

Caminos de Desarrollo

# Estudio Multi-dimensional de Uruguay

VOLUMEN 1. EVALUACIÓN INICIAL





Caminos de Desarrollo

# Estudio Multi-dimensional de Uruguay

VOLUMEN 1. EVALUACIÓN INICIAL



Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta publicación no reflejan necesariamente los de la Organización, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de los Gobiernos de sus países miembros ni de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

OCDE/CEPAL (2014), *Estudio Multi-Dimensional de Uruguay: Volumen 1. Evaluación inicial*,  
OECD Publishing,  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264222052-es>

ISBN 978-92-64-22204-5 (impreso)  
ISBN 978-92-64-22205-2 (PDF)

Series: Caminos de Desarrollo  
ISSN 2076-9628 (impreso)  
ISSN 2076-9636 (en línea)

Referencia CEPAL: LC/L.3864

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

**Portada:** © Portada diseñada por el Centro de Desarrollo de la OCDE, con imágenes de isac babel, ELOjoTorpe/Moment Open/Getty Images and VikaSuh, Chaikovskiy Igor, taraki, Toniflap/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).

Este libro fue originalmente escrito en inglés. La versión oficial es la versión en inglés publicada bajo el título: *Multi-dimensional Review of Uruguay : Volume 1. Initial Assessment*

© OCDE/CEPAL 2014

---

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos demultimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Prefacio

**E**l crecimiento económico es tan solo una faceta del desarrollo. Los responsables de la elaboración de políticas se esfuerzan por garantizar que la senda de desarrollo de su país sea sostenible y por mejorar la vida de sus ciudadanos, lo que exige conciliar objetivos económicos, sociales y medioambientales.

*Caminos de desarrollo (Development Pathways) de la OCDE es una nueva serie de publicaciones que analiza una multiplicidad de objetivos de desarrollo, sin centrarse exclusivamente en el crecimiento. Partiendo de la base de que el bienestar forma parte central del desarrollo, esta serie pretende ayudar a los países a identificar las restricciones que pesan sobre ellos y les impiden lograr un crecimiento más equitativo y sostenible mediante un Estudio Multi-dimensional de país (EMDP). Los gobiernos que pretendan alcanzar objetivos económicos, sociales y medioambientales deben entender los desafíos a los que se enfrentan y elaborar estrategias de reforma global y bien coordinada. Los EMDP adoptan una perspectiva transversal, más que sectorial, que permite debatir sobre las interacciones entre las políticas.*

*Uruguay es el segundo país en emprender un EMDP, y el primero en América Latina. El informe llega oportunamente, ya que Uruguay ha tenido un reciente periodo de prosperidad económica y se enfrenta hoy a nuevos desafíos, muchos de ellos similares a los que han conocido los países de la OCDE. Si bien las recomendaciones de este informe están destinadas en primer lugar a asistir en el diseño e implementación de políticas públicas de las autoridades nacionales de Uruguay, los hallazgos se dirigen igualmente a académicos, al sector privado y a la sociedad civil. La evaluación inicial de los resultados y impulsores del desarrollo sirve para identificar las restricciones que pesan en varias dimensiones. Haciendo un balance de los resultados de Uruguay en materia de bienestar, el diagnóstico aspira a poner de manifiesto áreas de mejora de diversos aspectos del desarrollo económico y social del país.*

*Los EMDP se componen de tres fases: diagnóstico, análisis pormenorizado y recomendaciones e implementación. Este enfoque por etapas posibilita seguir un proceso de aprendizaje progresivo sobre los desafíos y las oportunidades concretas del país, que culmina en un informe final de síntesis. El presente informe de diagnóstico es, por lo tanto, el producto de la primera fase del EMDP de Uruguay. Para ello, se dedicaron varias misiones a identificar las cuestiones pertinentes y discutir con las autoridades, los representantes del sector privado y los académicos. El trabajo analítico se ha basado en las estadísticas disponibles sobre Uruguay, entre ellas, datos macroeconómicos y estructurales, encuestas de hogares y del mercado laboral, y otras fuentes nacionales e internacionales.*

## Agradecimientos

El presente estudio es el resultado del esfuerzo de colaboración conjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE, el Departamento de Asuntos Económicos de la OCDE, la Dirección de Estadística de la OCDE y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL-NU), con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Uruguay.

El equipo ha sido dirigido por Christian Daude, del Centro de Desarrollo de la OCDE, bajo la supervisión de Mario Pezzini, director del Centro de Desarrollo de la OCDE, Martine Durand, Directora del Departamento de Estadística de la OCDE, y Rintaro Tamaki, Economista Jefe de la OCDE. El estudio ha sido redactado por Christian Daude, Rolando Avendaño, José René Orozco, Rosaura Quiñones, Katherine Scrivens y Nicholas Vanston. Verónica Amarante, Juan Pablo Jiménez y José Gabriel Porcille han participado en representación de la CEPAL y han contribuido ampliamente. Natalia Ferreira, Cecilia Llambí, Marcelo Perera y Marcel Vaillant han realizado significativas contribuciones mediante documentos de investigación. Daniel Adshead y José René Orozco han brindado asistencia en los temas estadísticos; y Ana González y Diane Raillard han brindado el respaldo administrativo. Se agradece igualmente otras aportaciones por parte de Gaelle Ferrant, Keiko Nowacka y Nayibe Tavares-Abel (Centro de Desarrollo de la OCDE), Virginia Robano (Centro de Iniciativa Empresarial, PYMES y Desarrollo Local de la OCDE), Ian Hawkesworth (Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE) y Andrea Goldstein (Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE).

Los autores desean agradecer los comentarios de Carlos Álvarez, Ania Jankowska, Ángel Melguizo, Sebastián Nieto-Parra, José Ramón Perea, Jan Rielaender y Juan Vázquez Zamora (Centro de Desarrollo de la OCDE), Nathalie Girouard (Dirección de Medio Ambiente de la OCDE), Virginia Robano (Centro de Iniciativa Empresarial, PYMES y Desarrollo Local de la OCDE), José Antonio Ardavin, Jorge Carbonell, Jorge Gálvez y Gabriela Miranda (Secretaría de Relaciones Mundiales de la OCDE), Stéphanie Guichard (Departamento de Asuntos Económicos de la OCDE), Sebastián Torres (Director Nacional de Industria, Ministerio de Industria, Energía y Minería, MIEM), Sebastián Pérez (Cámara de Industrias), Gabriel Oddone (CPA-Ferrere Consulting), Andrés Masoller (MEF), Pedro Ravela (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE), Néstor Gandelman (Universidad ORT Uruguay) y de los participantes en el seminario celebrado el 24 de febrero de 2014 en Montevideo para debatir la fase de diagnóstico. El equipo agradece particularmente a Enrique Iglesias y a la Fundación AstUr su orientación y apoyo durante todo el proyecto.

Los siguientes ministerios y organismos han prestado igualmente un útil respaldo durante la elaboración de este informe: Banco Central del Uruguay (BCU), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y

Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Plan Ceibal, Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Instituto Nacional de Estadística (INE), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Banco República (BROU), Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Formación en Educación, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Fundación Astur, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, UNICEF Uruguay, Corporación Andina de Fomento (CAF) Uruguay, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR-OIT), Ferrere Consulting y Centro de Investigaciones Económicas (cinve).

La fase de diagnóstico del estudio ha sido posible gracias al respaldo económico del Fondo Central Prioritario de la Secretaría General de la OCDE, del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Los autores quieren expresar igualmente su agradecimiento por sus observaciones y sugerencias a:

Mario Bergara (MEF), Gustavo Viñales (CPA-Ferrere Consulting), Fernando Lorenzo, Gabriel Papa (MEF), Sebastián Torres (Director Nacional de Industria, MIEM), Lucía Pittaluga (MIEM), Pablo Angelelli (BID), Alejandro Rastelletti (BID), Juan José Taccone (BID), Roberto Villamil (Uruguay XXI), Fernando Puntigliano (Zamin Ferrous), César Bourdiel (Cámara de Industrias), Sebastián Pérez (Cámara de Industrias), Miguel Brechner (Plan Ceibal), Carlos Paolino (cinve/UTEC), Ana Inés Morató (MEF), Rodrigo Arim (UDELAR), Alejandro Zavala (OPP), Diego Aboal (cinve), Laura Nalbarte (INE), Egidio Crotti (UNICEF), Peter Siegenthaler (Banco Mundial), Marlene Sica (Ministerio de Salud Pública), Álvaro Forteza (UDELAR), Gladis Genua (CAF), Nicole Perelmuter (CAF), Pablo Roselli (Deloitte), Fernando Calloia (BROU), Javier de Haedo, Rosa Osimani (MEF), Andres Masoller (MEF), Alberto Graña (BCU), Daniel Dominioni (BCU), Gerardo Licandro (BCU), Azucena Arbeleche (MEF), Martha Pacheco (CINTERFOR-OIT), Fernando Vargas (CINTERFOR-OIT), Andrea Vignolo (MEC), Gabriel Aintablian (MEC), Luis Garibaldi (MEC), Hugo Achugar (MEC), Eduardo Brenta (MTSS), Nelson Loustaunau (MTSS), Eduardo Pereyra (MTSS), Gabriela Rodríguez, Hugo Bazzi (MTSS), Alvaro Ons (Ministerio de Relaciones Exteriores), Fernando Infante (Unidad de Apoyo al Sector Privado, UnASeP-MEF), Néstor Gandelman (Universidad ORT Uruguay), Juan Manuel Rodríguez (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, INEFOP), Jorge Rucks (MVOTMA), UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay), Jorge Campanella, Andrés Scagliola (MIDES), Matias Rodríguez (MIDES), Santiago Soto (MIDES), Rodolfo Silveira (LATU/Universidad Tecnológica (UTEC)), Natalia Nollenberger (MEF), Gustavo Riestra (MEC), Emma Zafaronni (Consejo de Educación Secundaria), Edith Moraes (Consejo de Formación en Educación), Ricardo Rocca (UDELAR), Luis Caligari (UDELAR), P. Eduardo Casarotti (Universidad Católica del Uruguay), Fernando Filgueira, Gabriel Errandonea (MEC) e Ignacio Munyo (Instituto de Estudios Empresariales de la Universidad de Montevideo, IEEM-UM).

El equipo agradece a David McDonald la edición de este manuscrito, y a la División de Publicaciones y Medios de Comunicación del Centro de Desarrollo de la OCDE, especialmente a Aida Buendía, Delphine Grandrieux, Elizabeth Nash y Gemma Nellies, su apoyo en la edición, concepción y producción del informe.





## Índice

|   |     |
|---|-----|
| <b>Acrónimos y abreviaciones</b> .....  | 13  |
| <b>Editorial</b> .....  | 15  |
| <b>Perfil de país</b> .....   | 17  |
| <b>Resumen ejecutivo</b> .....  | 19  |
| <b>Capítulo 1. ¿Cómo es la vida en Uruguay? Evolución económica y evaluación de los resultados de bienestar</b> .....   | 21  |
| Introducción .....  | 22  |
| Evaluación de los resultados de bienestar en Uruguay .....  | 27  |
| Distribución de los resultados de bienestar .....   | 47  |
| Conclusiones .....  | 57  |
| Notas .....   | 59  |
| Bibliografía .....  | 60  |
| <b>Capítulo 2. Tendencias estructurales y desempeño económico en Uruguay</b> .....                                      | 65  |
| Anatomía de la actual expansión .....   | 66  |
| Dependencia del sector primario: análisis de los diferentes elementos .....   | 76  |
| Marco de condiciones y cuellos de botella en el crecimiento económico .....   | 86  |
| Conclusiones .....  | 109 |
| Notas .....   | 110 |
| Bibliografía .....  | 111 |
| <b>Capítulo 3. Desigualdades en Uruguay</b> .....   | 115 |
| Las tendencias de la pobreza y la desigualdad han mejorado notablemente en Uruguay .....                                | 116 |
| Las perspectivas para el mercado laboral han sido buenas, con puestos de trabajo de calidad en el sector formal .....   | 123 |
| Las desigualdades en el acceso a la educación y en la calidad de esta son determinantes .....                           | 133 |
| Políticas públicas actuales para reducir la desigualdad en Uruguay .....  | 141 |
| Conclusiones .....  | 156 |
| Notas .....   | 156 |
| Bibliografía .....  | 157 |
| <b>Capítulo 4. Políticas macroeconómicas para un crecimiento sostenible y para la inclusión social en Uruguay</b> ..... | 161 |
| Una década de fuerte crecimiento trae consigo nuevos desafíos .....   | 162 |
| De la recuperación post-crisis a la expansión .....   | 162 |
| Las políticas macroeconómicas han estimulado el crecimiento .....   | 166 |
| Marco de política macroeconómica a corto plazo .....  | 173 |

|   |     |
|---|-----|
| Políticas macroeconómicas a medio plazo ..... | 179 |
| Conclusiones .....                            | 197 |
| Notas .....                                   | 197 |
| Bibliografía .....                            | 198 |

### Cuadros

|   |     |
|---|-----|
| 1.1. Crecimiento comparado del PIB per cápita, 1961-2011 .....  | 23  |
| 1.2. Porcentaje de los hogares y personas con carencias relacionadas con la vivienda en una o más dimensiones, 2011 .....                     | 35  |
| 1.3. Porcentaje de la población por cantidad de necesidades básicas satisfechas/insatisfechas y ascendencia étnico-racial, 2011 .....         | 56  |
| 1.4. Porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas según ascendencia por tipo de necesidad básica insatisfecha, 2011 ..... | 57  |
| 2.1. Índice de crecimiento del PIB, del empleo y de la productividad laboral por sectores de actividad .....                                  | 69  |
| 2.2. Acuerdos comerciales preferenciales de Uruguay .....   | 75  |
| 3.1. Datos básicos sobre la educación en Uruguay, 2011 .....  | 133 |
| 3.2. Matriz de movilidad fiscal: Uruguay, 2009 .....  | 155 |
| 4.1. La economía uruguaya, 1999-2013 .....  | 163 |
| 4.2. Evolución económica reciente .....   | 165 |
| 4.3. Objetivos de inflación y últimos resultados en una selección de países .....   | 169 |

### Gráficas

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Crecimiento medio del PIB per cápita en torno a los episodios de aceleración                              | 25 |
| 1.2. El marco “¿Cómo va la vida?” .....  | 28 |
| 1.3. Índices de pobreza y de pobreza extrema .....   | 30 |
| 1.4. Nivel de ingresos y satisfacción con el nivel de vida .....   | 31 |
| 1.5. Tasa de empleo y proporción del empleo vulnerable .....   | 32 |
| 1.6. Acceso a servicios higiénicos y satisfacción con la disponibilidad de vivienda .....                      | 33 |
| 1.7. Índice promedio de vivienda en propiedad y desigualdades en el acceso a la propiedad de la vivienda ..... | 34 |
| 1.8. Tasas de matrícula en preprimaria y primaria, y logro educativo en secundaria .....                       | 36 |
| 1.9. Esperanza de vida y satisfacción con el estado de salud .....   | 38 |
| 1.10. Apoyo de la red social .....   | 40 |
| 1.11. Percepción de la corrupción pública y confianza en el gobierno .....                                     | 41 |
| 1.12. Satisfacción con la calidad del agua y del aire .....  | 42 |
| 1.13. Tasas de homicidios y nivel de percepción de seguridad .....   | 42 |
| 1.14. Composición de la delincuencia y principales preocupaciones de la población .....                        | 43 |
| 1.15. Índice de satisfacción con la vida .....   | 44 |
| 1.16. Resultados de Uruguay en relación con la referencia: selección de países latinoamericanos .....          | 45 |
| 1.17. Resultados de Uruguay en relación con la referencia: el mundo .....                                      | 46 |
| 1.18. Desigualdad y composición por clases en América Latina .....   | 47 |

|  |     |
|--|-----|
| 1.19. La clase media en América Latina .....   | 48  |
| 1.20. Incidencia del contexto socioeconómico y cultural en el rendimiento<br>de la prueba PISA de matemáticas .....  | 49  |
| 1.21. Índice de movilidad educativa .....  | 50  |
| 1.22. Resultados de bienestar en Uruguay, por género .....   | 52  |
| 1.23. Participación laboral de las mujeres y proporción de los ingresos que aportan<br>las mujeres al hogar y de los hogares encabezados por una mujer ..... | 53  |
| 1.24. Porcentaje de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha,<br>por departamento .....   | 56  |
| 2.1. PIB per cápita y productividad laboral, 1990-2012 .....   | 66  |
| 2.2. Crecimiento anualizado de la productividad laboral, 1990-2012 .....   | 67  |
| 2.3. Origen de las diferencias en el ingreso per cápita, 2011 .....  | 68  |
| 2.4. Estructura del valor agregado bruto por sectores de actividad .....   | 70  |
| 2.5. Desglose del crecimiento de la productividad laboral .....  | 71  |
| 2.6. Destino de las exportaciones de bienes por regiones, 2002-12 .....  | 74  |
| 2.7. Evolución de las ventajas comparativas relativas por sectores .....   | 77  |
| 2.8. Indicadores de las exportaciones y la sofisticación productiva .....  | 78  |
| 2.9. Estructura de la producción en las zonas francas .....  | 80  |
| 2.10. Composición de las exportaciones de las zonas francas por destinos<br>y sectores, 2010 .....   | 81  |
| 2.11. Propensión a innovar por sectores, 2007-09 .....   | 83  |
| 2.12. Indicadores de la innovación del sector primario .....   | 83  |
| 2.13. Ventas intermedias y finales en el sector primario y la economía<br>nacional, 2005 .....   | 84  |
| 2.14. Brechas de productividad laboral y tendencias de la inversión .....  | 87  |
| 2.15. Promedio de años de estudios por cohortes de edad, 2010 .....  | 88  |
| 2.16. Tasas de graduación de estudiantes de ingeniería y tecnología, 2011 .....  | 89  |
| 2.17. Indicadores de innovación, ciencia y tecnología .....  | 92  |
| 2.18. Exportaciones de software: crecimiento y diversificación de mercados .....   | 94  |
| 2.19. Indicadores de dificultades de financiamiento .....  | 96  |
| 2.20. Indicadores de desempeño logístico e infraestructura .....   | 99  |
| 2.21. Evolución de los indicadores de promoción de inversiones .....   | 106 |
| 3.1. Evolución del índice de recuento de la pobreza y del coeficiente de Gini<br>en Uruguay, 1995-2011 .....   | 117 |
| 3.2. Comparativa internacional de la desigualdad de ingresos .....   | 118 |
| 3.3. Aumento de la participación de los ingresos laborales por quintil,<br>1981-2010 .....   | 119 |
| 3.4. Proporción de los ingresos antes de impuestos del 1% más rico<br>de la población .....  | 120 |
| 3.5. Descomposición del incremento de clases por el aumento y la redistribución<br>del ingreso .....   | 122 |
| 3.6. Coeficiente de Gini por zonas: Montevideo y zonas rurales .....   | 123 |
| 3.7. Evolución de los indicadores del mercado laboral, 2007-13 .....   | 124 |
| 3.8. Evolución del salario medio y del salario mínimo en términos reales .....   | 125 |
| 3.9. Cociente del salario mínimo y del salario medio, aprox. 2011 .....  | 125 |
| 3.10. Diferencial en la prima de escolaridad en educación terciaria,<br>1995 frente a 2009 .....   | 126 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.11. Tasa de desempleo por edades, géneros y regiones .....   | 127 |
| 3.12. Carga total de trabajo de la población empleada .....  | 129 |
| 3.13. Proporción del empleo informal en una selección de países .....  | 130 |
| 3.14. Coeficiente de Gini e incidencia por fuentes de ingresos en las zonas urbanas de Uruguay .....         | 131 |
| 3.15. Incidencia de cada fuente de ingresos en la variación del coeficiente de Gini .....                    | 131 |
| 3.16. Descomposición de los ingresos laborales por cuantil, 2001-12 .....                                    | 132 |
| 3.17. Promedio de años de estudios por quintil de ingresos per cápita de los hogares .....                   | 134 |
| 3.18. Asistencia a centros educativos por quintil de ingresos .....  | 135 |
| 3.19. Asistencia a centros educativos por zonas .....  | 135 |
| 3.20. Rendimiento medio en la prueba de matemáticas, PISA 2012 .....   | 136 |
| 3.21. Rendimiento estudiantil y equidad, PISA 2012 .....   | 137 |
| 3.22. Porcentaje de los profesores con una certificación de la correspondiente autoridad, PISA 2012 .....    | 138 |
| 3.23. Tasas de repetición en secundaria por zonas .....  | 140 |
| 3.24. Los impuestos indirectos son una importante fuente de los ingresos fiscales en Uruguay .....           | 141 |
| 3.25. Gasto social del sector público en países de América Latina y el Caribe, 1990 y 2011 .....             | 144 |
| 3.26. Programas de transferencias monetarias no contributivas .....  | 145 |
| 3.27. Porcentaje de los hogares que recibieron AFAM, 2010 .....  | 146 |
| 3.28. Estructura del gasto social del sector público en América Latina y el Caribe ..                        | 147 |
| 3.29. Efectividad del gasto social del sector público en una selección de países latinoamericanos .....      | 150 |
| 3.30. Cambio del ingreso por decil .....   | 152 |
| 3.31. Impacto de los programas sociales del sector público en la redistribución del ingreso en Uruguay ..... | 152 |
| 3.32. Cobertura de las transferencias directas en una selección de países latinoamericanos .....             | 153 |
| 3.33. Efecto de los impuestos y las transferencias en el ingreso de mercado en Uruguay .....                 | 154 |
| 3.34. Efecto de los impuestos y las transferencias en la distribución del ingreso en Uruguay .....           | 155 |
| 4.1. PIB per cápita, 1990-2012 .....   | 164 |
| 4.2. Precios de exportación de la carne de vacuno y la soja .....  | 166 |
| 4.3. Gasto público y balance presupuestario .....  | 166 |
| 4.4. Evolución del gasto primario del gobierno central en relación con el PIB ....                           | 167 |
| 4.5. Brecha del producto según datos de diferentes años .....  | 168 |
| 4.6. Inflación IPC y expectativas .....  | 170 |
| 4.7. Tasas de interés sobre los préstamos comerciales a grandes y medianas empresas .....                    | 172 |
| 4.8. Evolución de la productividad laboral y de los salarios reales del sector privado .....                 | 172 |
| 4.9. Ahorro nacional y formación bruta de capital .....  | 180 |
| 4.10. Índice de gestión pública para resultados, 2010 .....  | 183 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.11. Estadísticas comparadas de ingresos tributarios, 2012 .....                                | 184 |
| 4.12. Moral tributaria en América Latina, 2011 .....   | 189 |
| 4.13. Previsiones de ingresos del gobierno derivados del proyecto de minería<br>Valentines ..... | 190 |
| 4.14. Precios del mineral de hierro – Evolución y previsiones .....                              | 191 |

## Siga las publicaciones de la OCDE en:



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocedilibrary>




<http://www.oecd.org/ocddirect/>

## Este libro contiene...

**StatLinks** 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel®  
utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo *StatLinks*  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo <http://dx.doi.org> o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.



## ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

|                |   |
|----------------|---|
| <b>ACP</b>     | Acuerdo comercial preferencial  |
| <b>AFAM</b>    | Asignaciones Familiares   |
| <b>ALC</b>     | América Latina y el Caribe  |
| <b>AMCI</b>    | Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión                              |
| <b>ANII</b>    | Agencia Nacional de Investigación e Innovación                        |
| <b>APP</b>     | Asociación Público-Privada  |
| <b>BCU</b>     | Banco Central del Uruguay   |
| <b>BID</b>     | Banco Interamericano de Desarrollo                                    |
| <b>BNA</b>     | Barreras no arancelarias al comercio                                  |
| <b>CAF</b>     | Corporación Andina de Fomento (Banco de Desarrollo de América Latina) |
| <b>CEPAL</b>   | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                    |
| <b>CEQ</b>     | Proyecto Commitment to Equity   |
| <b>CFT</b>     | Consumo final total   |
| <b>CGV</b>     | Cadena global de valor  |
| <b>COFIS</b>   | Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social            |
| <b>COMAP</b>   | Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones                       |
| <b>CUTI</b>    | Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información                      |
| <b>DINACIA</b> | Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica    |
| <b>EFP</b>     | Entidad financiera pública  |
| <b>EIU</b>     | Economic Intelligence Unit  |
| <b>FEE</b>     | Fondo de Estabilización Energética                                    |
| <b>FMI</b>     | Fondo Monetario Internacional   |
| <b>FOB</b>     | Franco a bordo  |
| <b>FONASA</b>  | Fondo Nacional de Salud   |
| <b>FONDES</b>  | Fondo de Desarrollo   |
| <b>GATT</b>    | Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio                  |
| <b>GEI</b>     | Gas de efecto invernadero   |
| <b>I+D</b>     | Investigación y Desarrollo  |
| <b>IDL</b>     | Índice de desempeño logístico   |
| <b>IED</b>     | Inversión extranjera directa  |
| <b>IMESSA</b>  | Impuesto Específico a los Servicios de Salud                          |
| <b>INE</b>     | Instituto Nacional de Estadística                                     |
| <b>INEFOP</b>  | Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional                  |
| <b>IPR</b>     | <i>Investment Policy Reviews</i> (Estudios de política de inversión)  |
| <b>IRA</b>     | Impuesto a las Rentas Agropecuarias                                   |
| <b>IRAE</b>    | Impuesto a la Renta de Actividades Económicas                         |
| <b>IRIC</b>    | Impuesto a la Renta de Industria y Comercio                           |
| <b>IRPF</b>    | Impuesto a la Renta de las Personas Físicas                           |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>IVA</b>    | Impuesto al Valor Agregado   |
| <b>MEF</b>    | Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay                                |
| <b>MPI</b>    | Marco político de inversión  |
| <b>OCDE</b>   | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                   |
| <b>OIT</b>    | Organización Internacional del Trabajo                                       |
| <b>OMA</b>    | Organización Mundial de Aduanas  |
| <b>ONUDI</b>  | Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial            |
| <b>OPP</b>    | Oficina de Planeamiento y Presupuesto  |
| <b>PANES</b>  | Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social                             |
| <b>PGC</b>    | Programa de garantía de crédito  |
| <b>PIAAC</b>  | Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos |
| <b>PIB</b>    | Producto Interior Bruto  |
| <b>PISA</b>   | Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos                         |
| <b>PTF</b>    | Productividad total de los factores  |
| <b>PYME</b>   | Pequeña y mediana empresa  |
| <b>SAFI</b>   | Sociedad anónima financiera de inversión                                     |
| <b>SD</b>     | Seguro por desempleo   |
| <b>SIGA</b>   | Sistema Nacional de Garantías  |
| <b>SII</b>    | Sector intensivo en ingeniería   |
| <b>SNS</b>    | Seguro Nacional de Salud   |
| <b>STEP</b>   | Suministro total de energía primaria   |
| <b>TBI</b>    | Tratado Bilateral de Inversión   |
| <b>TIC</b>    | Tecnologías de la información y la comunicación                              |
| <b>TLC</b>    | Tratado de libre comercio  |
| <b>TUS</b>    | Tarjeta Uruguay Social   |
| <b>UDELAR</b> | Universidad de la República  |
| <b>USTPO</b>  | Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos                               |
| <b>UTEC</b>   | Universidad Tecnológica del Uruguay  |
| <b>UTU</b>    | Universidad del Trabajo del Uruguay  |
| <b>VCR</b>    | Ventaja comparativa revelada   |
| <b>WEF</b>    | Foro Económico Mundial   |
| <b>ZF</b>     | Zona franca  |



## Editorial

Las mejoras del nivel de vida y los resultados que impactan la calidad de la vida de las personas son esenciales para el desarrollo económico y social. Desde la crisis económica de 2002, Uruguay ha llevado a cabo notables avances en esa dirección a la vez que ha reforzado su integración en la economía mundial, lo cual se ha traducido en mayores índices de crecimiento y la reducción de desigualdades. Uruguay ha elegido su propia vía en términos de políticas de desarrollo, en comparación con otros países de América Latina y de la OCDE. Su particular combinación de políticas demuestra que no existe un “modelo” único de desarrollo; por ejemplo, las reformas destinadas a aumentar la progresividad del sistema de impuestos y transferencias, así como los esfuerzos por incrementar los puestos de trabajo formales, han sido esenciales para mejorar el nivel de vida.

Sin embargo, el país debe hacer frente aún a varios desafíos para mantener el impulso presente y asegurar una senda sostenible de crecimiento económico en una economía mundial en constante cambio. El actual periodo de prosperidad económica constituye una oportunidad para introducir políticas que velen por un crecimiento más fuerte e incluyente en los años venideros. Esta evaluación inicial de Uruguay destaca varias áreas pertinentes en que se necesitan acciones de política. La educación sigue siendo el desafío más importante para el país, ya que la demanda de mano de obra calificada continúa aumentando en consonancia con la sofisticación de las empresas uruguayas y de los productos y servicios de estas. Es necesaria una mayor intervención para garantizar respaldo y protección a la población más vulnerable, entre otras, mediante programas sociales más eficaces y mejor acotados.

Durante los últimos años, la OCDE y la CEPAL ha examinado detenidamente los desafíos que se alzan ante el desarrollo para establecer la forma en que estas organizaciones pueden responder mejor a las necesidades de los responsables de la elaboración de políticas y, en última instancia, de los ciudadanos a los que estos representan. El presente análisis forma parte de una estrategia de la OCDE en materia de desarrollo, que ha exigido a la Organización adaptar su marco analítico y sus herramientas e instrumentos de políticas con el fin de mejorar su contribución al desarrollo mundial.

*Development Pathways* (Caminos de Desarrollo) de la OCDE es una de las respuestas a esa demanda. Esta serie de exámenes –a la que pertenece este *Estudio Multi-dimensional de Uruguay*– plasma un enfoque diferente del desarrollo basándose en un cuidadoso diagnóstico de las condiciones nacionales para emitir recomendaciones políticas adaptadas a las características particulares de cada país. La serie se funda igualmente en la rica experiencia en materia de políticas de los países de la OCDE, muchos de los cuales

han atravesado sendas transiciones políticas y económicas, y, en el caso de este examen, se beneficia igualmente del creciente trabajo de la OCDE sobre América Latina.

Mario Pezzini  
Director  
Centro de Desarrollo  
de la OCDE

Martine Durand  
Jefe de Estadística  
y Directora  
Dirección  
de Estadística de la OCDE

Rintaro Tamaki  
Secretario General  
adjunto y Economista  
jefe de la OCDE

Alicia Bárcena  
Secretaria Ejecutiva  
CEPAL

## PERFIL DE PAÍS

(Las cifras entre paréntesis hacen referencia al promedio de la OCDE)

| <b>Territorio, población y ciclo electoral</b>                   |              |  |                          |
|--|--------------|--|--------------------------|
| Población (1 000 000) <sup>e</sup>                               | 3.4          | Lengua oficial                                   | Español                  |
| Menor de 15 (%) <sup>e</sup>                                     | 23 (18.1)    | Total fronteras terrestres (km)                  | 1 648                    |
| Mayor de 65 (%) <sup>e</sup>                                     | 13 (15.3)    | Total litoral (km)                               | 660                      |
| Densidad de población (por km <sup>2</sup> ) <sup>c</sup>        | 18.8 (34.3)  | Forma de gobierno                                | República constitucional |
| Esperanza de vida (años) <sup>c</sup>                            | 77 (80)      | Últimas elecciones generales                     | Octubre de 2009          |
| Superficie (km <sup>2</sup> )                                    | 176 065      | Próximas elecciones generales                    | Octubre de 2014          |
| <b>Indicadores económicos</b>                                    |              |  |                          |
| PIB, precios corrientes (miles de millones USD) <sup>e</sup>     | 56.6         | En % del PIB                                     |                          |
| Último promedio quinquenal de crecimiento real <sup>e</sup>      | 5.2 (0.6)    | Exportaciones de bienes y servicios <sup>e</sup> | 24.2 (53.8)              |
| PIB per cápita, PPA (miles USD) <sup>e</sup>                     | 16.7 (37.1)  | Importaciones de bienes y servicios <sup>e</sup> | 26.6 (50.4)              |
| Tasa de inflación <sup>e</sup>                                   | 8.6 (1.6)    | Principales exportaciones                        |                          |
| Gasto (% del PIB) <sup>e</sup>                                   | 35.2 (42.8)  | (% de las exportaciones de mercancías)           |                          |
| Ingreso (% del PIB) <sup>e</sup>                                 | 32.9 (36.4)  | Soja   | 21                       |
| Deuda bruta (% del PIB) <sup>e</sup>                             | 58.9 (110.6) | Carne de vacuno (congelada)                      | 10                       |
| Reservas internacionales (miles de millones de USD) <sup>e</sup> | 16 3         | Proporciones del PIB (%) <sup>e</sup>            |                          |
| Balance de la balanza por cuenta corriente <sup>e</sup>          | -5.6 (-0.5)  | Sector primario                                  | 10 (2.5)                 |
|  |              | Manufactura                                      | 12 (27.4)                |
|  |              | Servicios  | 78 (70.0)                |
| <b>Mercado laboral, competencias e innovación</b>                |              |  |                          |
| Participación de la población activa <sup>e</sup>                | 63.6         | Tasa de desempleo (%) <sup>e</sup>               | 6.5 (7.9)                |
| Tasa de empleo (%) <sup>i</sup>                                  | 59.5 (65.0)  | Jóvenes (edades 15-24)(%) <sup>d</sup>           | 18.5 (16.2)              |
| Hombres <sup>e</sup>   | 70.2 (73.1)  | Economía informal <sup>c</sup>                   |                          |
| Mujeres <sup>e</sup>   | 51.0 (57.0)  | (como % del empleo no agrícola)                  | 35.4                     |
| Gasto en I+D (% del PIB) <sup>b</sup>                            | 0.4 (2.4)    |  |                          |
| <b>Medio ambiente</b>  |              |  |                          |
| Emisiones de CO <sub>2</sub> <sup>b</sup>                        |              | Renovables <sup>d</sup>                          |                          |
| (kg por USD 2005 PPA del PIB)                                    | 0.2          | (% del suministro total de energía primaria)     | 37                       |
|  |              | Extensión forestal                               |                          |
|  |              | (% de la superficie del territorio) <sup>c</sup> | 10                       |
| <b>Inclusión social</b>  |              |  |                          |
| Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini) <sup>b</sup>       | 45.3 (30.4)  | Tasas netas de matrícula                         |                          |
| Índice de recuento de la pobreza <sup>c</sup>                    |              | Primaria   | 99.5                     |
| (según la línea de pobreza nacional, % de la población)          | 13.7         | Secundaria                                       | 72                       |
| Total gasto en salud (% del PIB) <sup>c</sup>                    | 8.9          | Terciaria (% bruto)                              | 63.1                     |
| Gasto público en educación (% del PIB) <sup>c</sup>              | 4.5          | Resultados educativos (puntuaciones PISA, 2012)  |                          |
| Promedio de años de escolaridad <sup>b</sup>                     | 9.8          | Lectura  | 411 (497)                |
|  |              | Matemáticas                                      | 409 (494)                |
|  |              | Ciencias   | 410 (501)                |
| <b>Bienestar</b>   |              |  |                          |
| (% de la población que tiene o percibe)                          |              |  |                          |
| Satisfacción con la vida <sup>1</sup>                            | 6.6 (6.7)    | Corrupción percibida                             | 39 (56)                  |
| Vivienda   | 40 (51)      | Calidad del aire percibida                       | 79 (87)                  |
| Satisfacción con la salud  | 84 (80)      | Calidad del agua percibida                       | 91 (83)                  |
| Confianza en los demás   | 27 (33)      | Seguridad percibida                              | 53 (69)                  |

## Regiones administrativas/departamentos de Uruguay



Mapa elaborado con C & D – © Articque

- a) Datos de 2009;
- b) Datos de 2010;
- c) Datos de 2011;
- d) Datos de 2012;
- e) Datos de 2013.

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) (2012), *Uruguay en Cifras 2012*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf); MEF (2014), *Información Económica*, Ministerio de Economía y Finanzas, [www.mef.gub.uy/indicadores.php](http://www.mef.gub.uy/indicadores.php); BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Estadísticas y Estudios*, BCU, [www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores](http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores); FMI (2014), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril 2014, Washington DC; Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; CEPAL (2014), *CEPALSTAT – Bases de datos y Publicaciones Estadísticas* (base de datos), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <http://estadisticas.cepal.org>; OIT (2013), *ILOSTAT* (base de datos), Ginebra, [www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata?\\_adf.ctrl-state=19ogkwb9t9\\_4&clean=true&\\_afLoop=596941889745721](http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata?_adf.ctrl-state=19ogkwb9t9_4&clean=true&_afLoop=596941889745721).

1. La escala de Cantril responde a la pregunta: “Imagine una escalera con peldaños numerados de cero en la parte inferior a diez en la parte superior. Suponga que la parte superior representa la mejor vida posible para usted, y la parte inferior la peor vida posible. ¿En qué peldaño de la escalera siente personalmente que se encuentra en estos momentos, considerando que cuanto más alto sea el peldaño mejor se siente con su vida y cuanto más bajo sea peor se siente? ¿Qué peldaño se acerca más a como se siente?”.

## Resumen ejecutivo

Uruguay ha realizado notables progresos durante el último decenio y la recuperación de la profunda crisis financiera de 2002 ha dado lugar al mayor periodo de crecimiento económico del país en décadas. Medidas macroeconómicas estables y un favorable entorno exterior han permitido un vivo crecimiento y el financiamiento de políticas sociales que han reabsorbido los devastadores efectos de la crisis en el tejido social. En ese periodo, se han mejorado sustancialmente varias dimensiones del bienestar de las personas y se han mitigado considerablemente los riesgos externos. Sin embargo, de cara al futuro, esas condiciones pueden plantear desafíos a la sostenibilidad de este desempeño. El crecimiento se está ralentizando, en parte por factores cíclicos y externos; las restricciones que pesan sobre el capital humano, la infraestructura y el financiamiento aminorarán el potencial de crecimiento a mediano y largo plazo. Si se desea que el crecimiento y el progreso social continúen avanzando a la misma cadencia, será preciso emprender acciones de política para eliminar algunos obstáculos.

Uruguay posee sólidas bases sobre las que asentar instituciones públicas y políticas que amplíen el horizonte de elaboración de políticas más allá de los objetivos a corto plazo. El capital institucional del país es alto en comparación tanto con las economías de América Latina como con las de la OCDE. El nivel de confianza en el gobierno es grande y la percepción de la corrupción es baja. Por lo tanto, en principio el país dispone de instituciones lo suficientemente fuertes como para aplicar un programa de reforma con metas más ambiciosas y disposiciones más sofisticadas. El buen contexto económico proporciona además una oportunidad única para emprender esas reformas.

Los resultados de Uruguay en términos del marco de bienestar son ampliamente favorables y han demostrado una significativa progresión en varias dimensiones. De hecho, son mejores de lo que se hubiera podido esperar por el nivel de ingresos del país, particularmente en aspectos tales como la satisfacción con la vida, la calidad medioambiental, la salud, la confianza, la percepción de la calidad del gobierno y el acceso a servicios higiénicos mejorados. La pobreza y el desempleo han disminuido drásticamente desde la crisis y el nivel de vida es elevado en comparación con la región. Aunque la imagen general es positiva, aún podrían realizarse mejoras.

Persiste un cierto número de desafíos en lo relativo a la educación, que constituye un medio esencial para reducir las desigualdades y sostener el crecimiento económico. La disparidad en el acceso a la educación y en la calidad de esta representa el mayor desafío de importancia para las autoridades uruguayas en los años venideros, especialmente en lo relativo a la educación secundaria. Las elevadas tasas de abandono escolar y repetición, la fuerte dependencia del rendimiento en el contexto socioeconómico, las desigualdades de acceso en función de la ubicación geográfica y los débiles resultados en comparación con los estándares internacionales ponen de relieve la necesidad de emprender sustanciales reformas en el ámbito educativo. Otro de los grandes retos que se plantea es mejorar la cobertura y la calidad de la formación profesional.

Uno de los principales obstáculos al crecimiento económico es la oferta insuficiente e inadecuada de capital humano y competencias. Uruguay deberá afrontar las carencias laborales para evitar restricciones a su futuro crecimiento, especialmente a medida que las exportaciones se tornan más intensivas en competencias. A corto plazo, las políticas deberán tener por objetivo aumentar la oferta de competencias pertinentes mediante un uso más eficaz de los instrumentos existentes para formar a los desempleados y a las personas que están fuera del mercado laboral, y potenciar la adquisición de éstas en el propio puesto de trabajo.

Además, para mantener y aumentar el contenido de valor agregado y la competitividad de las nuevas actividades económicas, será preciso facilitar un mejor financiamiento a la iniciativa empresarial y las *start-ups*, algo esencial para que Uruguay pueda aprovechar oportunidades en sectores tales como los servicios y la biogenética. Las políticas de desarrollo productivo existentes deberán adaptarse y mejorarse para que sean capaces de anticipar las nuevas exigencias económicas y puedan responder a ellas, mientras la creciente fragmentación de los programas y del financiamiento debe abordarse. Una opción para lograr mayor coherencia y eficacia de las políticas sería centralizar el financiamiento en una sola institución dotada de mayor capacidad técnica y transparencia.

Pese a los avances registrados, la desigualdad *ex ante* de los ingresos sigue siendo alta en comparación con países no latinoamericanos. Las vulnerabilidades en ciertas dimensiones son significativamente más patentes para las mujeres, las minorías étnicas (especialmente afrodescendientes) y los niños, entre otros, por lo que reviste gran importancia orientar las políticas sociales y el gasto hacia esos grupos. De igual modo, las diferencias territoriales, en particular entre Montevideo y los otros departamentos, continúan constituyendo un importante factor que considerar para entender las disparidades de ingresos, así como de acceso a la educación y a la salud; las políticas que aborden esta brecha serán determinantes si Uruguay pretende capitalizar su positivo impulso económico. Aunque las desigualdades de acceso al mercado laboral se han reducido recientemente, aún necesitan atención. Resulta particularmente preocupante la situación de los jóvenes que no cursan estudios ni trabajan ni están en formación (NI-NI), que tiene una incidencia cada vez mayor entre las mujeres, en parte debido a deficiencias en los servicios de cuidado infantil.

