ya que la posibilidad de realizar cambios en la matriz productiva pasa por contar con los insumos para que funcione, como es el Capital Humano, pero si no existe una demanda por dicho capital humano, no tendría por qué existir dicha dotación. Si a esto le sumamos el alto déficit fiscal que cuenta el país, el cual le impide realizar ofensivas que requieran de gastos excesivos, como puede significar la apuesta hacia el uso de mayores tecnologías, nos parece relevante señalar que la principal restricción activa es la poca dotación de capital humano.

Por lo tanto, dadas las otras restricciones que se podrían hacer activas si se aumenta de manera desproporcionada el gasto fiscal, la propuesta de política es la reutilización de los recursos utilizados en Educación para que una mayor parte de la población alcance los 12 años de escolaridad y exista una mayor matrícula en la educación superior, manteniendo su

gratuidad e incentivando su entrada a profesiones asociadas a producción de alta complejidad.

Sin embargo, y tal como señalan Bittencourt y Reig Lorenzi (2009), es importante dar cuenta que muchas de las restricciones se encuentran dispersas por el resto del árbol de decisión, lo cual puede abrir un puzzle en caso de no ser capaz de contar con políticas activas y efectivas.

## **Conclusiones**

Uruguay ha sido un capaz reconocido a nivel regional por lograr alcanzar en los últimos años niveles de crecimiento positivos y en términos bastante más equitativos que sus pares, sin embargo, si es comparado con los países desarrollados, sus resultados han sido mediocres.

Por esta razón, aplicamos la metodología propuesta por HRV para analizar cuáles son las restricciones que impiden el desarrollo económico uruguayo. En esto se destacó la falta de una dotación de Capital Humano que impide el desarrollo de industrias de mayor complejidad tecnológica, pero este problema debe tener en cuenta el alto déficit fiscal que carga desde tiempos de la crisis de 2002.

Es así como Uruguay debe ser capaz de avanzar hacia la obligatoriedad de la educación hasta los 18 años, es decir, hasta los 12 años de escolaridad, para así promover la entrada a la educación superior en carreras cuyo campo profesional sea la producción de bienes y servicios de alta complejidad.

Todo lo anterior no quiere decir que el gobierno Uruguayo no deba resolver la baja diversificación que tiene su matriz productiva, ya que sólo así logrará mantener niveles de

crecimiento altos sostenidos en el tiempo, tal como Corea del Sur, y resolver sus balances fiscales porque este último, sin bien en este momento podemos reconocer que no es una restricción activa, puede serlo a la hora de ser necesario una política fiscal más activa, siendo siempre un problema a la hora de implementar cualquier tipo de política económica. En la misma línea, fomentar la inversión en infraestructura, sobre todo en materia energética.

## **Bibliografía**

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (Diciembre de 2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1396-1401.
- Agosín, M. (Abril de 1999). Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes. *CEPAL*(97), 117-134.
- Banco Mundial. (2004). *Uruguay- Fuentes del Crecimiento: Políticas para el Desarrollo, Integración, Competencia e Innovación del Capital Humano*. Montevideo.
- Banco Mundial. (2007). *Informe de Política de Desarrollo, Uruguay: Eficiencia en Infraestructura Productiva y Provisión de Servicios, Sectores de Transporte y Electricidad*. Montevideo.
- Barrios, J. J., Gandelman, N., & Michelín, G. (Marzo de 2010). Analysis of Several Productive Development Policies in Uruguay. *IDB Working Paper Series*(IDB-WP-130).

- Barro, R. (Mayo de 1991). Economic Growth in a Cross section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407-443.
- Barro, R. (1998). Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions.
- Barro, R., & Lee, J.-W. (Septiembre de 2000). International Data on Educational Attainment Updates and Implications. *NBER Working Paper Series*.
- Barro, R., & Lee, J.-W. (Abril de 2010). A new data set of Educational Attainment in the World, 1950-2010. *NBER Working Paper Series*(15902).
- Basu, S., & Taylor, A. (1999). Business Cycles in International Historical Perspective. *Journal of Economic Perspectives*.
- Becker, G. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis* (2da ed.). NBER.
- Bernat, G., & Katz, J. (2011). Macroeconomic Adjustment and Structural Change: Argentina, Brazil and Chile 2003-2009.
- BID. (2010). *The Age of Productivity: Transforming economies from the bottom*. (C. Pagés-Serra, Ed.) Palgrave Macmillan.
- Bittencourt, G., & Reig Lorenzi, N. (2009). Diagnóstico de crecimiento para Uruguay desde una perspectiva regional. *Documentos de Trabajo DECON Universidad de la República*.

- Contreras, D., & Gallegos, S. (Noviembre de 2007). Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿Una década de Cambios? *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos*(59), 3-45.
- Darvas, Z. (2012). Real effective exchange rates for 178 countries: a new database. *Brugel Working Paper*.
- Dirección Nacional de Industrias. (2009). *Informe de Competitividad*. Ministerio de Industrias, Energía y Minería, Uruguay, Montevideo.
- Frankel, J., & Romer, D. (1999). Does Trade Cause Growth? *American Economic Review*, 379-399.
- Gallup, J., Sachs, J. D., & Mellinger, A. (1998). Geography and Economic Development. *NBER Working Paper 6849*.
- Hausmann, R., & Klinger, B. (Abril de 2007). The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage. *CID Working Paper*(146).
- Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*(72), 603-633.
- Hausmann, R., Rodrik, D., & Velasco, A. (2005). Growth Diagnostics.
- Hausman, R., Rodríguez-Clare, A., & Rodrik, D. (2005). Towards a Strategy for Economic Growth in Uruguay. *Working paper RE1-05-003*.
- Heckman, J., & Masterov, D. (Abril de 2007). The Productivity Argument for investing in young children. *NBER Working Paper*(13016).

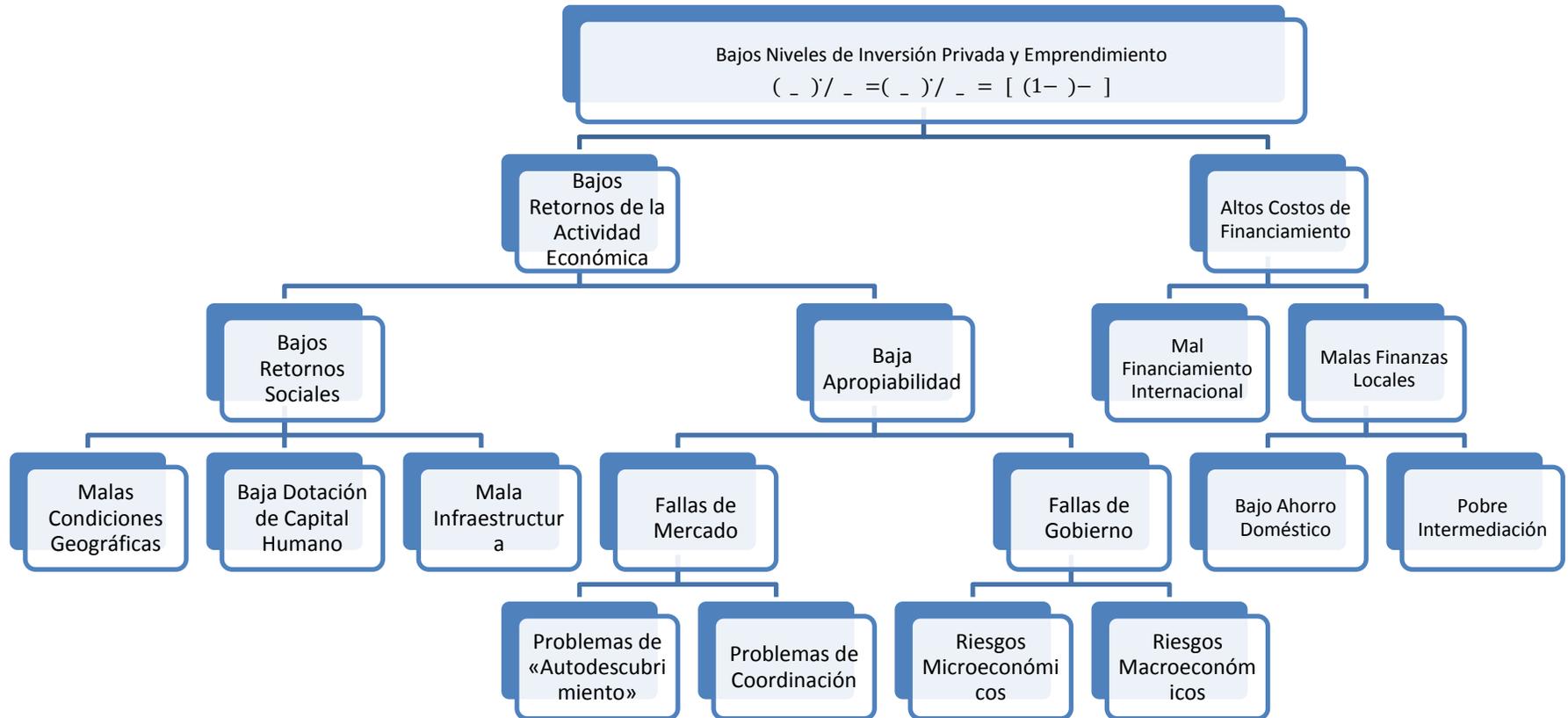
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Policy Research Working Paper*.
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 1251-1288.
- Melo, A., & Rodríguez-Clare, A. (Febrero de 2006). Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and The Caribbean. (B. I. Desarrollo, Ed.) *Research Department Working Paper*(C-106).
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. Columbia University Press.
- Ministerio de Educación y Cultura de la República Oriental del Uruguay. (s.f.). Recuperado el 5 de Noviembre de 2012, de Página Oficial: <http://mec.gub.uy>
- Nahum, B. (2001). *El Uruguay del Siglo XX*. Montevideo: EBO-Instituto de Economía UdelaR.
- Ourens, G. (Diciembre de 2010). Uruguay al espejo: Análisis de la estructura productiva uruguaya a través del Método de los Reflejos. *Documento de Trabajo dEcon UdelaR*(29/10).
- Pagano, M. (1993). Financial Markets and Growth: An overview. *European Economic Review*(37), 613-622.
- PNUD. (2008). *Informe Nacional de Desarrollo Humano Uruguay 2008: Política, políticas y desarrollo humano*. Uruguay: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Pritchett, L. (1997). Divergence, Big Time. *The Journal of Economic Perspectives*, 3-17.
- Rodriguez, F., & Rodrik, D. (Abril de 1999). Trade Policy and Economic Growth: A skeptic's guide to cross-national evidence. *NBER Working Paper*(7081).
- Rodrik, D. (Octubre de 2008). The Real Exchange Rate and Economic Growth. *CID Working Paper*.
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *NBER Working Paper 9305*, 1-43.
- Romer, P. (1990). Human Capital and Growth: Theory and Evidence. *NBER Working Paper*(3173).
- Sapelli, C. (2009). Retornos a la Educación y dotación de Habilidades Cognitivas en Uruguay.
- Skott, P., & Ros, J. (1997). The Big Push in an Open Economy with Nontradable Inputs. *Journal of Postkeynesian Economics*, 149-162.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 65-94.
- Stiglitz, J. (1989). Markets, Market Failures and Development. *American Economic Review*, 197-203.
- Temple, J. (1999). The New Growth Evidence. *Journal of Economic Literature*, 112-156.
- UNICEF. (2010). La universalización de la Educación Media en Uruguay.



