

La competitividad del Uruguay ante un nuevo contexto global

Roberto Horta
Nicolás Albertoni
Micaela Camacho

Noviembre de 2020

Programa Uruguay

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Sumario

Presentación 4

Prólogo 5

Una mirada a la competitividad en tiempos de COVID-19 7
Roberto Horta *7*

La competitividad desde la mirada de la inserción internacional de Uruguay 21
Nicolás Albertoni *21*

El potencial competitivo de la ciudad de Montevideo: una comparación temporal y espacial con 28 ciudades de México 36
Micaela Camacho *36*

Los autores 54

© 2020 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
Plaza Independencia 749, of. 201, Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2902 0943/ -3974
E-mail: info.montevideo@kas.de
www.kas.de/uruguay
@KASMontevideo

Director
Sebastian Grundberger

Subdirector
Thomas Schaumberg

Coordinador de esta edición
Ángel Arellano

Corrección
María José Caramés

Imagen de portada
Shutterstock

Diseño y armado
Taller de Comunicación
Obligado 1181, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2708 2793
www.tallerdecomunicacion.com.uy

Impresión
Mastergraf SRL
Hnos. Gil 846, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2303 4760
www.mastergraf.com.uy

Depósito Legal xxxxxxxx
Edición amparada al Dec. 218/96

ISBN 978-9974-8706-7-3

Impreso en Uruguay - Printed in Uruguay

Desde 1969 la Fundación Konrad Adenauer (KAS) trabaja en Uruguay fomentando la democracia, la libertad y la solidaridad. Hoy, a través de programas de formación y el debate político, el Programa Uruguay trabaja en el fortalecimiento de partidos políticos y de instituciones en los diferentes niveles de gobierno. La KAS también aspira a contribuir a la discusión sobre la inserción internacional del Uruguay en el mundo multilateral en las esferas política y económica.

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

Presentación

A pesar de su tamaño modesto, Uruguay puede ser considerado como modélico en comparación con otros países latinoamericanos por su destacable composición política y socioeconómica. El país apuesta fuertemente por el multilateralismo y el comercio exterior. Es así un socio estratégico para Alemania y Europa, desde el punto de vista político y económico.

Apoyar la inserción internacional de Uruguay ha sido uno de los objetivos de la Fundación Konrad Adenauer y su oficina en este país desde hace más de medio siglo. Con investigaciones, publicaciones, espacios para la discusión y diversas instancias formativas, la KAS apunta al fortalecimiento de la democracia, el multilateralismo y el desarrollo económico.

En esta oportunidad tiene el placer de apoyar la presente obra de Roberto Horta, Micaela Camacho y Nicolás Albertoni. Cada uno es referente en el estudio de la competitividad porque han dedicado sus carreras profesionales a reflexionar y profundizar sobre las posibilidades del país como actor regional y mundial.

La competitividad del Uruguay ante un nuevo contexto global es un trabajo que incluye una serie de aportes originales producto de investigaciones que incorporan al debate un argumento teórico sólido, un estudio sobre la inserción internacional del país en general y una mirada a la competitividad de Montevideo en particular, con el objetivo de estimular la discusión entre los actores políticos, económicos, académicos e intelectuales.

El contexto en el que se inscribe este trabajo es el más desafiante que ha conocido la historia de la humanidad. La pandemia del coronavirus ha reconfigurado las economías y el relacionamiento entre las naciones. Con este telón de fondo, hablar de potencial competitivo es una necesidad indiscutible. Como indican los autores, la competitividad se construye, y es en esa construcción donde esta colaboración viene a sumar insumos importantes.

Sebastian Grundberger
Representante
Fundación Konrad Adenauer en Uruguay

Ángel Arellano
Coordinador de Proyectos
Fundación Konrad Adenauer en Uruguay

Prólogo

¿Por qué es importante este estudio? En primer lugar, tiene como principal objetivo aportar conocimientos sobre la competitividad del Uruguay, desde un punto de vista aplicado considerando la mirada conceptual y analítica, en el marco de su inserción internacional, y los impactos derivados de las tendencias globales de los últimos años, así como las particularidades de la crisis del covid-19. Los datos y resultados que aquí se presentan salen por primera vez a la luz, lo que le brinda a esta publicación un carácter de plena originalidad. Por otra parte, lo hacen en un momento complejo e incierto, por lo que su aporte adquiere aún más relevancia.

El trabajo subraya que la temática de la competitividad está cada vez más presente, no solo en el debate académico, sino también en el diálogo entre los actores de la economía. La globalización e interrelación de los mercados, junto con cambios cada vez más dinámicos y complejos desde el punto de vista tecnológico, cultural y social, desafían a las economías a ser cada vez más competitivas. Esto hace necesario que el sector público analice e implemente nuevos roles y nuevas políticas, a fin de generar entornos cada vez más amigables para el desarrollo de los negocios, para que el sector privado emprenda, innove y busque especializarse, y encuentre adecuadas formas de colaboración entre empresas, organizaciones sindicales, academia y con el propio sector público. Solo así podrán lograrse incrementos de productividad sostenibles en el tiempo, que redunden en un aumento de la calidad de vida de la población.

El logro de mayores niveles de competitividad no solo es una preocupación en tiempos de crecimiento económico, sino también en épocas de crisis como la que el mundo está viviendo actualmente, causada por la pandemia que se originó con la aparición del covid-19.

Por lo expuesto, se considera que esta publicación se constituye en un aporte original de interés para los diferentes actores de la realidad económica de Uruguay, al analizar el tema desde una doble perspectiva: una más conceptual, relacionada con el análisis de la definición de competitividad, y otra que presenta resultados de investigación, relacionados con la competitividad en el ámbito de las ciudades y con las percepciones de la competitividad y la inserción del país de firmas exportadoras.

Esta publicación cuenta, a la vez, con la particularidad de aunar en un mismo contenido algunos resultados específicos de las tesis doctorales de Micaela Camacho y de Nicolás Albertoni, dirigidas y tutoreadas ambas por Roberto Horta.

En el primer artículo, denominado *Una mirada a la competitividad en tiempos de covid-19,* Roberto Horta analiza en forma resumida la evolución del concepto de *competitividad territorial*, es decir, la competitividad aplicada a lugares, regiones o países, considerando los aportes teóricos que se han venido planteando en los últimos 30 años. A partir de dicha revisión, se resume que la competitividad es un proceso, dinámico y continuo, cuyo objetivo final es el de generar bienestar para la población. A la vez, el artículo presenta varios modelos de competitividad y, en particular, el modelo que ha venido utilizando el Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay, que muestra su aplicabilidad a diferentes niveles territoriales. Finalmente, se desarrollan algunas ideas sobre cómo el contexto de la pandemia global del covid-19 puede estar incidiendo en mirar desde otra perspectiva la conceptualización de la competitividad, en cuanto a sus determinantes y a los objetivos finales del proceso competitivo.

En el segundo artículo, *La competitividad desde la mirada de la inserción internacional de Uruguay,* Nicolás Albertoni profundiza en aspectos vinculados al contexto internacional actual y los desafíos que se presentan para la competitividad del país. A partir de una encuesta realizada a exportadores uruguayos durante 2019, analiza la percepción del sector sobre aspectos relativos a la competitividad y el nivel de incertidumbre antes de la pandemia de covid-19. La investigación muestra que los niveles de incertidumbre prepandemia del empresariado uruguayo ya eran importantes. Asimismo, concluye que el empresariado uruguayo ve necesario pensar seriamente una estrategia de inserción internacional más dinámica y proactiva, es decir, concretar acuerdos comerciales sin esperar a que se invite al país a negociar. En concreto, el autor plantea que Uruguay puede ser mucho más dinámico y estratégico en materia de inserción internacional en comparación con como lo ha sido en los últimos años.

Finalmente, Micaela Camacho, en su artículo *El potencial competitivo de la ciudad de Montevideo* pone foco en la competitividad territorial y, específicamente, en la competitividad a nivel urbano. Tomando como base parte de la investigación que realizó para su tesis doctoral, propone una definición de *competitividad urbana*, así como un modelo de medición de competitividad y de potencial competitivo, que aplica a la ciudad de Montevideo y a 28 ciudades comparables de México. A través de la construcción de un índice compuesto, llega a una medida del potencial competitivo urbano. Específicamente, en lo que respecta a la ciudad de Montevideo y de acuerdo con el índice construido, comprueba que es la ciudad que mayor potencial competitivo presenta en relación con 28 ciudades comparables de México e identifica aquellas áreas en las que la ciudad presenta una fortaleza relativa así como áreas pasibles de mejora. Los resultados de investigación podrían ayudar a la comprensión sobre cómo cada ciudad construye su potencial competitivo y a la diagramación de políticas que puedan asistir a tal objetivo, con especial foco en Montevideo.

Corresponde agradecer el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, siempre preocupada por los temas clave que se relacionan con nuestro país, en la edición y publicación de estas contribuciones.

Roberto Horta
Nicolás Albertoni
Micaela Camacho

Una mirada a la competitividad en tiempos de COVID-19

Roberto Horta

Introducción

Una de las principales características de la globalización ha sido la creciente apertura e interrelación de las economías, aspecto que se ha manifestado en un incremento significativo del comercio de mercancías y, más recientemente, del comercio de servicios. En los últimos 40 años el volumen de las exportaciones a nivel global se ha multiplicado por algo más de cinco veces, a la vez que se han desarrollado las cadenas globales de valor integrando materias primas, productos intermedios, servicios y productos finales, todo lo cual ha expandido fuertemente el comercio mundial.

Dicha evolución ha sido impulsada por el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), que han contribuido a reducir los costos del comercio, en particular, los costos del transporte y la logística. El desarrollo de las TIC también ha permitido una mayor participación de los servicios en el comercio y ha sido un factor importante que ha incidido en la composición y estructura de las cadenas mundiales de valor, entre otros aspectos.[1] En este escenario de cambios profundos, las economías se han visto desafiadas a especializarse, a buscar los nichos de mercado más acordes a su perfil productivo, a diversificar los mercados de destino de sus exportaciones, a reducir los costos internos que inviabilizan en muchos casos la posibilidad de acceso a los mercados externos y, en definitiva, a mejorar su eficiencia productiva y hacerse más competitivas.

1 Albertoni y Wise (2020).

La preocupación por la competitividad se ha constituido, por lo tanto, en un tema recurrente en la discusión de las políticas económicas, en la definición de estrategias empresariales y en el desarrollo de programas de investigación académica, ya sea a nivel de regiones y países o de organismos internacionales, como así también en las agendas de los principales foros mundiales.

Para participar con éxito en el mundo actual, altamente interrelacionado, es necesario competir, ser más productivo, más eficiente, tanto a nivel de las empresas como de los territorios y regiones donde las empresas realizan sus actividades productivas. Los países no solo desarrollan políticas y estrategias para mejorar la competitividad de las firmas que operan en su territorio, sino que buscan generar entornos de negocios atractivos para la inversión extranjera directa.

La palabra *competitividad* en Google, uno de los principales motores de búsqueda en internet, genera a la fecha de escribir este documento cerca de 31 millones de resultados; si se busca el término en inglés *competitiveness,* cerca de 50 millones de resultados; en Google Académico, buscador especializado en temáticas académicas, la palabra *competitividad* genera cerca de 1,18 millones de resultados y 2,6 millones para la palabra *competitiveness*. Estos datos muestran como la temática de la competitividad es cada vez más tema de análisis, debate, preocupación, información, etc. a nivel global.

Atentos a lo expuesto, en este artículo profundizaremos en tres aspectos que consideramos aportarán elementos para entender mejor la problemática de la competitividad. En primer lugar, analizaremos en forma resumida la evolución del concepto de *competitividad territorial*, es decir, la competitividad aplicada a lugares, regiones o países, a partir de los aportes teóricos que se han venido planteando en los últimos 30 años. Dejamos de lado, por lo tanto, la competitividad a nivel de firma, donde existe bastante consenso sobre qué se entiende por una empresa competitiva. En segundo lugar, presentaremos los modelos de competitividad y su aplicabilidad a Uruguay, en particular el del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) y el modelo de la competitividad que ha venido utilizando el Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay, para mostrar su aplicabilidad a diferentes niveles territoriales, nacional y regional. Finalmente, desarrollaremos algunas ideas sobre cómo el contexto de la pandemia global del covid-19 puede estar incidiendo en mirar desde otra perspectiva la conceptualización de la competitividad, en cuanto a sus determinantes y a los objetivos finales del proceso competitivo.

Evolución del concepto de competitividad

El concepto de competitividad aplicado a lugares —como ciudades o regiones dentro de un país— o la totalidad de un país, o incluso de regiones trasnacionales, se ha construido a partir del concepto de competitividad a nivel de empresas. La literatura académica desde hace muchos años ha consensuado que una empresa es competitiva cuando logra mantenerse y mejorar su posicionamiento en el mercado, y para ello la firma debe producir los bienes o servicios con mayor calidad y un menor costo que sus competidores, lo que le permite ser rentable a mediano y largo plazo. Pero cuando se empieza a hablar de competitividad a nivel de lugares, el consenso en la literatura ya no es tal; aparecen divergencias, lo que lleva a diferentes definiciones de competitividad.

Incluso, existen autores que han discrepado en la utilización del término competitividad aplicado a regiones o países. En esa línea se encuentran las apreciaciones de Paul Krugman, quien en un muy citado artículo de 1994 sostuvo que el concepto de competitividad es elusivo o carente de sentido cuando se aplica a las economías nacionales, ya que para un país no hay un resultado final bien definido, como la quiebra, en el ámbito de las firmas.[2]

Finalizando la década de 1980, con los estudios e investigaciones desarrollados por Michael Porter, el término competitividad comienza a aplicarse a naciones o regiones. En su muy reconocida obra *La ventaja competitiva de las naciones*,[3] Porter dedujo que el único concepto significativo de la competitividad en el ámbito nacional es la productividad con que se empleen los factores productivos, que es el determinante fundamental del nivel de vida a largo plazo para una nación. Toda mejora de la productividad implica la incorporación de progreso técnico, la necesidad de innovar para alcanzar o mantener una posición ventajosa en determinados sectores o industrias, entre regiones o países. Pocos años después, en 1994, la OCDE[4] ya definía la competitividad como

> la capacidad de empresas, sectores, regiones, naciones, regiones supranacionales para generar, estando y permaneciendo expuestos a la competencia internacional, niveles relativamente altos de ingresos y de ocupación de los factores en forma sustentable.

Es claro que empieza a evolucionar el concepto de competitividad territorial, y se profundiza en los determinantes o fuentes de la competitividad, es decir, los factores que logran algunos resultados de desempeño de la actividad económica y social de las regiones y países.

Se ha escrito mucho en estas últimas décadas sobre cómo definir la competitividad, pero, a la vez, es posible ver como evolucionó el concepto al ir construyendo un determinado consenso en varios aspectos, lo que hizo que se avanzara en lo que podríamos llamar la *teoría de la competitividad*.

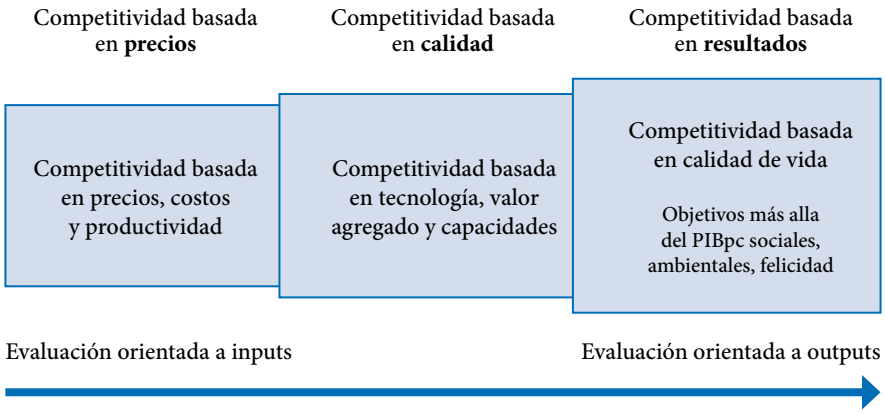
La evolución del significado del término *competitividad* la ha desarrollado muy bien en sucesivos artículos académicos el economista austríaco Karl Aiginger, quien, junto a otros autores, ha planteado lo que denomina *una nueva perspectiva* de la competitividad.[5]

En un artículo del año 2006, Aiginger planteó una definición amplia de competitividad y afirmaba que, a su juicio, la academia pronto alcanzaría un consenso en cuanto a definir la competitividad como *la habilidad de generar bienestar*, con lo que destacaba la existencia de un determinado proceso competitivo en búsqueda de un resultado u objetivo final relacionado con el bienestar.[6] Es decir, que ya se venía generando en la discusión sobre competitividad la idea de que el resultado de la competitividad no es solo un resultado económico, por ejemplo la mejora en el ingreso per cápita, sino que también deberían incluirse aspectos vinculados con el bienestar social y ambiental, e incluso aspectos más subjetivos sobre el bienestar.

---

2 Krugman (1994).
3 Porter (1990).
4 OCDE (1994).
5 Micaela Camacho (2020), en el capítulo 1 de la investigación realizada para su tesis doctoral titulada *Competitividad, bienestar y ciudades* explica detenidamente la evolución del término *competitividad*. Los párrafos siguientes se basan en lo desarrollado en dicho capítulo.
6 Aiguinger (2006).

Figura 1. Evolución del concepto de competitividad



Fuente: Elaboración propia a partir de Aiginger et al. (2013).

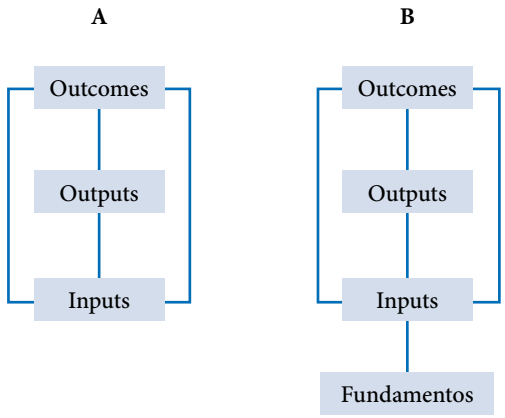
Además, se plantea que la competitividad de una región, si se define como la capacidad de crear bienestar, no debe necesariamente ser una desventaja para otra región. A partir de estas ideas, en sucesivos artículos Aiginger con otros autores explicitan como ha ido evolucionando la conceptualización de la competitividad a lo largo de los años (figura 1).