Para hacer frente a los anteriores desafíos educativos y sociales, será preciso contar con un sistema tributario más eficaz. Uruguay ha logrado crear el espacio fiscal necesario para financiar programas sociales que han coadyuvado a superar la crisis y a reducir la vulnerabilidad social. Con todo, y a pesar de que se espera una recuperación mundial, el entorno externo sigue siendo frágil y en Uruguay se ha iniciado ya una desaceleración del crecimiento hacia el potencial. El creciente gasto futuro podrá financiarse con mayores ingresos tributarios, pero las reformas deberán calibrar cuidadosamente las diversas consideraciones en materia de equidad, eficiencia y medio ambiente.

Si bien los ingresos tributarios son ya bastante abultados en el país, aún existe margen para consolidarlos. La supresión de ciertas exenciones regresivas del IVA podría constituir una fuente adicional de ingresos y, en muchos casos, promovería la eficiencia e incidiría en cuestiones medioambientales. Otra opción sería normalizar el régimen tributario del sector primario eliminando ciertas exoneraciones en los impuestos sobre la propiedad y en el IVA de los insumos, así como otras deducciones. También podrían desplazarse gradualmente las aportaciones de los contribuyentes de ese sector del régimen simplificado supuesto al sistema general de imposición sobre la renta.

## Capítulo 1

# ¿Cómo es la vida en Uruguay? Evolución económica y evaluación de los resultados de bienestar

El presente capítulo utiliza el marco de la OCDE para medir el bienestar para diagnosticar las fortalezas y debilidades de las diversas dimensiones del bienestar en Uruguay. En primera instancia examina la evolución económica de Uruguay, centrándose especialmente en los efectos de la crisis financiera de 2002 y en la posterior expansión de la siguiente década. En la segunda instancia este capítulo presenta los resultados en términos de bienestar que se desprenden del marco de la OCDE para una vida mejor “cómo va la vida?”. Desde una óptica internacional, los resultados de bienestar en el país son mejores de lo que cabía esperar en numerosas áreas, incluida la satisfacción ante la vida, la calidad del medio ambiente, la salud, la confianza, el apoyo en la red social, el alfabetismo y el acceso a mejoras en las instalaciones sanitarias. Sin embargo, subsisten desafíos en algunos ámbitos, tales como la pobreza infantil, los logros educativos, el empleo joven y la seguridad personal. Aunque las condiciones materiales son buenas por lo general y la disparidad de ingresos es comparativamente baja para la región, la desigualdad continua siendo un reto, y los niños y los jóvenes, en particular, se ven expuestos al riesgo de exclusión social.

## Introducción

El desarrollo implica algo más que la mejora de los ingresos o de otras condiciones materiales. En sentido amplio, el desarrollo puede definirse como la mejora sostenible del bienestar de una población. Partiendo de esta definición, se realizará un diagnóstico multidimensional evaluando el bienestar de los particulares y los hogares, antes de analizar las condiciones económicas agregadas.

Este capítulo persigue un doble objetivo. En primer lugar, pretende presentar la evolución económica de Uruguay durante el pasado siglo y hacer un balance que pueda explicar el contexto actual. En segundo lugar, ofrece una evaluación de los resultados de Uruguay en materia de bienestar basándose en las principales dimensiones del marco de la OCDE “Para una vida mejor”. Este marco se elaboró originariamente teniendo en mente a los países miembros de la OCDE, pero ha ido aplicándose gradualmente a países no pertenecientes a la Organización. Como país de ingresos altos, Uruguay se adecua perfectamente a este enfoque. El marco cubre diversas dimensiones de condiciones materiales y calidad de vida, y arroja una visión global del bienestar y de los efectos de este en el desarrollo.

La incorporación del marco para medir el bienestar constituye una importante innovación, ya que esta herramienta de evaluación sirve de punto de partida para identificar los desafíos del país en términos de desarrollo. En este sentido, una carencia en algunas de las dimensiones del marco de bienestar representa una restricción para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible en Uruguay. El uso del marco de bienestar puede ser útil igualmente para mejorar la capacidad estadística, como la que lleva a cabo la OCDE con los institutos nacionales de estadística, y proporcionar una hoja de ruta y directrices específicas en áreas tales como el bienestar subjetivo y la distribución del ingreso.

### **Contexto histórico: desarrollo precoz y posterior declive**

Durante gran parte del siglo pasado, Uruguay disfrutó de diversos periodos de prosperidad económica, seguidos de intensas crisis y sus correspondientes recuperaciones. A finales del siglo XIX, Uruguay contaba con niveles de vida relativamente elevados y, entre 1870 y 1875, su PIB per cápita era significativamente mayor que el de Chile (70%), España (63%) o Italia (53%), y tan solo un 10% inferior al de Estados Unidos. Esta prosperidad precoz fue el resultado de una serie de factores. Unos términos de intercambio favorables y el buen acceso a los mercados internacionales de las principales exportaciones uruguayas (carne de vacuno y lana) posibilitaron la significativa expansión de la producción en esos sectores en los que tradicionalmente la economía tenía una ventaja comparativa. Los avances de las tecnologías de refrigeración y las ganancias de eficiencia del transporte internacional permitieron igualmente el aumento de la oferta uruguaya en ese periodo de alta demanda externa. Además, el excedente generado por esas dinámicas exportaciones primarias se empleó para financiar el desarrollo de la industria



manufacturera y los servicios (Bértola, 2000). Pese a la innegable volatilidad, debida esencialmente al impacto de las dos guerras mundiales en el comercio internacional y en los precios de los bienes, el PIB per cápita de Uruguay a principios de la década de 1950 era aún un 30% superior al de Chile, el doble que el de España y un 36% mayor que el de Italia, aunque había caído hasta representar la mitad del PIB per cápita de Estados Unidos.

A principios del siglo XX, Uruguay aplicó una serie de reformas sociales que crearon un sistema de protección social relativamente global. Por ejemplo, tras la creación de los sistemas de pensiones para parte de los militares y de los funcionarios públicos en el siglo XIX, la cobertura se extendió paulatinamente hasta llegar a ser prácticamente universal para las pensiones, el seguro por invalidez y las prestaciones para el cónyuge superviviente a mediados de la década de 1950. Por otra parte, en 1958, se introdujo el seguro por desempleo general obligatorio para el sector privado, así como un sistema de seguro de salud contributivo. Por lo tanto, a principios de los años 1960, Uruguay había instaurado ya un estado de bienestar similar al de numerosas economías de la OCDE.

Sin embargo, la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por un crecimiento económico lento y volátil que dio lugar a un continuo declive en la mayoría de los aspectos de referencia. De 1961 a 2011, el PIB per cápita de Uruguay creció únicamente a un promedio anual del 1.8%, significativamente inferior al índice de crecimiento anual del 2.5% de las economías de la OCDE con similar nivel de PIB per cápita en 1960 (cuadro 1.1). Además, Uruguay quedó rezagado en relación con economías de la OCDE más ricas tales como Australia y Estados Unidos. En relación con la región, el crecimiento de Uruguay fue comparable al de Argentina, lo que refleja la existencia de estructuras económicas similares y fuertes vínculos económicos con su vecino (Bértola y Porcile, 2012). Con todo, el crecimiento a largo plazo ha permanecido casi 1 punto porcentual por debajo del de Brasil o Chile. Este declive relativo es persistente si se consideran otros criterios de selección de referencias, tales como la geografía o las instituciones (Oddone, 2010).

**Cuadro 1.1. Crecimiento comparado del PIB per cápita, 1961-2011**

|                                 | Índice de crecimiento promedio<br>del PIB per cápita<br>% | Desviación estándar del índice<br>de crecimiento del PIB per cápita<br>% |
|---------------------------------|---|--|
| <b>Selección economías OCDE</b> |   |  |
| Australia                       | 2.0   | 1.8  |
| Finlandia                       | 2.8   | 2.3  |
| Irlanda                         | 3.3   | 2.0  |
| Italia                          | 2.6   | 3.0  |
| México                          | 0.9   | 3.0  |
| Nueva Zelanda                   | 1.3   | 2.7  |
| España                          | 2.9   | 2.9  |
| EE. UU.                         | 2.1   | 2.2  |
| <b>Selección economías ALC</b>  |   |  |
| Argentina                       | 1.6   | 5.3  |
| Brasil                          | 2.7   | 3.9  |
| Chile                           | 2.6   | 5.0  |
| Venezuela                       | 0.4   | 5.2  |
| Uruguay                         | 1.8   | 4.2  |

Fuente: Elaborado con base en Penn World Tables 8.0 en Feenstra, R.C., R. Inklaar y M.P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table", [www.ggd.net/pwt](http://www.ggd.net/pwt).

### **La falta de convergencia se debe principalmente a las crisis recurrentes**

La falta de convergencia económica de Uruguay en los últimos 50 años refleja más la imposibilidad de mantener el crecimiento económico que la incapacidad de generarlo, y la volatilidad relativamente elevada del crecimiento económico en el país en comparación con los países de la OCDE constituye una clara indicación de ello. Por ejemplo, el coeficiente de variación – la relación entre la desviación estándar y la media del crecimiento del PIB per cápita – de Uruguay es aproximadamente el doble que el de los países de la OCDE (cuadro 1.1). Durante los últimos 140 años, Uruguay ha experimentado varios episodios de aceleración del crecimiento, pero también colapsos, vinculados a severas crisis financieras y económicas (recuadro 1.1), inducidas históricamente por cambios en los términos de intercambio y las condiciones del país a la hora de acceder a los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, las debilidades nacionales del marco de política macroeconómica, las incoherencias resultantes, los desequilibrios y la fragilidad financiera han constituido también, en numerosas ocasiones, una causa o un mecanismo de amplificación de los choques externos.

A efectos del presente informe, un episodio de aceleración del crecimiento se define como aquel en que el crecimiento anual del PIB per cápita en términos reales supera el 3.5% durante al menos siete años y se acelera un mínimo de 2 puntos porcentuales en comparación con los siete años anteriores, y en que el PIB per cápita tras la aceleración del crecimiento es superior al pico anterior al episodio (Hausmann, Pritchett y Rodrik, 2005). A *sensu contrario*, un colapso del crecimiento puede definirse como aquel episodio en que el crecimiento es negativo durante siete años y se desacelera al menos 2 puntos porcentuales, y en que el PIB per cápita permanece por debajo del pico anterior al episodio (Imam y Salinas, 2008).

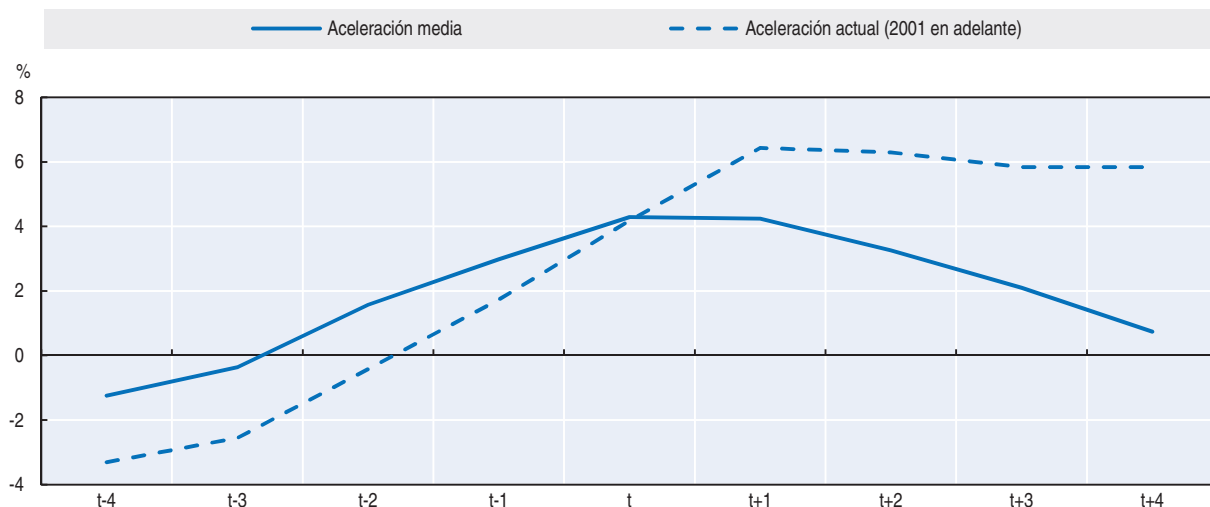
Recurriendo a las series más largas disponibles de datos sobre el PIB per cápita real, y siguiendo las definiciones anteriores, se ha registrado un total de seis episodios de aceleración (1879, 1906, 1933, 1942, 1973 y 2001) y ocho colapsos (1884, 1894, 1909, 1926, 1937, 1953, 1978 y 1996) del PIB per cápita desde 1870.

Casi todos los episodios de aceleración fueron seguidos de un colapso entre cuatro y cinco años después, con la excepción del que se dio hacia el final de la Segunda Guerra Mundial y la actual aceleración, que siguió a la crisis financiera de principios de los años 2000 (gráfico 1.1). Históricamente, los cambios de los factores externos, tales como las alteraciones de los términos de intercambio y de las condiciones financieras, han actuado como innegables detonantes de estos ciclos de bonanza-colapso. Los choques externos combinados con las debilidades internas, en particular el sesgo procíclico de la política fiscal y el excesivo endeudamiento y riesgos tomados por las entidades financieras, han amplificado con frecuencia el efecto de estos choques y han creado decrecimientos económicos significativos y persistentes, lo que concuerda con las pruebas empíricas que se desprenden de los auges crediticios en las economías emergentes (Mendoza y Terrones, 2012).


### **Una década de fuerte crecimiento genera nuevos desafíos**

Las preguntas pertinentes que cabe plantearse en relación con la aceleración actual son si esta diferirá de los modelos anteriores y qué políticas serán necesarias para evitar un aterrizaje forzoso. Para responder a dichas preguntas, es preciso evaluar el actual marco de política macroeconómica, así como de la adecuación y la resistencia de las regulaciones financieras a los choques, con el fin de poder garantizar la sostenibilidad del crecimiento económico a medio y largo plazo.

Gráfico 1.1. Crecimiento medio del PIB per cápita en torno a los episodios de aceleración



Fuente: Bolt, J. y J.L. van Zanden (2013), "The First Update of the Maddison Project: Re-Estimating Growth Before 1820", Documento de Trabajo del Maddison Project, N.º 4, Universidad de Groningen; Feenstra, R.C., R. Inklaar y M.P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table", [www.ggd.net/pwt](http://www.ggd.net/pwt).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146106>

Desde la profunda crisis financiera de 2002 (recuadro 1.1), Uruguay ha realizado notables progresos. La recuperación ha dado lugar al mayor periodo de crecimiento económico en décadas. Unas medidas macroeconómicas estables y el favorable entorno exterior han permitido un vivo crecimiento y el financiamiento de políticas sociales que han revertido los devastadores efectos de la crisis en el tejido social. Pese a ello, han nacido nuevos desafíos y se han hecho más visibles otras cuestiones estructurales en diversos ámbitos, en parte, como consecuencia del fuerte crecimiento económico de los últimos años. Si se desea que el crecimiento y el progreso social continúen avanzando a la misma cadencia, será preciso emprender políticas eficaces para eliminar algunos cuellos de botella.

Los recientes avances de los indicadores sociales y del bienestar se han sustentado en un decenio de fuerte crecimiento económico. Actualmente, el crecimiento se está ralentizando, en parte por razones cíclicas y externas. El peligro de encontrarse con restricciones de capital humano y competencias, infraestructura y financiamiento, incluso a corto plazo, dista mucho de ser desdeñable, lo que detendría el descenso de la pobreza y la desigualdad de ingresos. Se necesitan enfoques alternativos para crear espacio fiscal y que Uruguay pueda seguir por la misma senda; esos enfoques se analizan más detenidamente en el capítulo 4, que trata las cuestiones de sostenibilidad.

Otro elemento esencial para alcanzar una transición exitosa hacia un desarrollo económico y social sostenible es la creación de instituciones públicas y políticas que permitan que la elaboración de políticas trascienda los objetivos a corto plazo, a menudo motivados por intereses electorales. Uruguay está bien situado para tal proceso, ya que su capital institucional es alto en comparación tanto con las economías de América Latina como con las de la OCDE. La confianza en el gobierno también es grande y la percepción de la corrupción es baja (tratado más adelante en este capítulo). Todo ello no implica que las políticas públicas uruguayas no puedan ser capturadas por grupos de interés, pero significa que, en principio, el país dispone de instituciones lo suficientemente fuertes como para aplicar un programa de reforma con metas más ambiciosas y disposiciones más sofisticadas.

### Recuadro 1.1. La crisis económica y financiera de 2002

La severa crisis económica y financiera que irrumpió en 2002 siguió después de tres años de resultados decepcionantes. Con excepción de una breve desaceleración en 1995, la economía uruguaya había arrojado buenos resultados en la mayor parte de la década de 1990. El PIB per cápita real había aumentado cerca de un 6% anual hasta 1998, impulsado principalmente por el consumo, el fuerte crecimiento en Argentina y Brasil, y la profundización del acuerdo comercial MERCOSUR. Los términos de intercambio, que habían ido deteriorándose hasta 1994, repuntaron considerablemente después hasta 1998.

Sin embargo, durante ese periodo favorable, no se trataron suficientemente las debilidades estructurales subyacentes, lo que dejó a la economía en una posición vulnerable ante los choques externos. El saldo financiero general del sector público fue deficitario durante toda la década de 1990 al igual que, con toda probabilidad, el saldo primario. La deuda pública, casi enteramente denominada en dólares estadounidenses (USD), comenzó a crecer de nuevo, en relación con el PIB, en 1997. El gasto no financiero del sector público equivalía al 40% del PIB nominal y el empleo en la función pública representaba un cuarto de la población activa. Gran parte de la economía estaba cerrada a la inversión extranjera. El tipo de cambio efectivo del peso se apreció en términos reales más de un 60% entre 1990 y 1998, y los salarios se incrementaron fuertemente en términos de dólares (aunque no en términos reales) sin verse compensados por ganancias en la productividad, ya que el índice de inversión era bajo y la tasa de desempleo permaneció por encima del 10%. El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) indujo un serio desajuste cambiario en sus cuentas, dado que los depósitos, a menudo a corto plazo, estaban denominados en dólares, mientras que los préstamos estaban indexados sobre los salarios uruguayos. Aunque sobre el papel se registraron considerables beneficios con la apreciación del peso, el desajuste hizo que el equilibrio del BHU quedase expuesto al riesgo de caída del peso frente al dólar. El resto del sector bancario, incluido el banco dominante de titularidad pública, el Banco República (BROU), quedó igualmente a merced de una depreciación del peso.

Los problemas empezaron en 1999. Dada la envergadura de la economía uruguaya y sus importantes vínculos con Argentina y Brasil, los reveses que se originan en esas economías vecinas suelen repercutirse en la uruguaya. En este sentido, el crecimiento a largo plazo del PIB uruguayo está dirigido (causado, en sentido econométrico) en parte por el crecimiento económico de Argentina y Brasil (Lanzilotta, Llambí y Mordecki, 2003). Históricamente, el principal cauce de transmisión había sido el comercio; sin embargo, la vía más importante en la crisis de 2002, en el caso de Argentina, fue la financiera.

A principios de 1999, se devaluó el real brasileño y el euro cayó frente al peso. Los precios agrícolas a la exportación se atenuaron y los precios de las importaciones energéticas subieron acusadamente. La economía argentina se debilitó y las autoridades tomaron medidas para desalentar las importaciones. La demanda interna uruguaya se contrajo, el PIB per cápita cayó un 2%, y los déficits respectivos del sector público y de la balanza por cuenta corriente se ampliaron. Inicialmente, el sector bancario no se vio excesivamente afectado y se esperaba una recuperación para el año 2000. Sin embargo, los problemas regionales persistieron, y el PIB per cápita apenas logró permanecer estable en 2000 y cayó un 1.5% adicional en 2001. La debilitación del peso y la creciente visión negativa que los inversores extranjeros empezaron a tener de las perspectivas de la región condujeron a una retirada de depósitos del sistema bancario uruguayo, que, en consecuencia, experimentó pérdidas. Pese a ello, el FMI (FMI, 2001), observando que se habían llevado a cabo algunas reformas y suponiendo una recuperación en Argentina en 2002 y un crecimiento del 4% del PIB en Brasil, auguró que Uruguay regresaría a un sólido crecimiento en 2002.

**Recuadro 1.1. La crisis económica y financiera de 2002** (continuación)

En realidad, 2002 fue un año de crisis para Argentina, cuyo PIB cayó más de un 10%, y el crecimiento brasileño, por su parte, fue menor de lo esperado. Algunos bancos uruguayos quedaron muy expuestos en Argentina, que instituyó una congelación de los depósitos, al tiempo que el balance del BROU se vio debilitado debido a la cantidad considerable de préstamos no productivos de origen cuasifiscal. El sector bancario uruguayo fue incapaz de seguir otorgando préstamos, se agotó el acceso a los mercados extranjeros y se dejó flotar el peso. La confianza y el gasto internos cayeron drásticamente: en términos reales, se registró un colapso de la demanda de casi el 20%. Si bien las exportaciones resultaron muy afectadas por la crisis argentina, las importaciones disminuyeron incluso más rápidamente, y el PIB se redujo un 11%.