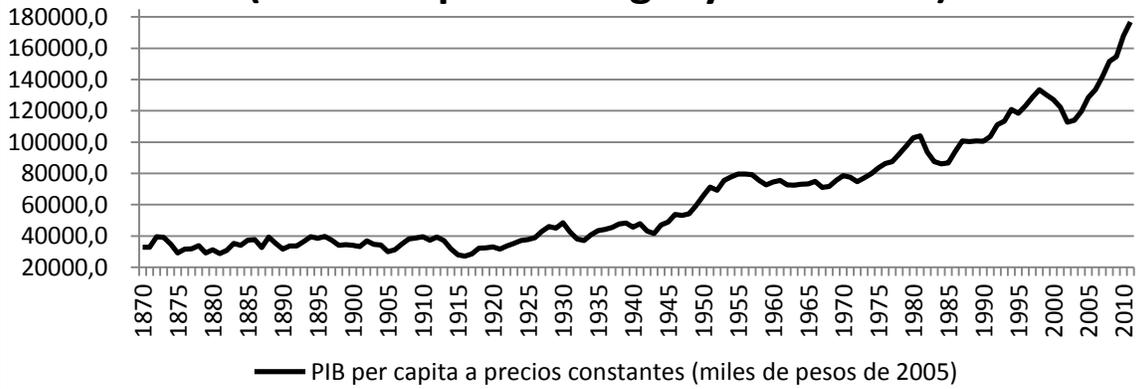
Anexos

Figura 0.1: Diagnóstico de Crecimiento



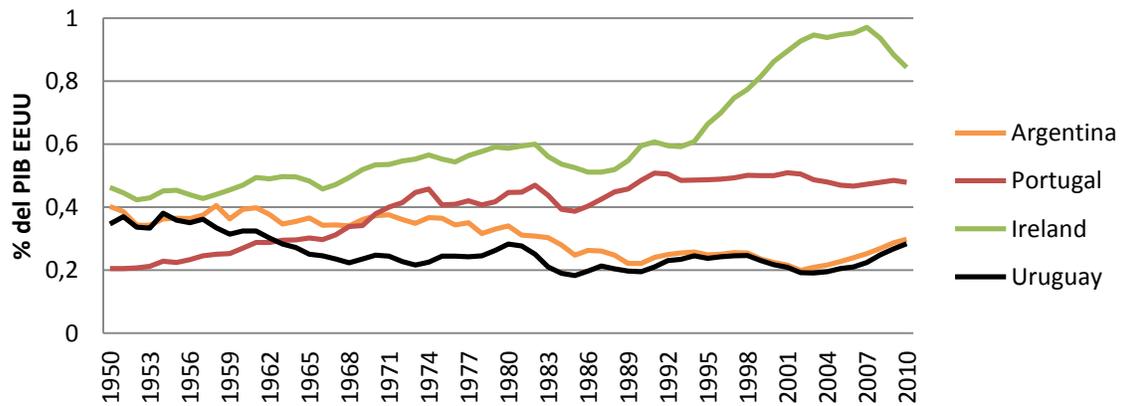
Fuente: Hausmann, Rodrik & Velasco (2005)

**Figura 1.1: PIB per cápita a precios constantes  
(miles de pesos uruguayos de 2005)**



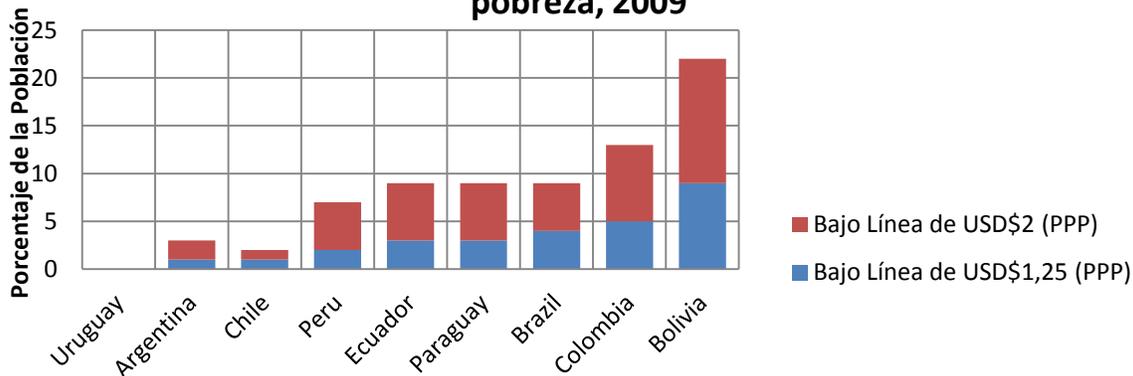
Fuente: Elaboración propia a base de datos del Banco de Datos de Historia Económica-Facultad de Ciencias Sociales (FCS)-Universidad de la República (UdelAR)

**Figura 1.2: Porcentaje del PIB per cápita de  
EEUU, Paridad Poder de Compra, 1950-2010**



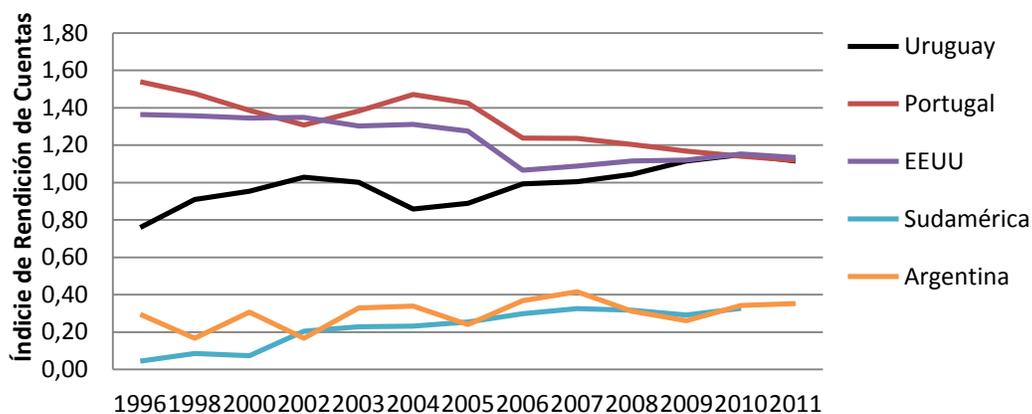
Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Penn World Table 7.1 de la Universidad de Pennsylvania.

**Figura 1.3: Porcentaje de la Población bajo la línea de la pobreza, 2009**



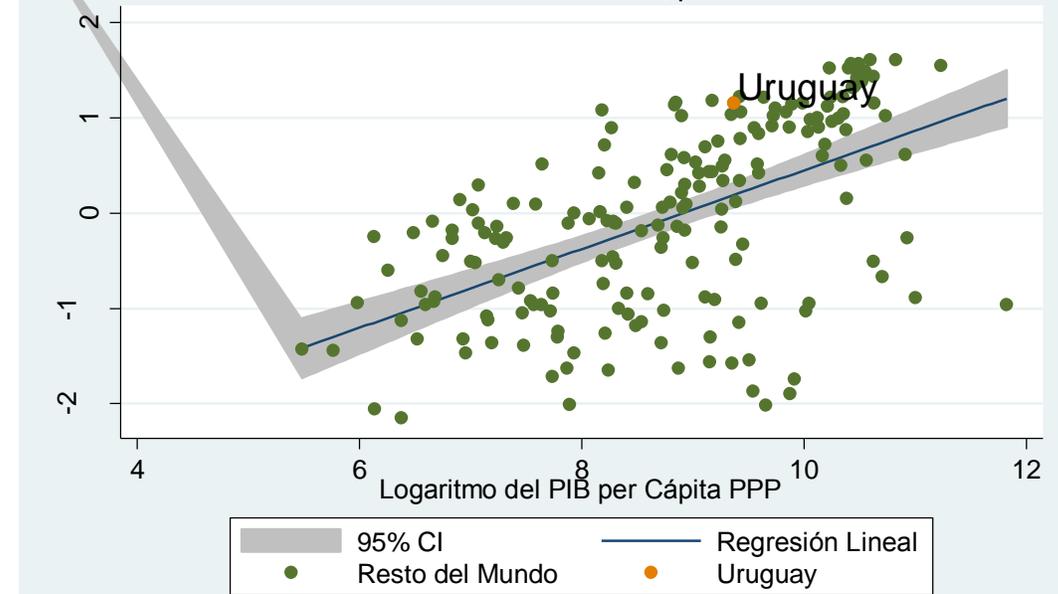
Fuente: Elaboración Propia en base a datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.1: Evolución de la Rendición de Cuentas, 1996-2011**