La evolución del concepto de competitividad que se detalla en la figura 1 muestra como se ha ido pasando de poner el foco solo en precios, costos y productividad, a una mirada más amplia, que considera también los resultados del proceso competitivo. Así, de evaluar la competitividad como una relación solo entre precios, costos y su rendimiento, se fue pasando a incorporar en el análisis la importancia de la innovación, las externalidades, las instituciones, el valor agregado, la calidad y el desarrollo de capacidades, entre otros factores que —en ciertas combinaciones elegidas por las empresas— pueden ofrecer buenas opciones para crear y sostener ventajas competitivas.[7] Posteriormente, la evolución del concepto de competitividad incorpora la necesaria referencia al logro de determinados resultados. No solo importan los determinantes o fuentes de competitividad, denominados *inputs*, sino también los resultados que se logran en términos de crecimiento económico y social, denominados *outputs*. Por ejemplo, lograr y mantener equilibrios en las cuentas externas no es el objetivo final de una sociedad, sino lograr crecientes niveles de ingresos, brindar oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de vida.

Por otra parte, como se muestra en la figura 1, la evolución del concepto de competitividad no implica dejar de lado los aspectos previos, sino que se van incorporando otros aspectos que van moldeando una conceptualización más abarcadora de lo que se entiende por un proceso dinámico de la competitividad orientado a resultados. En ese sentido, una mayor productividad es un elemento necesario para lograr buenos desempeños económicos, lo que no se discute, pero no es necesariamente suficiente para la mejora del bienestar general de la sociedad. Así también, los procesos de mejora tecnológica, de fortalecimiento de la calidad, del capital humano y social, son aspectos claves para incrementar y hacer más sustentables las ventajas competitivas y alcanzar objetivos finales del proceso competitivo.

7 Aiginger y Firgo (2015).

Figura 2. Modelo de competitividad de tres factores y su adaptación



Fuente: Parte A, Huggins et al. (2013), parte B, Horta et al. (2017).

Importa señalar que, en la literatura relacionada con la competitividad publicada en los últimos años, ha empezado a destacarse a los resultados finales del proceso competitivo de una manera más amplia, como *la capacidad de cumplir los objetivos más allá del PIB per cápita*. La idea es pasar de una visión restringida de los *outputs* de la competitividad a una visión amplia de *outputs* que incorpore aspectos relacionados con la pobreza, la desigualdad, los temas de género, el acceso a la salud, la sostenibilidad ambiental y la felicidad de las personas, entre otros.

Este marco conceptual de la competitividad permite, también, poner de relieve la importancia de la formulación de políticas que puedan, actuando sobre las fuentes de competitividad, incidir en los resultados intermedios y finales. Estas apreciaciones aparecen en numerosos estudios que han definido la competitividad y la evolución de su conceptualización.[8]

Al inicio de este apartado, afirmábamos que, cuando se empieza a hablar de competitividad a nivel de lugares, el consenso en la literatura ya no es tal; aparecen divergencias, lo que lleva a varias definiciones de competitividad. Pero luego de detallar brevemente la evolución del concepto, se observa que existen aspectos sobre los que habría ciertos consensos, como I) la aceptación de que la competitividad está relacionada con el objetivo de mejorar los niveles de vida (bienestar) de las personas en una sociedad, II) que es un proceso más que un estado y III) el carácter dinámico que tiene el proceso competitivo.9

A partir de lo expuesto, varios autores han buscado plantear un modelo conceptual y sencillo que permitiera constituirse en una base de las diversas aproximaciones a la medición de la competitividad regional o nacional. Huggins (2013) explicita lo que denomina *modelo de competitividad de tres factores*, los insumos (*inputs*), que son los factores de producción que generan bienes y servicios e impulsan la actividad económica para la obtención de productos (*outputs*) o resultados intermedios y los resultados finales (*outcomes*) que se obtienen en el largo plazo en la forma de niveles de vida en aumento caracterizados por una disminución del desempleo y un aumento de los ingresos reales de la población. Hay que tener en cuenta que, además de la relación entre las

8 En particular Aiginger (2006), Aiginger y Vogel (2015), Aiginger y Firgo (2017) y Camacho (2020).

9 Camacho (2020).

tres categorías, hay un proceso de retroalimentación en el que los resultados contribuyen a la reposición de los insumos. Además, en cada nivel es posible la intervención por decisiones de política pública buscando incidir en las fuentes de competitividad y en los resultados del proceso. La figura 2A muestra este modelo básico de tres factores: insumos, productos, resultados.

La figura 2B incorpora una variante al modelo propuesto por Huggins, al agregar los denominados *fundamentos* o *endowments*, en la terminología dada por Michael Porter (2013), que son aquellos elementos que vienen *dados* y que también son claves para la construcción de competitividad e incluyen los recursos naturales, la ubicación geográfica, el tamaño de la región o del país, el clima, la cultura, entre otros. Esta adaptación fue realizada en el Instituto de Competitividad en las investigaciones que se han realizado en los últimos años.

En su conjunto, los *endowments* y los *inputs* conforman, según el modelo de Porter,[10] los determinantes de la competitividad, es decir, los factores que vienen dados y otro conjunto de factores macro y microeconómicos que inciden en la competitividad, según se muestra en la figura 3. Los factores macroeconómicos establecen condiciones generales que crean oportunidades para una mayor productividad, y se agrupan en dos dimensiones. La primera de ellas incorpora aspectos relacionados con la infraestructura social, como la salud o la educación básica, y el funcionamiento y la calidad de las instituciones políticas y el estado de derecho. La segunda dimensión amplia de la competitividad macroeconómica incluye la política monetaria y fiscal, es decir, el conjunto de medidas de sostenibilidad fiscal y estabilidad de precios. Estos factores macroeconómicos son condición necesaria pero no suficiente para mejorar la competitividad. Aquí aparece un aspecto novedoso del modelo de competitividad de Porter: la importancia que les asigna a los temas microeconómicos. Al margen de los factores institucionales y de política macroeconómica, la dimensión microeconómica pasa a jugar un rol clave en el modelo de competitividad. La productividad depende en última instancia de la calidad del entorno de negocios, de la mejora de la capacidad microeconómica de la economía y de la sofisticación de la competencia local revelada a nivel de empresas, conglomerados[11] y regiones. Este aporte permitió comprender los fundamentos microeconómicos que explican por qué y cómo compiten las empresas en una determinada ubicación, y que ello es parte de la competitividad global del territorio.

La evidencia empírica muestra que los países se hacen más competitivos cuando promueven entornos macro y microeconómicos que incentivan la adopción de nuevas capacidades y niveles mayores de innovación, lo que logra mejoras en la productividad y en la eficiencia de las empresas, y cuando implementan reformas de mediano y largo plazo que buscan una mayor calidad en la educación, en la infraestructura o en las instituciones, aspectos que repercuten, en definitiva, en un mayor bienestar para las personas.

10 Delgado et al. (2012). En este artículo, uno de cuyos autores es el propio Porter, se explicita conceptualmente el modelo de competitividad que Porter ha desarrollado y difundido en su famoso curso Microeconomics of Competitiveness en Harvard Business School.

11 Cluster, en la terminología de Porter, que lo define como «un grupo geográficamente próximo de empresas e instituciones asociadas, interconectadas en un campo específico, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios».

Figura 3. Determinantes de la competitividad según Michael Porter



Fuente: Elaboración propia a partir de Horta et al. (2017) y Delgado et al. (2012).

Los determinantes de la competitividad planteados por el modelo de Porter pueden ser utilizados para evaluar el desempeño de un determinado país o región y diagnosticar los factores que explican dicho desempeño. A partir de este diagnóstico, los responsables de formular políticas pueden tomar decisiones informadas sobre acciones prioritarias en los fundamentos de la competitividad para mejorar la prosperidad en el mediano y largo plazo.[12]

Al considerar estos aspectos, surge claramente el importante rol de los responsables de la formulación de políticas públicas y los líderes del sector privado para fortalecer la competitividad microeconómica, al mejorar el entorno empresarial nacional, lo que permite el desarrollo de las industrias y conglomerados y perfecciona la sofisticación de las operaciones y estrategias de las empresas. El desafío para las instituciones del sector público es incidir en los determinantes de la competitividad microeconómica a los efectos de lograr sostenibilidad a largo plazo en los resultados del proceso competitivo.

A manera de resumen, terminamos este punto sobre la evolución del término competitividad aplicado a lugares, países o regiones, con la definición de competitividad planteada por Micaela Camacho en su tesis doctoral, ya citada en este capítulo, y que se considera resume los consensos que se han ido generando en la literatura de la competitividad: esta puede definirse como el *proceso de generar bienestar sostenible*. Como se aprecia, la definición parte de la elaborada por Aiginger (2006) pero enfatiza que la competitividad es un proceso que tiene por objetivo final generar bienestar, y es un proceso dinámico y continuo.[13]

Los modelos de competitividad y su aplicabilidad a Uruguay

La definición de competitividad y su conceptualización tienen sentido en la medida en que sirvan para generar información a fin de que tanto las autoridades como los demás actores de la sociedad tomen decisiones. A la vez, importa señalar que la competitividad tiene una dimensión relativa, es decir, un país

12 Ketels (2016).
13 Camacho (2020).

o región son más o menos competitivos en comparación con otras unidades de análisis o también, en una autocomparación, al analizar la evolución de la competitividad de un mismo país o región. Así, este aspecto implica la necesidad de medir la competitividad.

A lo largo de los años, han ido apareciendo rankings que buscan medir la competitividad de países, regiones, hasta de ciudades, basados en determinada conceptualización de la competitividad y en una definición de las dimensiones y de los indicadores más aptos para cuantificarlas. En general, estos rankings se construyen a partir de índices o indicadores compuestos que sintetizan la información de un conjunto de indicadores y variables relacionados con una temática común. En otras palabras, un indicador compuesto surge cuando se compila en un solo índice un conjunto de indicadores, a partir de un modelo subyacente.[14]

Existen varios rankings relacionados con la temática de la competitividad que se publican periódicamente, en general en forma anual, y que comparan países, regiones u otras unidades de análisis. Como ejemplo, se citan rankings de países:

- Índice de Competitividad Global, que elabora el Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) desde 1979 y que ha tenido sucesivas modificaciones metodológicas a lo largo del tiempo. La última, del año 2018, se denomina GCI 4.0 y se basa en cuatro dimensiones: ambiente de negocios, capital humano, mercados y ecosistema de innovación, que agregan 103 indicadores distribuidos en 12 pilares.
- Índice de Facilidad para hacer Negocios (Doing Business), del Banco Mundial, con 17 ediciones anuales que evalúa las regulaciones que favorecen o restringen la actividad empresarial, al comparar 190 economías a través de los años.
- Índice Global de Innovación, elaborado por las Escuelas de Negocios ISEAD y la Universidad de Cornell. Su última edición —GII 2020— analiza el desempeño de la innovación en 131 países y economías a partir de 80 indicadores que relacionan innovación, entorno político, educación, infraestructura y sofisticación empresarial.
- Índice de Progreso Social, desarrollado por el Social Progress Imperative, organización sin fines de lucro. Clasifica el desempeño social de 163 países en los últimos 10 años, a partir de 50 indicadores independientes de la temática económica.

¿Cuál ha sido el desempeño de Uruguay en los rankings citados? La tabla 1 ilustra la posición alcanzada por Uruguay en cada uno de los cuatro índices en el último año disponible a la fecha de redactar este capítulo.

14 Camacho y Horta (2020).

Tabla 1. Desempeño de Uruguay en algunos rankings de competitividad

Índice de Competitividad Global	2019 posición 54/141 (38), 3 en ALC
Índice de Facilidad para hacer Negocios	2020 posición 101/190 (53), 11 en ALC
Índice Global de Innovación	2020 posición 69/131 (53), 6 en ALC
Índice de Progreso Social	2020 posición 38/163 (23), 3 en ALC

NOTAS: Información del último año, a la fecha, en cada indicador. Se cita posición de país / cantidad de países. Entre paréntesis figura la posición relativa a la cantidad de países. ALC= América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaborado a partir de datos de los cuatro Índices.

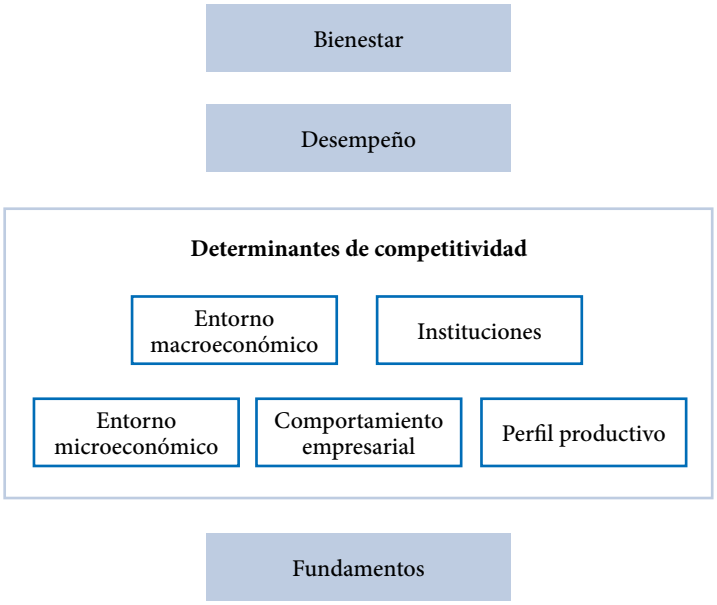
Se aprecia como Uruguay muestra un mejor desempeño relativo al resto de los países en el Índice de Progreso Social, 38 a nivel mundial, lo que indica que una de sus fortalezas está relacionada con temas sociales vinculados con las necesidades básicas de las personas, acceso a la educación y a la salud, derechos de las personas e inclusión.[15] Por el contrario, el peor desempeño se encuentra en los temas relacionados con la actividad empresarial y la facilidad para hacer negocios, al ubicarse en la posición 101 entre 190 países. Los peores registros de verifican en registro de propiedades y manejo de permisos de construcción. Algo mejor se ubica en el Índice de Innovación, donde ocupa el lugar 69 entre 161 países, como reflejo de que en estos temas todavía hay mucho camino por recorrer. Es interesante percatarse de que en estos dos índices Uruguay se ubica en lo que podemos decir «mitad de tabla», 53 en la posición relativa al total de países en cada caso. Finalmente, en el Índice de Competitividad Global del año 2019, Uruguay se ubica en la posición 54 entre 141 países, un ranking que incorpora temas tanto económicos como institucionales y sociales. En definitiva, una especie de promedio entre los temas estrictamente sociales del IPS y de los más económicos y de crecimiento, como los del IFHN y del IGI.

El Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay (IC-UCU) ha venido analizando la competitividad del país desde hace más de diez años, en investigaciones y estudios sobre el tema. Desde el año 2014 realiza en forma bienal el denominado Informe de Competitividad Uruguay. Así se publicaron los informes de los años 2014, 2016 y 2018. El correspondiente al 2020 ha sido postergado debido a la crisis sanitaria del covid-19, al entenderse que era más oportuno analizar la situación de competitividad del país una vez terminado el año 2020. En los informes de competitividad se ha utilizado un modelo conceptual que se basa en el modelo teórico de la figura 2B con la finalidad no de comparar la situación competitiva de Uruguay respecto a otros países, como se ha visto en los índices analizados previamente, sino de analizar su posicionamiento competitivo y evaluarlo a lo largo de diferentes períodos.

En línea con la conceptualización explicitada anteriormente, el informe considera que «un país es competitivo si posee la capacidad de generar en forma sostenible altos niveles de ingreso y empleo, con equidad e inclusión». A partir de dicha definición, la figura 4 muestra el modelo utilizado en el informe del año 2018. En pocas palabras, el modelo comprende: bases de la competitividad (*fundamentos*), que actúan junto con los *determinantes de la competitividad* para obtener resultados intermedios (*desempeño*) que logren alcanzar altos niveles de ingreso y empleo con equidad e inclusión (*bienestar*). El núcleo del modelo son los determinantes de la competitividad, que junto con los

15 Horta y Camacho (2014).

Figura 4. Modelo de competitividad



Fuente: Instituto de Competitividad–UCU.

fundamentos forman el potencial competitivo para alcanzar los desempeños deseados, que eventualmente se convertirán en bienestar. Los determinantes están organizados en dos dimensiones: aspectos macro y aspectos micro.[16]

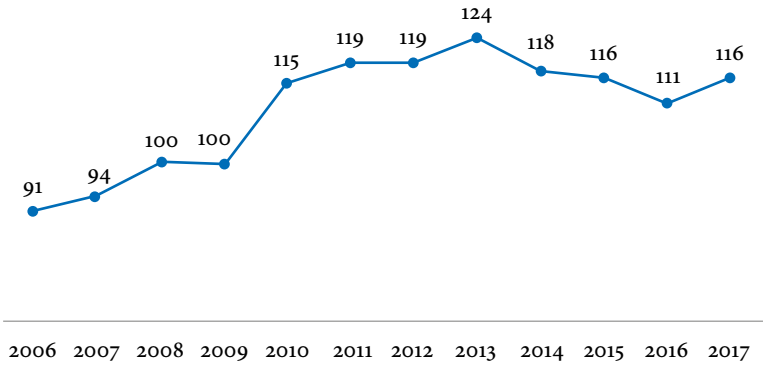
¿Cómo ha evolucionado el potencial competitivo de la economía uruguaya? Para dar respuesta a dicha pregunta, el informe del Instituto de Competitividad calcula un indicador sintético, el Índice del Potencial Competitivo de Uruguay (IPCU) para el período 2006 a 2017. Los datos indican que entre 2006 y 2013 se verificó una tendencia marcadamente creciente que permitió incrementar 36 % el IPCU para descender en los tres años siguientes y volver a crecer en 2016. En los 11 años hubo un desarrollo considerable del potencial competitivo. Profundizar en las causas que motivaron la mejora de la competitividad de la economía en ese período no es objeto de este artículo, aunque es posible comprobar que existe cierta correlación con el comportamiento del contexto externo.