**Evaluación de los resultados de bienestar en Uruguay**

Suele considerarse que el desarrollo es sinónimo de crecimiento económico, aunque este crecimiento es tan solo uno de los elementos de este: si los aumentos agregados de productividad y riqueza no producen significativos avances en el bienestar de la población de un país, esto traduce un fracaso del desarrollo tanto en términos humanos como económicos. El crecimiento es tan solo un medio para conseguir un fin: la mejora sostenible y equitativa de la vida de las personas. Para efectuar una evaluación global de la vida en un país, es necesario ir más allá de los indicadores macroeconómicos, tales como el PIB, y valorar los resultados de bienestar en las diversas áreas que importan a la población de dicho país.

La finalidad de este apartado consiste en examinar una serie de indicadores relacionados con los resultados de bienestar en Uruguay. El significado preciso de bienestar es, en cierta medida, una cuestión de interpretación, sujeta a diferencias de personalidad, de expectativas culturales y sociales, y de circunstancias materiales. Sin embargo, sus elementos fundamentales son prácticamente universales y comprenden la capacidad para cubrir las necesidades básicas, la libertad de perseguir los objetivos personales y el experimentar un alto grado general de satisfacción con la propia vida. Por lo tanto, el bienestar es un concepto multidimensional, lo que debe reflejarse en su medición. Pese a que la importancia relativa de las diferentes dimensiones puede variar en función del contexto, el trabajo de la OCDE con iniciativas de medición del bienestar alrededor del mundo en los últimos años ha puesto de manifiesto que los componentes esenciales tienden a ser similares, independientemente del nivel de desarrollo económico.<sup>1</sup>

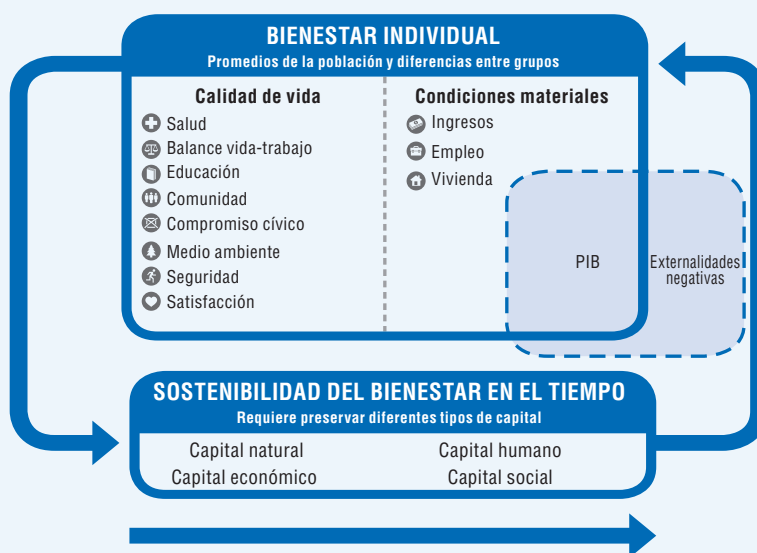
Desde 2013, Uruguay está clasificado por el Banco Mundial<sup>2</sup> como país de ingreso alto no perteneciente a la OCDE y cuenta con un nivel relativamente bueno de desarrollo humano comparado con la región latinoamericana, justo por detrás de Chile y Argentina según las puntuaciones del índice de desarrollo humano (IDH).<sup>3</sup> Sin embargo, para obtener una imagen global de la vida en Uruguay, es necesario tener en cuenta un abanico mucho más amplio de resultados, y considerar no solo las cifras generales sino también las tendencias y las desigualdades en las diversas dimensiones del bienestar (recuadro 1.2).

El resto de este capítulo se estructura básicamente en dos partes. Tomando el marco de la OCDE (OCDE, 2011) como punto de partida, la primera parte evalúa el bienestar en cada una de sus dimensiones (con excepción del balance vida-trabajo, debido a la falta de datos) y muestra la posición de Uruguay en relación con otros países de referencia de la

### Recuadro 1.2. El marco de la OCDE “¿Cómo va la vida?” para medir el bienestar

En los últimos diez años, numerosos países han consensuado la necesidad de ir más allá del PIB para medir el progreso social y económico. Si bien el crecimiento del PIB es un elemento necesario para la mejora continua de las condiciones de vida, nunca se pretendió que sirviera como medición general del bienestar nacional. Y es que el PIB no tiene en cuenta una serie de dimensiones, tales como la distribución de la riqueza en el seno de una población, el valor de los servicios no comerciales –por ejemplo, el cuidado y la educación de los niños– y numerosos otros aspectos de la vida de las personas que, innegablemente, son importantes para el bienestar, como el estado de salud, la conectividad social y la felicidad. Además, el PIB no ofrece información sobre la sostenibilidad de las diversas reservas de capital que sustentan el bienestar.

Gráfico 1.2. El marco “¿Cómo va la vida?”



Fuente: OCDE (2011), *How's Life?: Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.

Reconociendo la necesidad de medir mejor el bienestar, la OCDE ha desarrollado el marco “¿Cómo va la vida?” (OCDE, 2011). Este marco es el resultado de muchos años de colaboración y conversaciones con representantes de gobiernos nacionales, organizaciones internacionales y otros organismos de países miembros y no miembros de la OCDE. Aunque se elaboró teniendo en mente a los países de la Organización, las 11 dimensiones del marco representan elementos universalmente pertinentes del bienestar individual. Estas dimensiones se dividen en dos vertientes: la primera está constituida por las condiciones materiales, en las que se incluyen los ingresos y la riqueza, el empleo y las remuneraciones, y la vivienda; y la segunda, la calidad de vida, engloba la salud, el balance vida-trabajo, la educación y las competencias, el apoyo en las conexiones sociales, el compromiso cívico y la gobernanza, la calidad medioambiental, la seguridad personal y el bienestar subjetivo. Cada dimensión está abierta a interpretación y es probable que la selección más adecuada de los indicadores conexos difiera de un país a otro. Por ejemplo, el balance vida-trabajo puede parecer una cuestión que afecta principalmente a los países ricos, pero también puede interpretarse en el sentido más amplio de utilización del tiempo y pobreza de tiempo, esto es, falta de tiempo para descansar y dedicarse al ocio tras las actividades profesionales y domésticas.

### Recuadro 1.2. El marco de la OCDE “¿Cómo va la vida?” para medir el bienestar (continuación)

Además de evaluar el bienestar individual actual mediante esas 11 dimensiones, el marco enfatiza la importancia que reviste la sostenibilidad del bienestar, basada en la preservación de las reservas de capital natural, humano, económico y social que resultan esenciales para el bienestar de las generaciones futuras.

Aparte del contenido del marco en lo que a las dimensiones y las reservas de capital se refiere, el enfoque “¿Cómo va la vida?” se guía por un cierto número de principios analíticos. En primer lugar, se interesa por el bienestar individual y de los hogares más que por las condiciones económicas agregadas. En segundo lugar, se centra en los resultados de bienestar más que en los insumos de este, partiendo del hecho de que los resultados pueden correlacionarse de modo imperfecto con los recursos dedicados a lograrlos (por ejemplo, un indicador del gasto que el gobierno destina al sistema de salud no describe la situación sanitaria actual de la población). En tercer lugar, otorga gran importancia a la medición de la distribución de los resultados de bienestar con el fin de identificar las desigualdades, ya que las cifras generales pueden ocultar marcadas diferencias entre los resultados de bienestar, algo particularmente significativo cuando ciertos grupos de población padecen de desigualdades y privaciones en relación con múltiples resultados. Por último, el marco tiene en cuenta tanto los indicadores objetivos como subjetivos, ya que las propias evaluaciones y sensaciones de las personas importan tanto como las condiciones objetivas en las que viven.

Fuente: OCDE (2011), *How's Life?: Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.

región, así como a lo largo del tiempo cuando ha sido posible; los indicadores seleccionados representan la mayor variedad de dimensiones posible y permiten la comparación internacional. La segunda parte considera detenidamente la distribución de los resultados de bienestar en Uruguay y examina las desigualdades por razón de género, estatus socioeconómico, zona geográfica, etnia y edad.

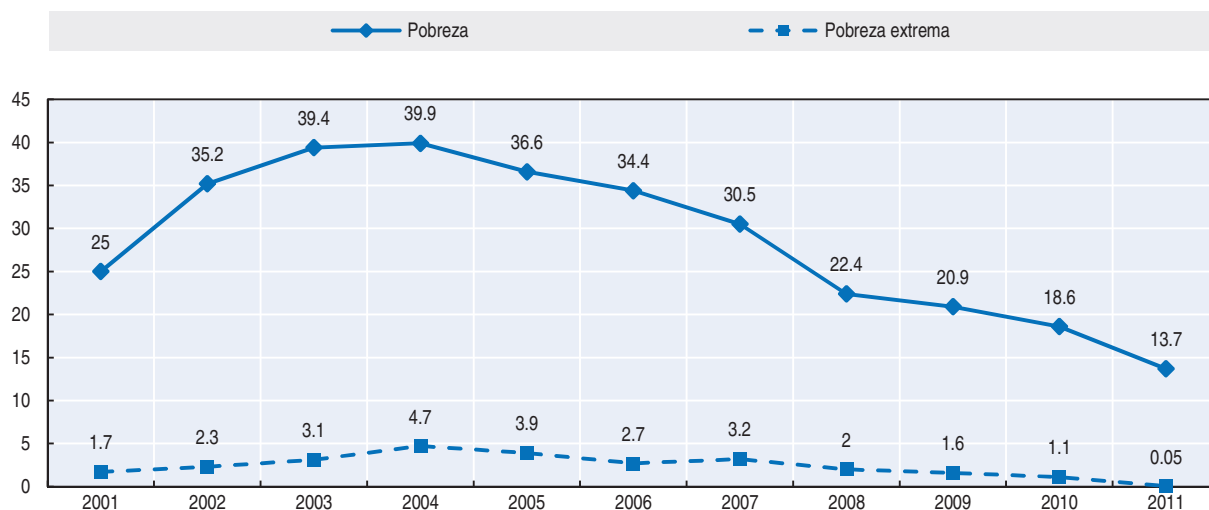
### **El bienestar en Uruguay tras diez años de recuperación**

La crisis uruguaya de 2002 dio lugar a una de las peores crisis económicas y sociales de la historia reciente del país, que repercutió negativamente en el nivel de vida. Los índices de pobreza subieron acusadamente en los años posteriores y, hacia 2004, 4 de cada 10 uruguayos vivían por debajo de la línea de pobreza, y casi 1 de cada 20 se hallaban en situación de pobreza extrema. Actualmente, esta tendencia se ha invertido, y tanto el índice de pobreza como el de pobreza extrema están por debajo de los niveles anteriores a la crisis (gráfico 1.3).

En general, las condiciones materiales en Uruguay son relativamente buenas en la actualidad. El marco de la OCDE mide esas condiciones mediante tres amplios parámetros: i) ingresos y riqueza; ii) empleo y remuneraciones; y iii) vivienda. En ausencia de datos comparables a escala internacional sobre la riqueza de los hogares en los países latinoamericanos, el INB per cápita es el mejor representante disponible de los recursos económicos individuales y de los hogares. Según esta medición (que refleja los flujos brutos de renta que reciben los particulares de los salarios, del autoempleo y del capital), el nivel de ingresos en Uruguay es de los más altos de la región (gráfico 1.4). A paridad de poder adquisitivo (PPA) (en dólares internacionales actuales), el INB per cápita triplicó en



Gráfico 1.3. **Índices de pobreza y de pobreza extrema**  
Porcentaje de la población



Nota: Los índices de pobreza se han calculado de acuerdo con la metodología de línea de pobreza y línea de pobreza extrema (indigencia) de 2006 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE) sobre la base de los índices de precios de la canasta básica alimentaria y la canasta básica no alimentaria definidos en la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-06.

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) (2013), *Estimación de la Pobreza por el Método del Ingreso – Año 2012*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf); INE (2008), *Líneas de Pobreza e Indigencia 2006 – Metodología y Resultados*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME%20LINEA%20DE%20POBREZA%202006%20FINAL.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME%20LINEA%20DE%20POBREZA%202006%20FINAL.pdf).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146118>

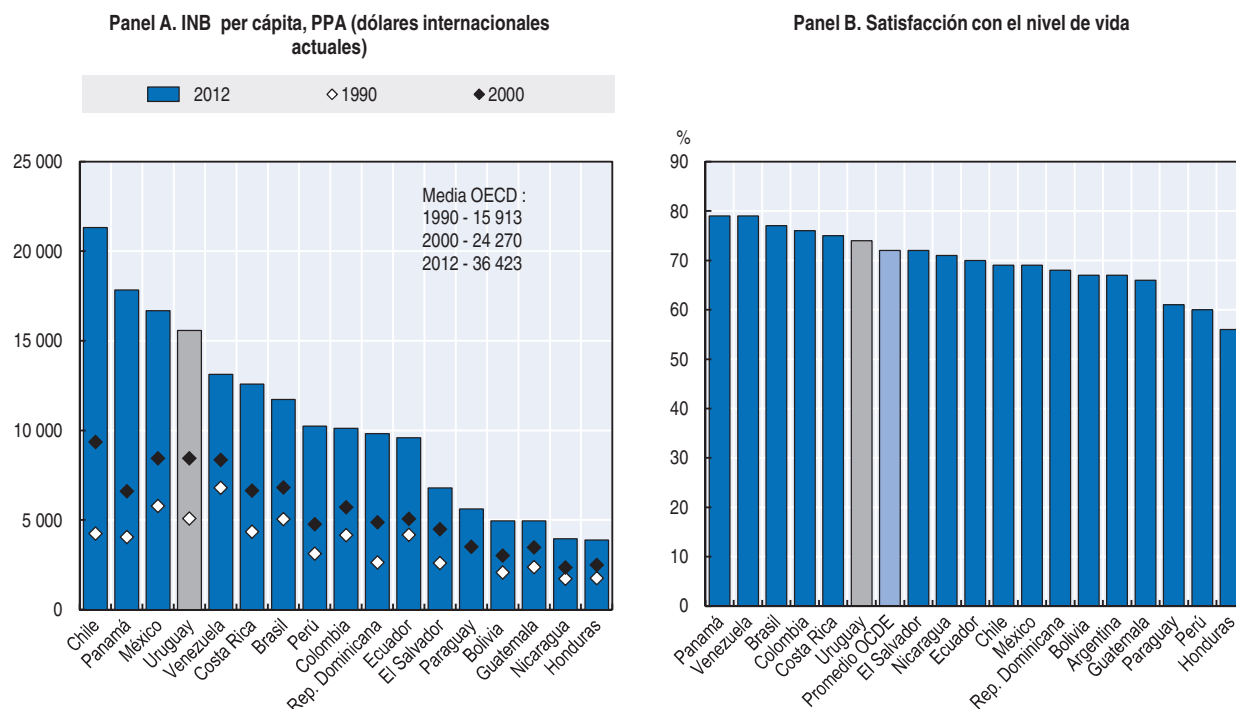
Uruguay en los dos pasados decenios y pasó del equivalente 5 080 USD en 1990 a 15 570 USD en 2012. El nivel de ingresos es ahora de los más elevados de la región, y solo Chile, Panamá y México registran un INB superior.<sup>4</sup> Esa mejora del nivel de ingresos individual concuerda con evaluaciones relativamente positivas del nivel de vida: tres de cada cuatro uruguayos dicen sentirse satisfechos con su nivel de vida y las posibilidades de comprar o hacer lo que desean. La evaluación de la medición de la pobreza se tratará más detenidamente en el capítulo 3.

El acceso a un trabajo decente y la posibilidad de ganarse la vida son componentes esenciales del bienestar, no solo en términos de condiciones materiales, sino también para la salud física y mental de los seres humanos (Wilson y Walker, 1993), y para el bienestar subjetivo (Clark y Oswald, 1994). El desempleo es bastante bajo en Uruguay y ha descendido hasta el 6% en los últimos años desde que registro un pico post-crisis del 17% en los años 2002 y 2003. Con todo, las cifras de desempleo no incluyen a quienes no están buscando empleo activamente porque están desalentados y no dan información sobre la calidad del empleo disponible.

Según el indicador que mide el cociente empleo-población, la tasa de participación de la población activa ronda el promedio regional del 62%, a 10 puntos porcentuales por debajo de Bolivia y Perú, países relativamente más pobres (gráfico 1.5), lo que puede deberse a que la muestra comprende una proporción bastante grande de personas de cierta edad que ya no forman parte de la población activa. La población uruguaya envejece rápidamente, con unas proporciones similares a las de los países europeos y norteamericanos. La tasa de natalidad ha caído en los últimos dos decenios y, de acuerdo con los datos censales más recientes del Instituto Nacional de Estadística del país, la parte de población de 65 años o más casi se ha duplicado en 50 años y ha pasado del 7.6% en 1963 al 14.1% en 2011 (INE, 2012a).



Gráfico 1.4. Nivel de ingresos y satisfacción con el nivel de vida



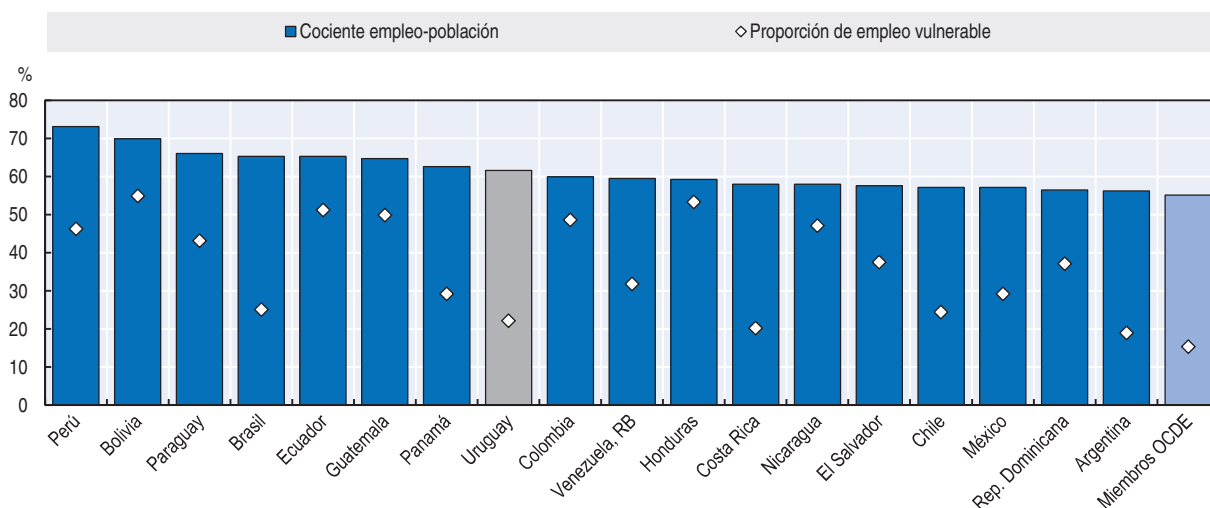
Nota: El INB per cápita PPA es el ingreso nacional bruto (INB) convertido a dólares internacionales utilizando los índices de paridad de poder adquisitivo (PPA). Un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo en el INB que un dólar estadounidense en Estados Unidos. El INB es la suma del valor agregado por todos los productores residentes, más todo impuesto sobre los productos (menos subsidios) no incluido en la valoración del producto, más los ingresos netos de la renta primaria (remuneración de empleados e ingresos de la propiedad) del extranjero. Los datos están expresados en dólares internacionales actuales. No se dispone de datos sobre el INB per cápita de Argentina a partir de 2006, por lo que este país no se ha incluido en el panel A del gráfico. Los datos de 1990 de Paraguay tampoco estaban disponibles. La medición de la satisfacción con el nivel de vida muestra el porcentaje de la población sometida al muestreo que respondió positivamente a la pregunta: “¿Está satisfecho o insatisfecho de su nivel de vida, y de las cosas que puede comprar o hacer?” Los datos son de 2012, excepto para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, para los que son de 2011.

Fuente: Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; Gallup Organization (2013), *Gallup World Monitor* (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146124>


Si bien Uruguay está en una situación más o menos intermedia en cuanto al cociente empleo-población, el hecho de que el “empleo vulnerable” conforme una parte ínfima del empleo total denota que la calidad de los puestos de trabajo disponibles es relativamente buena. La tasa de empleo vulnerable plasma la suma de los trabajadores con empleo independiente y los trabajadores familiares no remunerados como proporción del empleo total.<sup>5</sup> Con frecuencia, el empleo vulnerable está caracterizado por ingresos inadecuados, baja productividad y condiciones de trabajo difíciles, que socavan los derechos fundamentales de los trabajadores (OIT, 2010). En 2010, únicamente el 22% del empleo total de Uruguay entraba en esta categoría, un porcentaje mucho menor que el de la mayoría de los países de la región y solo moderadamente superior al de los países de la OCDE (15%). Aunque la tasa de empleo vulnerable en 2010 es similar en general a la de 1998, la parte del empleo vulnerable aumentó a principios de los años 2000 hasta alcanzar un pico del 27.5% en 2002, momento a partir del cual fue descendiendo paulatinamente tras la crisis. Con todo, los modelos de desempleo y de participación laboral muestran grandes discrepancias por sexo y por edad, que se analizarán más detalladamente más adelante en este capítulo.