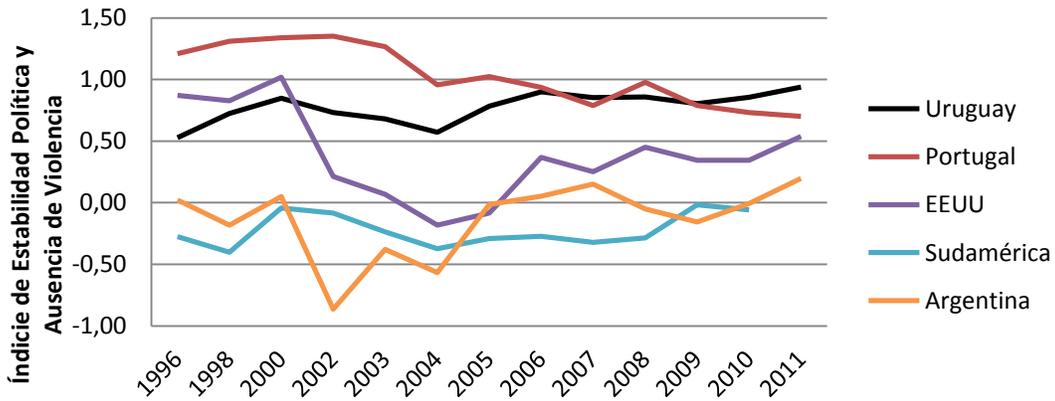
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial 2012.

**Figura 2.2: Voz y Rendición de Cuentas vs Log PIB per cápita**  
 PIB PPP en serie encadenada, precios del 2005



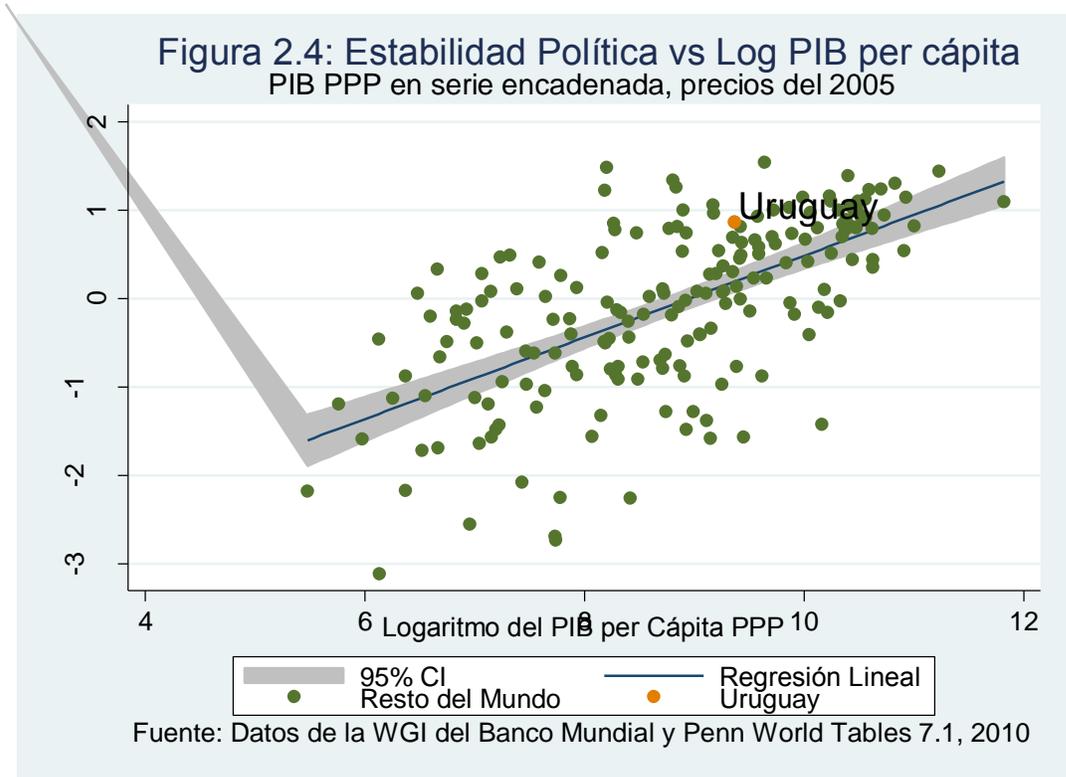
Fuente: Datos de la WGI del Banco Mundial y Penn World Tables 7.1

**Figura 2.3: Desarrollo de la Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, 1996-2011**

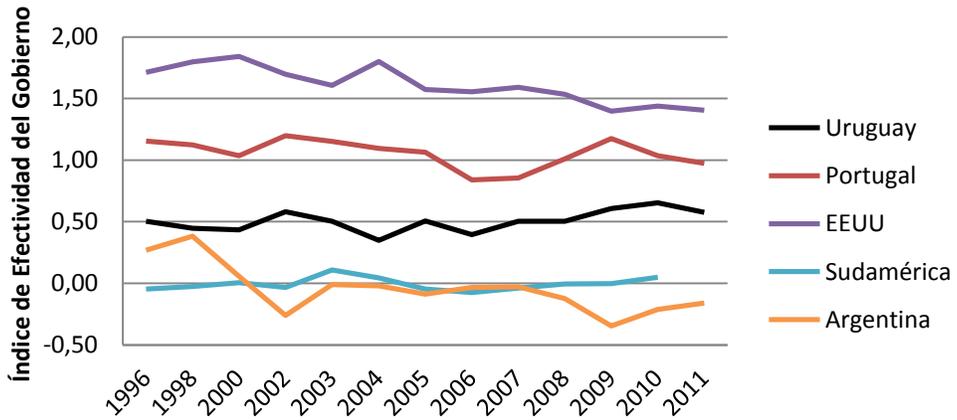


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial 2012.

**Figura 2.4: Estabilidad Política vs Log PIB per cápita**  
 PIB PPP en serie encadenada, precios del 2005

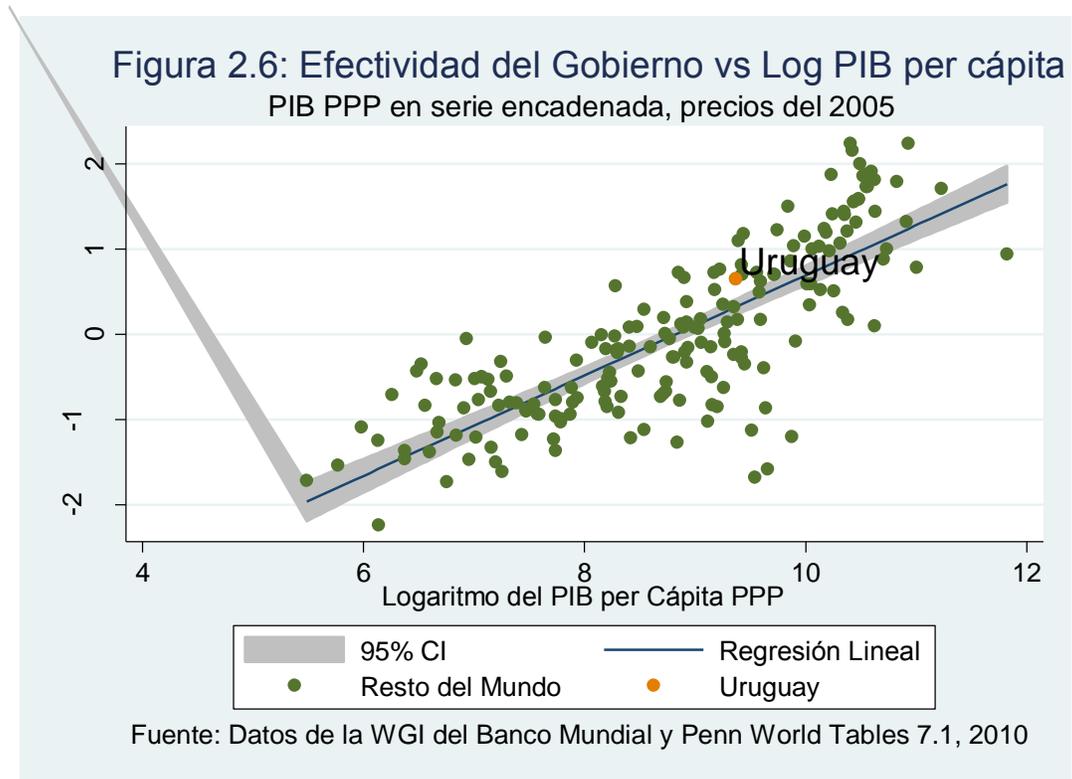


**Figura 2.5: Desarrollo de la Efectividad del Gobierno, 1996-2011**

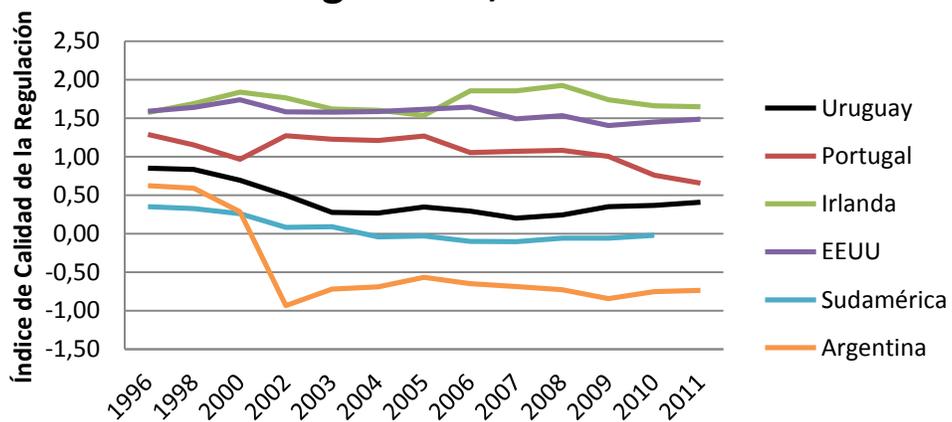


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial 2012.