Medir la competitividad de las regiones de un país —también llamada competitividad subnacional— es un ejercicio que se ha vuelto frecuente. La importancia de poner el foco en las regiones refleja el consenso creciente de que son las unidades por excelencia que compiten para atraer inversiones, y es a nivel regional donde el conocimiento circula y se transfiere entre sectores y empresas. Existen diversos índices que comparan la competitividad a nivel de regiones de un mismo país o de regiones de diferentes países. Un ejemplo de este último caso es el Índice Europeo de Competitividad Regional, que mide, con más de 70 indicadores comparables, la capacidad de una región de ofrecer un entorno atractivo y sostenible para que las empresas y los residentes vivan y trabajen.

Como ejemplo de la medición de la competitividad regional dentro de un mismo país, haremos referencia al Índice de Competitividad Departamental

16 Informe de Competitividad Uruguay 2018.

Gráfico 1. Evolución del potencial competitivo en Uruguay



Fuente: Instituto de Competitividad–UCU.

en Uruguay (ICDU), elaborado por el equipo de investigadores del Instituto de Competitividad de la UCU para un estudio de la Academia Nacional de Economía con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.[17]

> El estudio define la competitividad departamental como la capacidad de crear, desarrollar y gestionar eficientemente recursos y capacidades, incrementando en forma sostenida la productividad con el objetivo de aumentar el bienestar de la población.

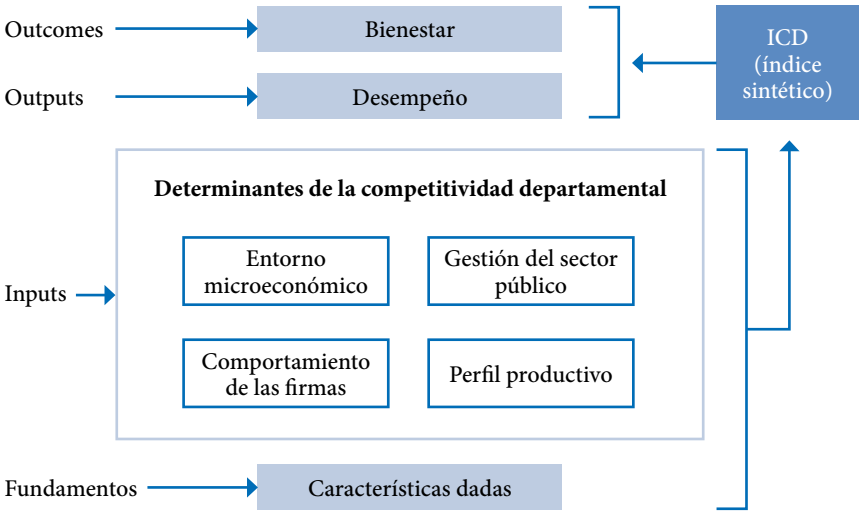
La figura 5 muestra el modelo de competitividad regional utilizado, que también se basa en el modelo teórico de la figura 2B. En este caso se definieron los determinantes de la competitividad en las regiones (departamentos) dentro de un país (Uruguay). Hay aspectos que afectan a todos los departamentos por igual, como la política macroeconómica o las instituciones económicas, políticas o sociales, pero hay otros que difieren de región a región, son propios de cada departamento y pueden ser afectados por la acción de los gobiernos locales.

El modelo integró como determinantes del potencial competitivo departamental las siguientes dimensiones: i) el entorno microeconómico del departamento (capital humano, capital social y relacional, infraestructura y sistema financiero), ii) el comportamiento de las firmas (tejido empresarial, inversiones, innovación), iii) la gestión del sector público local (desempeño del gobierno departamental y las acciones del gobierno nacional en ese territorio) y iv) el perfil productivo (principales actividades, especialización productiva, situación del mercado de trabajo y demografía).

El índice sintético surgido a partir del modelo, denominado ICD, se calculó para el período 2010 a 2015 y los resultados mostraron una adecuada correlación con los indicadores de desempeño y bienestar de cada departamento. A la vez, los 19 departamentos fueron agrupados en regiones según los datos del ICD a partir de un análisis de clúster, y se conformaron cinco regiones con los datos del año 2015. La primera región corresponde al departamento de Montevideo, que muestra el mayor potencial competitivo muy alejado del resto. La segunda región con más potencial de competitividad está integrada por los departamentos del sur del país más cercanos a la capital —Colonia, San José,

17 Horta et al. (2017).

Figura 5. Modelo de competitividad departamental en Uruguay



Fuente: Horta et al. (2017).

Canelones y Maldonado—; la región que le sigue incluye los departamentos del litoral oeste, Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano, a los que se les suman Flores y Rocha; el cuarto grupo en potencial competitivo corresponde a los departamentos del centro del país, Tacuarembó, Durazno, Florida y Lavalleja, y finalmente, la región menos competitiva se integra con los departamentos fronterizos con Brasil, Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres.

Se ha querido mostrar en este punto la aplicabilidad del modelo teórico de competitividad a la situación competitiva de Uruguay y de sus regiones, a los efectos de entender que es posible llegar a determinados consensos sobre la conceptualización de la competitividad que permita generar información útil para la toma de decisiones de políticas públicas o estrategias empresariales y de los demás actores de la sociedad. En definitiva, hay que tener en cuenta que la competitividad se construye.

Reflexiones sobre cómo el contexto de la pandemia del COVID-19 impacta en el marco de competitividad territorial

En este último apartado dejaremos planteadas algunas reflexiones motivadas por la difícil situación que aqueja al mundo entero debido a la pandemia del covid-19, que en un lapso de algo más de nueve meses ya ha dejado a más de 37 millones de personas infectadas y casi 1,1 millones fallecidas a nivel global, con impactos graves en la economía de la mayoría de los países.

Nos preguntamos si este contexto de crisis sanitaria, económica y social nos hace repensar el marco de competitividad que hemos desarrollado en los puntos anteriores, o en qué aspectos hay que poner énfasis cuando hablamos de competitividad en economías y sociedades que están experimentando grandes dificultades a todo nivel.

La evolución del concepto de competitividad planteada pone de relieve dos aspectos muy relacionados: el *proceso* y el *resultado* competitivo. El proceso competitivo implica utilizar todos y cada uno de los factores que un país o región tiene a disposición para desempeñarse, de tal forma que obtenga resul-

tados finales competitivos o, en otras palabras, mayores niveles de bienestar para las personas.

La competitividad implica tomar decisiones en el presente, con la información y la historia del pasado, y con la mirada puesta en el futuro. Esas decisiones implican elegir qué se hace y qué no; qué se fomenta y qué no; qué objetivos se buscan y cuáles no. También implica decidir qué se hace con los resultados que se obtienen, cómo y a quiénes se destinan esos resultados, qué parte se reinvierte para obtener mayor bienestar. Competitividad no implica solo crecer, sino crecer con equidad. Implica aumentar el bienestar del conjunto de la sociedad y eso siempre implica decisiones.[18]

Frente a la crisis actual, con consecuencias no solo en el corto sino también en el mediano y largo plazo, se vuelven muy relevantes los interrogantes planteados. La prioridad a nivel macroeconómico ha dejado de ser el logro de equilibrios fiscales, la pandemia ha puesto de relieve la importancia del rol del Estado con políticas fiscales activas para apoyar a sectores vulnerables de la población y la reactivación de diversos sectores de la actividad económica, sabiendo que se generarán niveles mayores de endeudamiento. Como contracara a esta acción activa del Estado, debe existir una decisión comprometida de hacer más eficiente el gasto público, racionalizando el gasto improductivo y direccionando hacia el gasto social.

A nivel microeconómico resulta clave tomar acciones para que el entorno de los negocios sea proclive a la inversión, con mayor generación de empleo, con un impulso a la asociatividad empresarial. Uno de los aspectos más destacados en estos meses de crisis ha sido el surgimiento de la solidaridad en diferentes niveles de la sociedad. Esto, llevado al tejido empresarial y de los negocios, tiene que mostrar la importancia de la asociatividad entre empresas, que cooperan para lograr mayores niveles de competitividad. En este sentido, resulta muy interesante el análisis realizado por Albertoni en su tesis doctoral sobre el impacto de las redes en las estrategias empresariales.

Una competitividad basada en el logro de mayores niveles de bienestar pone de manifiesto que, aunque sea necesario competir en el mercado, la cooperación es clave para superar dificultades y situaciones de crisis como la que estamos viviendo en este 2020. También, esta crisis desafía a las sociedades a definir cuál es el bienestar al que aspiran. Las dificultades económicas sacan a la luz inequidades que en tiempos de bonanza pasan más inadvertidas.

Referencias

Aiginger, K. (2006). Competitiveness: from a dangerous obsession to a welfare creating ability with positive externalities. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 6(2), 161-177.

Aiginger, K., y M. Firgo (2015). Regional competitiveness under new perspectives. Recuperado de: ‹https://ideas.repec.org/b/wfo/wstudy/58501.html ›

Aiginger, K., y M. Firgo (2017). Regional competitiveness: connecting an old concept with new goals. En R. Huggins y P. Thompson (eds.), *Handbook of Regions and Competitiveness: Contemporary Theories and Perspectives on Economic Development* (155-191). Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.

Aiginger, K., y J. Vogel (2015). Competitiveness: from a misleading concept to a strategy supporting Beyond GDP goals. *Competitiveness Review*, 25(5), 497-523.

18 Camacho y Horta (2019).

Aiginger, K., S. Bärenthaler-Sieber y J. Vogel (2013). *Competitiveness under new perspectives*. Recuperado de: ‹http://www.oecd.org/eco/Competitiveness-under-New-Perspectives.pdf ›

Albertoni, N. (2020). *La preferencia de política comercial y la estrategia de internacionalización de la empresa exportadora uruguaya*. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas.

Albertoni, N., y C. Wise (2020). International Trade Norms in the Age of Covid-19 Nationalism on the Rise? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 1-26.

Camacho, M. (2020). *Competitividad, bienestar y ciudades: Una aproximación a la medición del potencial competitivo urbano*. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica Argentina.

Camacho, M. y R. Horta (2019). Competitividad y bienestar. Una mirada desde Uruguay. En *Beyondcompetitiveness Blog*, 12/09/2019, Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad.

Camacho, M., y R. Horta (2020). Metodologías para la construcción de índices compuestos. Working Paper 1/2020. Departamento de Administración y Finanzas. Universidad Católica del Uruguay. ISSN: 2697-2875.

Delgado, M., C. Ketels, M. Porter y S. Stern (2012). The determinants of national competitiveness. *NBER Working Paper*, n.º 18249.

Horta, R., y M. Camacho (2014). Uruguay: a Road of Opportunities. En M. Porter y S. Stern. Social Progress Index, Social Progress Imperative, p. 74.

Horta, R., M. Camacho y L. Silveira (2017). *Indicadores de competitividad departamental en Uruguay* (Instituto de Competitividad Ed.): Agencia Nacional de Economía.

Huggins, R., H. Izushi y P. Thompson (2013). Regional competitiveness: theories and methodologies for empirical analysis. J*ournal of Centrum Cathedra: The Business and Economics Research Journal*, 6(2), 155-172.

Instituto de Competitividad (2018). Informe de Competitividad Uruguay 2018. Universidad Católica del Uruguay.

Ketels, C. (2016). Review of competitiveness frameworks. A*n analysis conducted for the Irish National Competitiveness Council*. National Competitiveness Council, Dublín, Irlanda.

Krugman, P. (1994). Competitiveness: a dangerous obsession. F*oreign Affairs*, 28-44.

OCDE (1994). Framework conditions for industrial competitiveness: the OECD Industry Committee Project, DSTI/JND n.º 4.

Porter, M. (1990). The competitive advantage of nations. H*arvard Business Review*, 68(2), 73-93.

Porter, M. (2013). Microeconomics of competitiveness. H*arvard Business School*.

La competitividad desde la mirada de la inserción internacional de Uruguay

Nicolás Albertoni

Introducción

Este capítulo profundiza en tres aspectos vinculados al contexto internacional actual y los desafíos que se presentan para la competitividad del país. En primer lugar, a partir de una encuesta realizada a exportadores uruguayos durante 2019, este trabajo pone foco en la percepción del sector exportador sobre aspectos relativos a la competitividad (costos, calidad, imagen, tecnología). Por otra parte, también se analiza el nivel de incertidumbre del sector exportador uruguayo previo a la pandemia de covid-19. Tal como se muestra en este trabajo, los niveles de incertidumbre prepandemia del empresariado uruguayo ya eran importantes. Segundo, el capítulo se concentra en los desafíos de la inserción internacional del país y en la percepción del sector exportador uruguayo sobre esta temática. Finalmente, tomando como base la opinión de los exportadores encuestados y el análisis sobre la inserción del país, se concluye con algunas propuestas concretas sobre la temática analizada.[19]

La encuesta en la que se basa este trabajo fue contestada durante el primer semestre de 2019 por 43 empresas exportadoras uruguayas, que, en su conjunto, representan cerca del 40 % del valor total exportado por el país entre 2015 y 2017, lo que hace a este grupo de empresas un marco interesante de análisis dada su alta representatividad en términos de valor exportado.[20]

19 Este capítulo toma y expande trabajos previos del autor, tales como Albertoni (2019, 2020a y 2020c).

20 La encuesta toma como universo de análisis las principales 200 firmas exportadoras del país entre 2015-2017 que, en su conjunto, representan el 90 % del total exportado por el

Se realizó en el marco de un trabajo de tesis doctoral en administración de empresas.[21]

Dicha encuesta incluye varios temas, entre los que se encontraba el nivel de incertidumbre con respecto a los mercados internacionales, la percepción sobre la competitividad de la empresa y la inserción internacional del país.[22]

Sobre la percepción del sector exportador uruguayo acerca de la competitividad y su nivel de incertidumbre con respecto a los mercados internacionales

Sobre la percepción de la capacidad competitiva de la empresa exportadora uruguaya

Una de las preguntas inquiría sobre la percepción de la competitividad de la firma. Para esto, se consultó sobre la visión en relación con el precio, la calidad, la imagen de marca y la tecnología de la empresa. Concretamente, la pregunta busca entender cuán competitivo es el principal producto de exportación en comparación con sus principales competidores nacionales e internacionales en precio, calidad, imagen de marca y tecnología (1 significa *Muy poco competitivo* y 5 *Muy competitivo*).

Como se observa en los siguientes gráficos, al momento de realizarse la encuesta, existe una buena percepción general principalmente en calidad y marca, mientras que existe una mayor dispersión en precio y tecnología. Por ejemplo, 19 empresas señalan tener un nivel alto (5) y 21 medio alto (4) en cuanto a la percepción de calidad. Algo similar sucede con el caso de la percepción relacionada con la imagen de marca: 17 empresas señalan tener un nivel medio alto (4) y 12 un nivel alto (5) de percepción. Donde parece existir una mayor distribución de respuestas obtenidas es en la percepción de precio y tecnología: en precio se observa casi una distribución normal, con una mayor concentración de respuestas en el nivel medio bajo (3) de competitividad precio. Y en tecnología se da una mayor concentración de respuestas en el nivel medio bajo (3) y alto (5). Asimismo, en este último indicador se dio un nivel alto de respuestas (14) de «no aplica» por ser exportadoras con casi nulo uso de tecnología.

En términos generales, los datos coinciden con la realidad general del país, en la que diversos actores económicos y políticos parecen concordar con que Uruguay tiene altos costos (altos impuestos, bajo desarrollo de la infraestructura y costos de entrada a mercados internacionales) que afectan el precio final del producto exportado, lo que es uno de los grandes desafíos del sector exportador para competir internacionalmente. Por otra parte, tal como veremos seguidamente, la visión de altos precios puede explicarse también por la baja inserción internacional del Uruguay, lo que le implica pagar altos aranceles en los mercados de destino, lo que impacta en el precio final del producto.[23]

---

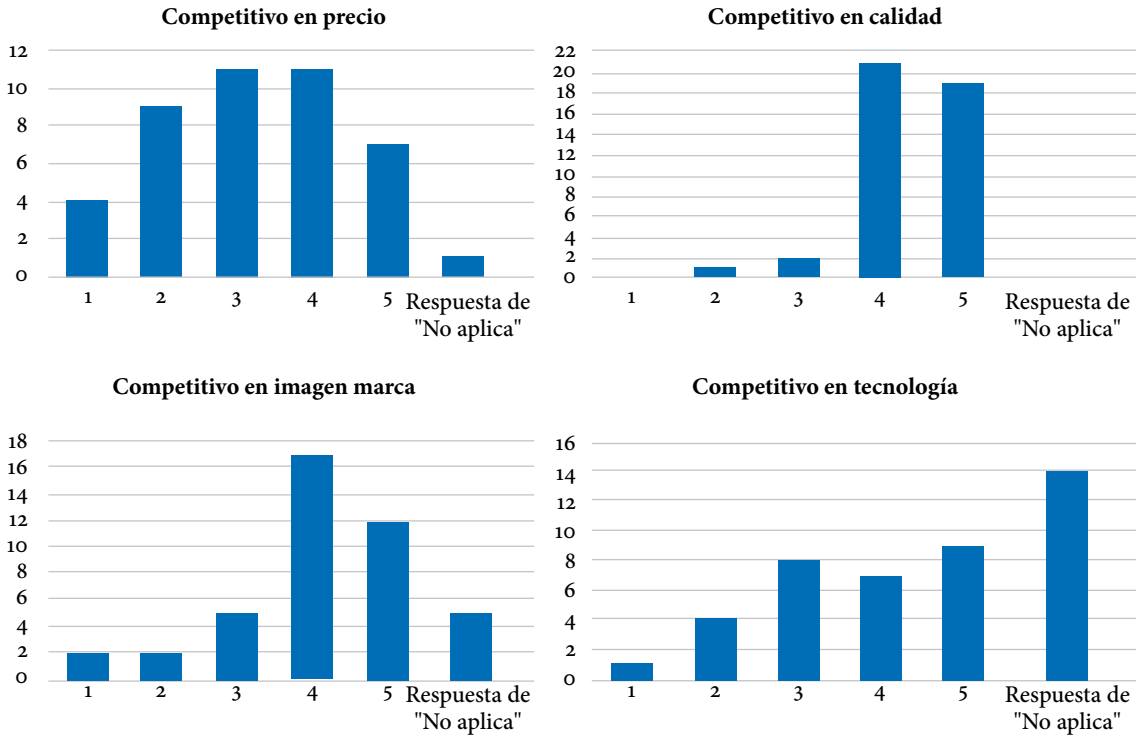
país. Dentro de este universo se encuestó a 43 empresas exportadoras de diferentes caracterices en tamaño, sector y experiencia exportadora. Ver en anexo una descripción detallada sobre la metodología, el diseño de la encuesta y la definición del cuestionario.