Gráfico 1.5. Tasa de empleo y proporción del empleo vulnerable



Nota: El cociente empleo-población es la proporción de la población de un país que está empleada. Se considera que todas las personas de 15 años o más están en edad de trabajar. Los datos son de 2011. Los datos sobre la tasa de empleo vulnerable son de 2010 para Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay; de 2009 para Bolivia y Brasil; de 2008 para Chile, México y Perú; y de 2004 para Guatemala. La tasa de empleo vulnerable se define como la suma de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados como proporción del empleo total. Los trabajadores por cuenta propia son aquellos que explotan su propia empresa económica o que ejercen por cuenta propia una profesión u oficio, pero no emplean asalariado alguno. Los trabajadores familiares no remunerados son aquellos que trabajan sin remuneración en una empresa económica explotada por una persona emparentada con ellos y que vive en el mismo hogar. Véase <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/icsee.html>.

Fuente: UIS (Instituto de Estadística de la UNESCO) (2013), UIS Data Centre (base de datos), <http://data.uis.unesco.org/> (consultado el 10 de febrero de 2014); BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Sociométrico BID (base de datos), [www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicador=2](http://www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicador=2); OCDE (2013a), *Panorama de la educación 2013: Indicadores de la OCDE*, Santillana, España, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-es>.

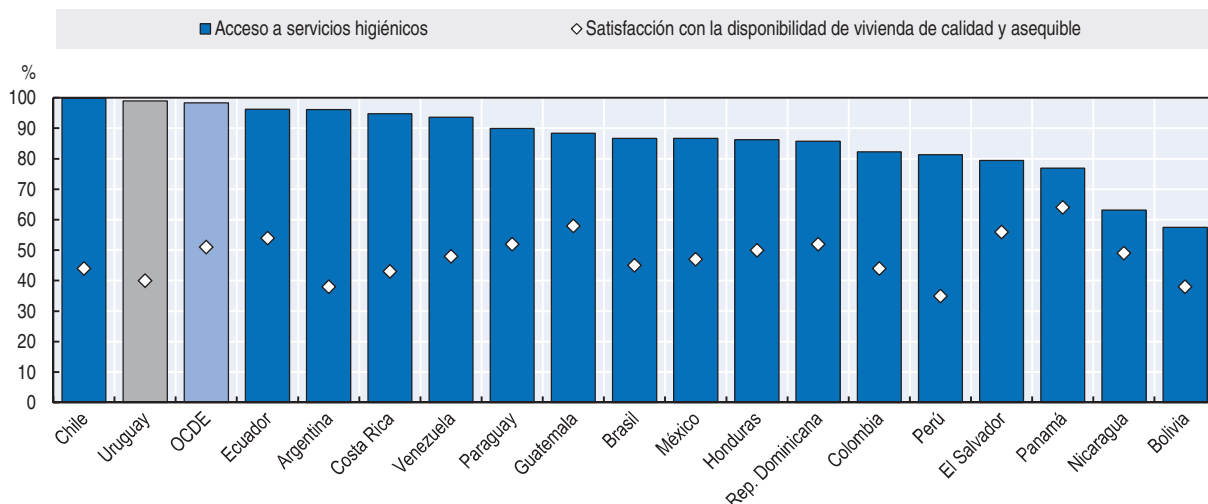
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146130>

Junto con la posibilidad de obtener ingresos y remuneraciones adecuados, el acceso a una vivienda digna es una dimensión esencial de las condiciones materiales. Uruguay ha conseguido prácticamente el acceso universal a una mejora de las instalaciones sanitarias, ya que el 99% de los hogares tiene acceso a instalaciones de servicios higiénicos, tales como inodoros o letrinas cubiertas. Este porcentaje coloca a Uruguay en la segunda posición en la región, solo por detrás de Chile, y es incluso mayor que el promedio de la OCDE del 98% (gráfico 1.6). Las instalaciones higiénicas de esa índole son fundamentales para garantizar la salud de las personas y el hecho de que Uruguay arroje tan buenos resultados en este indicador es signo de que la vivienda decente está generalizada. La información que se desprende de la base de datos Sociométrico del Banco Interamericano de Desarrollo evidencia que Uruguay también obtiene buenos resultados en otros indicadores relacionados con la vivienda decorosa en comparación con otros países latinoamericanos para los que se dispone de datos. Y así, por ejemplo, Uruguay tiene uno de los porcentajes más bajos de viviendas con suelo de tierra (0.52% de los hogares, por encima tan solo de Chile y Costa Rica) y una de las proporciones más altas de viviendas con acceso a agua corriente (el 92% de los hogares, por debajo únicamente de Chile, Costa Rica y Venezuela) y electricidad (el 98.5%, tan solo inferior a Brasil, Chile, Costa Rica y Venezuela).

Sin embargo, el panorama uruguayo en la materia es matizado. Pese a mostrar unos resultados generalmente buenos en los indicadores de vivienda decente (como el acceso a

servicios higiénicos o de saneamiento), Uruguay cuenta con uno de los índices más bajos en términos de satisfacción con la disponibilidad de vivienda de calidad y asequible, con solo un 40% de las personas satisfechas (gráfico 1.6); únicamente Argentina, Bolivia y Perú obtienen puntuaciones más bajas en este ámbito.

Gráfico 1.6. **Acceso a servicios higiénicos y satisfacción con la disponibilidad de vivienda**  
2012 o último año disponible



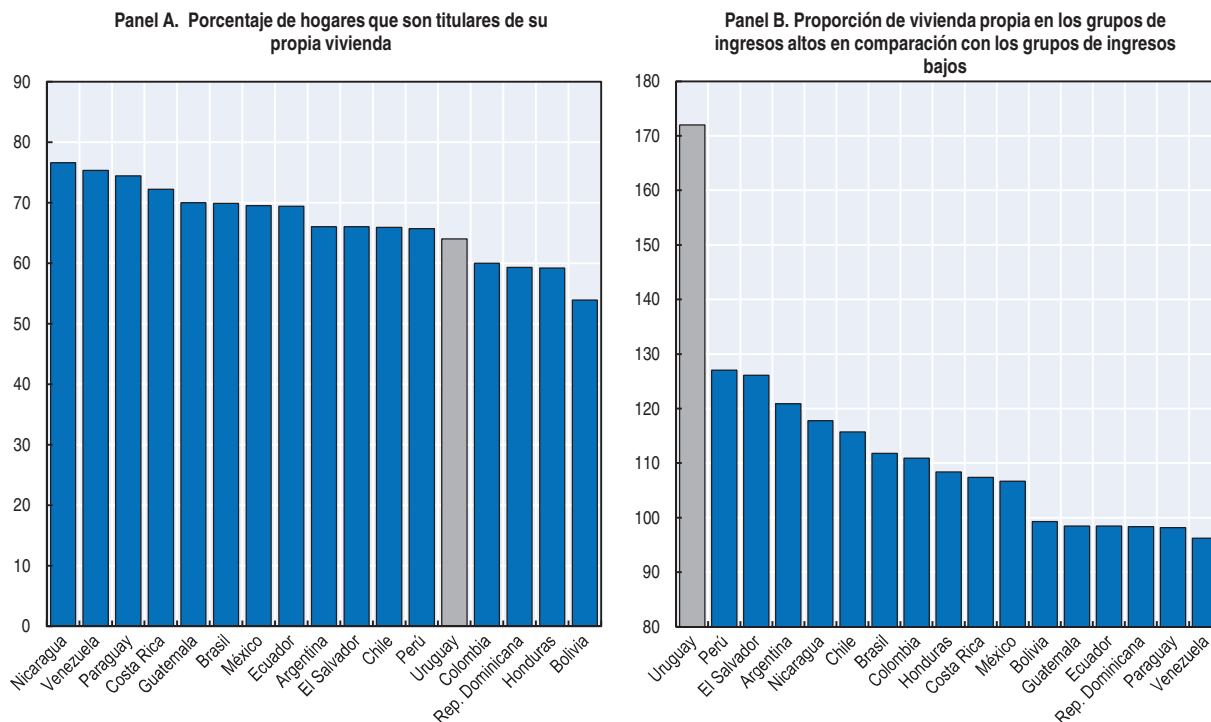
Note: Los datos sobre el acceso a servicios higiénicos hacen referencia únicamente a la población urbana y son de 2011 para todos los países excepto para El Salvador (2010) y Bolivia (2007). El acceso a servicios higiénicos designa el porcentaje de la población con acceso adecuado al menos a instalaciones de evacuación de excretas que pueden evitar eficazmente el contacto de humanos, animales e insectos con dichos excrementos; las instalaciones mejoradas van de las simples letrinas con fosa pero protegidas a inodoros con conexión para la evacuación. En cuanto a los datos de satisfacción con la disponibilidad de vivienda de calidad y asequible, reflejan la proporción de encuestados que han afirmado estar satisfechos con la disponibilidad de vivienda de calidad y asequible en la ciudad o en la zona en la que residen.

Fuente: Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; Gallup Organization (2013), *Gallup World Monitor* (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146146>


La asequibilidad de la vivienda puede explicar en parte el escaso nivel de satisfacción en Uruguay. A pesar de la mejora de este aspecto en los últimos años, el costo de la vivienda sigue suponiendo una pesada carga para muchos. Las cifras sobre la vivienda en propiedad parecen indicar que, excepto para los grupos de población más privilegiados, resulta más difícil comprar su propia vivienda en Uruguay que en otros países de América Latina. Uruguay tiene uno de los promedios más bajos de vivienda en propiedad de América Latina, en concreto, el quinto más bajo de la región tras Bolivia, Colombia, Honduras y la República Dominicana (gráfico 1.7). Aunque esto podría deberse a la existencia de una preferencia cultural en Uruguay por el alquiler antes que por la compra y no a cuestiones de asequibilidad, las cifras relativas parecen sugerir una explicación distinta. En Uruguay, se registran las mayores desigualdades en el acceso a la propiedad de la vivienda: el índice de vivienda en propiedad en los dos quintiles de ingresos superiores representa el 172% del índice de propiedad en los dos quintiles de ingresos inferiores. De hecho, el índice de vivienda propia en el grupo de ingresos altos en Uruguay se encuentra entre los más elevados de la región, y parece que las cifras generales de vivienda en propiedad de Uruguay están determinadas por las cifras de los quintiles de ingresos más bajos.

Gráfico 1.7. Índice promedio de vivienda en propiedad y desigualdades en el acceso a la propiedad de la vivienda



Nota: Los datos son de 2008. El acceso promedio a la propiedad representa el porcentaje de los hogares que son titulares de su propia vivienda. Los "ingresos altos" corresponden a los dos quintiles superiores y los "ingresos bajos" a los dos quintiles inferiores.

Fuente: Datos presentados en Lora, E. (2010), "Latin American Cities: Their Origins, Achievements and Problems", en E. Lora et al. (eds.) *The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perception*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Banco Mundial, Washington DC, retomado de Cristini, M. y R. Moya (2008), "Ciudades y Calidad de Vida en América Latina y el Caribe: Evolución Histórica y Comparación Internacional", documento sin publicar, BID, Washington DC; [www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicator=2](http://www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicator=2).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146158>

La proporción de los ingresos de los hogares que se dedica al pago del arrendamiento o de la hipoteca ha aumentado en los hogares jóvenes. Las generaciones más jóvenes (de 20 a 39 años) han incrementado considerablemente la parte de sus ingresos que destinan a pagos hipotecarios, más de un 18% entre 1990 y 2006. El ascenso del gasto en alquiler también ha sido notable y ha pasado del 2.8% al 19.5% en el mismo periodo (Amarante, 2008). Por otra parte, también son notorias las diferencias entre los inquilinos de Montevideo y los de zonas del interior, ya que en Montevideo la proporción de los arrendatarios que encuentra dificultades en el acceso a la vivienda es mayor, un 18% en 2006 frente al 12% en el interior (Amarante, 2008).

Para atajar la escasa asequibilidad de la vivienda en Uruguay, se han desplegado algunos esfuerzos, destinados especialmente a los hogares de ingresos medios. Desde 2011, se ha ampliado la aplicación de programas de viviendas de interés social, que ofrecen ventajas y exenciones tributarias a los propietarios y han contribuido a recortar en una tercera parte el déficit de vivienda nueva (ANV, 2013). Junto con los incentivos fiscales, el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios aporta instrumentos para la adquisición de vivienda. El 72% de esos proyectos se localizan en Montevideo (ANV, 2013).

La prevalencia de vivienda inadecuada en Uruguay es mayor de lo que parecen reflejar los indicadores generales. El censo de 2011 recopiló información detallada sobre las

carencias relacionadas con la vivienda (cuadro 1.2). Según dicha información, el tipo de privación más frecuente es la falta de calefacción, seguida de la ausencia de agua caliente en el baño. Además de los resultados para dimensiones individuales, el cuadro incluye dos indicadores combinados: de vivienda decorosa y de artefactos básicos de confort. Más de uno de cada diez hogares experimenta al menos una forma de privación según el primer índice y prácticamente una cuarta parte de los hogares sufre privación de acuerdo con el segundo índice.<sup>6</sup> Aunque no existen suficientes datos comparables para situar estas cifras en un contexto internacional, los números parecen indicar que la inadecuación de la vivienda constituye un problema que afecta a una parte importante de la población.

**Cuadro 1.2. Porcentaje de los hogares y personas con carencias relacionadas con la vivienda en una o más dimensiones, 2011**

|   | Hogares     | Personas    |
|---|-------------|-------------|
| Materialidad  | 0.6         | 0.7         |
| Espacio habitable                                     | 5.6         | 10.6        |
| Espacio para cocinar                                  | 6.1         | 6.2         |
| <b>Índice combinado vivienda decorosa</b>             | <b>10.4</b> | <b>14.5</b> |
| Agua potable  | 3.8         | 3.8         |
| Servicio higiénico                                    | 5.7         | 5.1         |
| Energía eléctrica                                     | 0.8         | 0.7         |
| Calefacción   | 13.4        | 13.0        |
| Conservación de alimentos                             | 6.6         | 6.1         |
| Calentador de agua para baño                          | 11.8        | 12.6        |
| <b>Índice combinado artefactos básicos de confort</b> | <b>23.1</b> | <b>23.4</b> |

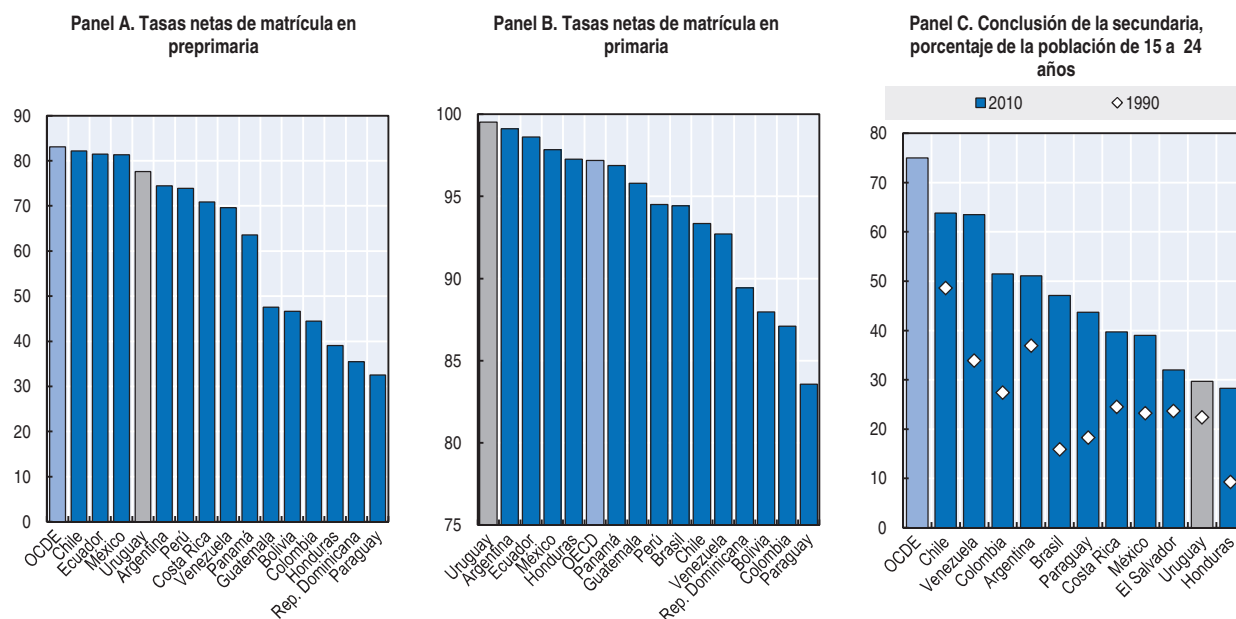
*Nota:* El índice combinado de vivienda decorosa engloba las mediciones relativas a los materiales de construcción (materialidad), al hacinamiento y a la disponibilidad de un espacio para cocinar. Por su parte, el indicador de artefactos de confort básico reúne las mediciones sobre servicio higiénico, agua potable, energía eléctrica, calefacción, conservación de alimentos y calentador de agua para el baño, así como una medición de los logros educativos básicos, no incluida aquí, según la cual el 4.8% de los hogares y el 4.9% de las personas tienen carencias educativas.

*Fuente:* INE-PP (Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales) (2013), *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay: Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos de 2011*, INE, Montevideo.

### **La prestación de educación básica en Uruguay es buena, pero los resultados educativos en secundaria son bajos**


No se puede exagerar la importancia de la educación y de las competencias para el bienestar. Aparte de su valor intrínseco, la educación tiene una fuerte incidencia positiva en las condiciones materiales, en la salud física y mental de las personas, así como en la mayor concienciación cívica de estas y en la capacidad para participar plenamente en la sociedad (OCDE, 2011). Uruguay está muy avanzado en educación básica. La alfabetización de adultos es casi universal ya que alcanza el 98.1%, y los logros de Uruguay en este ámbito son los segundos de la región, tan solo por detrás de Chile. Uruguay también está aventajado en materia de acceso a preprimaria y educación primaria. La educación preprimaria ha demostrado tener una repercusión en el rendimiento futuro de los niños y es esencial para la formación de importantes competencias cognitivas y comportamentales (Berlinski, Galiani y Gertler, 2009). Uruguay cuenta con una de las tasas de matrícula en preprimaria más elevadas de América Latina con un 78% (únicamente por detrás de Chile, Ecuador y México) y solo ligeramente por debajo del promedio de la OCDE del 83% (gráfico 1.8). Además, Uruguay consiguió incrementar la matriculación en primaria

Gráfico 1.8. Tasas de matrícula en preprimaria y primaria, y logro educativo en secundaria



Nota: Las tasas netas de matrícula hacen referencia al número de niños matriculados en preprimaria y primaria expresado como porcentaje del total de la población en edad oficial de preprimaria y primaria. Los datos para la matriculación en preprimaria son de 2012 con excepción de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana (2011); y Argentina, México, Paraguay y Uruguay (2010). Los datos de matriculación en la escuela primaria son de 2011, excepto en el caso de Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (2010); Ecuador (2009); y Argentina y Brasil (2005). La serie de datos más reciente sobre la conclusión de la secundaria es de 2010 salvo para Argentina, Colombia, Paraguay y Uruguay (2011); y Brasil y Chile (2009). La primera serie de datos es de 1990 menos para Venezuela (1991); Argentina, México y Uruguay (1992); y El Salvador y Paraguay (1995).

Fuente: UIS (Instituto de Estadística de la UNESCO) (2013), UIS Data Centre (base de datos), <http://data.uis.unesco.org/> (consultado el 10 de febrero de 2014); BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Sociométrico BID (base de datos), [www.iadb.org/research/sociometriobid/tables.cfm?indicador=2](http://www.iadb.org/research/sociometriobid/tables.cfm?indicador=2); OCDE (2013a), *Panorama de la educación 2013: Indicadores de la OCDE*, Santillana, España, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-es>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146166>

de los niños de 4-5 años del 90% en 2005 a una tasa de matrícula prácticamente universal en los últimos años (gráfico 1.8); con el 99.5% de los niños en edad de escolaridad primaria inscritos en la escuela. El país posee la tasa neta de matrícula en primaria más alta de la región y supera incluso la media del 96.8% de los países miembros de la OCDE.

Sin embargo, aunque el rendimiento del país en prestación de educación básica y de alfabetización es fuerte, los logros y los resultados en niveles educativos superiores son más débiles en comparación con los de otros países de la región. La educación media (o secundaria) es fundamental para dotar a los jóvenes de las competencias necesarias para lograr entrar con éxito en el mercado del trabajo de cualquier economía de la información. La tasa de graduación secundaria en Uruguay ha cambiado poco en los dos últimos decenios. Por otra parte, numerosos países de la región con tasas de graduación secundaria similares o inferiores en 1990 (por ejemplo Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Paraguay) han progresado mucho más rápidamente, dejando a Uruguay con uno de los índices más bajos de la región. En 2010, el 23% de los jóvenes de 15 a 17 años de edad no recibían educación formal alguna, la segunda cifra más baja de los países del MERCOSUR, tan solo por delante de Paraguay (INE, 2012b). La repetición de curso también está muy extendida y un 11% de los estudiantes había repetido al menos un año en 2010 (INE, 2012b).