**Figura 2.6: Efectividad del Gobierno vs Log PIB per cápita**  
 PIB PPP en serie encadenada, precios del 2005

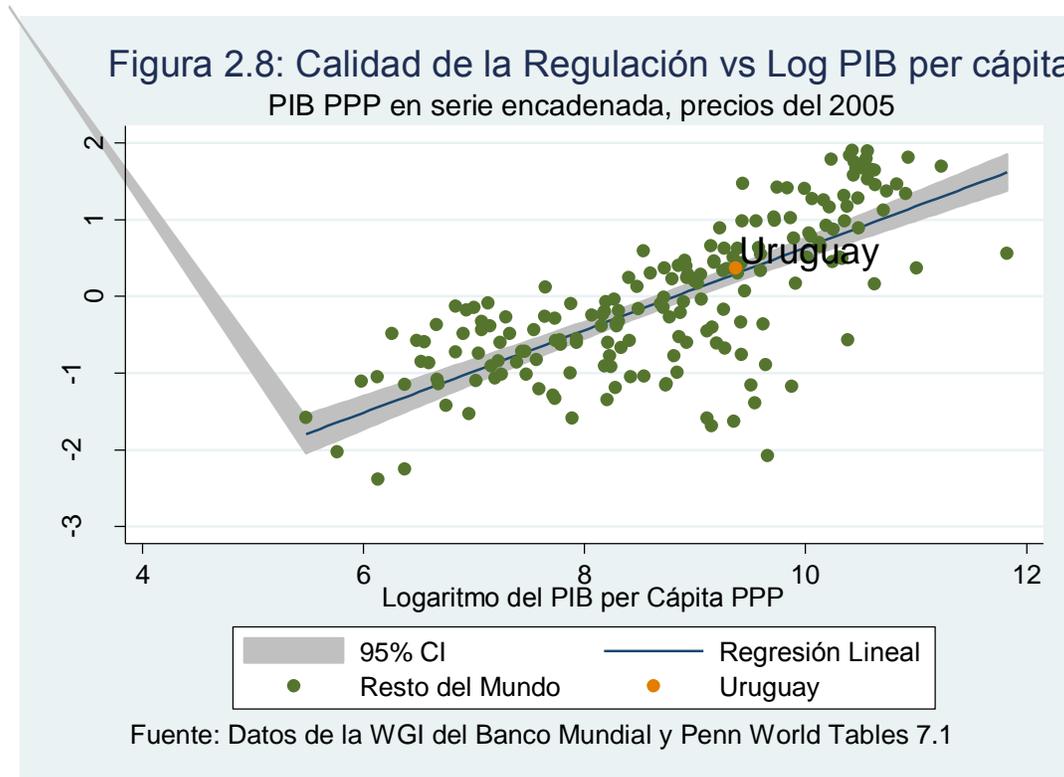


**Figura 2.7: Desarrollo de la Calidad de la Regulación, 1996-2011**

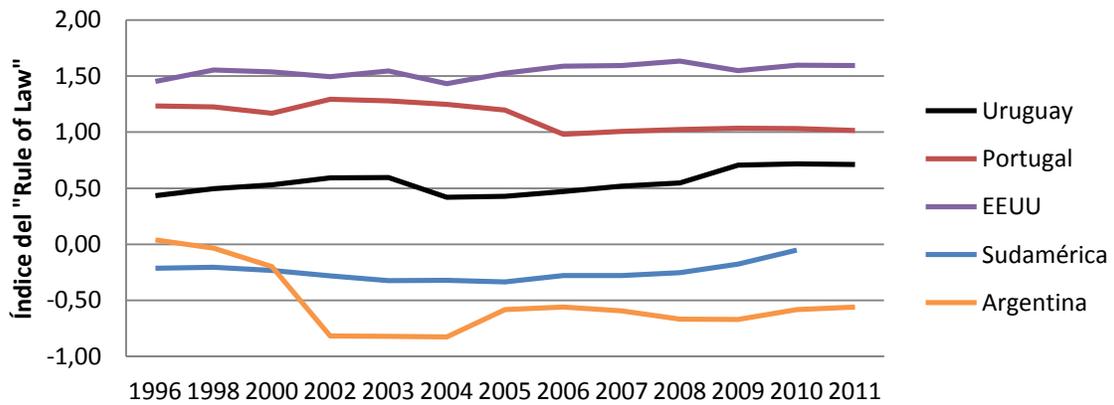


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial 2012.

**Figura 2.8: Calidad de la Regulación vs Log PIB per cápita**  
 PIB PPP en serie encadenada, precios del 2005

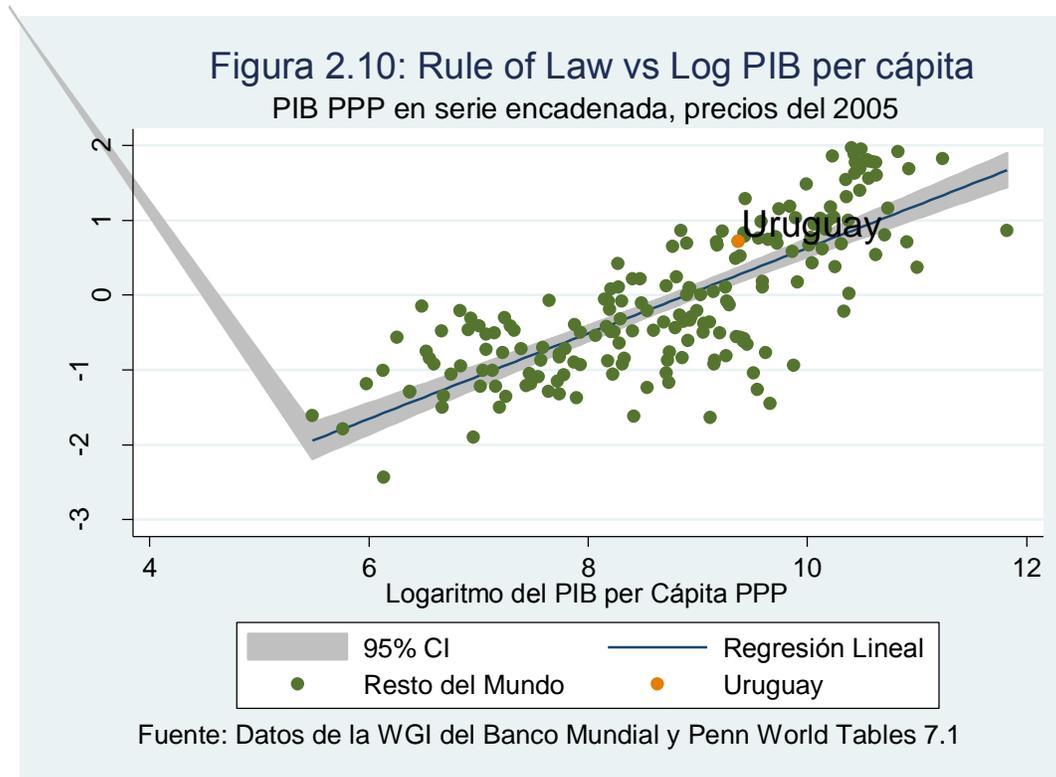


**Figura 2.9: Evolución del "Rule of Law", 1996-2011**

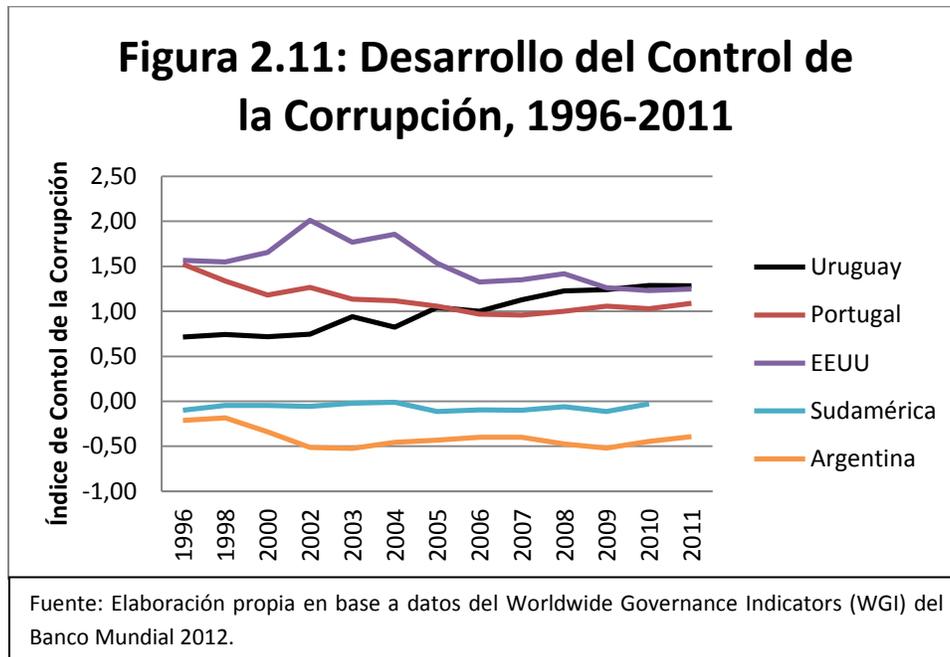


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial 2012.