21 Albertoni (2020).

22 Por más información sobre el trabajo completo para el que se realizó esta encuesta y en la que se basa este capítulo, ver Albertoni (2020a).

23 Estudios recientes muestran que, en los últimos años, Uruguay ha debido pagar entre 250 millones y 300 millones de dólares de aranceles. Por ejemplo, en 2016 el valor total de los aranceles pagados por Uruguay ascendió a 250,5 millones de dólares. Por más informa-

Gráfico 1. Percepción de capacidades competitivas de la empresa en precio, calidad, imagen de marca y tecnología



Nota: 1 = «Muy poco competitivo»; 5 = «Muy competitivo».
Fuente: elaboración propia a partir de respuestas obtenidas en la encuesta.

Sobre la incertidumbre del exportador con respecto al mercado internacional

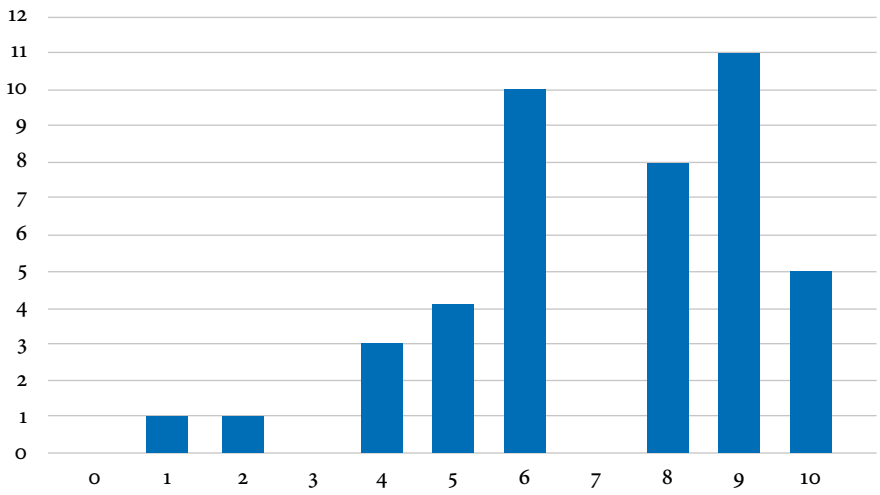
Otra sección de la encuesta profundiza en la percepción de la firma sobre factores externos internacionales. Concretamente se consultó al empresario sobre su nivel de incertidumbre general con respecto al mercado internacional. Esta tiene como posibilidad de respuesta un rango entre 0 y 10 en el que 0 significa *incertidumbre nula* y 10 *mucha incertidumbre*, lo que crea una variable de tipo ordinal de 0 a 10.

Al tomar los datos obtenidos para esta primera pregunta, se observa en los gráficos 2 y 3 que, en general, existe una importante concentración en niveles medios-altos de incertidumbre, es decir de un nivel 6 en adelante. Esto va en línea con una de las motivaciones generales de este estudio de investigación, que analiza el comportamiento de las empresas exportadoras en contextos de alta incertidumbre. Como han mostrado estudios sobre este tema, como por ejemplo el de Handley y Limao (2015), la incertidumbre puede afectar significativamente a las empresas a través de sus decisiones de inversión y venta internacionales.

Concretamente, si se toman aquellas empresas cuya respuesta fue un nivel de incertidumbre de 6 o más, el gráfico 3 muestra que el 80 % se ubica en dicho rango. Mientras que solo el 20 % dice contar con niveles bajos de incertidumbre.

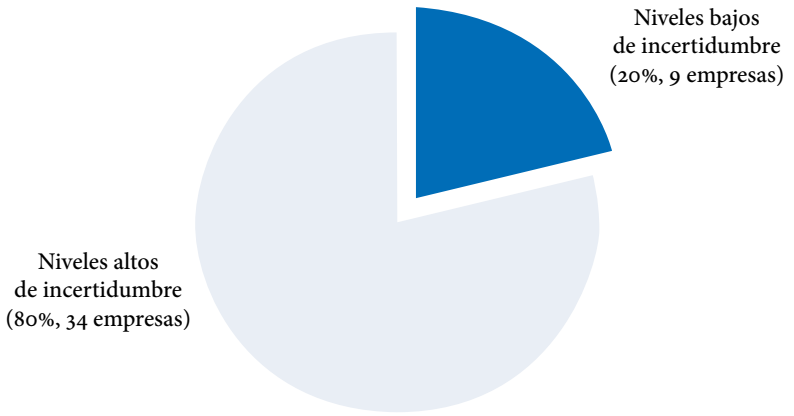
ción, ver: Uruguay XXI, <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/>.

Gráfico 2. Nivel de incertidumbre actual con respecto al mercado internacional



Nota: 0 = No tengo incertidumbre, 10 = Mucha incertidumbre.
Fuente: elaboración propia a partir de respuestas obtenidas en la encuesta.

Gráfico 3. Nivel de incertidumbre actual con respecto al mercado internacional (binario)



Nota: De 0 a 5 se consideran niveles bajos de incertidumbre, 6 a 10 = niveles altos de incertidumbre. Fuente: elaboración propia a partir de respuestas obtenidas en la encuesta.

Finalmente, de este primer apartado se desprende que, si bien en áreas como la calidad de los productos y la tecnológica parece existir cierta confianza de la empresa al buscar competir nacional e internacionalmente, en aspectos relativos a los costos y precios del producto se presentan visiones más diversas. Por otra parte, la incertidumbre del sector exportador uruguayo antes de la pandemia era alta. Es importante resaltar este último punto, ya que una conclusión errónea que puede surgir tras la pandemia de covid-19 es que la incertidumbre y los desafíos económicos que vendrán tienen como principal razón la pandemia, cuando los datos de las empresas encuestadas muestran que el nivel de incertidumbre ya era muy alto antes de esta. En este contexto aparecen diversos desafíos para mejorar la competitividad del país. Uno de ellos es una estrategia clara de inserción internacional, aspecto en el que se profundiza en el siguiente aparatado.

Reflexiones y propuestas relativas a la inserción internacional del Uruguay

La historia y la forma en que se constituye la inserción internacional de un país no solo impactan en su economía, sino también en las decisiones de largo plazo relacionadas con su desarrollo. Estudios de casos de países que han alcanzado el desarrollo económico han mostrado la relación que existe entre la apertura internacional y el desarrollo económico y social de un país.[24] Uruguay, como país con economía pequeña con relación a mercados, tiene una alta dependencia del comercio internacional. Por tanto, no escapa a la necesidad de contar con una estrategia de inserción para ver en los mercados internacionales oportunidades más que amenazas.[25]

Methol Ferré (1971) señala que la vida internacional del Uruguay como Estado tiene dos etapas: la primera transcurre desde la época artiguista hasta el final de la guerra de la Triple Alianza (entre 1864 y 1870), la época del *Uruguay internacional*, cuando el austral Estado uruguayo tenía un contacto de inmensa relevancia política con sus vecinos inmediatos (Argentina, Brasil y Paraguay). En esta primera etapa se ve la fluidez de las relaciones internacionales entre Uruguay y sus vecinos de la región.

La segunda etapa se basa en el desarrollo que generó el modelo agroexportador del Cono Sur, lo que impulsó un desarrollo hacia afuera de los países de la región, como Brasil, Argentina y Uruguay. Este período materializó en bienestar social los resultados que comenzaba a generar aquel Uruguay internacional, un bienestar que —tal como recuerda Methol Ferré— fue comparable al de las naciones europeas. A esta segunda etapa de la geopolítica uruguaya —que se extiende desde la primera hasta la segunda guerra mundial — la denomina la del *Uruguay nacional*, Uruguay que ya no solo consolidaba su inserción en el mundo, sino que comenzaba a pensar en cómo avanzar nacionalmente en su desarrollo como país. Posteriormente, Methol Ferré subraya que en ese Uruguay que construía su identidad nacional, Inglaterra abrió un campo neutralizado en la boca del Río de la Plata, con el objetivo de desarticular la cuenca y evitar su control por parte de cualquier centro de poder latinoamericano en el hemisferio sur capaz de resistir y desarrollarse. En ese contexto geopolítico, Uruguay —recuerda Methol Ferré— le aseguraba al poder imperial el desmembramiento de la zona óptima de América del Sur. Aquel Uruguay fue el que lograría ser el *Welfare State en América Latina*, basado en un excedente suficiente como para subsidiar a la mayoría de la población, sin que esto afectara las bases del sistema que determinaba el control de la producción por los terratenientes, ligada a la exportación.[26] Pero aquel Uruguay no fue cualquier *Welfare State*, era uno con pies de barro, pasto, pezuñas y sin industrias, describe Methol Ferré.

La inserción de Uruguay, para muchos intelectuales del siglo xx—como Methol Ferré—, enfatizó la relevancia geopolítica de la región, lo que resulta lógico desde el punto de vista de las relaciones internacionales: Uruguay difícilmente se entendería sin su cercanía política y económica con Argentina y Brasil.

Por otra parte, el embajador Juan José Arteaga (2007) subraya que hay tres imaginarios histórico-culturales de la inserción internacional de Uruguay: el latinoamericanista, el rioplatense y el universalista. Concretamente, dice que la inserción internacional de Uruguay no está solo determinada por el «aspecto

24 Frank (1968).
25 Este capítulo recoge y actualiza reflexiones publicadas por el autor en Albertoni (2019).
26 Methol Ferré (1971).

económico-comercial», sino que debe reflexionarse también desde la «dimensión política, social y cultural».[27] Entrevistado para este proyecto de investigación llevado a cabo en la tesis doctoral; Arteaga, historiador y embajador uruguayo de carrera, señala:

> En los últimos años el Uruguay ha oscilado entre uno y otro «imaginario», aunque ha privilegiado en los hechos la opción rioplatense que se encarna en el Mercosur. Y lo ha hecho dirigido más por decisión política a partir de 2005 que por la opción económica-comercial. Si a la política se le hubiera sumado la dimensión social y cultural, el camino era la integración latinoamericana pero ese camino por la diversidad de sus miembros fue sustituido por los procesos de integración regional como la CAN y el Mercosur. El Uruguay defendió por mucho tiempo la idea del regionalismo abierto, pero Argentina y Brasil llevaron al actual fracaso del Mercosur con sus medidas proteccionistas. Este error de visión no ha hecho otra cosa que demorar el necesario proceso de inserción de Uruguay en el mercado mundial.[28]

Las nuevas dinámicas de la integración global y el actual contexto internacional de pandemia que acentúa los desafíos ya existentes en la economía internacional terminan por hacer casi evidente que hoy Uruguay se encuentra en una nueva etapa para repensar su inserción en el mundo, que, sin darle la espalda a la región, le permita proyectar sus propios objetivos nacionales sin la necesidad de esperar a que sus vecinos tomen la iniciativa.

La historia de inserción internacional de Uruguay no solo marca las bases estructurales de la posición económica y política del país, sino que también puede transformarse en un insumo clave para que, basándose en ellas, se trace una estrategia moderna de inserción adaptada a la nueva realidad global. Sobre este aprendizaje de la historia, Arteaga subraya:

> Por su dimensión demográfica y económica, el Uruguay es un «tomador» no solo de precios sino también de políticas. El ingreso al Mercosur lo convirtió en prisionero del sistema regenteado por los dos socios grandes. Fue algo no previsto, pero si se estudiara mejor la historia de Brasil no nos hubiera resultado extraño. La historia de la política exterior de Uruguay nos enseña las debilidades y fortalezas del país. Una de sus principales fortalezas es su apego al derecho internacional y a los acuerdos pactados. Eso lo hizo un país serio y confiable. Sin embargo, en el Mercosur eso no fue suficiente. En algún momento, Uruguay se sintió avasallado, lo que le permitió desarrollar una gran capacidad de resistencia. El hecho es que Uruguay está llegando muy tarde a encauzar su necesario proceso de inserción comercial y hoy día se encuentra muy solo en la región latinoamericana o sudamericana. El pasado nos enseña que hay que tejer nuevas relaciones cuanto antes sea por el camino bilateral o multilateral.[29]

Dado el objetivo —aún no concretado— del Mercosur de ser una unión aduanera, hoy el bloque comercial es el principal marco institucional desde el cual Uruguay realiza su inserción internacional. Este bloque, integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, se forma en marzo de 1991 a través del Tratado de Asunción. Aquel paso tuvo el respaldo de todos los partidos en Uru-

27 Arteaga (2007).
28 Entrevista realizada por el autor al embajador Juan José Arteaga en diciembre de 2018.
29 Ídem.

guay.[30] El Tratado de Asunción se proponía crear una zona de libre comercio para diciembre de 1994 y así dar paso a la creación de una unión aduanera al poco tiempo, lo que suponía, por tanto, contar con un arancel externo común y una política comercial externa común. A casi treinta años de su fundación, ninguno de estos propósitos comerciales y económicos fue alcanzado plenamente. En paralelo, se fueron sumando países a la lista de miembros plenos del bloque. En 2012 se incorporó Venezuela mientras Paraguay —miembro fundador— estaba suspendido.[31] Bolivia se encuentra desde hace algunos años en proceso de adhesión al bloque. En otras palabras, hoy Mercosur es un «tren» sin un rumbo comercial claro, pero que en el camino sigue sumando pasajeros.

A 30 años de su fundación, el bloque comercial está en crisis y ante los enormes desafíos políticos y económicos provocados por la pandemia es necesario actualizarlo y fortalecerlo: la mejor vía para enfrentar la situación será hacerlo de manera regional. Tras la pandemia, los mecanismos de integración podrían transformarse en espacios centrales para un mundo que necesitará como nunca de coordinación y diálogos permanentes.[32]

En los últimos años, se ha abierto un debate importante entre miembros del Mercosur sobre cuál debe ser el futuro del bloque. Al ser este debate un aspecto central en la competitividad del país, los siguientes apartados se concentran en dos aspectos. Primero, analizar cuál es la percepción de las empresas exportadoras uruguayas encuestadas para este trabajo sobre la inserción internacional. Finalmente, se presenta una serie de propuestas relativas a esta temática de relevancia en la competitividad del país.

Sobre la percepción de los exportadores acerca de la inserción del país

Como se mencionó, se preguntó a los exportadores encuestados acerca de su percepción sobre la inserción internacional del país. Dicha pregunta brindó primero un contexto de forma que se entendiera su foco especifico (Rossi et al., 2013). La frase utilizada con ese propósito fue la siguiente:

> Si Uruguay siguiera una inserción internacional más aperturista, su empresa podría tener mejor acceso a un mayor número de mercados internacionales. Al mismo tiempo, su empresa también deberá competir en el mercado local con empresas internacionales. Considerando estos dos aspectos mencionados, ¿se considera usted a favor o en contra de que Uruguay siga una inserción internacional más aperturista?

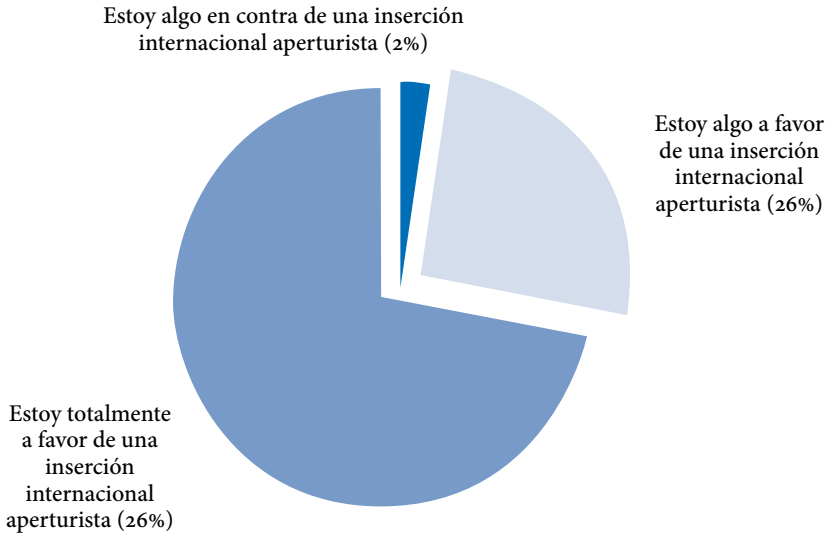
De esta forma se muestra al empresario los posibles puntos *a favor* y *en contra* de la apertura internacional.

Las posibles respuestas a esta pregunta fueron cuatro:

1. Estoy TOTALMENTE EN CONTRA de una inserción internacional aperturista.
2. Estoy ALGO EN CONTRA de una inserción internacional aperturista.
3. Estoy ALGO A FAVOR de una inserción internacional aperturista.
4. Estoy TOTALMENTE A FAVOR de una inserción internacional aperturista.

30 Quijano (2014).
31 Véase Albertoni (2012).
32 Ver análisis completo sobre este punto en Albertoni (2020b).

Gráfico 4. Percepción acerca de la inserción internacional del país



Fuente: elaboración propia a partir de respuestas obtenidas en la encuesta.