Uruguay participa en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) junto con otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Perú. PISA evalúa las competencias cognitivas de jóvenes de 15 años de todo el mundo en lectura, matemáticas y ciencias con la finalidad de valorar las habilidades actuales de los estudiantes que llegan al final de la educación obligatoria para estimar más adecuadamente la calidad de esta en diferentes países. Los resultados de Uruguay en las clasificaciones PISA son relativamente buenos de entre los países latinoamericanos sometidos a la prueba, y sus estudiantes alcanzaron una puntuación media de 409 en la prueba de matemáticas de la ronda de 2012, los terceros después de México con 413 puntos y Chile con 450 (OCDE, 2014a). Pese a ello, la tasa de abandono escolar es abultada en Uruguay: uno de cada cinco jóvenes de edades comprendidas entre los 13 y los 18 años deja la educación secundaria antes de finalizarla (MIDES/OPP, 2011). El hecho de que las pruebas PISA solo evalúen a aquellos alumnos escolarizados implica que es probable que las puntuaciones sobreestimen el nivel actual de competencias de la población en edad escolar. Además, aunque la posición de Uruguay es aún relativamente alta para la región (aunque baja comparada con los países de la OCDE, cuya puntuación media es de 494 puntos), el rendimiento del país en PISA ha decrecido en los últimos años; por ejemplo, los resultados en matemáticas han descendido el equivalente de más de un punto por año desde 2003 (OCDE, 2014a).

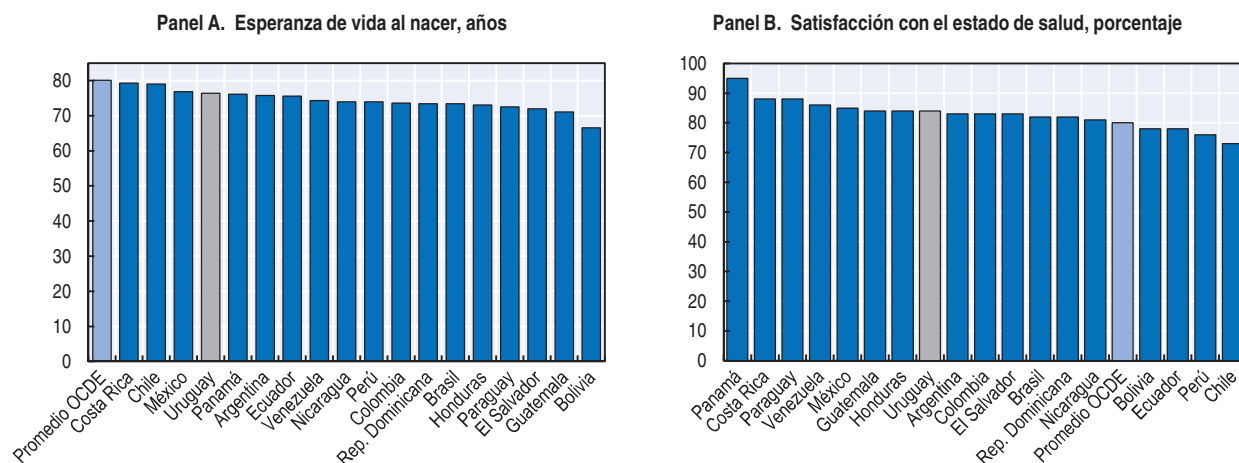
### ***El gasto en educación en Uruguay ha aumentado en los últimos años, pero sigue siendo comparativamente bajo***

El gasto público en educación en Uruguay ha aumentado durante las dos últimas legislaturas, especialmente en educación primaria, donde creció del 0.8% en 2000 a más del 1.3% en 2010 (UIS, 2013); este gasto suplementario ha permitido mejorar la gestión de las escuelas primarias, donde el número promedio de estudiantes por profesor se redujo de 20.7 en 2000 a 15.6 a finales de esa década (UIS, 2013). Por otra parte, el gasto público en educación en el país como proporción del PIB era del 4.4% en 2011, por debajo del promedio de la OCDE del 6.3% en 2010 (UIS, 2013); esta diferencia es particularmente notable en el nivel secundario, donde el gasto por estudiante ronda el 10% del PIB per cápita, mientras que la economía tipo de la OCDE gasta un 24% del PIB. Además, la proporción del gasto privado en educación parece haberse expandido en los últimos diez años, a juzgar por el incremento de la matriculación y los servicios privados en todos los niveles de enseñanza (Llambí, Castro y Mosteiro, 2013).

### ***Los resultados en materia de salud son buenos en general***

Por lo general, los resultados de salud en Uruguay son buenos (gráfico 1.9). La esperanza de vida al nacer es de 76 años, una de las más elevadas de la región y no muy lejos del promedio de la OCDE de 79.5 años. La mayoría de los uruguayos están satisfechos con su estado de salud, aunque el índice de satisfacción del 84% sitúa al país a la mitad de la clasificación regional. Uruguay tiene resultados mucho mejores que la media regional en una serie de indicadores generales de salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre ellos, la tasa de mortalidad de los menores de 5 años, la tasa de mortalidad de los adultos (esto es, la probabilidad de morir entre los 15 y los 60 años), la tasa de mortalidad materna, la prevalencia de la tuberculosis y la incidencia de la obesidad.<sup>7</sup> El número de años de vida perdidos por enfermedades transmisibles y heridas es también mucho menor que el promedio regional, ya que el 74% de años de vida perdidos se debe a factores no transmisibles.



Gráfico 1.9. **Esperanza de vida y satisfacción con el estado de salud**

Nota: La satisfacción con el estado de salud expresa el porcentaje de los encuestados que respondieron "Satisfecho/a" a la pregunta: "¿Está satisfecho/a o insatisfecho/a con su salud personal?".

Fuente: Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; Gallup Organization (2013), *Gallup World Monitor* (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146174>

Por lo tanto, es probable que los diferentes modos de vida determinen en gran medida la longevidad y la calidad de la salud de las personas. Una encuesta de 2006 (MSP, 2006) evaluó una serie de factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles en la población uruguaya, entre ellos, el consumo regular de alcohol, el sedentarismo, el sobrepeso o la obesidad, el consumo diario de tabaco, la colesterolhemia elevada, y el insuficiente consumo de frutas y verduras; la encuesta halló que, globalmente, el 90% de la población está expuesta al menos a uno de esos factores de riesgo. Aunque no existen datos comparables de forma general para todos esos factores, la información de la OMS muestra que el consumo de tabaco en Uruguay es superior al promedio regional y que la prevalencia de la presión arterial (tanto para hombres como para mujeres) también es mayor que la media latinoamericana. Esto parece sugerir que cabe mejorar la promoción de hábitos de vida más saludables en el país.<sup>8</sup> Conviene señalar que la normativa pública de 2005 destinada a restringir el consumo de tabaco en Uruguay (en la que se prohibía, por ejemplo, fumar en los espacios públicos) parece haber tenido un impacto efectivo en el consumo, ya que, de 2005 a 2011, el consumo de tabaco en el país ha venido disminuyendo un 3.3% anual, frente, por ejemplo, al descenso anual en la vecina Argentina (que no aplicó restricciones) del 1.7% (Abascal et al., 2012).

El consumo de drogas también va en aumento. Uruguay se encuentra entre el reducido grupo de países del mundo en que la prevalencia del consumo de cocaína en la población es superior al 1%, según estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2012). El abuso de drogas de venta con receta también es elevado; el consumo per cápita de benzodiazepinas (en la actualidad, la sustancia más preocupante en la categoría de drogas de venta con receta) en Uruguay es la segunda más alta del mundo, tras Bélgica. El gobierno uruguayo legalizó la marihuana a finales de 2013, principalmente como estrategia para minar la actividad de cárteles de la droga en la región; la decisión fue controvertida y fue criticada, entre otros, por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE);<sup>9</sup> sería interesante examinar si la despenalización cambia el nivel de consumo de marihuana en los próximos años.



Por último, si bien la prevalencia del VIH es baja comparada con el promedio mundial, es relativamente alta para la región de acuerdo con los datos de la OMS, que indican 357 casos por cada 100 000 personas en Uruguay frente a un promedio regional de 319 casos cada 100 000 habitantes. La tasa de notificación del VIH (número de personas positivas al VIH) ha crecido constantemente de 1983 a 2010, año en que se alcanzó una cifra ligeramente superior a 25 nuevos casos por año (MSP, 2012).

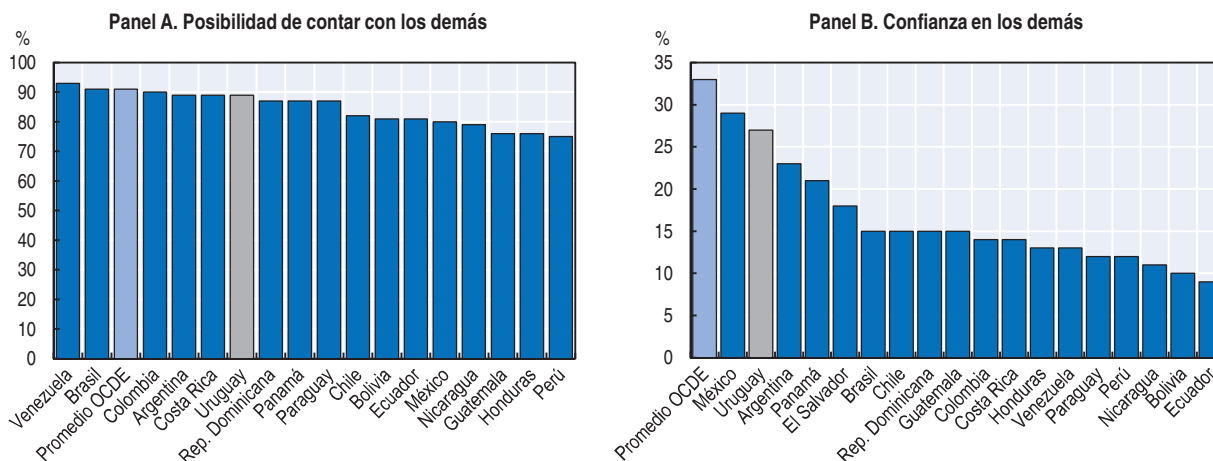
Las recientes reformas del sector de la salud han multiplicado las opciones para los usuarios, lo que podría contribuir a mejorar los resultados en este ámbito. En 2008, Uruguay unificó los sistemas de salud público y privado en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Una de las principales novedades es que los ciudadanos asegurados pueden optar ahora por una aseguradora privada o por el sistema del sector público, mientras que, anteriormente, los trabajadores del sector privado no tenían acceso al subsistema de salud pública. Además, las reformas han extendido la cobertura a los empleados públicos, las empresas unipersonales, los sindicatos, los pensionistas, los jubilados y las personas a cargo de los trabajadores; se prevé que la cobertura completa de la población mencionada se alcance para 2016, incluidos todos los pensionistas y jubilados.

### **Las conexiones sociales son bastante fuertes**

Aparte del placer intrínseco que aportan las relaciones sociales, quienes cuentan con redes sociales amplias y solidarias gozan de mejor salud, tienden a vivir más y tienen mayores probabilidades de encontrar empleo (OCDE, 2011). A nivel de toda una sociedad, las conexiones sociales pueden generar valores compartidos, tales como la confianza en los demás, lo que, a su vez, puede incidir en una serie de aspectos tales como la participación democrática, el grado de delincuencia e incluso el crecimiento económico al reducir los costos de transacción en el seno de una economía (OCDE, 2011).

Las redes sociales son relativamente fuertes en Uruguay. La posibilidad de contar con los demás en caso de necesidad es una medición que representa la solidez de las redes de proximidad y personales, en las que se incluyen familiares y amigos. Solo un poco menos de nueve uruguayos de cada diez afirman tener al menos un amigo o un familiar al que poder acudir en caso de necesidad, lo que se encuentra por encima del promedio regional, aunque los resultados de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela son ligeramente superiores (gráfico 1.10); el resultado de Uruguay en esta dimensión no está muy por debajo del promedio de la OCDE. El segundo indicador es la medición de la “confianza social”, es decir, el porcentaje de las personas que dicen que, en general, se puede confiar en los demás (gráfico 1.10); esta medición pretende captar la confianza de la gente tanto en personas desconocidas como conocidas y se considera una buena representación de la reserva de “capital social” de un país (Halpern, 2005). Globalmente, los niveles de confianza en América Latina suelen ser bajos, sobre todo en comparación con los países de la OCDE. Sin embargo, en la región, Uruguay solo es superado por México ya que el 27% de los uruguayos expresa confianza en los otros. A pesar de que la confianza es una compleja característica de las relaciones sociales y no existe consenso sobre sus principales determinantes, ciertas pruebas empíricas parecen indicar que la confianza social se ve mermada por la desigualdad económica y la percepción de la corrupción y la delincuencia (Uslaner y Brown, 2005; Wilke y Holzwart, 2008). Estos elementos son bajos en Uruguay en comparación con otros países latinoamericanos, lo que puede explicar en parte su buena clasificación regional. En este sentido, seguidamente, se examinará la percepción de la calidad de gobierno y de la delincuencia.

Gráfico 1.10. Apoyo de la red social



Nota: Los datos del panel “Posibilidad de contar con los demás” son de 2011 y muestran el porcentaje de las personas que respondieron positivamente a la pregunta: “En caso de problema, ¿tiene familiares o amigos en que pueda contar para ayudarlo/a siempre que lo necesite o no?”. Los datos del panel “Confianza en los demás” son de 2010 y muestran el porcentaje de las personas que respondieron “Puede confiarse en la mayoría de las personas” en la pregunta: “¿En términos generales, ¿diría que puede confiarse en la mayoría de las personas o que hay que ser prudente a la hora de tratar con los demás?”.

Fuente: Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos).

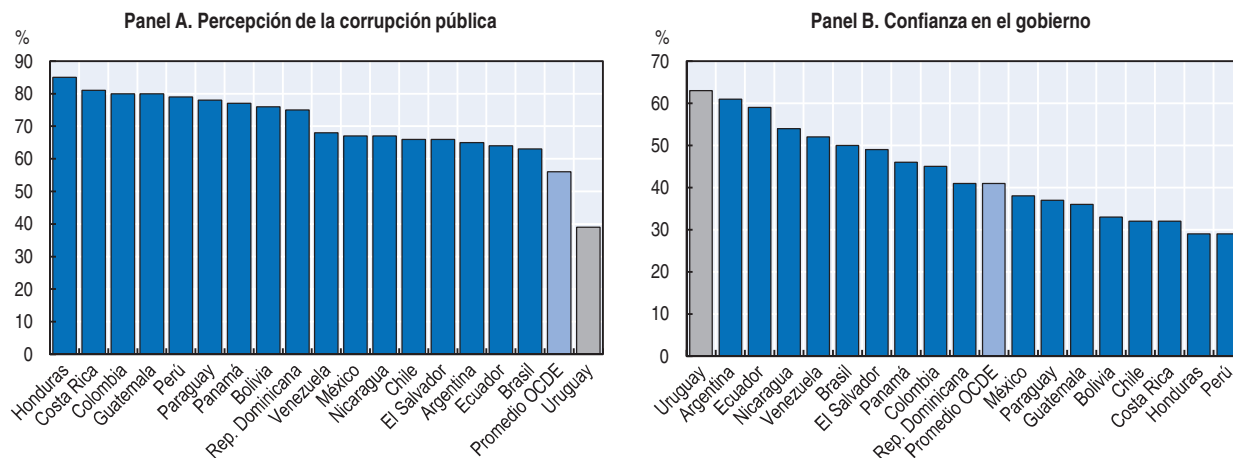
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146187>

### La percepción de la calidad del gobierno es relativamente buena

Las formas de gobierno condicionan innegablemente la calidad de vida de las personas al establecer regulaciones, definir y aplicar políticas públicas, e instaurar un Estado de derecho. La percepción de la población sobre la integridad y la eficacia del gobierno dan una clara indicación del funcionamiento presente de las instituciones del Estado. Las percepciones también influyen en la determinación del éxito de las reformas públicas, ya que es probable que el apoyo de la población a las nuevas políticas sea más fuerte si los ciudadanos tienen fe en la acción de los poderes públicos. El gráfico 1.11 plasma dos mediciones subjetivas de los resultados de gobierno: la percepción de la corrupción en las instancias públicas y la confianza en el gobierno.

La percepción de la corrupción en Uruguay es excepcionalmente baja y menos del 40% de los habitantes piensa que la corrupción está generalizada en el gobierno. Se trata con mucho del porcentaje más bajo de la región, casi 20 puntos porcentuales por debajo de Brasil, el país clasificado en segundo lugar, y significativamente menor que el promedio de la OCDE (56%). Del mismo modo, Uruguay registra el nivel más alto de la región en cuanto a confianza en el gobierno, ya que dos terceras partes de la población dicen confiar en el gobierno nacional (frente al 41% de las personas de los países miembros de la OCDE).

La confianza en el gobierno es uno de los fundamentos básicos sobre los que se asienta la legitimidad y la sostenibilidad de los sistemas políticos (OCDE, 2013b). En los últimos años se ha convertido en una cuestión de creciente relevancia para los gobiernos de la OCDE, ya que los niveles de confianza han descendido considerablemente en numerosos países desde la crisis económica y financiera de 2008-09 y parece que la confianza “reviste mayor importancia cuando ya no existe” (OCDE, 2013b). Por lo tanto, el elevado grado de confianza en el gobierno de Uruguay debería reconocerse por el notable recurso que supone, es decir, que aporta las condiciones favorables para implementar eficazmente más políticas en todo el espectro de dimensiones del bienestar.

Gráfico 1.11. **Percepción de la corrupción pública y confianza en el gobierno**

Nota: Los datos del panel “Percepción de la corrupción pública” son de 2011 y muestran el porcentaje de los encuestados que respondieron “Sí” a la pregunta: “¿La corrupción está generalizada en el gobierno de este país o no?”. Los datos del panel “Confianza en el gobierno” son igualmente de 2011 y muestran el porcentaje de los encuestados que respondieron “Sí” a la pregunta “En este país, ¿tiene confianza en los siguientes aspectos o no? ¿Y en el gobierno?”.

Fuente: Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146198>

### **La calidad del medio también es muy alta**

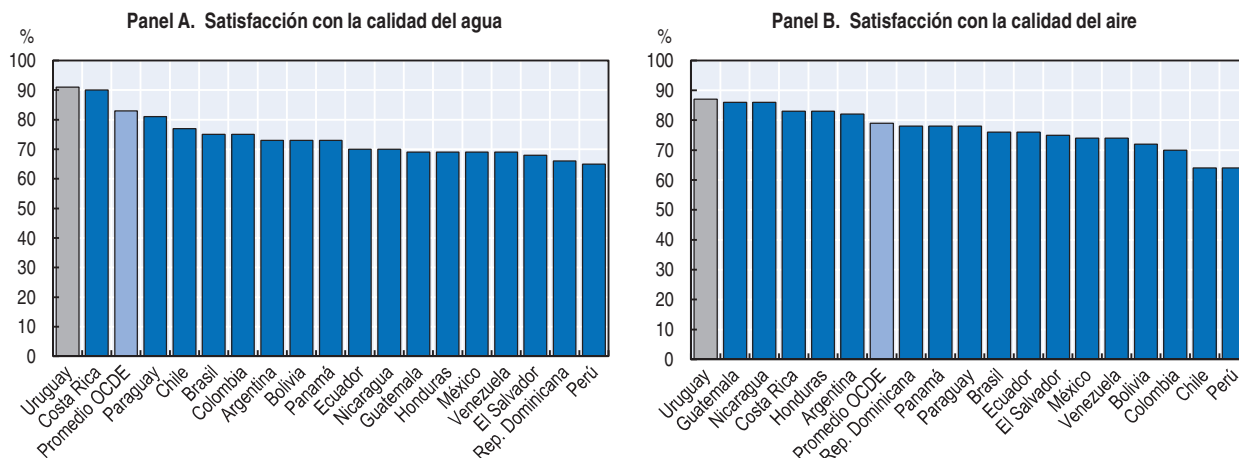
La calidad del medio ambiente encierra una importancia intrínseca, puesto que las personas valoran la belleza y el espacio de sus entornos naturales. Pero, además, la calidad del medio ambiente es también un determinante de la salud, y los recursos medioambientales y naturales son un pilar fundamental para garantizar la sostenibilidad del bienestar en todas sus dimensiones. Si bien las evaluaciones subjetivas de la calidad medioambiental ofrecen una información diferente de la que brindan los indicadores objetivos, una investigación reciente de la OCDE ha demostrado que el bienestar subjetivo decrece sin que quepa lugar a dudas a medida que empeoran las condiciones ambientales (Silva y Brown, 2013), lo que implica que las mediciones subjetivas se acercan bastante a las objetivas.

En ambas mediciones, Uruguay muestra unos resultados excepcionalmente buenos, con el mayor nivel de satisfacción de la región en cuanto a la calidad del agua y del aire, incluso mayor que el promedio en los países de la OCDE (gráfico 1.12).