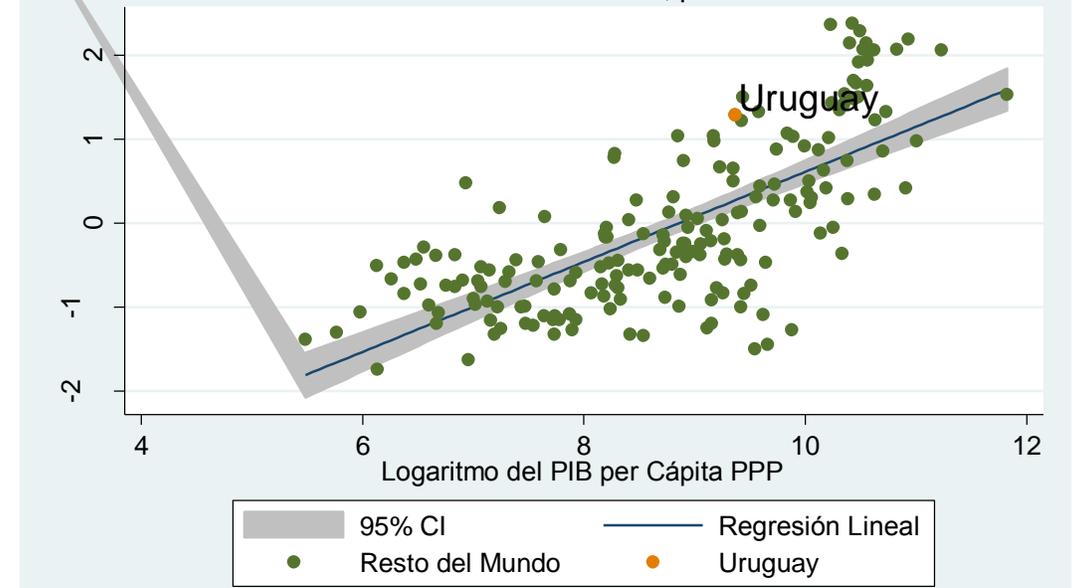
**Figura 2.10: Rule of Law vs Log PIB per cápita**  
 PIB PPP en serie encadenada, precios del 2005



**Figura 2.11: Desarrollo del Control de la Corrupción, 1996-2011**

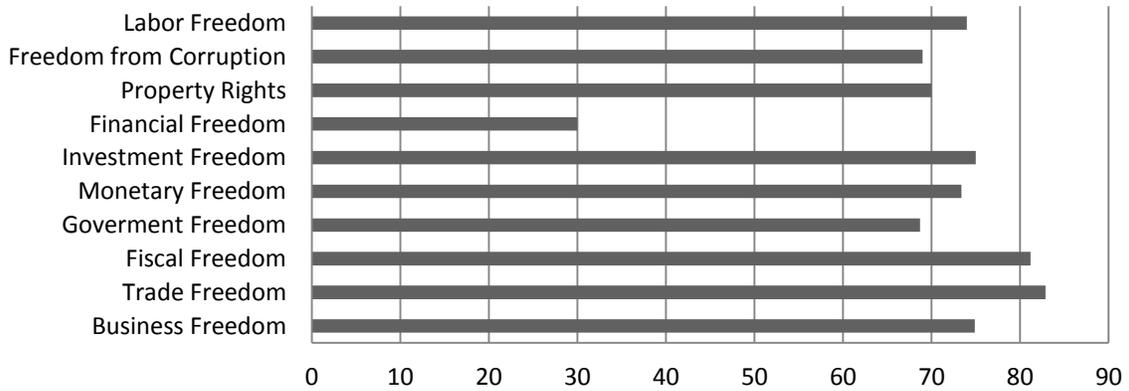


**Figura 2.12: Control de la Corrupción vs Log PIB per cápita**  
 PIB PPP en serie encadenada, precios del 2005



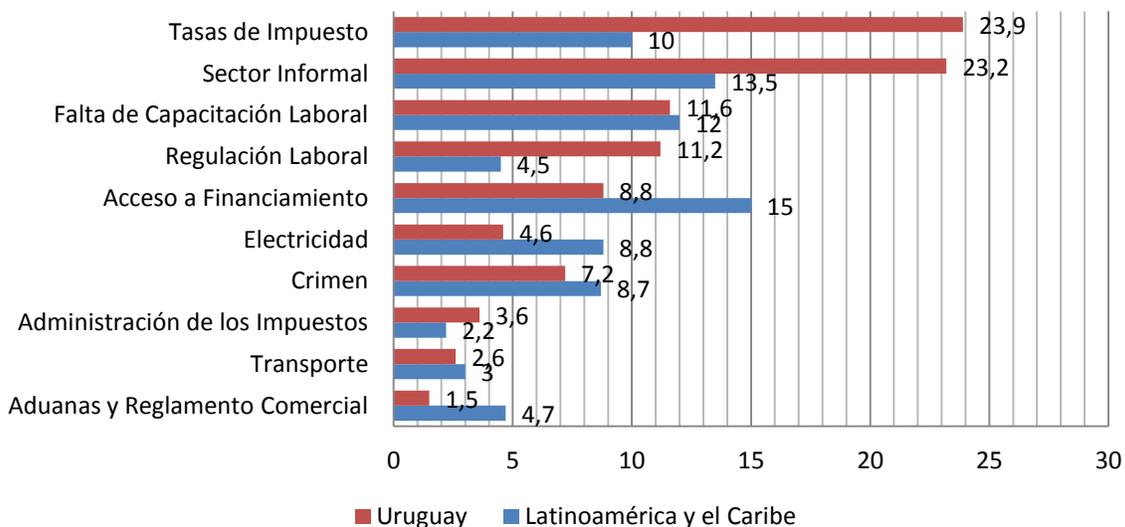
Fuente: Datos de la WGI del Banco Mundial y Penn World Tables 7.1, 2010

**Figura 2.13: Tabla de Libertades Económicas, 2012**



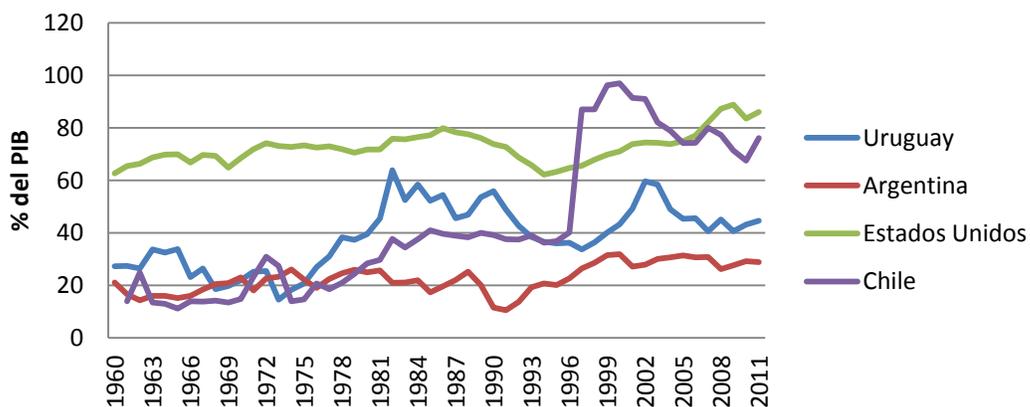
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Index of Economic Freedom, de The Heritage Foundation, 2012.

**Figura 2.14: 10 restricciones más importantes para hacer negocios.**



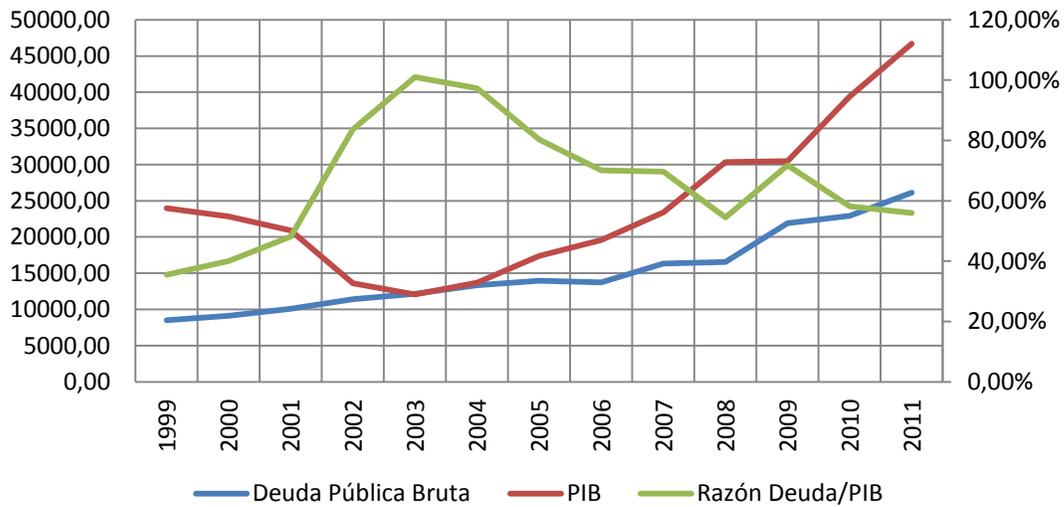
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Enterprise Survey del Banco Mundial, 2012

