OBJETIVO DE ESTE TRABAJO

El objetivo del Cuaderno es ordenar los principales desafíos que plantean las grandes inversiones a las estrategias para el desarrollo humano sustentable. Las inversiones de grandes dimensiones físicas y económicas son fenómenos complejos, de múltiples facetas. Su concreción puede asociarse a oportunidades para el crecimiento de los ingresos y el empleo, pero en ausencia de políticas apropiadas también puede incrementar la desigualdad y la extensión de empleos de baja calidad. A su vez, puede tener efectos negativos irreversibles sobre los ecosistemas, y atar la producción del futuro a las ineficiencias ambientales de las tecnologías del presente.

Con base en los supuestos de que las políticas pueden y deben actuar para obtener la mejor relación posible de beneficios y costos, y que estos deben evaluarse por su contribución al desarrollo humano sustentable, el Cuaderno sistematiza conocimiento disponible para contribuir al debate público. En ese sentido, busca responder cuáles son los efectos esperables en varias dimensiones, qué políticas se vienen ensayando respecto al fenómeno y cuáles podrían hacer falta. Se examinan estrategias específicas —por ejemplo, respecto a la transparencia y la cautela— que adquieren una significación particular desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable.

El presente material resume los principales conceptos del Cuaderno *Grandes inversiones en Uruguay: Oportunidades y riesgos,* de la serie El Futuro en Foco, que promueve el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay.

Al servicio de las personas y las naciones

PNUD Uruguay
Javier Barrios Amorín 870 - Piso 3 - CP: 11200
Montevideo, Uruguay
Tel.: 2 412 3356-59
www.uy.undp.org

URUGUAY

EL FUTURO EN FOCO

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

Al servicio de las personas y las naciones

07

GRANDES INVERSIONES EN URUGUAY: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

FOLLETO_FINAL(c).indd 1 07/07/2015 11:01:01 a.m.

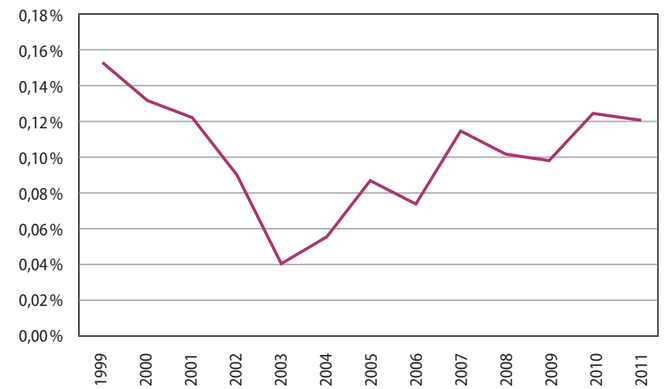
RESULTADOS

En un país como Uruguay, los efectos que tienen las grandes inversiones estarán altamente condicionados por la calidad de las políticas que las encuadran, la capacidad del Estado para efectivizar esas políticas y el respaldo del espectro político que pueda dar señales de estabilidad. Ejecutar regulaciones necesarias insume recursos monetarios (para contratar personal técnico, capacitación, equipamiento, gastos de funcionamiento). El presupuesto de las agencias regulatorias expresa su prioridad entre los gobernantes. El cuidado del medio ambiente natural, que es central para el *desarrollo humano sustentable*, requiere —entre varios elementos— agencias con autonomía técnica, respaldo político y recursos suficientes. Las crisis económicas impactan negativamente en los recursos públicos destinados a fines que todavía se consideran secundarios y competitivos con fines *socioeconómicos*. Alternativamente, las crisis podrían aprovecharse para articular crecimiento económico con preservación del medio ambiente.

El primer gráfico muestra los recursos fiscales (gasto) asignados a la DINAMA y la evolución del PBI, ambos a precios constantes del año 2005 y con base 100 en 1999. Es posible observar que el gasto descendió más que el PBI en 2002 y continuó descendiendo en 2003 y 2004. A partir de 2005, el gasto correspondiente a la DINAMA crece más que el PBI, pero hasta 2011 no recupera el terreno perdido respecto a 1999. El segundo gráfico muestra la evolución del gasto de la DINAMA como proporción del gasto público total. Luego de una caída en el período 1999-2003, la recuperación a partir de ese año se detiene en 2007 y finaliza el período en niveles inferiores a los de 1999.