Como muestra el gráfico 4, el 2 % de los encuestados contestó que estaba *algo en contra* de una inserción internacional aperturista, 26 % (11 empresas) dijo estar *algo a favor* y 72 % (31 empresas) que estaba *totalmente a favor* de una inserción internacional aperturista. Ninguna de las empresas encuestadas señaló estar *totalmente en contra* de una inserción internacional aperturista. Esto muestra la fuerte preferencia aperturista que existe en el sector exportador del país.

Tomando estas cuatro opciones de respuesta antes planteadas, se elaboró también una variable binaria considerando aquellas empresas que están *totalmente a favor* de una inserción aperturista en contraposición con el resto de las opciones posibles de respuesta. Como se puede advertir de la gráfica anterior, 31 empresas se muestran como muy aperturistas y 12 en el resto de las opciones.

Por otra parte, la pregunta acerca de la percepción sobre la inserción internacional del país también plantea la opción de que el encuestado agregue un comentario para elaborar más su respuesta. El siguiente cuadro muestra algunos de estos comentarios, los cuales pueden aportar más elementos para el análisis de los resultados de esta investigación. Se removió parte del texto en algunos casos, ya que podría haberse inferido qué empresa brindó el comentario.

Cuadro 1. Comentarios complementarios a la respuesta sobre percepción de la inserción internacional del país

«Uruguay actualmente es muy poco competitivo a nivel internacional. *Necesitamos nuevos* mercados *con menos cuotas y menos aranceles*. La calidad es adecuada a lo que se requiere, pero debemos mejorar las condiciones de acceso. No podemos abrirnos libremente porque somos muy vulnerables por costos. [El sector en el que opera la empresa…] en el mundo, exporta muchos excedentes […] *Pequeñas porciones del mercado internacional pueden destruir nuestro pequeño mercado.*»
«Disminución de aranceles de importación [en Uruguay] podrá mejor nuestro valor FOB.»
«[El sector en el que opera la empresa] *casi no tiene trabas arancelarias en el mundo*.»
«Hay un gran contraste entre el acceso sanitario y el acceso comercial que tiene Uruguay. Sanitariamente accedemos a los mejores mercados, pero comercialmente lo hacemos muy mal, sin preferencias, altos aranceles y con competidores (Australia y NZ principalmente) accediendo de forma preferencial.»
«Como empresa multinacional dedicada […], Uruguay es uno de los mercados más chicos donde tenemos presencia y operamos. Por otro lado, nuestras exportaciones […] han sido a China, por tanto no juga muy a favor a nivel de nuestra estrategia comercial. Eventualmente, Uruguay va a tener que recurrir a otros mercados para colocar sus productos, por eso *entendemos que es fundamental una apertura comercial y de levantar las barreras comerciales*, arancelarias y fitosanitarias con otros países para que, una vez que el negocio exista, se pueda realizar.»
«*Necesitamos* más mercados y *mejor acceso a los mercados existentes*.»
«Nosotros importamos, procesamos y exportamos, por eso *necesitamos un comercio abierto*.»
«[En el sector en el que opera la empresa] … siempre competimos con empresas internacionales, por lo cual si Uruguay siguiera *una inserción internacional más aperturista no afectaría directamente a [la empresa]*. Es más, considero que, *al tener un mayor mercado, más debemos trabajar para destacarnos en lo que hacemos*.»

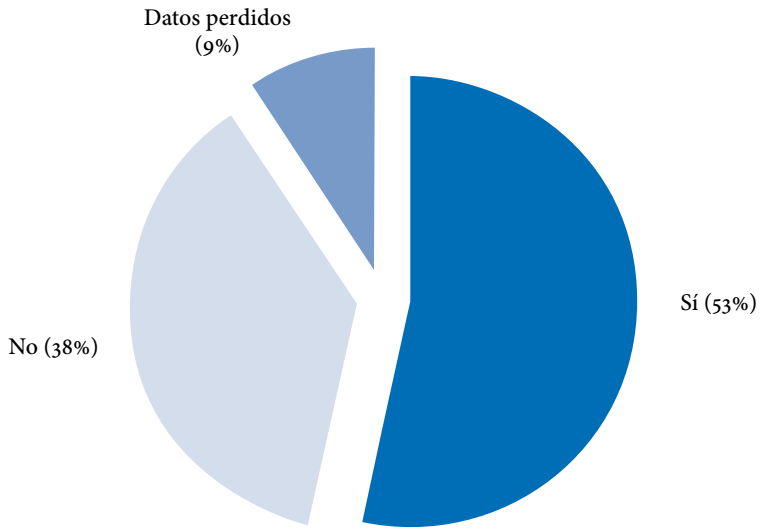
Fuente: elaboración propia a partir de respuestas obtenidas en la encuesta.

Del cuadro anterior se desprende, en primer lugar, la percepción clara de parte de los empresarios de la falta de un mayor y mejor acceso a mercados internacionales. Por otra parte, se observa que se percibe la inserción internacional como uno de los grandes desafíos del país en general. Otra pregunta relacionada con la percepción de apertura internacional se concentra en darle un escenario concreto al exportador para elaborar su repuesta, y pone el ejemplo del Mercosur. Esta pregunta también se presenta con una introducción que brinda un contexto al encuestado:

> Desde el año 1991, Uruguay forma parte del Mercosur. La pertenencia a este bloque le ha permitido al país contar con un mejor acceso a los mercados que lo integran, entre otros beneficios económicos y geopolíticos. Así mismo, los diferentes intereses de los países del Mercosur y la imposibilidad de poder negociar bilateralmente han hecho que los acuerdos comerciales con los que hoy cuenta Uruguay sean muy escasos en comparación con otros países similares.
>
> Considerando las oportunidades y amenazas relacionadas al Mercosur, ¿está usted de acuerdo con que Uruguay analice retirarse del bloque y seguir un camino bilateral de inserción comercial?
>
> Sí ___ No ___

Tal como muestra el gráfico 5, el 53 % (23 empresas) de los encuestados señala que está de acuerdo con que Uruguay analice retirarse del bloque y siga un camino bilateral de inserción comercial; 38 % (16 empresas) dice que no está

Gráfico 5. Sobre la posibilidad de que Uruguay analice retirarse del Mercosur



Fuente: elaboración propia a partir de respuestas obtenidas en la encuesta.

de acuerdo y el restante 9 % no contestó. En línea con las recomendaciones de algunos estudios sobre el diseño de encuestas,[33] esta pregunta sobre Mercosur sirve como control y para confirmar que el encuestado haya comprendido el sentido de la pregunta general sobre la percepción de apertura.

También se brindó la oportunidad al encuestado de agregar a su respuesta comentarios complementarios. El cuadro 2 resume algunos de ellos. En general, se puede percibir el claro descontento con el bloque, pero al mismo tiempo la confirmación de que sigue siendo un destino importante para Uruguay.

Conclusiones y propuestas relativas a la inserción internacional para mejorar la competitividad del país

Del análisis sobre percepciones de la competitividad y la inserción del país presentados en este capítulo se desprende que el empresariado uruguayo ve pertinente la necesidad de pensar seriamente una estrategia de inserción internacional más dinámica y proactiva, es decir que Uruguay salga a buscar acuerdos comerciales y no esperar a que se lo invite a negociar.[34] Concretamente, parece oportuno que Uruguay sea mucho más dinámico y estratégico en materia de inserción internacional en comparación con como lo ha sido en estos últimos años. Si cada debate que surja para un nuevo acuerdo —sea bilateral o como bloque—, Uruguay va a estar dos años debatiendo políticamente en el parlamento —como lo hizo para la profundización del acuerdo con Chile—, Argentina, y Brasil podrían dejarlo en una desventaja relativa si avanzan más rápido. Es decir, el desafío será perder menos tiempo en el debate y dedicar más tiempo a la concreción de mecanismos para que aquellas empresas que tengan que enfrentar una mayor competencia global sean potenciadas por el

33 Rossi et al. (2013).
34 Las propuestas planteadas en esta sección se basan en Albertoni (2020c).

Cuadro 2. Comentarios complementarios a la respuesta sobre la posibilidad de que Uruguay analice retirarse del bloque y siga un camino bilateral de inserción comercial

«Como empresa, hemos hecho negocios con Brasil contando con un beneficio arancelario que nos daba al formar parte del bloque. Días atrás, Brasil ha vuelto a romper este acuerdo comprando [el producto de exportación de la empresa] al mercado americano. No tengo claro hoy qué es lo mejor ni si una cosa impide la otra. *Hoy creo que tanto Brasil, Argentina al igual que Uruguay con China están buscando reforzar relaciones bilaterales sin que se salga del Mercosur*.»
«En el rubro [en el que opera la empresa], Paraguay, Argentina y Brasil son autosuficientes y competidores en el mercado internacional, pero *en un contexto tan difícil en lo que concierne a variantes climáticas*, cualquier disminución de la producción regional por sequía nos permitirá ingresar sin aranceles a estos países.»
«Puede seguir caminos bilaterales, pero *sería una locura salirse del Mercosur* al mismo tiempo.»
«*Lo ideal sería seguir en el Mercosur pero que el mismo permita que Uruguay realice acuerdos bilaterales* de forma independiente (Algo similar a lo que es Chile).»
«*No estoy segura de que sea la mejor opción, porque bloques como la UE prefieren comerciar con Mercosur* a que hacerlo con Uruguay, porque Brasil y Argentina son economías enormes, pero a la vez arrastramos todas sus catástrofes políticas, que creo a Uruguay no lo beneficia en nada.»

Fuente: elaboración propia a partir de respuestas obtenidas en la encuesta.

gobierno para ser más competitivas en el ámbito internacional. Sin embargo, en ningún escenario estas consideraciones deberían limitar la posibilidad de que los países exploren mecanismos que faciliten una mayor apertura comercial. En estas últimas décadas, en particular, la tendencia de las negociaciones comerciales —en un mundo con aranceles promedio relativamente bajos— ha demostrado que el gran desafío de los países en este campo no se relaciona con la escala económica, sino con el tiempo que demoran en concretar sus políticas.[35] Para Uruguay, por ejemplo, no contar con una estrategia especifica de negociación e inserción puede resultar muy caro y una oportunidad para que Argentina, Brasil, y Paraguay avancen a un ritmo más veloz. En otras palabras, si Uruguay tuviera una estrategia dinámica de inserción, sería cuestión de diseñar un plan proactivo para buscar mercados complementarios a su estructura económica —como lo hicieron Perú,[36] Costa Rica[37] y Chile[38] en las últimas décadas—. No es el caso de Uruguay, ya que los acuerdos, tanto en el marco del Mercosur como en intentos de negociaciones bilaterales, no se han concretado o han pasado años para ratificarlos.

Asimismo, en la actualidad parece existir un consenso sobre la necesidad de contar con una inserción internacional más dinámica y flexible. Para eso es clave modernizar el Mercosur. En marzo de 2019, por ejemplo, 13 precan-

35 Según datos del Banco Mundial, el arancel promedio global considerando todos los productos, en 2017 era de 2.59 %. Ver: Banco Mundial, *Tariff rate, applied, weighted mean, all products (%)*: <https:// data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS> (Último acceso, febrero 2019).

36 SICE, Acuerdos comerciales de Perú. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/ctyindex/PER/PERagreements_s.asp>.

37 SICE, Acuerdos comerciales de Costa Rica. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/ctyindex/CRI/CRIagreements_s.asp>.

38 SICE, Acuerdos comerciales de Chile. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/ctyindex/CHL/CHLagreements_s.asp>.

didatos de los partidos políticos del país participaron de un foro en el marco de la Expoactiva, una de las mayores ferias de agricultura de Uruguay. En dicha instancia, 12 de los 13 precandidatos a la Presidencia presentes (de seis partidos políticos) se pronunciaron a favor de que Uruguay cuente con una inserción internacional más dinámica que la que tiene hoy.[39] La pregunta que surge habitualmente es cómo iniciar este proceso de modernización.

Un primer paso de este proceso de modernización podría ser que los miembros firmaran un acuerdo que ratificara la consolidación y profundización de la zona de libre comercio ya existente, lo que daría certeza a todos los actores económicos de que los beneficios regionales no estarán jamás en duda. Esta consolidación debe estar en el papel y no en las palabras, de forma tal que asegure claridad y transparencia. Cumplido este primer paso, debería prepararse la plataforma institucional para fomentar un mayor dinamismo del bloque a través de acuerdos internacionales, ya sea mediante acuerdos bilaterales de sus miembros o acuerdos que decidan negociar en conjunto.

En cuanto a las negociaciones en conjunto, es decir a los acuerdos que los miembros negocian como bloque, una gran traba de estos últimos años no ha estado solo en la firma de los acuerdos, sino principalmente en su ratificación. Es decir, después que son firmados por los gobiernos, han pasado varios años en el debate parlamentario para ser ratificados. Esto complica mucho los procesos. Un paso concreto para la flexibilización en este sentido sería el que se consideró en el texto del Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP, antes TPP), firmado por 11 países, en el que se establece que el acuerdo entrará en vigor «60 días después de la fecha en que al menos seis o el 50 por ciento del número de signatarios de este Acuerdo lo haya ratificado» (artículo 3 del CPTPP).[40] Un mecanismo similar, pero aplicado al Mercosur, establecería que los acuerdos quedaran ratificados cuando dos miembros —uno siempre debería ser uno de los dos países con economías más pequeñas del bloque— lo ratificaran. Esto implicaría que el acuerdo fuera efectivo con mayor celeridad en todos los países.

En cuanto a los avances bilaterales o en subgrupos de negociación, cada país debería tener la libertad de avanzar en acuerdos con países que sean de su interés. Para asegurar un marco equilibrado y transparente podría considerarse, por ejemplo, el capítulo 32 del nuevo acuerdo comercial entre Estados Unidos, México y Canadá (USMCA),[41] que establece que si uno de los tres socios considera un acuerdo comercial con un tercer país externo al bloque deberá comunicarlo a los socios tres meses antes de iniciar las negociaciones. Concretamente, esta cláusula habla de avisar al resto de los miembros cuando la negociación es con economías de *no mercado*. Por eso se la ha definido en varias oportunidades como la *cláusula China*, con la que Estados Unidos compromete a sus principales socios (quienes aún no tienen un acuerdo comercial con China) para que avisen antes de comenzar a negociar con el país asiático. Aunque esta cláusula fue muy criticada en el contexto de las renegociaciones del TLCAN como limitante de la soberanía de los países miembros, es inmensamente más benévola y flexible que la existente en el Mercosur a través de la

39 Véase: *El País*, «¿Cómo harían los precandidatos para mejorar la competitividad del sector agropecuario?». Nota publicada el 20 marzo 2019. Véase texto completo en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/precandidatos-responden-expoactiva.html>.

40 Véase: *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, <https://bit.ly/2DkyMoA>.

41 Véase: *Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada Text*, <https://bit.ly/2BJXKXN>.

decisión 32/00, que establece en su artículo 1º y 2º que los miembros tienen el compromiso «de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países…».[42] Por otra parte, que los miembros del bloque «no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el Mercosur».[43]

En definitiva, una modernización del Mercosur debería cambiar estos mecanismos con una lógica de transparencia, más que de consulta o veto. Resulta fundamental para todos los miembros del bloque saber si uno o alguno de ellos busca avanzar bilateralmente, de manera que pueda solicitar ser parte de la negociación o, si no, de diseñar estrategias para que no se generen impactos negativos indirectos.

Referencias

Albertoni, N. (2012). Venezuela al Mercosur, como si nada. Nota publicada en Infobae America, ‹https://www.infobae.com/2012/08/02/1055547-venezuela-al-mercosur-como-si-nada/›.

Albertoni, N. (2019). *Uruguay como solución. Su inserción internacional cuando lo importante se transforma en urgente*. Montevideo: Penguin Random House.

Albertoni, N. (2020a). *La preferencia de política comercial y la estrategia de internacionalización de la empresa exportadora uruguaya*. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas.

Albertoni, N. (2020b). La urgente modernización del Mercosur. *The New York Times,* ‹https://www.nytimes.com/es/2020/05/14/espanol/opinion/mercosur-covid.html›

Albertoni, N. (2020c). El futuro posible del Mercosur. Ni refundación, ni desaparición. Modernización que lo acompase a los tiempos actuales. *Diálogo Político*.

Arteaga, J. J. (2007). Influencia del imaginario histórico en la inserción internacional del Uruguay, en Seminario Inserción Internacional del Uruguay, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE) pp. 44-51.

Frank, I. (1968). The Role of Trade in Economic Development. *International Organization*, 22(1), 44–71.

Gertner, R. K., D. Gertner y D. Guthery (2006). The Implications of Export Performance Measurement for the Significance of the Determinants of Export Performance: An Empirical Investigation of Brazilian Firms. *Journal of Global Marketing,* 20(1), 21-38.

Handley, K., y N. Limao (2015). Trade and investment under policy uncertainty: Theory and firm evidence. *American Economic Journal: Economic Policy,* 7(4), 189–222.

Horta, R. (2010). *Los determinantes del resultado exportador: El caso del sector agroindustrial en Uruguay*. Tesis doctoral presentada para el Doctorado en Economía y Dirección de Empresas.

Horta, R. (2015). Algunos determinantes internos y externos del resultado exportador a nivel de firma: Análisis de empresas agroindustriales uruguayas. Cuaderno de Economía, 1.

42 Véase: *Decisiones del consejo del mercado común, Mercosur/CMC/DEC N° 32/00–Relanzamiento del Mercosur – relacionamiento externo*: <https://bit.ly/2GimARZ>.

43 Ibídem.

Methol Ferré, A. (1971). *El Uruguay como problema. Geopolítica de la cuenca del Plata.* Texto completo en ‹http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos.php?id=2›. (Última visita: 21/10/18). La primera edición de este libro fue publicada en 1967.

Quijano, M. (2014). La política exterior de Uruguay desde 1985 a la fecha: Algunos aspectos relevantes. *Semanario Voces*. ‹http://www.voces.com.uy/›

Rossi, P. H., J. D.Wright y A. B. Anderson (2013). *Handbook of survey research. Academic Press*.