### **La seguridad personal es bastante alta, pero el miedo a la delincuencia está muy extendido y va en aumento**

La seguridad personal es un concepto amplio, ya que las personas se enfrentan a innumerables amenazas a su seguridad, incluida la guerra y otros conflictos violentos, el terrorismo, las catástrofes naturales o los accidentes laborales. Aquí, el centro de interés es la delincuencia, que constituye una de las amenazas más comunes a la seguridad de las personas. Además, el miedo a la delincuencia es, en sí, perjudicial para el bienestar subjetivo de los ciudadanos. Uruguay cuenta con la tercera tasa de homicidios más baja de la región y, en 2009, el último año con datos disponibles, solo se registraron 6 homicidios por cada 100 000 habitantes (gráfico 1.13). En términos de sensación subjetiva de seguridad, el país también puntúa alto en la región, puesto que el 53% de los ciudadanos dicen sentirse seguros caminando solos por la ciudad o la zona en la que residen. América Latina es una región

Gráfico 1.12. Satisfacción con la calidad del agua y del aire

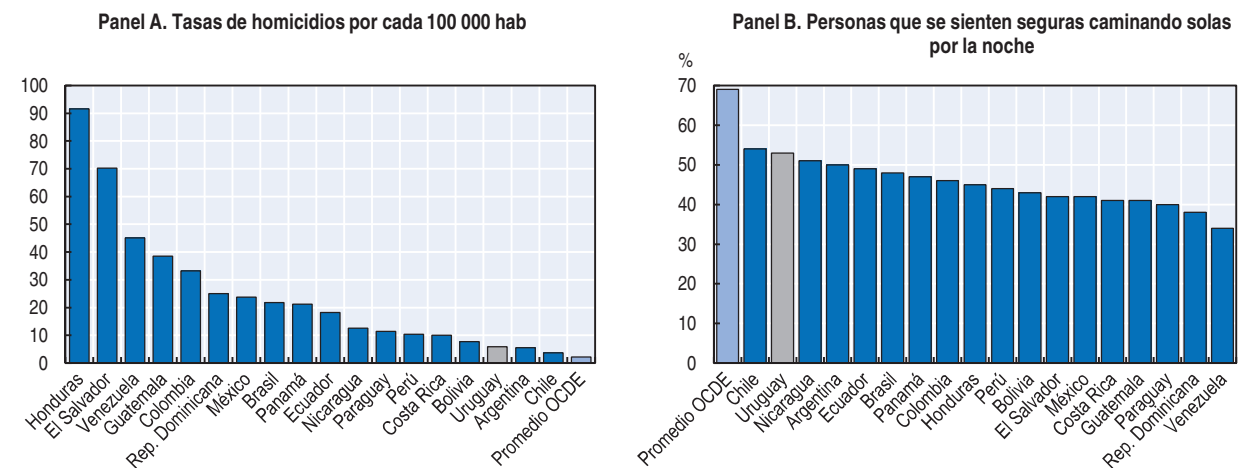


Nota: Los datos del panel "Satisfacción con la calidad del agua" son igualmente de 2011 y muestran el porcentaje de los encuestados que respondieron "Satisfecho/a" a la pregunta: "¿Está satisfecho/a o insatisfecho/a con la calidad del agua?". Los datos del panel "Satisfacción con la calidad del aire" son de 2011 y muestran el porcentaje de los encuestados que respondieron "Satisfecho/a" a la pregunta: "En la ciudad o zona en la que reside, ¿está satisfecho/a o insatisfecho/a con la calidad del aire?".

Fuente: Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146201>

Gráfico 1.13. Tasas de homicidios y nivel de percepción de seguridad



Nota: Las tasas de homicidio son de 2011, excepto para Bolivia, Brasil, Chile y Honduras (2010), y Uruguay (2009). Los datos del panel "Personas que se sienten seguras caminando solas por la noche" son de 2011 y muestran el porcentaje de los encuestados que respondieron "Sí" a la pregunta: "¿Se siente seguro caminando solo por la noche en la ciudad o la zona en la que reside?".

Fuente: UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen) (2013), United Nations Office for Drugs and Crime (base de datos), [www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html); Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos).

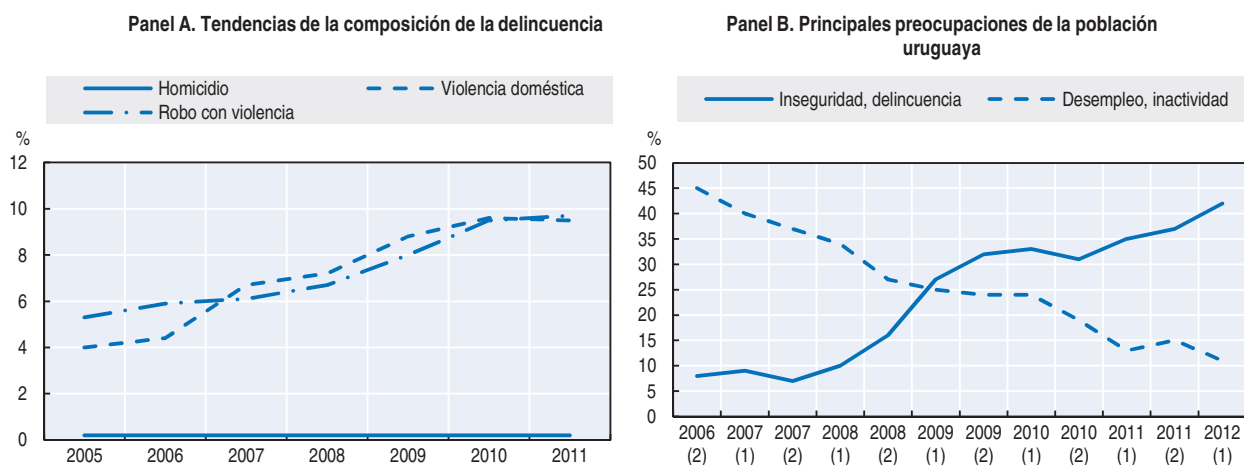
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146219>

caracterizada por elevados niveles de violencia, en relación con los países de la OCDE, por lo que, aunque Uruguay es uno de los países más seguros de la región (según la medición hecha con estos indicadores), está por debajo del promedio de la OCDE.

En cierto modo, estos resultados son sorprendentes, ya que en los últimos años las cuestiones de inseguridad ciudadana y delincuencia se han convertido en el problema


social más acuciante de los uruguayos, según los sondeos de opinión, sustituyendo al temor al desempleo como preocupación predominante (gráfico 1.14). A pesar de que el número de denuncias cayó entre 2005 y 2011 de acuerdo con las cifras del Ministerio del Interior – de 171 129 incidentes en 2005 a 167 774 en 2011 (PNUD, 2012) –, la composición de la delincuencia cambió sustancialmente durante ese periodo. Los casos de homicidio, violación, lesiones, vandalismo y robo sin violencia disminuyeron entre 2005 y 2011, sin embargo dos categorías de delito experimentaron un gran incremento: la violencia doméstica y el robo con violencia (PNUD, 2012).

Gráfico 1.14. **Composición de la delincuencia y principales preocupaciones de la población**



Nota: Los datos de homicidios y de robo con violencia incluyen tanto los hechos en grado de tentativa como los consumados. En el Panel B (1) se refiere al primer semestre y (2) se refiere al segundo semestre.

Fuente: Datos del Ministerio del Interior del Uruguay y de MORI presentados en PNUD (2012), *Seguridad Humana en Uruguay: un Enfoque que Abre Alternativas*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146220>

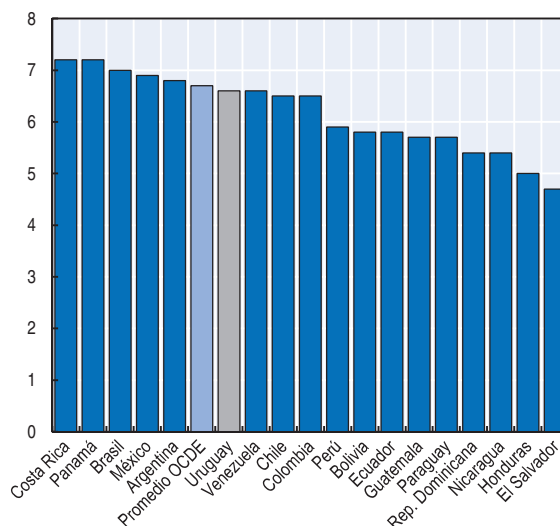
Medir la violencia doméstica es una cuestión compleja, y la enorme multiplicación de las denuncias (de 6 853 casos en 2005 – es decir, un 4% de los delitos – a 15 868 casos en 2011 – esto es, un 9.5% de los delitos –) puede deberse más a la mayor concienciación pública y a la mejora de los procesos de denuncia que a una incidencia creciente. Con todo, como resultado de lo anterior, la violencia doméstica se ha convertido en una cuestión política mucho más visible en los últimos años, lo que puede haber influido en la mayor preocupación por la inseguridad. Por otra parte, los robos con violencia son delitos con gran visibilidad, con probabilidades de aparecer en los medios de comunicación, ser objeto de discusión en las zonas en las que se producen y afectar a un gran número de víctimas por incidente de modo traumático psicológica y físicamente. La incidencia acrecentada del robo con violencia (de 9142 casos en 2005 – 5.3% de las denuncias – a 16 322 casos en 2011 – 9.7% de los delitos) ha debido de contribuir con toda probabilidad a aumentar la latencia de esta cuestión. Por último, otros problemas sociales, tales como la intensificación del consumo de droga y las elevadas tasas de desempleo juvenil, pueden repercutir en el temor generalizado a una fractura social y a la delincuencia.<sup>10</sup>

### El bienestar subjetivo en Uruguay está por encima del promedio

La forma en que las personas sienten y evalúan sus propias vidas aporta una información esencial que no puede obtenerse mediante simples mediciones objetivas. El bienestar subjetivo refleja el hecho de que la forma en que las personas resienten un conjunto de circunstancias tiene tanta importancia como las circunstancias en sí y de que cada cual es el mejor juez de cómo va su vida (OCDE, 2011). Hasta hace poco, no existía consenso sobre si era posible lograr una medición del bienestar subjetivo que resultase significativa. Sin embargo, en los últimos diez años, un conjunto de pruebas empíricas cada vez mayor ha venido a avalar la idea de que pueden reunirse mediciones válidas del bienestar subjetivo a partir de encuestas (OCDE, 2013c).

La mejor medición disponible para la satisfacción con la vida es la escala de Cantril que pide a los encuestados puntuar su vida en conjunto en una escala de cero a diez. En Uruguay la satisfacción con la vida está por encima de la media regional, ya que arroja una puntuación media en esta escala de 6.6, es decir, muy cerca del valor medio de los países de la OCDE (gráfico 1.15).

Gráfico 1.15. Índice de satisfacción con la vida



Nota: La escala de Cantril responde a la pregunta: "Imagine una escalera con peldaños numerados de cero en la parte inferior a diez en la parte superior. Suponga que la parte superior representa la mejor vida posible para usted, y la parte inferior la peor vida posible. ¿En qué peldaño de la escalera siente personalmente que se encuentra en estos momentos, considerando que cuanto más alto sea el peldaño mejor se siente con su vida y cuanto más bajo sea peor se siente? ¿Qué peldaño se acerca más a como se siente?".

Fuente: Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146239>

### En general, Uruguay tiene un nivel relativamente alto de bienestar

Cada país posee su propio conjunto de circunstancias. Por consiguiente, para valorar adecuadamente las fortalezas y las debilidades a efectos de las políticas que aplicar, no cabe limitarse a describir los resultados medios, sino que conviene adoptar un enfoque más analítico. Los gráficos 1.16 y 1.17 muestran los resultados de referencia de Uruguay en relación con una selección de países latinoamericanos (gráfico 1.16) y en relación con el mundo (gráfico 1.17). Para lograr ese conjunto de resultados de referencia para Uruguay, se realizó una serie de regresiones, con el PIB per cápita como variable independiente y los

**Gráfico 1.16. Resultados de Uruguay en relación con la referencia: selección de países latinoamericanos**



Nota: Se han efectuado regresiones bivariadas, con las correspondientes mediciones del bienestar como variable dependiente y el PIB per cápita como variable independiente, con el fin de estimar un coeficiente de relación entre el PIB y el resultado en cuestión. Ese coeficiente se ha aplicado entonces al PIB per cápita real de Uruguay para generar un valor esperado para el resultado. El resultado de bienestar real de Uruguay se expresa como proporción del resultado esperado medido en desviaciones estándar. Los países de referencia son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos); PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *International Human Development Indicators* (base de datos), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://hdr.undp.org/en/data>; UIS (Instituto de Estadística de la UNESCO) (2013), *UIS Data Centre* (base de datos), <http://data.uis.unesco.org/> (consultado el 10 de febrero de 2014); Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; datos de PISA 2009.

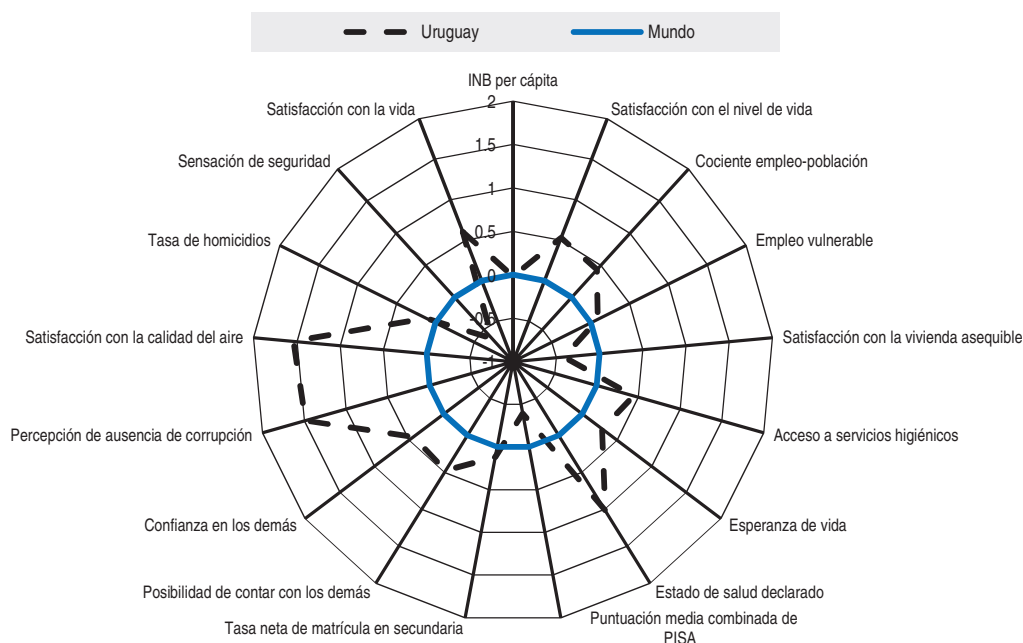
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146244>

indicadores de bienestar como variables dependientes. Las estimaciones sobre las relaciones entre el PIB per cápita y los indicadores de bienestar se usaron posteriormente para calcular el resultado de referencia de los indicadores de bienestar de un país con un PIB per cápita similar al de Uruguay, *ceteris paribus*. Para medir la situación de Uruguay en relación con la referencia, se ha consignado la diferencia entre los resultados reales de Uruguay y la referencia como desviación estándar de la medición del resultado en cuestión y se ha normalizado de forma que cualquier mejora de la puntuación se refleje siempre en un mejor resultado (por ejemplo una mejora de la puntuación muestra una disminución en la percepción de la corrupción, pero un incremento en la esperanza de vida).

Considerado en el contexto latinoamericano (gráfico 1.16), Uruguay obtiene resultados cercanos a lo que se esperaría por su nivel de ingresos, o incluso mejores, en la mayoría de las dimensiones. Los indicadores de empleo, compromiso cívico y salud se aproximan a la referencia, y los indicadores de confianza, satisfacción con la calidad del aire, tasa de homicidios y sensación de seguridad superan significativamente la medición de referencia. Por otra parte, el INB per cápita es ligeramente inferior a la referencia (lo que, seguramente, refleja que la economía uruguaya es muy abierta en comparación con la norma latinoamericana, con una proporción del PIB relativamente grande en manos de extranjeros), al igual que los indicadores subjetivos sobre satisfacción con la vida, satisfacción con el nivel de vida material y satisfacción con la disponibilidad de bienes y vivienda asequible. En general, los países latinoamericanos suelen declarar niveles de




Gráfico 1.17. Resultados de Uruguay en relación con la referencia: el mundo



Nota: Se han efectuado regresiones bivariadas, con las correspondientes mediciones del bienestar como variable dependiente y el PIB per cápita como variable independiente, con el fin de estimar un coeficiente de relación entre el PIB y el resultado en cuestión. Ese coeficiente se ha aplicado entonces al PIB per cápita real de Uruguay para generar un valor esperado para el resultado. El resultado de bienestar real de Uruguay se expresa como proporción del resultado esperado medido en desviaciones estándar. La muestra incluye a 130 países con una población de un millón de habitantes o más. Las puntuaciones medias de PISA muestran el promedio de los resultados en competencia lectora, matemáticas y ciencias en PISA 2012.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos); PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *International Human Development Indicators* (base de datos), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://hdr.undp.org/en/data>; UIS (Instituto de Estadística de la UNESCO) (2013), *UIS Data Centre* (base de datos), <http://data.uis.unesco.org/> (consultado el 10 de febrero de 2014); Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; datos de PISA 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146253>

bienestar subjetivo mayores de lo que cabría esperar basándose solo en el PIB per cápita (OCDE, 2013c), aunque no está claro si esto es debido a un estilo de respuesta cultural positiva o a otros factores tales como la existencia de fuertes redes de apoyo social en los países latinoamericanos. El área en que los resultados de Uruguay son más débiles, en relación con el PIB, es la tasa neta de matrícula en educación secundaria, que es prácticamente una desviación estándar menor de lo que cabría esperar en función del nivel de ingresos del país.

Cuando el conjunto de datos empleado para calcular las puntuaciones de referencia se amplía para cubrir a todos los países del mundo con una población de un millón de habitantes o más (gráfico 1.17), la imagen general es incluso más positiva para Uruguay. El INB per cápita coincide exactamente con el que correspondería a un país de PIB similar, y la satisfacción con la vida y la satisfacción con el nivel de vida superan la referencia internacional. Sin embargo, la satisfacción con la vivienda sigue estando por debajo de la referencia, lo que sugiere que la disponibilidad de vivienda de calidad y asequible es una cuestión importante en el país. Por otra parte, si bien la tasa neta de matrícula en secundaria es más acorde a la referencia en el contexto internacional, los resultados obtenidos en PISA son ligeramente inferiores a dicha referencia, lo que pone de manifiesto que la calidad de la educación es un área clave de mejora. Por último, en cuanto a la

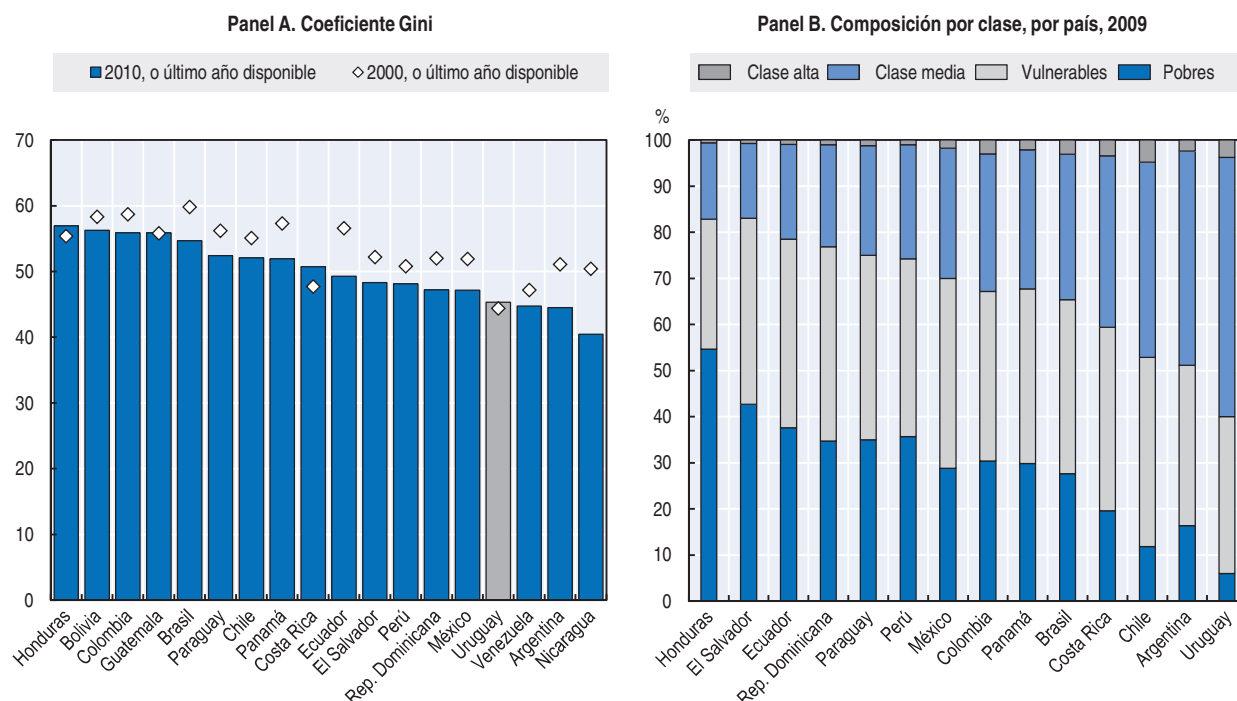


seguridad personal, el rendimiento de Uruguay es algo peor cuando se sitúa en un contexto internacional, ya que, aunque la tasa de homicidios ronda lo que cabría esperar en un país de PIB similar, la seguridad percibida es media desviación estándar menor.