**Figura 2.15: Evolución del ratio M2/Y, 1960-2011**



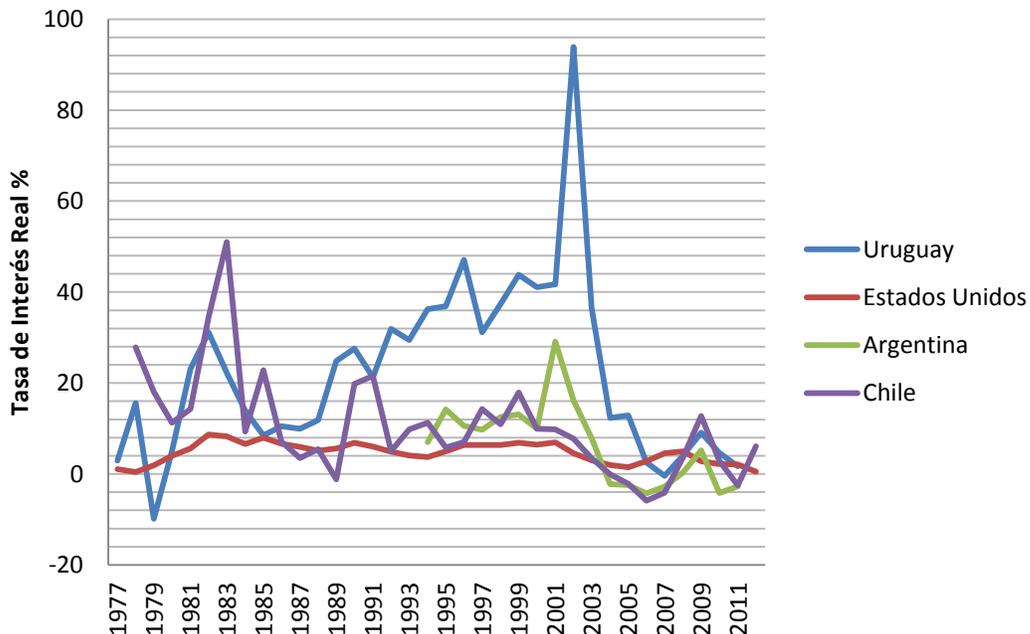
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.16: Evolución PIB y Deuda Pública Bruta, 1999-2011, millones de USD corrientes**



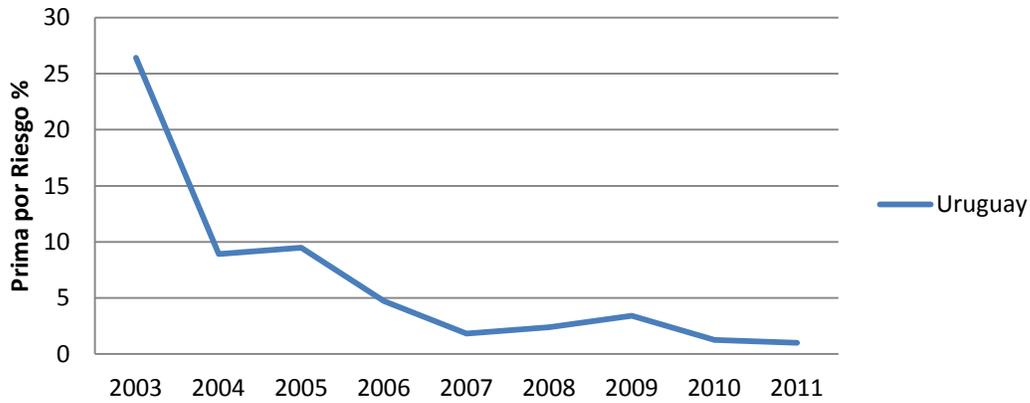
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Uruguay, 2012

**Figura 2.17: Evolución de las Tasas de Interés Real, 1977-2011**



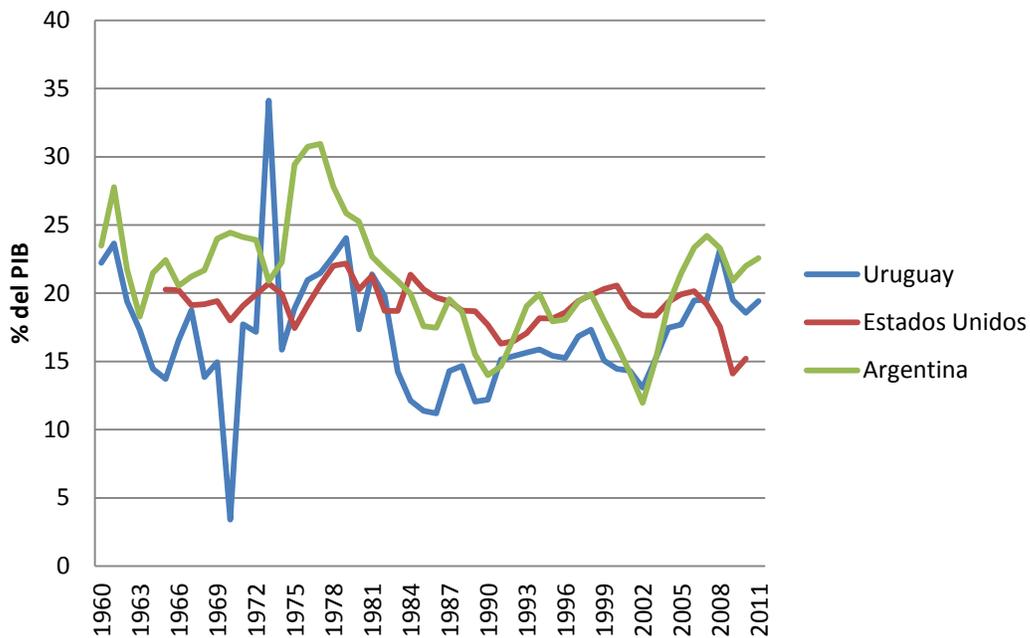
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.18: Evolución de la Prima por Riesgo, EMBI, 2003-2011**



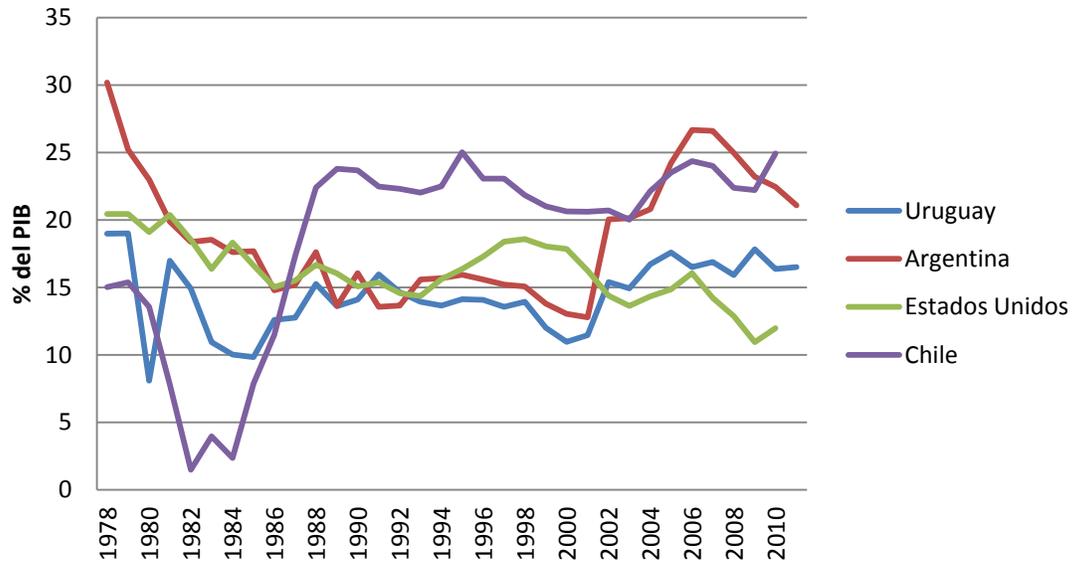
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.19: Evolución de la Formación Bruta de Capital, % del PIB, 1960-2011**



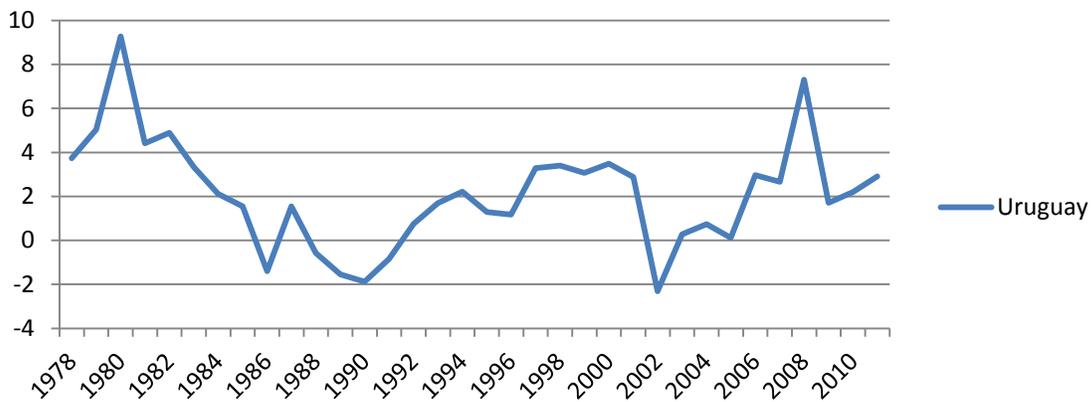
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.20: Evolución del Ahorro Bruto, 1978-2011**