Anexo

Sobre la metodología, el diseño de la encuesta y la definición del cuestionario

Como se mencionó antes, este trabajo tomó como universo de análisis las principales 200 empresas exportadoras del país entre 2015-2017. Para esto, se analizó el promedio trianual de dichos años y se consideró las primeras 200. Luego fue necesario hacer un análisis detenido de cada una para saber cuál es su situación actual. En este proceso de análisis de cada caso, se encontraron, por ejemplo, algunos casos de cierres de actividad, por lo que se debió removerlas de la muestra y analizar las que seguían en la lista de los principales exportadores tomando el promedio trianual.

Lo cierto es que el universo general de análisis se compone de 200 empresas uruguayas que, al momento de realizarse la encuesta, estaban exportando. Si se consideran los datos promedios trianuales del total exportado por Uruguay, se puede ver que las 200 empresas representan 90 % del total exportado por el país (en valor exportado). Esto se explica en gran medida por la alta concentración dentro del sector exportador uruguayo.

A las 200 empresas que componen el universo de análisis se les envió un cuestionario. La encuesta se envió entre setiembre y octubre de 2018. Para ello, se utilizó la plataforma de datos *Qualtrics*, una de las más utilizadas para la realización de encuestas actualmente. Al envío realizado desde la misma plataforma *online* a las 200 empresas se le sumó el apoyo de la Unión Exportadores del Uruguay (UEU), que envió el enlace a toda su base de datos.

El mayor volumen de respuesta llegó entre octubre y noviembre (aproximadamente 25 respuestas). Hacia el mes de diciembre se acompañó el reenvío de mails con llamados telefónicos a empresas que habían comenzado a responder en la plataforma *Qualtrics*, con lo que a fines de diciembre de 2018 se llegó a 30 respuestas. Tras nuevos envíos de correos y comunicaciones telefónicas se alcanzaron las 43 respuestas en abril de 2019, que terminó siendo el número final que compone el tamaño de la muestra.

El número final de empresas que respondieron la encuesta y por tanto componen el tamaño de la muestra (43) representa un índice de respuesta del 21,5 %, que es un índice relevante si se lo compara con estudios relacionados con el tema y que han tomado similares universos de análisis. Por ejemplo, en Gertner, Gertner, y Guthery (2006) la tasa fue del 18,4 % y en Horta (2015; 2010) la tasa de respuesta fue de 21,9 %. En la siguiente tabla se presentan los datos técnicos de la encuesta.

Cuadro 1. Ficha técnica de la encuesta realizada

Universo de análisis	Las principales 200 empresas exportadoras del país entre 2015-2017
Tamaño de la muestra	43 empresas
País en el que se realizó la encuesta	Uruguay
Unidad muestral	Gerente general, gerente comercial o gerente de exportaciones
Nivel de confianza	95 %, z-score: 1.96
Margen de error	+/- 13 %
Procedimiento muestral	Discrecional
Trabajo de campo	Se envió el cuestionario a las empresas mediante la plataforma de datos qualtrics.com, durante el mes de setiembre y octubre de 2018. En noviembre se hace un segundo envío desde la Unión Exportadores del Uruguay (UEU), a toda su base de datos. En el mes de diciembre del mismo año se hace un tercer envío de correos y se lo acompaña con llamados telefónicos a las empresas que habían comenzado a responder en la plataforma qualtrics.com y no habían concluido la encuesta.
Tratamiento de la información	Una vez concluida la muestra, todo el tratamiento de la información se realizó en el paquete estadístico R.

Fuente: Elaboración propia.

El potencial competitivo de la ciudad de Montevideo: una comparación temporal y espacial con 28 ciudades de México

Micaela Camacho

Introducción

Al menos durante casi cuatro décadas la competitividad ha estado en el centro de atención, al adquirir especial importancia en el desarrollo de la investigación económica y en la agenda pública. Los tomadores de decisiones, tanto a nivel público como privado, parecen estar buscando respuestas sobre cómo mejorar la competitividad, ya que, en un primer acercamiento, podría decirse que la competitividad se relaciona con *hacer las cosas bien*. Pero ¿qué significa esto?, ¿qué significa exactamente *competitividad*? ¿Significa competir? Y si es así, ¿significa que mientras unos ganan otros pierden? ¿O significa *ser competente*? Y si es así, ¿competente para qué? ¿Qué se está analizando exactamente?

El término *competitividad* ha sido asociado a diversos ámbitos de análisis: firmas, industrias, clústeres,[44] ciudades, regiones, naciones, entre otros. A nivel

44 De acuerdo con lo que plantea el profesor Michael Porter, uno de los principales

de la firma, e incluso de industrias o clústeres, la definición de competitividad, con determinados matices, cuenta con un cierto consenso. Sin embargo, cuando se involucra en el concepto de competitividad el elemento geográfico (naciones, regiones, etc.) el debate se amplía. La mayoría de la literatura académica sobre el tema argumenta que no existe aún un acuerdo en la definición específica del término.[45] Esto puede deberse a que no es un término acuñado por los teóricos sino que fue desarrollado y tomó fuerza al ser utilizado por las personas dedicadas a la práctica, cercanas al proceso de construcción de políticas.

Sin embargo, y aunque todavía no hay consenso sobre la definición del término, existe una gran variedad de estudios que, aplicando el concepto de competitividad a unidades específicas y particularmente a lugares, tiene como objetivo medir grados de competitividad o identificar cuáles son los factores que los determinan. Esto posiblemente se derive de la naturaleza intrínseca de los seres humanos, a quienes les importa qué tan bien les va en comparación con otros, tanto individual como colectivamente. El problema surge ya que, al no existir acuerdo, no se ha podido consolidar una base teórica sustantiva y sólida que sostenga análisis válidos y metodologías aptas para la medición de un concepto tan complejo como la competitividad y para la posterior comparación.

De esta manera, la falta de una definición consensuada del término competitividad y, más específicamente, de competitividad a nivel de lugares, hace imposible alcanzar mediciones adecuadas que permitan eventualmente la comparación, sea con fines académicos, políticos, técnicos o meramente informativos.

Debido a esto, desde su creación en 2007, en el Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay, se ha venido investigando sobre estos temas, haciendo foco en la correcta definición del término competitividad y en el desarrollo de herramientas para su medición que permitan, ulteriormente, aportar elementos para la toma de decisiones tanto a nivel público como privado. Motivaciones similares impulsaron parte de la investigación que realizó la autora para su tesis doctoral,[46] dirigida por el Dr. Roberto Horta. A lo largo de la mencionada tesis, se profundizó en el entendimiento del concepto de competitividad, en la correcta comprensión del objetivo último de los procesos competitivos (el bienestar) y se aportó un modelo de medición de competitividad y de potencial competitivo, que fue aplicado a la ciudad de Montevideo. Los hallazgos sobre qué es, cómo se genera y cómo puede acercarse a la medición del potencial competitivo de Montevideo son compartidos en este capítulo. Para ello, a continuación se realizará una breve introducción a la base teórica del modelo y se desarrollarán sus principales elementos. Luego, se presentará una breve descripción de la metodología de medición (a cuyo desarrollo en detalle puede accederse en la mencionada tesis doctoral), lo que finalmente permitirá presentar los resultados obtenidos de la medición. Sobre el final del capítulo se extraen algunas conclusiones específicas sobre los resultados del modelo aplicado. (Camacho, 2020)

---

impulsores del término, a fines de los años noventa, un *clúster* es una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas en un campo específico (Porter, 1998).

45 Aiginger y Vogel, 2015; Aranguren et al., 2010; Begg, 1999; Bristow, 2005; Cellini y Soci, 2002; Fagerberg, 1996; Huggins, Izushi, Prokop, y Thompson, 2014; Huggins, Izushi, y Thompson, 2013; Kitson, Martin, y Tyler, 2004; Lall, 2001; Martin, 2003; Mulatu, 2016; Reinert, 1995; Turok, 2004; Wilson, 2008.

46 Camacho, 2020.

La competitividad a nivel de ciudades

Al margen de las diferentes definiciones sobre competitividad que pueden encontrarse, a partir de una profunda revisión de literatura académica sobre el tema, podría decirse que la mayoría de las definiciones concuerdan en que el objetivo último de la competitividad está relacionado con el incremento de la calidad de vida de las personas o el aumento del bienestar. Por otra parte, hay amplio consenso en que la competitividad es un proceso, más que un estado, y que es necesario involucrar el elemento del tiempo o el carácter dinámico del concepto.[47]

A partir de esto, y de acuerdo con la discusión dada en Camacho (2020), puede definirse la competitividad como *el proceso a través del cual, a partir de un conjunto de recursos y capacidades que son fuente de ventajas competitivas, un territorio puede alcanzar objetivos de bienestar previamente establecidos*.

Un paso adicional en la investigación fue abandonar el concepto de territorio en términos amplios para pasarlo específicamente a nivel urbano. Aplicar el concepto de competitividad a nivel de ciudades es un ejercicio que viene realizándose cada vez con mayor frecuencia. Entre otros motivos, esto se debe a que considerar las ciudades como eje de desarrollo económico es un concepto que ha venido tomando fuerza en la literatura económica en las últimas décadas. Por otra parte, en cuanto a las prácticas y la definición de políticas, las propias autoridades locales urbanas han comenzado a involucrar la competitividad como parte clave de sus agendas políticas de desarrollo económico. En otras palabras, y en línea con lo que mencionábamos en la introducción, las autoridades han comenzado a preocuparse por saber cómo sus economías urbanas se comparan con otras, no solamente en la misma región, sino con otras en el mundo. Así, diseñar estrategias para mejorar la competitividad de las localidades es ahora entendido como una tarea principal por muchos hacedores de política a nivel regional y urbano.[48]

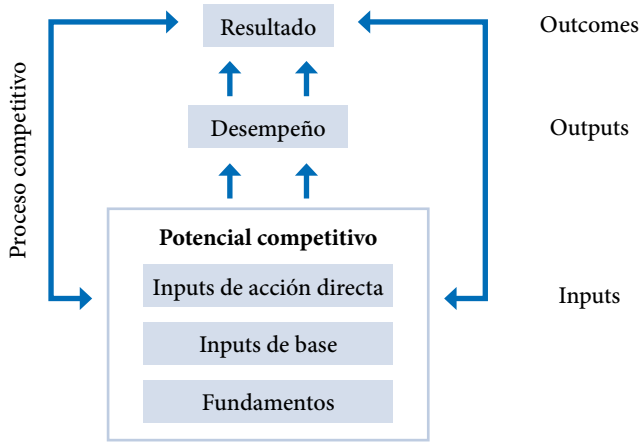
Este diseño estratégico, realizado con el objetivo de mejorar la competitividad local o, más específicamente, la competitividad urbana, requiere mediciones que apoyen la toma de decisiones. Estas mediciones, a su vez, necesitan una base o modelo teórico subyacente que guíe la construcción de indicadores y la identificación de variables sobre las que recabar datos.

De acuerdo al relevamiento realizado por Camacho (2020), más allá de los eventuales puntos de divergencia, puede encontrarse en los modelos de competitividad urbana propuestos en trabajos anteriores un cierto consenso entre los investigadores sobre la conceptualización de la competitividad a nivel de ciudades. Se la considera un proceso a través del cual se convierten ciertos elementos (insumos/*inputs*) en resultados intermedios (productos/*outputs*) que luego son utilizados para lograr resultados finales (resultados/outcomes) generalmente asociados al aumento de bienestar o calidad de vida de la población de la ciudad. Esta forma de modelizar la competitividad abarca cabalmente la definición de competitividad urbana propuesta.

Se plantea utilizar, entonces, un modelo de competitividad específico que se detalla en la figura 1 y que sigue un esquema subyacente de tres factores, ya que, en sus líneas básicas, el modelo de competitividad urbana propuesto tiene

47 Para una revisión sobre el tema, ver Camacho (2020).
48 Este tema es desarrollado, entre otros, por Martin, 2006; Martin y Sunley, 2011.

Figura 1. Modelo de competitividad urbana



Fuente: Camacho (2020).

tres niveles fundamentales: potencial competitivo, desempeño y resultados (inputs, outputs, outcomes).[49]

Lo que plantea el modelo es que cada ciudad, a través de su potencial competitivo, siente las bases para alcanzar determinados desempeños que, luego, transforme en resultados (bienestar). De esta manera y de acuerdo con lo planteado se cumple la noción de que una ciudad será competitiva si tiene la habilidad de generar bienestar sostenible. Más específicamente, relacionando la definición de competitividad propuesta y el modelo de competitividad urbana construido, lo que en el modelo se llama *potencial competitivo* son los *recursos y capacidades fuente de ventajas competitivas,* mientras que los *objetivos de bienestar* son aquellos que se espera obtener en los *resultados*.

En cuanto a los resultados últimos de la competitividad, vale mencionar que el bienestar tiene dos elementos indivisibles: el bienestar objetivo y el bienestar subjetivo. El primero está formado por aquellos atributos que caracterizan el *estado* o la situación de vida de los individuos (en este caso, los residentes de la ciudad) y son objetivos. El segundo es el nivel de bienestar en sí, o el grado de felicidad al que llegan los individuos a partir de ese bienestar objetivo. En otras palabras, puede decirse que, a partir de determinados elementos objetivos, los individuos reportarán determinados niveles de bienestar subjetivo que serán los que, en definitiva, marcarán el nivel de satisfacción con la vida o nivel de felicidad, que es el objetivo último de la competitividad.

Vale tener en cuenta, no obstante, que la acción de política económica puede influir directamente solo en aquellos elementos que conforman el bienestar objetivo. Cómo ese bienestar objetivo se transformará luego en felicidad o bienestar subjetivo depende de otros elementos idiosincráticos, culturales o psicológicos que escapan al alcance de la doctrina económica pura. En este sentido, cuando miramos la construcción competitiva puramente desde la economía, el énfasis debe ser puesto en aquellos elementos que desde la economía pueden influenciarse. Por tal motivo, el *resultado* pone el foco en los elementos económicos del bienestar objetivo, que, eventualmente, impactarán en el aumento de bienestar subjetivo o felicidad. Esta precisión es algo no menor y en la que vale la pena

49 El modelo está en línea con el desarrollo conceptual realizado por Horta en su capítulo.

detenerse, puesto que es, también, eje de la discusión sobre el concepto de competitividad. Definir la competitividad en términos amplios como el proceso de generar bienestar sostenible, o afirmar que la competitividad tiene como objetivo último el bienestar de los individuos, ha sido un enfoque criticado por considerarse demasiado amplio, o incluso se ha argumentado que al hablar de competitividad en estos términos pierde relevancia el concepto, ya que se podría hablar directamente de construcción del bienestar y no de construcción competitiva. Distinguir entre los dos elementos indivisibles del bienestar (objetivo y subjetivo) permite darle valor al estudio de la competitividad por sí mismo, ya que en su estudio se considera solamente la óptica económica y aquellos determinantes que son directamente influenciables por la política económica. La competitividad es, de alguna manera, el proceso que mejora los resultados del bienestar económico objetivo de los individuos. Llegar al bienestar pleno o felicidad dependerá de factores más amplios que los estudiados en el proceso competitivo.

¿Cómo nos aproximamos a una medición de competitividad urbana?

Habiendo definido ya un marco de trabajo, una definición del elemento a ser medido y un modelo para poder trabajar, se tienen las herramientas básicas para acercarse a la medición de indicadores de competitividad.

A partir del modelo propuesto, se aproxima la medición del proceso de construcción competitiva a través de la medición de cada uno de los factores que la componen (inputs, outputs, outcomes) y del análisis de la correlación que existe entre ellos.

Los outcomes o resultados finales, tal como se definió en el modelo, son los elementos del bienestar objetivo económico. Para encontrar estos elementos fue necesario realizar una investigación independiente que se encuentra disponible en la tesis doctoral de la autora. Dicha investigación encontró que en las ciudades, y más específicamente en Montevideo, el nivel de ingreso de los hogares tiene impactos positivos en el bienestar subjetivo (felicidad) de los residentes, mientras que los niveles de desempleo tienen impactos negativos. Así puede asumirse que los resultados últimos que busca la competitividad son el aumento del ingreso tanto en flujo como en stock y la disminución del desempleo. Estas dos acciones deberían tener un impacto positivo en la probabilidad de que los individuos se autorreporten como felices.

En lo que respecta al nivel de *desempeño*, este concentra todos los resultados intermedios, que permiten lograr un mayor bienestar (bienestar objetivo). En otras palabras, el nivel de desempeño agrupa aquellos logros primarios que se obtienen mediante el potencial competitivo (inputs) y que pueden, luego, ser transformados en bienestar económico objetivo. Siguiendo lo planteado por la literatura y algunos índices puntuales que se basan en el modelo de tres factores,[50] el desempeño involucra variables como el PBI y la productividad. Estos elementos permitirán que se alcancen mayores niveles de bienestar. En otras palabras, no son el fin último de la competitividad, sino que son los medios para alcanzarlo.

La medición del potencial competitivo es un elemento clave, puesto que representa el conjunto de los insumos del proceso de construcción de competitividad. Siguiendo la definición de competitividad urbana propuesta,[51] el

50 Horta, Camacho, y Silveira, 2017; Huggins y Thompson, 2016; Huggins, Thompson y Prokop, 2019; Orkestra, 2018.

51 La definición propuesta es: «El proceso a través del cual, a partir de un conjunto de

potencial competitivo comprende los *recursos y capacidades que son fuentes de ventajas competitivas a través de los cuales una ciudad puede alcanzar objetivos de bienestar…* Son, por lo tanto, los elementos más directamente influenciables por las acciones de política. De acuerdo con esto, su correcto análisis, definición y medición conformará el mecanismo más relevante para luego brindar recomendaciones.