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

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

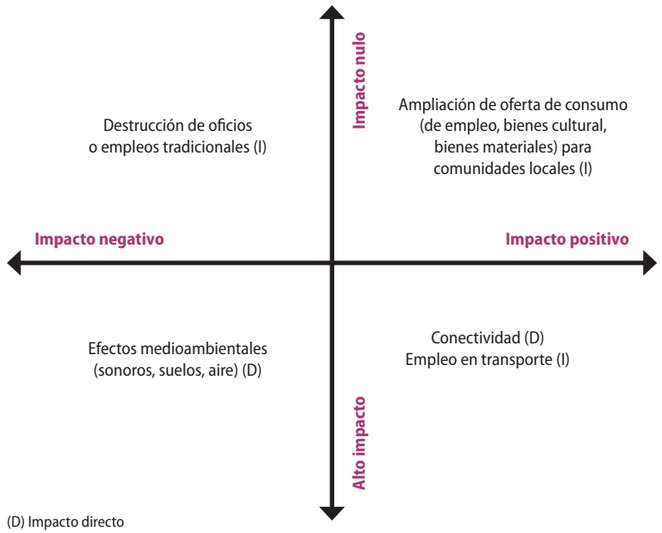


NOTA: EN EL GASTO TOTAL SE INCLUYEN LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOS COMPRENDIDOS EN LOS ARTÍCULOS 220 Y 221 DE LA CONSTITUCIÓN.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

El enfoque adoptado (el del *desarrollo humano sustentable*) tiene implicaciones claras sobre el contenido de algunas políticas y, especialmente, sobre la forma de decidir acerca de ellas. Desde el ángulo de la sustentabilidad, los límites del conocimiento humano, la complejidad y las irreversibilidades de los sistemas naturales recomiendan seguir principios de cautela en la decisión sobre grandes proyectos. Desde el ángulo de las dimensiones ocasionalmente olvidadas del desarrollo humano, las libertades valiosas de Amartya Sen incluyen la de participar en las decisiones que afectan la vida de una comunidad. Sin embargo, es virtualmente imposible que las sociedades tomen decisiones de política pública de manera responsable y oportuna sin información que puede ser crucial. Los contratos de inversión entre inversores y el Estado no deberían tener cláusulas confidenciales, y en los casos excepcionales en que estas fueran justificables debería levantarse la confidencialidad antes de la firma del contrato.

El estudio revela que los acuerdos internacionales han limitado la capacidad de los Estados de países en desarrollo para direccionar las inversiones extranjeras, pero no la han eliminado. Por otra parte, la ausencia de referencias directas al desarrollo y de obligaciones para las empresas y los Estados de origen de la inversión resulta llamativa y es señalada como una deficiencia en la literatura especializada. Una cuestión clave es la regulación del alcance de las cláusulas de estabilización y de equilibrio económico, evitando que condicionen al Estado en aspectos fundamentales para el desarrollo humano y que limiten seriamente las posibilidades de desarrollo de políticas públicas en el futuro.

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



(D) Impacto directo
(I) Impacto indirecto

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Los impactos de las grandes inversiones pueden ser generados directamente por la actividad de que se trate (tanto durante el período de instalación como una vez en funcionamiento) o ser indirectos o secundarios. Estos últimos son los efectos que dichas inversiones tienen sobre otras empresas o actores económicos o sociales. La evidencia empírica muestra que tanto los impactos directos como los indirectos pueden tener consecuencias positivas o negativas. De hecho, una misma inversión puede tener diferentes impactos según el momento y el lugar, así como —lo que es más habitual— una misma inversión puede tener impactos positivos para ciertos agentes y negativos para otros. En términos de desarrollo humano, algunas libertades de unos pueden expandirse mientras se reducen las mismas u otras libertades de otros.

Se parte de la premisa de que las políticas públicas pueden contribuir a que el *balance* de las GI sea positivo, pero determinar cuándo lo es no resulta tarea fácil, porque se requiere tener certezas sobre los impactos y la cuestión de cómo valorar las libertades de distintas personas no puede resolverse mecánicamente. Esto implica que no es razonable esperar un tipo genérico de impacto y que cada caso específico debe ser analizado.

FOLLETO_FINAL(c).indd 2 07/07/2015 11:01:04 a.m.