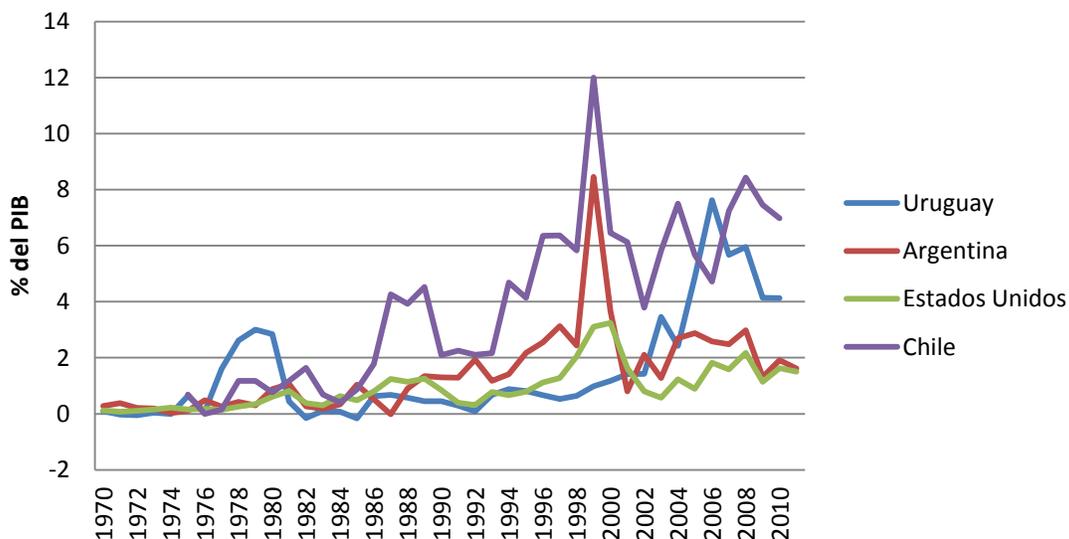
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.21: Evolución de la diferencia Inversión-Ahorro, Uruguay 1978-2011**



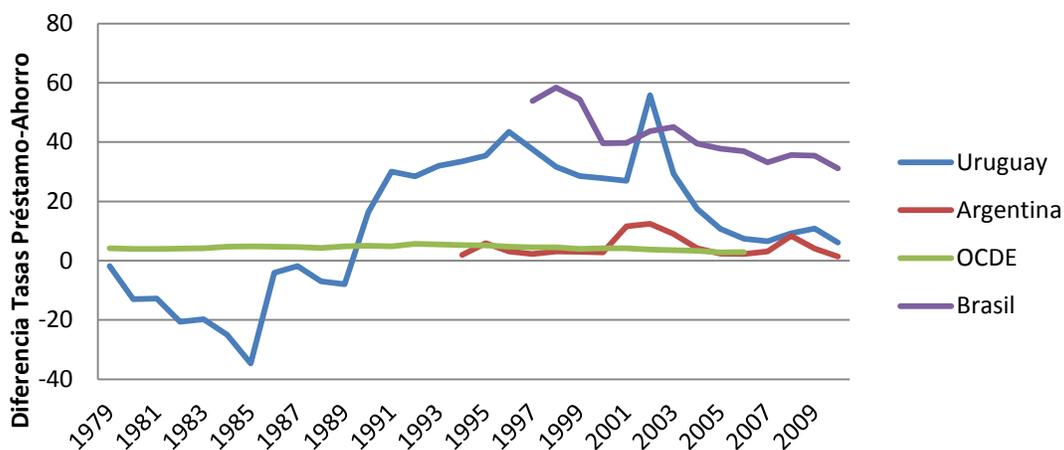
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.22: Evolución Inversión Extranjera Directa, 1970-2011**



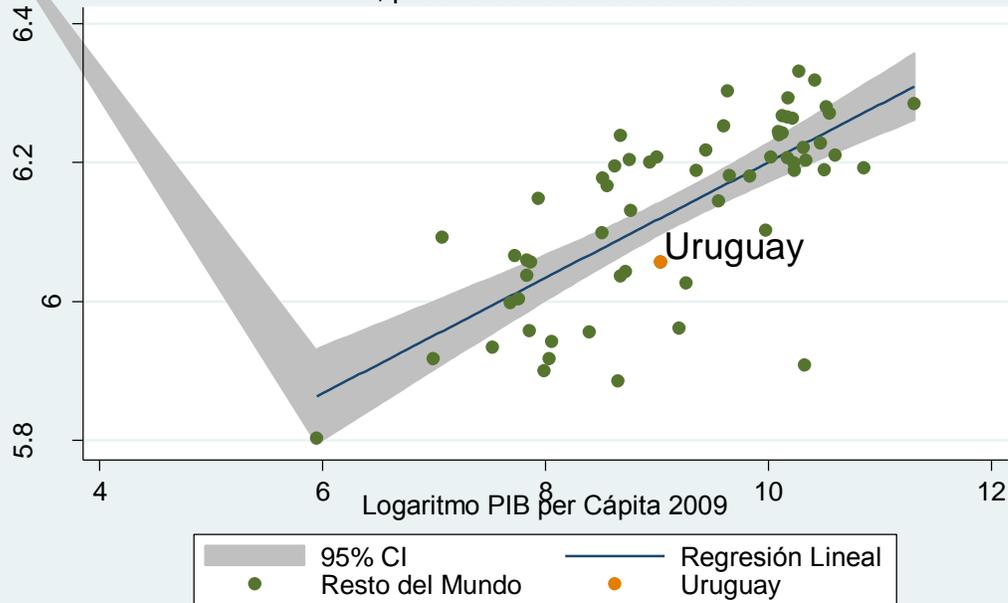
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.23: Evolución Spread tasas de interés para préstamo y ahorro, 1979-2010**



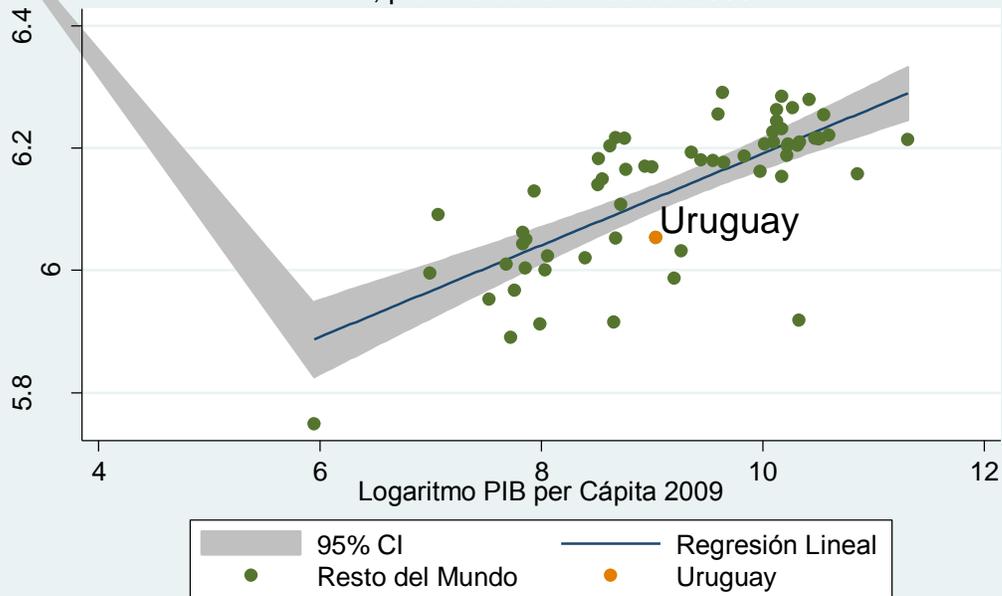
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

Figura 2.24: Resultado PISA Matemáticas vs Log PIB per cápita  
 PIB, precios constantes del 2000



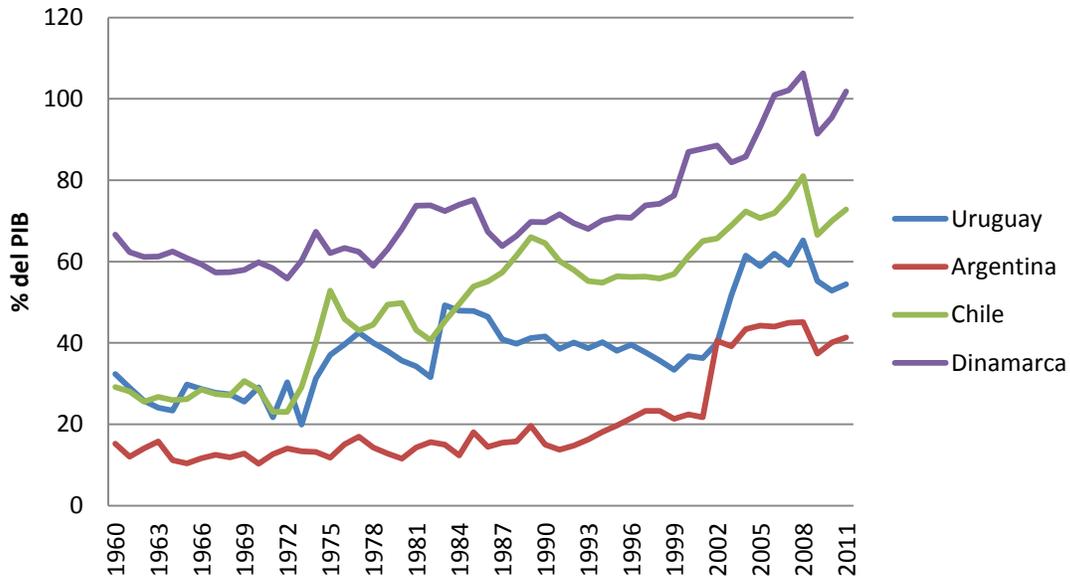
Fuente: Elaboración Propia a partir de Education Statistics del Banco Mundial, 2012