Según el modelo propuesto, el potencial competitivo está compuesto por tres tipos de inputs, agrupados en tres subniveles, según el grado de incidencia que tenga la ciudad sobre ellos (ver figura 2). En otras palabras, los insumos están agrupados de acuerdo con el grado en que pueden ser afectados por decisiones de política a nivel urbano. Estos niveles son: fundamentos, insumos de base e insumos de acción directa. A continuación, se desarrollan las especificidades de cada grupo.

Fundamentos. Son aquellos elementos que no es posible cambiar. Aunque no se tiene incidencia sobre ellos, tienen un rol clave en el proceso de construcción competitiva, determinando, muchas veces, las fortalezas y debilidades del territorio y guiando, incluso, las políticas públicas. Estos factores incluyen, entre otros, la localización geográfica, el clima y la historia. Son los elementos claves para la determinación de las estrategias urbanas. Al identificar los elementos prominentes de la ciudad, las autoridades podrán diseñar las estrategias que moldeen el proceso de construcción competitiva.

Insumos de base. Si bien estos elementos pueden ser modificados por la incidencia de políticas, la capacidad de incidencia de la autoridad urbana es limitada. Esta condición se debe a dos motivos: elemento temporal y elemento de incidencia. En primer lugar, existen elementos sobre los que pueden incidir directamente las autoridades urbanas, pero solo en el largo plazo (elemento temporal); por ejemplo, el nivel de población o algunos elementos culturales. Específicamente, una política de incentivos para atraer residentes puede influir en el nivel de población, pero alcanzará resultados en el mediano o largo plazo; o una política de incentivo al emprendimiento puede tener efectos sobre la generación de una cultura emprendedora en la población, pero los resultados se verán en el mediano o largo plazo. En segundo lugar, está el elemento de incidencia. En este sentido hay conductores de la competitividad que se deciden a un nivel central, a nivel nacional, y corresponden más a una estrategia de gobierno nacional que a una estrategia de gobierno. Podríamos citar aquí los aspectos que tienen que ver con la política macroeconómica, política de inserción internacional, política de inmigración, entre otros.

Insumos de acción directa. La ciudad puede influir de forma directa sobre estos elementos y reflejar cambios en el corto o mediano plazo.

De esta manera, el potencial competitivo queda compuesto por tres grupos de factores, inputs o *ingredientes* del proceso competitivo: fundamentos, insumos de base e insumos de acción directa. La separación de los inputs en tres niveles es importante a efectos del análisis y la diagramación de políticas. Por ejemplo, al ser la competitividad un concepto relativo, siempre debe evaluarse en comparación con algo, ya sea con el pasado o con otras unidades de análisis semejantes. En este sentido, cuando el análisis se hace con otras unidades semejantes, los fundamentos cobran importancia, puesto que brindan la base competitiva de cada ciudad. Pero si el análisis se hace comparando una misma

recursos y capacidades que son fuente de ventajas competitivas, una ciudad puede alcanzar objetivos de bienestar previamente establecidos».

unidad de análisis en el tiempo, los elementos de fundamento pierden relevancia, puesto que no pueden ser cambiados en el tiempo. Esta es otra de las razones por las que se propone distinguir entre los factores que pueden y los que no pueden ser modificados.

La mayoría de las investigaciones que intentan medir la competitividad centran el análisis en los insumos que han sido denominados aquí *de acción directa,* es decir aquellos en los que las autoridades pueden influir de forma directa y tener cambios observables en el corto o mediano plazo (ejemplos de estos activos podrían ser niveles de seguridad, cantidad de empresas, conectividad, educación, etc.). Este es el enfoque que se siguió en la investigación. La justificación se desprende del hecho de que es el nivel de mayor incidencia para los temas de política industrial a nivel urbano. Si bien el potencial competitivo consta de tres niveles, tal como fue definido anteriormente (fundamentos, insumos de base e insumos de acción directa), los fundamentos son elementos extremadamente importantes a efectos de la diagramación de estrategia y la identificación de fortalezas o debilidades, pero no pueden ser modificados. En cuanto al segundo nivel, aunque pueden modificarse, la acción de la autoridad urbana sobre los insumos de base es más limitada que en el caso de los insumos de acción directa. Por este motivo se puso el foco en estos últimos.

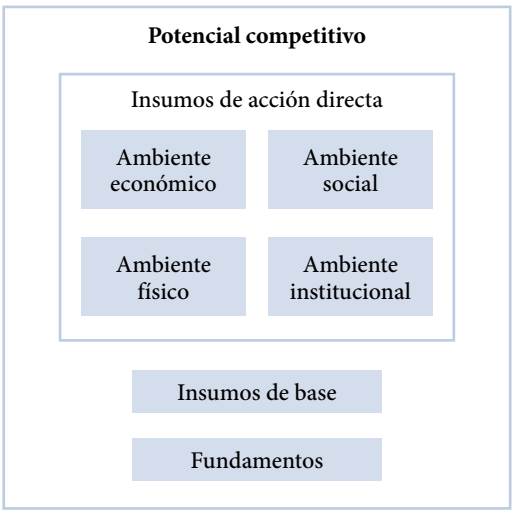
Los insumos de acción directa, si bien son de diversa índole, pueden ser categorizados, de manera de sistematizar la investigación. Así, los insumos de acción directa se dividieron en cuatro ambientes:[52] *físico* (infraestructura), *social, económico e institucional.*

El ambiente físico se relaciona con aquellos elementos que hacen a la infraestructura y el soporte de la ciudad tanto en términos físicos como intangibles. En este sentido, el ambiente físico —se opta denominarlo así por simplicidad, aunque también involucra elementos que no necesariamente son tangibles— comprende aquellos elementos que hacen al espacio físico de la ciudad, los servicios a los que se tiene acceso, la conectividad y la base educacional y cultural que existe a nivel urbano. El ambiente social involucra los aspectos que reflejan el tipo de sociedad que vive en la ciudad, incluyendo temas de nivel educativo, equidad, pobreza, salud, seguridad, entre otros. Por su parte, el ambiente institucional se relaciona con la manera en la que está organizada la sociedad y la fortaleza de sus instituciones. Incluye elementos como la apertura social, la existencia de organizaciones de la sociedad civil, la fortaleza de las instituciones, la eficiencia del gobierno, etcétera. Por último, el ambiente económico corresponde a todos aquellos insumos que están relacionados con la economía de la ciudad, principalmente en términos productivos. Involucra elementos del mercado laboral, las empresas operando en la ciudad, el tamaño de mercado y la innovación, entre otros.

Dentro de cada ambiente hay elementos que juegan *a favor* del proceso competitivo (es decir que cuando su medición *aumenta*, el potencial competitivo mejora), son *activos* para el potencial, y, por otro lado, hay elementos que juegan *en contra* del proceso competitivo (es decir que cuando su medición *aumenta*, el potencial competitivo empeora), son *pasivos* para el potencial competitivo. A modo de resumen, el potencial competitivo puede verse en la figura 2.

52 Se siguió aquí el enfoque desarrollado por Deas y Giordano (2001).

Figura 2. Potencial competitivo



Fuente: Camacho (2020).

Medición del potencial competitivo

Dado que el potencial competitivo urbano es un concepto complejo y multidimensional, se entiende que la mejor aproximación a su medición es a través de la construcción de un indicador compuesto.[53]

Como se mencionó anteriormente, si bien el potencial competitivo está formado por tres grupos de factores (fundamentos, insumos de base, insumos de acción directa), para la medición se puso el foco en los insumos de acción directa, puesto que son los que las autoridades urbanas pueden cambiar a través de la formulación de políticas, en el corto o mediano plazo.

El interés de la investigación es la ciudad de Montevideo. Dado que el potencial competitivo es un concepto relativo (como el concepto de competitividad), es necesario considerarlo en el tiempo o en comparación con otras ciudades de referencia. En esta investigación se siguieron ambos criterios.

Para la comparación transversal (entre unidades de análisis o ciudades), se tuvieron en cuenta las consideraciones aportadas por la literatura en cuanto a los cuidados en la selección de la muestra de referencia. Según se plantea, la comparación puede hacerse o bien con un grupo de referencia acorde o bien con un grupo objetivo. En esta investigación, se optó por realizar la comparación con unidades similares (grupo de referencia acorde) y no con un grupo de referencia como objetivo de desarrollo.

A partir de los datos de ciudades latinoamericanas a los que se pudo acceder, se conformó una base de 28 ciudades de México, comparables en dimensiones a la ciudad de Montevideo, con más de 700.000 y hasta 2,9 millones de habitantes. Se trabajó con la base de datos confeccionada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y disponible públicamente.

De esta manera, se pudo medir el potencial competitivo de la ciudad de Montevideo en comparación con 28 ciudades de México en los años 2008-2015.

53 Para una revisión sobre índices compuestos ver Camacho (2020); Camacho y Horta, (2020).

La construcción del Índice de Potencial Competitivo

Para construir el índice, de acuerdo con el modelo teórico propuesto, se seleccionó un conjunto de variables que permitieran la medición de la calidad de los ambientes que conforman el potencial competitivo: físico, institucional, social y económico (ver figura 2). A partir de esta selección y con los datos disponibles, especialmente con respecto a la ciudad de Montevideo, se obtuvo un conjunto de indicadores para cada uno de los ambientes que inciden positiva o negativamente en el potencial competitivo (activos y pasivos).[54] Este grupo de variables puede verse en la tabla 1.

Los aspectos metodológicos de la construcción del índice se encuentran disponibles en la investigación completa (Camacho, 2020). A modo de resumen, puede decirse que se calculó un valor de IPCU para cada año para cada ciudad. Este cálculo se hizo en dos etapas: se calculó un subíndice de potencial competitivo para cada uno de los ambientes y luego se agregaron estos cuatro subíndices para obtener un IPCU final. Para el cálculo del IPCU no se determinaron, a priori, técnicas específicas de construcción de indicadores (técnicas de ponderación y de agregación de variables), sino que deliberadamente se eligió construir cuatro Índices distintos con cuatro técnicas distintas (MinMax-ACP; MinMax-IP; Z-Score. ACP; Z-Score-IP). Al comprobar las similitudes entre los resultados, pudo obtenerse un índice de potencial competitivo urbano que se considera robusto, puesto que no depende de las técnicas econométricas elegidas y utilizadas deliberadamente por el investigador, sino que se desprenden del marco teórico de referencia. Por lo tanto, se comprobó que el índice construido refleja la potencialidad de cada concentración urbana medida. A continuación, se presentan los resultados.

Tabla 1. Variables incluidas en el modelo, según ambiente e impacto

Ambientes	Activo	Pasivo
Ambiente físico (infraestructura)	Universidades Especios culturales Áreas verdes Hogares con computadora Aerolíneas	Costo energía
Ambiente social	Grado de escolaridad Población con educación superior	Tasa homicidios Robo vehículos Brecha salarial Pobreza Mortalidad infantil Tasa suicidios Desigualdad
Ambiente institucional	Duración alcaldes Participación ciudadana Organizaciones de la sociedad civil Ingresos propios gobierno de la ciudad Matrimonio igualitario	Días para la ejecución de contratos
Ambiente económico	Participación laboral Flujo de pasajeros Empresas	Desempleo Informalidad

Fuente: Camacho (2020).

54 Los indicadores, variables y fuentes para cada uno de los ambientes que se fueron probando hasta la composición del índice final pueden consultarse en Camacho (2020).

Resultados

Como se mencionó anteriormente, un resultado destacable de la investigación es que se identificaron claramente cinco grupos de ciudades con distintos niveles de potencial competitivo. Para identificar grupos de ciudades con distintos niveles de potencial competitivo, los diversos métodos de construcción del IPCU utilizados arrojan los mismos resultados.

En definitiva, a través de la metodología de construcción de indicadores compuestos, pudo arribarse a una medida de potencial competitivo urbano (IPCU) construida a partir de medidas de los insumos de acción directa, que probó ser robusta. A partir de la aplicación de dos metodologías distintas de normalización (MinMax y Z-Score) y dos metodologías distintas de ponderación (ACP e IP) de indicadores, se construyeron cuatro índices de potencial competitivo urbano para 28 ciudades de México y una de Uruguay (Montevideo). Los resultados obtenidos permitieron identificar distintos grupos de ciudades de potencial competitivo comparable, que no varían en su composición con relación a la metodología de construcción del indicador, de acuerdo con el análisis de sensibilidad realizado. Esto indicaría que es posible arribar a una medida de potencial competitivo que permita agrupar ciudades comparables y que el índice propuesto es una herramienta adecuada para identificar grupos de ciudades con niveles de potencial competitivo comparable.

Los resultados de investigación se pueden observar en la tabla 2. Una vez que se calculó el IPCU para cada ciudad para cada año, se calculó un IPCU general promedio y se listaron las ciudades de mayor a menor nivel. Por otra parte, se ranqueó cada uno de los cálculos realizados (para cada ciudad cada año) y, al sumar los lugares obtenidos, se ordenaron las ciudades de menor a mayor (cuanto más alto en el ranking menor será la suma). Se observó la existencia de cinco grupos claros de ciudades con distintos niveles de IPCU, que se mantienen en su composición sin importar el método econométrico específico utilizado para el cálculo. De esta manera, se clasificaron los grupos, con el grupo 1 como el de mayor nivel de competitividad y el grupo 5 como el más bajo.

- Grupo 1 (10 ciudades): Montevideo, Mérida, Morelia, Querétaro, Oaxaca, San Luis Potosí-Soledad, Cancún, Hermosillo, Saltillo y Aguascalientes.
- Grupo 2 (4 ciudades): Tuxtla Gutiérrez, Culiacán, Puebla-Tlaxcala y Chihuahua.
- Grupo 3 (5 ciudades): Cuernavaca, Xalapa, Toluca, Durango y La Laguna.
- Grupo 4 (7 ciudades): Villahermosa, Mexicali, Veracruz, Tampico-Pánuco, León, Tijuana y Juárez.
- Grupo 5 (3 ciudades): Reynosa-Río Bravo, Celaya y Acapulco.

En lo que respecta a Montevideo, que era la ciudad que centraba el foco del análisis, se puede ver que es la ciudad que más potencial competitivo presenta. Asimismo, se ha logrado identificar un grupo de ciudades dentro de su mismo rango de competitividad con los que sería interesante realizar un análisis comparativo en búsqueda de mejores prácticas.

El hecho de que Montevideo puntúe por encima de las ciudades mexicanas comparables se debe, principalmente, a los resultados que tiene esta ciudad en términos de *ambiente institucional*. Recordemos que una de las variables que se incluyen en este ambiente es el porcentaje de ingresos propios (ver tabla 1) y, al ser Montevideo la capital administrativa así como la ciudad más grande del país, es lógico que vaya a *despegarse* siempre en comparación con otros in-

dicadores. Otras variables en las que Montevideo está mejor que el resto de las ciudades comparables son cantidad de organizaciones civiles, universidades de calidad y cantidad de investigadores. Las variables que pesan significativamente a la baja, moderando el potencial competitivo de Montevideo en comparación con las ciudades de México son el costo de la energía eléctrica, la tasa de suicidios y los días de ejecución de contratos (burocracia).

Además de probar la solidez del IPCU, para completar el análisis de resultados y corroborar la utilidad del índice, tal como fue mencionado, se verificó que se correlacionara significativa y positivamente con indicadores de desempeño y resultado.

Como proxies de desempeño se eligieron dos indicadores: el PBI de la ciudad y la productividad. Esta última está calculada como el producto por persona ocupada en la ciudad (PBI / total de ocupados). Como proxy de resultado final se consideró el ingreso de los hogares.

Pudo comprobarse que los cuatro IPCU calculados se correlacionan positiva y significativamente con el ingreso, con el PBI y con la productividad. Puede concluirse, entonces, que el IPCU propuesto y calculado (cualquiera sea el mix de métodos elegidos) es una medida adecuada del potencial competitivo urbano.

Tabla 1: Grupos de ciudades según nivel de IPCU por modelo (por ranking y por valor de IPCU)

IPCU (MINMAX ACP)			IPCU (MINMAX IP)		
Montevideo	MVD	113	Montevideo	MVD	73
Mérida	MER	192	Morelia	MOR	217
Morelia	MOR	308	Cancún	CAN	217
Querétaro	QUE	401	Mérida	MER	229
Oaxaca	OXA	422	Oaxaca	OXA	471
San Luis Potosí-Soledad	SLP	485	Querétaro	QUE	562
Cancún	CAN	529	Saltillo	SAL	568
Hermosillo	HER	587	San Luis Potosí-Soledad	SLP	602
Saltillo	SAL	673	Hermosillo	HER	666
Aguascalientes	AGC	848	Aguascalientes	AGC	794
Tuxtla Gutiérrez	TXG	891	Tuxtla Gutiérrez	TXG	879
Culiacán	CUL	954	Culiacán	CUL	943
Puebla-Tlaxcala	PUT	1009	Chihuahua	CHI	1042
Chihuahua	CHI	1025	Puebla-Tlaxcala	PUT	1082
Cuernavaca	CUE	1088	Cuernavaca	CUE	1097
Xalapa	XAL	1277	La Laguna	LAL	1316
Toluca	TOL	1320	Durango	DUR	1319
Durango	DUR	1331	Toluca	TOL	1479
La Laguna	LAL	1497	Xalapa	XAL	1504
Villahermosa	VIH	1665	Villahermosa	VIH	1651
Mexicali	MXC	1720	Mexicali	MXC	1711
Veracruz	VER	1777	León	LEO	1765
Tampico-Pánuco T	AM	1852	Tijuana	TIJ	1784
León	LEO	1862	Juárez	JUA	1859
Tijuana	TIJ	1883	Veracruz	VER	1891
Juárez	JUA	1963	Tampico-Pánuco	TAM	1939
Reynosa-Río Bravo	REY	2131	Reynosa-Río Bravo	REY	2112
Celaya	CEL	2148	Acapulco ACP	ACP	2185
Acapulco	ACP	2240	Celaya	CEL	2234

Fuente: Camacho (2020).