Figura 2.25: Resultado PISA Lectura vs Log PIB per cápita  
 PIB, precios constantes del 2000



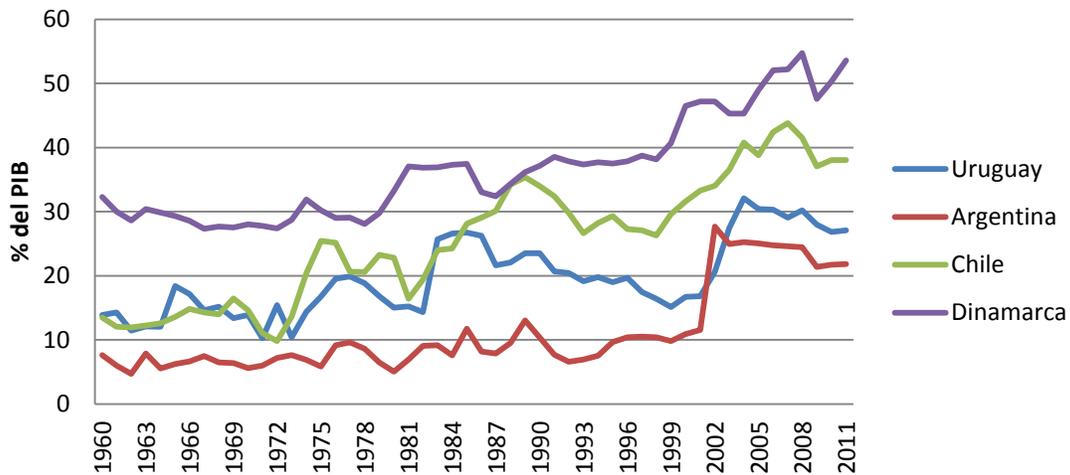
Fuente: Elaboración Propia a partir de Education Statistics del Banco Mundial, 2012

**Figura 2.26: Evolución del Comercio, 1960-2011**



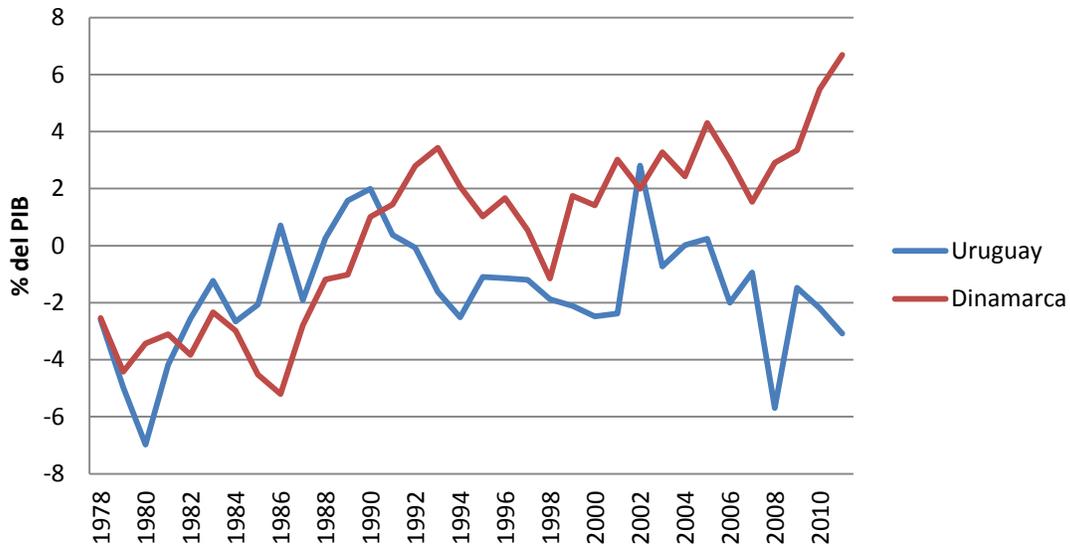
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.27: Evolución de la Exportación de Bienes y Servicios, 1960-2011**



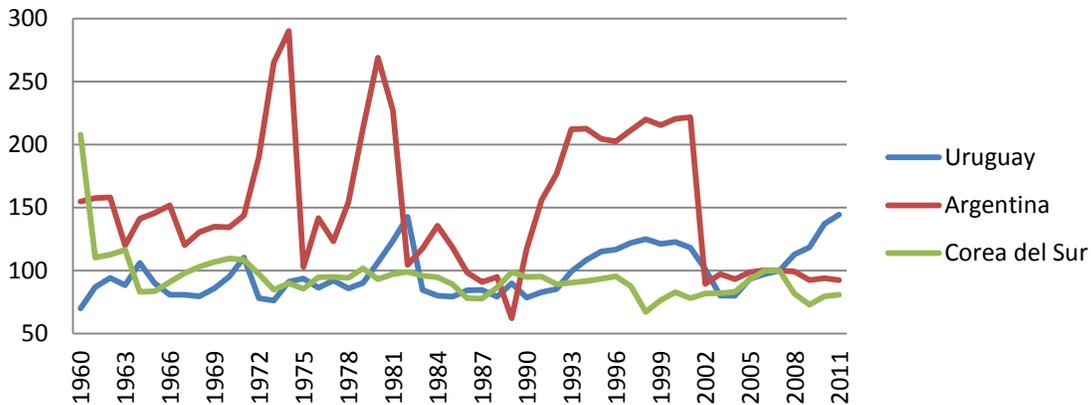
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.28: Evolución del Balance de la Cuenta Corriente, 1978-2011**



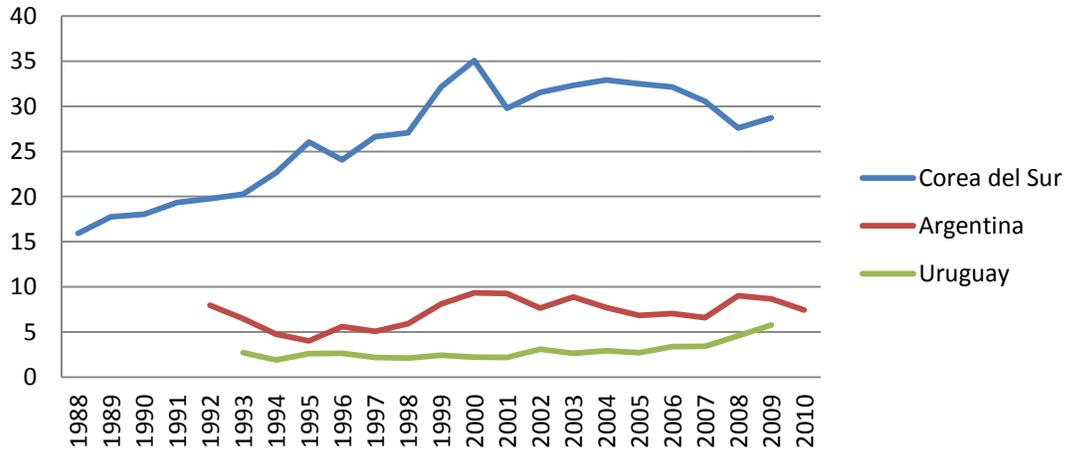
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Development Indicators, World Bank, 2012

**Figura 2.29: Evolución del Tipo de Cambio Real, base 2005=100**



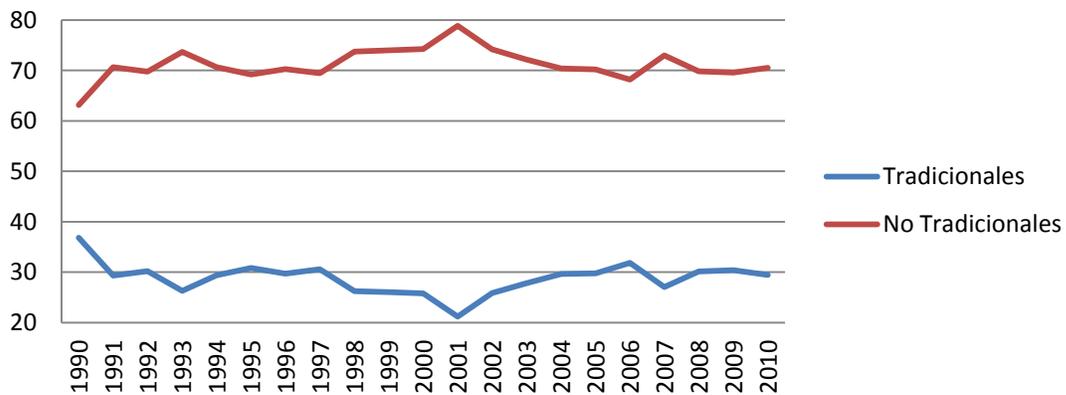
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Darvas (2012), Brugel.

**Figura 2.30: Evolución Participación Exportaciones de Alta Tecnología como porcentaje de exportaciones de manufactura, 1988-2010**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del WDI, World Bank, 2012

**Figura 2.31: Evolución de las Exportaciones por Tipo, porcentaje del total de Exportaciones 1990-2010**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay, 2012