IPCU (Z-Score ACP)			IPCU (Z-Score - IP)		
Montevideo	MVD	66	Montevideo	MVD	54
Mérida	MER	145	Mérida	MER	154
Oaxaca	OXA	362	Cancún	CAN	251
Querétaro	QUE	404	Oaxaca	OXA	424
Cancún	CAN	427	Morelia	MOR	460
Hermosillo	HER	520	Querétaro	QUE	535
Morelia	MOR	548	Hermosillo	HER	547
San Luis Potosí-Soledad	SLP	615	San Luis Potosí-Soledad	SLP	662
Aguascalientes	AGC	743	Aguascalientes	AGC	727
Saltillo	SAL	800	Saltillo	SAL	737
Tuxtla Gutiérrez	TXG	879	Tuxtla Gutiérrez	TXG	834
Chihuahua	CHI	911	Culiacán	CUL	880
Culiacán	CUL	924	Chihuahua	CHI	974
Puebla-Tlaxcala	PUT	1057	Puebla-Tlaxcala	PUT	1141
Cuernavaca	CUE	1119	Durango	DUR	1261
Xalapa	XAL	1263	Cuernavaca	CUE	1385
Durango	DUR	1269	La Laguna	LAL	1418
Toluca	TOL	1387	Xalapa	XAL	1443
La Laguna	LAL	1565	Toluca	TOL	1570
Mexicali	MXC	1639	León	LEO	1631
Villahermosa	VIH	1744	Mexicali	MXC	1649
León	LEO	1756	Villahermosa	VIH	1709
Tijuana	TIJ	1801	Tijuana	TIJ	1717
Tampico-Pánuco	TAM	1820	Juárez	JUA	1783
Juárez	JUA	1854	Tampico-Pánuco	TAM	1807
Veracruz	VER	1938	Veracruz	VER	1991
Celaya	CEL	2107	Reynosa-Río Bravo	REY	2051
Reynosa-Río Bravo	REY	2118	Celaya	CEL	2191
Acapulco	ACP	2248	Acapulco	ACP	2205

Fuente: Camacho (2020).

IPCU (MINMAX ACP)			IPCU (MINMAX IP)		
Montevideo	MVD	59,29	Montevideo	MVD	60,85
Mérida	MER	56,68	Morelia	MOR	55,20
Morelia	MOR	55,21	Cancún	CAN	55,03
Oaxaca	OXA	53,90	Mérida	MER	55,00
Querétaro	QUE	53,70	Oaxaca	OXA	52,23
San Luis Potosí-Soledad	SLP	53,29	Saltillo	SAL	51,43
Cancún	CAN	53,02	Querétaro	QUE	51,41
Hermosillo	HER	52,44	San Luis Potosí-Soledad	SLP	51,23
Saltillo	SAL	51,92	Hermosillo	HER	50,73
Aguascalientes	AGC	50,85	Aguascalientes	AGC	49,96
Tuxtla Gutiérrez	TXG	50,45	Tuxtla Gutiérrez	TXG	49,30
Culiacán	CUL	49,97	Culiacán	CUL	48,95
Puebla-Tlaxcala	PUT	49,71	Chihuahua	CHI	48,14
Chihuahua	CHI	49,44	Puebla-Tlaxcala	PUT	47,85
Cuernavaca	CUE	49,07	Cuernavaca	CUE	47,76
Xalapa	XAL	47,71	La Laguna	LAL	46,26
Toluca	TOL	47,45	Durango	DUR	46,22
Durango	DUR	47,25	Toluca	TOL	45,09
La Laguna	LAL	46,11	Xalapa	XAL	44,91
Villahermosa	VIH	44,76	Villahermosa	VIH	43,87
Mexicali	MXC	44,46	Mexicali	MXC	43,50
Veracruz	VER	43,96	León	LEO	43,12
Tampico-Pánuco	TAM	43,47	Tijuana	TIJ	42,92
León	LEO	43,34	Veracruz	VER	42,28
Tijuana	TIJ	43,08	Tampico-Pánuco	TAM	41,90
Juárez	JUA	41,71	Juárez	JUA	41,72
Reynosa-Río Bravo	REY	40,97	Reynosa-Río Bravo	REY	40,62
Celaya	CEL	40,64	Acapulco	ACP	39,79
Acapulco	ACP	39,58	Celaya	CEL	39,18

Fuente: Camacho (2020).

IPCU (Z-Score ACP)			IPCU (Z-Score - IP)		
Montevideo	MVD	0,68	Montevideo	MVD	0,80
Mérida	MER	0,49	Mérida	MER	0,49
Oaxaca	OXA	0,31	Cancún	CAN	0,40
Cancún	CAN	0,29	Morelia	MOR	0,29
Querétaro	QUE	0,29	Oaxaca	OXA	0,29
Hermosillo	HER	0,24	Querétaro	QUE	0,23
Morelia	MOR	0,24	Hermosillo	HER	0,23
SSan Luis Potosí-Soledad	SLP	0,21	San Luis Potosí-Soledad	SLP	0,20
Aguascalientes	AGC	0,15	Aguascalientes	AGC	0,17
Saltillo	SAL	0,14	Saltillo	SAL	0,16
Tuxtla Gutiérrez	TXG	0,10	Tuxtla Gutiérrez	TXG	0,12
Chihuahua	CHI	0,09	Culiacán	CUL	0,10
Culiacán	CUL	0,09	Chihuahua	CHI	0,06
Puebla-Tlaxcala	PUT	0,04	Puebla-Tlaxcala	PUT	0,00
Cuernavaca	CUE	-0,04	Durango	DUR	-0,05
Xalapa	XAL	-0,04	Cuernavaca	CUE	-0,11
Durango	DUR	-0,05	La Laguna	LAL	-0,12
Toluca	TOL	-0,09	Xalapa	XAL	-0,12
La Laguna	LAL	-0,16	Toluca	TOL	-0,18
Mexicali	MXC	-0,19	Mexicali	MXC	-0,20
Villahermosa	VIH	-0,22	León	LEO	-0,20
León	LEO	-0,23	Villahermosa	VIH	-0,23
Tijuana	TIJ	-0,25	Tijuana	TIJ	-0,23
Tampico-Pánuco	TAM	-0,25	Tampico-Pánuco	TAM	-0,26
Veracruz	VER	-0,30	Juárez	JUA	-0,32
Juárez	JUA	-0,32	Veracruz	VER	-0,33
Celaya	CEL	-0,37	Reynosa-Río Bravo	REY	-0,35
Reynosa-Río Bravo	REY	-0,38	Celaya	CEL	-0,43
Acapulco	ACP	-0,46	Acapulco	ACP	-0,43

Fuente: Camacho (2020).

Conclusiones y reflexiones finales

La necesidad de comprender cómo cada ciudad forma su potencial competitivo y compararlo con la situación de otras ciudades se vuelve un ejercicio muy útil para la diagramación de políticas públicas e, incluso, para la determinación de estrategias empresariales.

Este capítulo recoge los resultados de la investigación realizada en la tesis doctoral de la autora (Camacho, 2020), en la cual se propuso un modelo de construcción competitiva que, en línea teórica con los modelos de tres factores (insumo-producto-resultado) que parecen ser los más utilizados en la literatura de referencia, plantea que la competitividad puede ser modelizada como un proceso a través del cual una ciudad, utilizando diversos insumos, puede lograr determinado desempeño (producto) y determinados resultados de bienestar.

Dado que la búsqueda de una medición se motiva, entre otros asuntos, por el interés de aportar a los procesos de construcción de política, se trabajó en una medida que comprendiera aquellos elementos sobre los que una ciudad tiene incidencia directa. De esta manera, se propuso la construcción de un índice compuesto de potencial competitivo que considerara el grupo de *insumos de acción directa*.

Tal como se estableció en este capítulo, dado que el potencial competitivo es un concepto complejo y multidimensional, un indicador compuesto es una metodología apropiada para acercarse a una medición. Luego de analizar las metodologías existentes para la construcción de índices compuestos, se procedió al desarrollo de un Índice de Potencial Competitivo Urbano (IPCU), que se calculó para 29 ciudades de similares características en términos de tamaño.

Los resultados obtenidos permitieron identificar cinco grupos de ciudades de nivel competitivo comparable. Esto es un elemento importante, puesto que brinda una guía para establecer con qué ciudades sería preciso compararse si se busca el aprendizaje de mejores prácticas o comparar resultados de acciones de política en diferentes contextos.

Por otra parte, pudo probarse que el índice construido es una medida adecuada del potencial competitivo en tanto cumple los criterios teóricos del modelo de competitividad propuesto. Esto es, la medida obtenida se relaciona positiva y significativamente con medidas de desempeño y de resultado competitivo. Esto podría estar indicando lo apropiado del índice construido, ya que a mayor potencial mayor nivel de desempeño y de resultados de bienestar tienen las ciudades.

Específicamente, en lo que respecta a la ciudad de Montevideo, se comprobó de acuerdo al índice construido que es la ciudad que presenta mayor potencial competitivo en comparación con 28 ciudades comparables de México. Además, se identificó un grupo de ciudades de potencial similar, que podrían conformar un grupo de control interesante a la hora de la búsqueda de aprendizajes y mejores prácticas. Así, se identificaron las variables en las que Montevideo está despegada del resto de las ciudades comparables (ingresos propios, universidades, etc.) así como aquellas que le quitan potencial competitivo, y podrían, por lo tanto, ser foco de alguna política para mejorarlas (costo de la electricidad, tasa de suicidios, burocracia, etc.).

Antes de cerrar el capítulo no puede obviarse la situación particular que se ha vivido durante el año 2020 con relación a la pandemia provocada por el covid-19 y que, lógicamente, impactará sobre la forma en la que las sociedades se organizan para la búsqueda de su bienestar. Una de las lecciones más importantes que ha dejado esta situación de crisis sanitaria es la puesta en perspectiva de la utili-

dad del tamaño de las ciudades. Enfrentados a un problema sanitario, el tamaño de las ciudades, que antes jugaba un rol preponderante en la construcción de su competitividad ya que se decía que favorecía la explotación de economías de escala, hoy es visto como un pasivo de entidad. Mayor concentración de población, según lo experimentado con la expansión del virus, trae mayores riesgos en lo que respecta a la afectación de la salud y, por lo tanto, tiene un impacto directo negativo en el bienestar de las personas.

En lo que respecta a la investigación específica a la que refiere este capítulo, estas consideraciones no parecerían invalidar los hallazgos, ya que las ciudades elegidas están dentro de lo que se considera ciudades medianas por su tamaño. Sin embargo, dado este tamaño mediano de las ciudades bajo análisis, y en vista de que mayores concentraciones están provocando problemas sanitarios y, por ende, una reducción del bienestar de la población de las megaconcentraciones, no sería extraño esperar que estas urbanizaciones, eje de la investigación, reciban en un futuro migrantes y vean, por lo tanto, su tamaño aumentado. Lo que parecería ser un elemento clave a tener en cuenta, entonces, es no solamente la necesidad de planificación a la espera de la afluencia de mayor población sino la necesidad de comprender que, como en la mayoría de los sistemas socioeconómicos, el equilibrio es un concepto fundamental. Las aglomeraciones permiten explotar economías de escala, pero parecería que hasta cierto punto, en el que otros problemas (como los sanitarios) comienzan a sopesar los posibles beneficios. Esto es un tema que podría ser, sin dudas, foco de próximas investigaciones, especialmente en las vísperas de posibles reorganizaciones de la sociedad mundial.

Referencias bibliográficas

Aiginger, K., y J. Vogel (2015). Competitiveness: from a misleading concept to a strategy supporting Beyond GDP goals. C*ompetitiveness Review*, 25(5), 497-523.

Aranguren, M. J., S. Franco, C. Ketels, A. Murciego, M. Navarro y J. Wilson (2010). Benchmarking regional competitiveness in the European Cluster Observatory. *European Commission*.

Begg, I. (1999). Cities and competitiveness. *Urban studies*, 36(5-6), 795-809.

Bristow, G. (2005). Everyone's a 'winner': problematising the discourse of regional competitiveness. *Journal of Economic Geography*, 5(3), 285-304.

Camacho, M. (2020). Competitividad, bienestar y ciudades: Una aproximación a la medición del potencial competitivo urbano. (Doctor en Economía). Pontificia Universidad Católica Argentina, Santa María de los Buenos Aires,

Camacho, M., y R. Horta (2020). Metodología para la construcción de índices compuestos. En Vol. Working Papers: Departamento de Administración y Finanzas. Universidad Católica del Uruguay.

Cellini, R., y A. Soci (2002). Pop competitiveness. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 55(220), 71.

Deas, I., y B. Giordano, (2001). Conceptualising and measuring urban competitiveness in major English cities: an exploratory approach. *Environment and Planning A*, 33(8), 1411-1429.

Fagerberg, J. (1996). Technology and competitiveness. *Oxford Review of Economic Policy*, 12(3), 39-51.

Horta, R., M. Camacho y L. Silveira (2017). *Indicadores de competitividad departamental en Uruguay* (Instituto de Competitividad Ed.). Montevideo: Agencia Nacional de Economía.

Huggins, R., H. Izushi, D. Prokop y P. Thompson (2014). *Regional competitiveness, economic growth and stages of development*. Paper presentado en Proceedings of Rijeka School of Economics.

Huggins, R., H. Izushi y P. Thompson (2013). Regional competitiveness: theories and methodologies for empirical analysis. J*ournal of Centrum Cathedra: The Business and Economics Research Journal*, 6(2), 155-172.

Huggins, R., y P. Thompson (2016). *UK Competitiveness Index 2016*. Recuperado de ‹http://www.cforic.org/pages/uk-competitiveness.php›

Huggins, R., P. Thompson y D. Prokop (2019). *UK Competitiveness Index 2019* (1902829239). Recuperado de ‹http://www.cforic.org/pages/uk-competitiveness.php: http://www.cforic.org/pages/uk-competitiveness.php›

Kitson, M., R. Martin y P. Tyler (2004). Regional competitiveness: an elusive yet key concept? *Regional studies*, 38(9), 991-999.

Lall, S. (2001). *Competitiveness, technology and skills*. Cheltenmham: Edward Elgar.

Martin, R. (2003). *A study on the factors of regional competitiveness*. Recuperado de ‹https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf›

Martin, R. (2006). Economic geography and the new discourse of regional competitiveness. En S. Bagchi-Sen y H. Lawton Smith (eds.), *Economic Geography: Past, Present and Future* (pp. 159-172). Londres: Routledge.

Martin, R., y P. Sunley (2011). Regional competitiveness: clusters or dynamic comparative advantage. *Competition, Competitive Advantage and Clusters: The Ideas of Michael Porter*, 211-238.

Mulatu, A. (2016). On the Concept of'Competitiveness' and its Usefulness for Policy. *Structural Change and Economic Dynamics*, 36, 50-62.

Orkestra. (2018). Informe de Competitividad del País Vasco. En: ‹https://www.orkestra.deusto.es/competitividad-euskadi/2018/index.php›: Universidad de Deusto.

Porter, M. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76(6), 77-90.

Reinert, E. S. (1995). Competitiveness and its predecessors. A 500-year cross-national perspective. *Structural change and economic dynamics*, 6(1), 23-42.

Turok, I. (2004). Cities, regions and competitiveness. *Regional studies*, 38(9), 1069-1083.

Wilson, J. (2008). Territorial competitiveness and development policy. *Orkestra, Basque Institute of Competitiveness. Basque Country, Spain*, 31.

Los autores

Roberto Horta

Doctor en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de Deusto, España. Tiene un Diploma en Estudios Avanzados en la misma universidad. Es economista por la Universidad de la República en Uruguay. Ha desarrollado una extensa actividad académica en la Universidad Católica del Uruguay (UCU) como docente e investigador, y ha ocupado diversos cargos de gestión académica. Fue decano de la Facultad de Ciencias Empresariales y director de la Escuela de Negocios. Promovió la creación del Instituto de Competitividad en la UCU y fue su director entre 2009 y 2018. Investigador en temas de competitividad, clústeres, innovación e internacionalización de empresas, y publicando artículos en diversas revistas científicas. Actualmente dirige el Departamento de Administración y Finanzas, en el área de la Vicerrectoría de Investigación e Innovación. Integra el Sistema Nacional de Investigadores y es miembro de la Academia Nacional de Economía. Participa activamente en redes académicas a nivel internacional, como la Red de Microeconomía de la Competitividad de Harvard Business School, la Red Interamericana de Competitividad y la Red Pymes Mercosur.

Nicolás Albertoni

Doctor en Administración de Empresas por la Pontificia Universidad Católica de Argentina, candidato a doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad del Sur de California. Tiene una maestría en Economía y otra en Política y Relaciones Internacionales por la misma universidad, y un máster de la School of Foreign Service de Georgetown University en Latin American Studies and International Business Diplomacy. Es licenciado en Negocios Internacionales e Integración por la Universidad Católica del Uruguay. Es profesor de la Universidad Católica del Uruguay e investigador asociado del Laboratorio de Economía Política y Seguridad de la Universidad del Sur de California en Los Ángeles. Su investigación se concentra en economía política internacional con énfasis en la economía política del comercio; política comparada con énfasis en América Latina; internacionalización de la empresa; política exterior del Uruguay. Es autor de diversos libros sobre la inserción de Uruguay y las dinámicas de integración regional

en América Latina. Sus columnas han sido publicadas en el New York Times, CNN en español y El País de España.

Micaela Camacho

Doctora en Economía por la Pontificia Universidad Católica Argentina, máster en Administración de Negocios por la Copenhagen Business School (Dinamarca) y licenciada en Economía de la Empresa por la Universidad Católica del Uruguay. Actualmente dirige el Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay, en el que ha trabajado por más de doce años, especializándose en temas de competitividad, innovación, clúster y política industrial. Ha publicado estudios vinculados a la realidad competitiva del Uruguay y diversos artículos académicos en revistas científicas. Como docente de la Universidad Católica ha participado en cursos de grado y maestría en diferentes asignaturas, destacándose: Microeconomía, Economía de la Empresa y Microeconomía de la Competitividad. Desde el año 2012 y hasta el 2018 fue la directora de los programas de maestría y posgrado de la Facultad de Ciencias Empresariales de la UCU. Asimismo, es consultora independiente y ha trabajado para organismos y empresas nacionales e internacionales.