## Distribución de los resultados de bienestar


El resto del capítulo se dedicará a examinar las desigualdades en los principales resultados de bienestar, lo que comprende la distribución general de los resultados en Uruguay y las disparidades por estatus socioeconómico, edad, género, zona geográfica y etnia. Algunas de estas cuestiones se examinarán también más detenidamente en el capítulo 3. Los países latinoamericanos se han caracterizado históricamente por elevados niveles de desigualdad asociados a una generalización de la pobreza, élites acomodadas y una reducida clase media. Pese a ello, Uruguay registra uno de los niveles de desigualdad de ingresos más bajos de la región (gráfico 1.18), y solo Argentina, Nicaragua y Venezuela tienen resultados más bajos según el coeficiente de Gini.

Gráfico 1.18. Desigualdad y composición por clases en América Latina



Nota: El panel "Coeficiente de Gini" compara los datos de cada país en una década, en 2000 y 2010, con la excepción de los siguientes países: Bolivia, datos de 2008 y 1997; Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras, datos de 2009 y 1999; Guatemala, datos de 2006 y 1998; Nicaragua, datos de 2005 y 1993; Panamá y Paraguay, datos de 2010 y 2001; y Venezuela, datos de 2006 y 1995. El coeficiente de Gini se calcula utilizando una curva de Lorenz para trazar los porcentajes acumulados de renta total percibida en función del número acumulado de receptores, empezando con el particular o el hogar más pobre. El coeficiente de Gini mide el área entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, expresada como el porcentaje del área máxima bajo la línea. En cuanto al panel "Composición por clases", los datos de Bolivia son de 2008 y los de México de 2010. "Pobres" = personas con una renta per cápita diaria inferior a 4 USD. "Vulnerables" = personas con una renta per cápita diaria de 4-10 USD. "Clase media" = personas con una renta per cápita diaria de 10-50 USD. "Clase alta" = personas con una renta per cápita diaria superior a 50 USD. La línea de pobreza y los ingresos se expresan en USD diarios de 2005 PPA. PPA = paridad de poder adquisitivo.

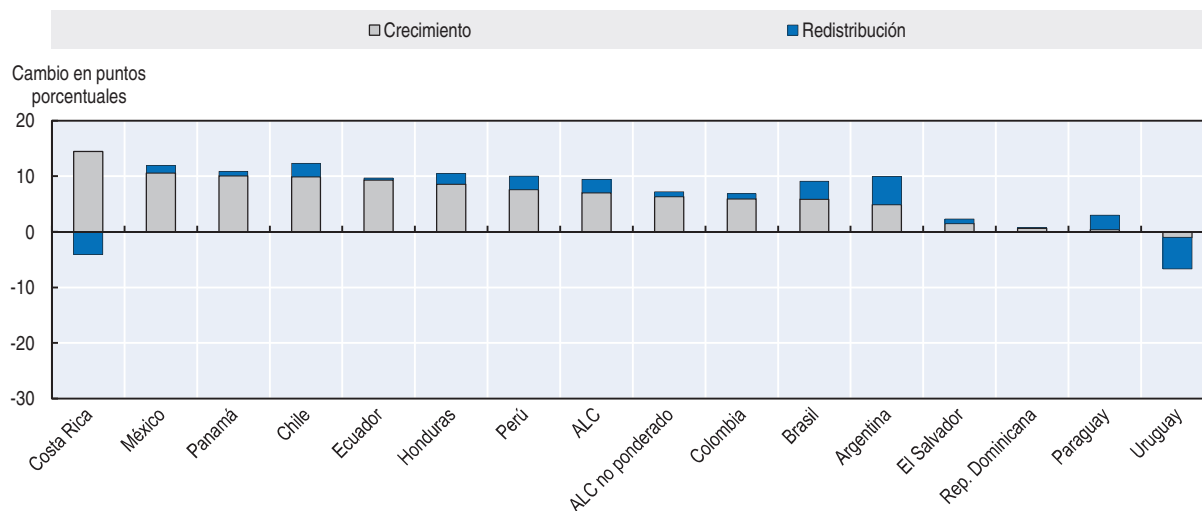
Fuente: Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; CEDLAS y Banco Mundial (2014), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php> en Ferreira, F.H. et al. (2012), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Banco Mundial, Washington DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146264>

Uruguay es uno de los cuatro países de la muestra en que, en lugar de descender, la desigualdad de ingresos aumentó – aunque solo ligeramente – en el periodo de referencia de 2000 a 2010 (gráfico 1.19). Uruguay tenía el resultado más bajo de la región en 2000 según el coeficiente de Gini, pero se ha visto superado ahora por Argentina, Nicaragua y Venezuela. Resulta difícil decir si esto desvela una tendencia significativa o no, ya que los niveles de desigualdad de ingresos han sido fluctuantes en Uruguay en los últimos 30 años: entre 1986 y 1994, esos niveles permanecieron sin cambios, aumentaron luego entre 1994 y 2007, y comenzaron a descender de nuevo entre 2007 y 2010 (Alves et al., 2012).

Gráfico 1.19. **La clase media en América Latina**

De 10 a 50 USD diarios



Nota: PPA = paridad de poder adquisitivo. El ingreso per cápita de la clase media se expresa en USD diarios de 2005 PPA.

Fuente: Acevedo, J. y V. Sanfelice (2012), "The Rise of the Middle Class in Latin America", (proyecto), Banco Mundial, Washington DC, con base en CEDLAS y Banco Mundial (2014), Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146274>

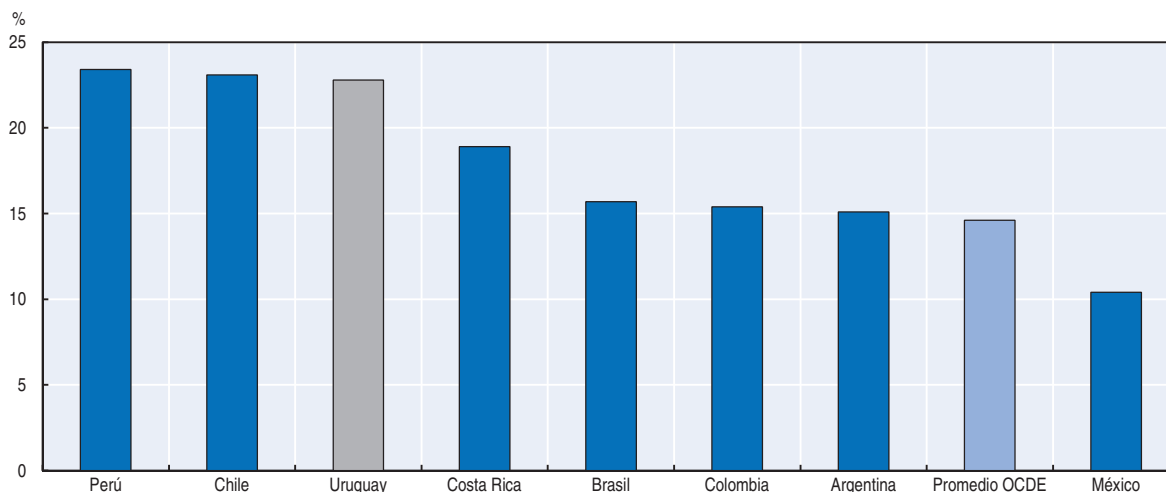
Otro enfoque para examinar la desigualdad consiste en estimar el tamaño de la "clase media". En los últimos años, en la mayoría de los países de América Latina, se ha registrado una tendencia a la baja de los índices de pobreza, un descenso de la desigualdad y una progresiva expansión de la clase media (Ferreira et al., 2012). Uruguay cuenta con una clase media excepcionalmente amplia para la región, ya que la mitad de su población entraba en esa categoría en 2009 según cálculos del Banco Mundial (gráfico 1.19). Sin embargo, al contrario que en otros países latinoamericanos, la proporción general de la clase media se redujo en Uruguay en los dos últimos decenios. El gráfico 1.19 muestra los índices de expansión de la clase media en una selección de países desglosando la parte de la expansión debida a la redistribución (esto es, debido a un descenso general de la desigualdad) y la parte achacable a la percepción de mayores ingresos, imputable al crecimiento económico. Uruguay es el único país de los países seleccionados que ha sufrido una disminución general de la parte de población calificada de clase media, y la mayor parte del descenso, de 7 puntos porcentuales, proviene del aumento de la desigualdad. Es cierto que Costa Rica también padeció una reducción de su clase media debida a la redistribución del ingreso, pero esta reducción se vio más que compensada por la expansión de la clase media gracias al incremento medio de los ingresos. Los cálculos del

Banco Mundial ponen de manifiesto que quienes salieron de la clase media entre 1995 y 2010 siguieron una trayectoria descendente en lugar de ascendente y la disminución de la clase media se plasmó en el correspondiente aumento de la proporción de las personas pobres y vulnerables<sup>11</sup> en la población (Acevedo y Sanfelice, 2012).

### **Los logros educativos están estrechamente asociados con el estatus socioeconómico**

El impacto del estatus socioeconómico en los resultados de PISA tiende a ser muy marcado en los países latinoamericanos (gráfico 1.20) y, en este sentido, Uruguay no constituye una excepción, con una varianza del 22.8% del rendimiento de los alumnos en la prueba de matemáticas explicada por el índice PISA de estatus socioeconómico y cultural del hogar. De hecho, en términos de incidencia del contexto socioeconómico en los resultados de PISA, Uruguay es uno de los países peor situados, el quinto peor del mundo y el tercero peor de América Latina (solo Chile, Hungría, Perú y Eslovaquia muestran una correlación más fuerte entre el estatus socioeconómico y el rendimiento) (OCDE, 2013d).

**Gráfico 1.20. Incidencia del contexto socioeconómico y cultural en el rendimiento de la prueba PISA de matemáticas**



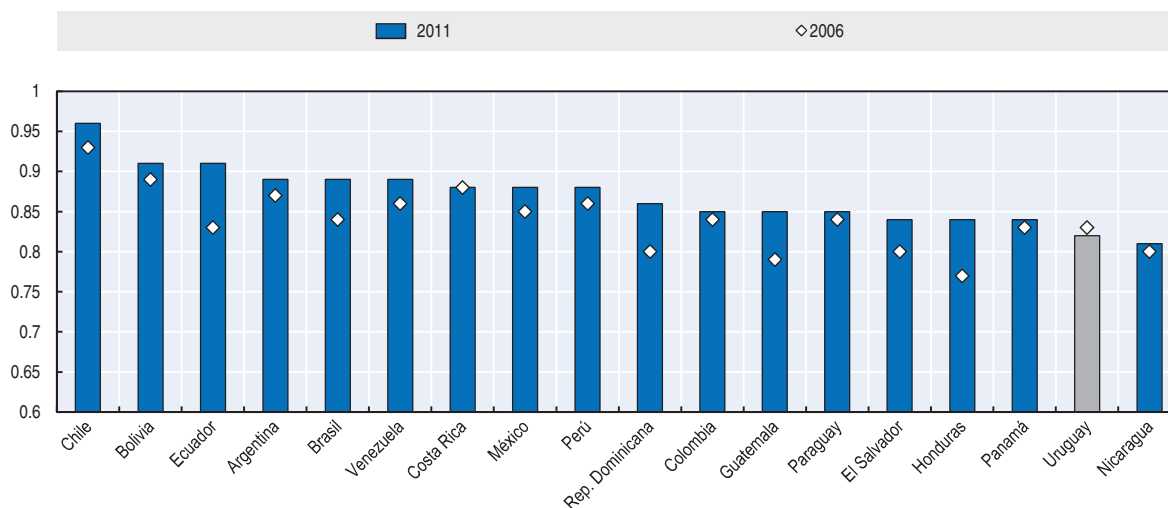
Nota: El porcentaje de la varianza en los resultados de la prueba de matemáticas se explica por el índice PISA de estatus socioeconómico y cultural del hogar.

Fuente: OCDE (2012), "Table II.2.1", PISA 2012 (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146287>

La influencia del estatus socioeconómico se refleja tanto en el grado educativo culminado como en el nivel de lectura. Los jóvenes de entornos socioeconómicos desfavorecidos tienen pocas probabilidades de terminar el segundo ciclo de educación secundaria, reconocido por lo general como el nivel educativo mínimo que deben poseer quienes dejan la escolaridad para ser competitivos en el mercado laboral. En 2010, solo el 25% de los jóvenes de 15 a 17 años del quintil de ingresos más bajo completó el ciclo básico de educación secundaria (frente al 85% del quintil de ingresos más alto) y únicamente un 7% de los jóvenes de 18 a 20 años del quintil más bajo logró completar el segundo ciclo de educación secundaria (frente al 57% en el quintil de ingresos más alto) (MIDES/OPP, 2011). Además, la experiencia parece indicar que la tendencia está empeorando en Uruguay. El gráfico 1.21 plasma los resultados del índice de movilidad educativa, según el cual cuanto mayor sea la puntuación, menor será el impacto del contexto socioeconómico en los logros

Gráfico 1.21. **Índice de movilidad educativa**  
13-19 años



Nota: Los primeros datos para Bolivia y Paraguay son de 2005 en lugar de 2006, y los últimos datos son de 2009 para Paraguay y de 2010 para Guatemala y Perú en lugar de 2011.

Fuente: CEDLAS y Banco Mundial (2014), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146299>

educativos y mayores las posibilidades de movilidad educativa. Uruguay no solo obtiene una de las puntuaciones más bajas de la región según este indicador, después de haber ostentado una de las más altas en 2001 (Anderson, 2001), sino que es además, según este índice, el único país en que la movilidad educativa ha decrecido durante los últimos cinco años, y uno de los pocos en que viene descendiendo desde la década de 1990 (Daude, 2013).

En América Latina, la “selección” educativa (es decir, el proceso por el que los niños de entornos más favorecidos se concentran en las mismas escuelas, de las que están excluidos aquellos procedentes de familias menos privilegiadas) es un factor de inmovilidad intergeneracional que reviste más importancia que en otros lugares (Ferreira et al., 2012). En Uruguay, existe una gran diferencia de resultados entre las escuelas de las zonas más privilegiadas y las de las más desfavorecidas. Por ejemplo, el estudio PISA clasifica a cada centro educativo por su nivel de ventaja en función de los diversos recursos socioculturales accesibles para la población estudiantil (por ejemplo la disponibilidad de libros o equipos informáticos en casa, nivel de educación de los padres, etc.); según esa clasificación, solo 1.8% de los estudiantes del quintil de escuelas más bajo logra buenos resultados en la prueba de matemáticas de PISA (a saber, igual o superior al nivel 3) frente al 61.5% de los alumnos del quintil de escuelas más favorecido (ANEP, 2013). Las cuestiones de desigualdad en materia de educación se tratan más detenidamente en el capítulo 3.

### **Los niños y los jóvenes, en particular, se ven expuestos al riesgo de exclusión social**

En 2007, el último año para el que se dispone de datos comparables, el índice de pobreza infantil en Uruguay fue uno de los más bajos de América Latina, tan solo por detrás de Argentina, Chile y Costa Rica (zonas urbanas) (CEPAL/UNICEF, 2010). Sin embargo, los niños se enfrentan a un riesgo mayor de privaciones materiales que la población adulta. De acuerdo con los datos del censo de 2011, el 44% de los niños de 0 a 14 años tenía al menos una necesidad básica insatisfecha<sup>12</sup> frente al 34% de la población en su conjunto

(INE-PP, 2013) y, también en 2011, cerca del 25% de los niños de 0 a 12 años vivían en la pobreza frente a tan solo el 11% de las personas de edades comprendidas entre los 18 y los 64 años, y el 4% de las personas de 65 años y más (UNICEF, 2012a). Aunque estas cifras representan una mejora con relación a 2008, cuando aproximadamente el 40% de los niños de edad igual o inferior a los 12 años vivían en la pobreza, siguen siendo altas en comparación con las que se registran en los países de la OCDE.<sup>13</sup>

Las privaciones en los jóvenes suponen una amenaza para su salud y para otras facetas del desarrollo infantil. Aunque la tasa de mortalidad infantil es exigua, tanto en relación con la región como con respecto al mundo (UNICEF, 2012b), la malnutrición es un problema que afecta a numerosos niños uruguayos. En 2004, el 14% de los niños uruguayos menores de 6 años adolecía de malnutrición crónica y, pese a que este porcentaje es bajo en comparación con muchos países de la región, es aproximadamente el doble del de países vecinos tales como Argentina (8.2% en 2005) y Brasil (7.1% en 2007), y el séptuplo del de Chile (2.1% en 2007) (CEPAL/UNICEF, 2010). Los últimos datos parecen indicar que la malnutrición continúa planteando problema en Uruguay. En una encuesta de 2011, el 11% de los niños menores de 2 años de la muestra experimentaba un retraso en el crecimiento, mientras un 10% más padecía obesidad, lo que significa que uno de cada cinco niños menores de 2 años estaba recibiendo una alimentación inadecuada, en uno u otro sentido (MSP/MIDES/RUANDI-UNICEF, 2011). También la anemia es prevalente entre los niños uruguayos: entre 1998 y 2006, el 36.1% de los niños uruguayos menores de 5 años sufría anemia, cifra por encima del promedio de América Latina y del Caribe (34.3%) y muy cercana a la registrada en países mucho más pobres (por ejemplo el porcentaje era del 39.7% en Guatemala en el mismo periodo en contraste con tan solo un 1.5% en Chile) (CEPAL/UNICEF, 2010). De nuevo, los datos más recientes confirman que la anemia sigue constituyendo un problema en el país, ya que el 31.5% de los niños menores de 2 años la padecían en 2011, y la proporción alcanzaba incluso el 38% en el caso de los niños de los dos quintiles de ingresos más bajos (MSP/MIDES/RUANDI-UNICEF, 2011).

En otro orden de cosas, el desempleo tiene una prevalencia mucho mayor entre los jóvenes: el 17.4% de los jóvenes de 14 a 24 años carecían de empleo en 2011 frente a tan solo el 3.8% en el caso de los jóvenes de 25 años y más, lo que refleja una difícil transición de la escolaridad al mercado laboral (INE, 2012b). La falta de oportunidades puede incitar a los jóvenes y los iletrados a adoptar comportamientos perjudiciales tanto para ellos mismos como para la sociedad. El índice de encarcelación en Uruguay ha venido subiendo incesantemente desde 1989 y es hoy uno de los más elevados de América Latina.<sup>14</sup> La encarcelación de menores es particularmente alta en Uruguay: 1 de cada 1963 adolescentes está en la cárcel. Aunque no se dispone de datos recientes y comparables para América Latina, un estudio de 2004 puso de manifiesto que los índices de encarcelación adolescente en los países europeos eran mucho menores, con proporciones tales como 1 de cada 4 000 adolescentes en Irlanda del Norte, 1 de cada 12 500 en Francia, 1 de 20 000 en Holanda e Italia, 1 de 50 000 en España y 1 de cada 100 000 en Finlandia y Noruega (Graham y Moore, 2006). En 2010, la gran mayoría de los adolescentes detenidos (93.6%) no había completado el segundo ciclo de educación secundaria y las dos terceras partes de los adolescentes incluidos en el sistema penitenciario ni trabajaban ni estudiaban en el momento de ser arrestados (Fundación Justicia y Derecho, 2010).

### La desigualdad por razón de sexo es comparativamente baja, pero persistente

La igualdad de género en Uruguay es comparativamente buena para la región. De acuerdo con el índice de igualdad de género del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Uruguay es uno de los países mejor situados en América Latina, solo por detrás de Chile y Costa Rica.<sup>15</sup> El gráfico 1.22 compara una selección de resultados de bienestar para hombres y mujeres en el país. En general, los resultados son bastante similares, aunque la diferencia por razón de sexo parece ser algo más significativa en cuatro áreas; en dos de ellas, educación (puntuaciones en PISA y progresión en la educación secundaria) y esperanza de vida, las mujeres superan a los hombres, pero ocurre lo contrario en los dos otros ámbitos, la participación laboral y la percepción de la seguridad.

Gráfico 1.22. Resultados de bienestar en Uruguay, por género



Nota: Los resultados de bienestar de las mujeres se expresan como cociente de los resultados de bienestar de los hombres, medidos en desviaciones estándar en relación con el rendimiento de los países latinoamericanos. Las puntuaciones medias de PISA reflejan el rendimiento medio en lectura, matemáticas y ciencias de PISA 2012.

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos); PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *International Human Development Indicators* (base de datos), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://hdr.undp.org/en/data>; UIS (Instituto de Estadística de la UNESCO) (2013), *UIS Data Centre* (base de datos), <http://data.uis.unesco.org/> (consultado el 10 de febrero de 2014); Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; OCDE (2012), *PISA 2012* (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>; datos sobre satisfacción con la vida de Gandelman, N., G. Piani y Z. Ferre (2012), "Neighbourhood Determinants of Quality of Life", *Journal of Happiness Studies*, Vol. 13, pp. 547-563.

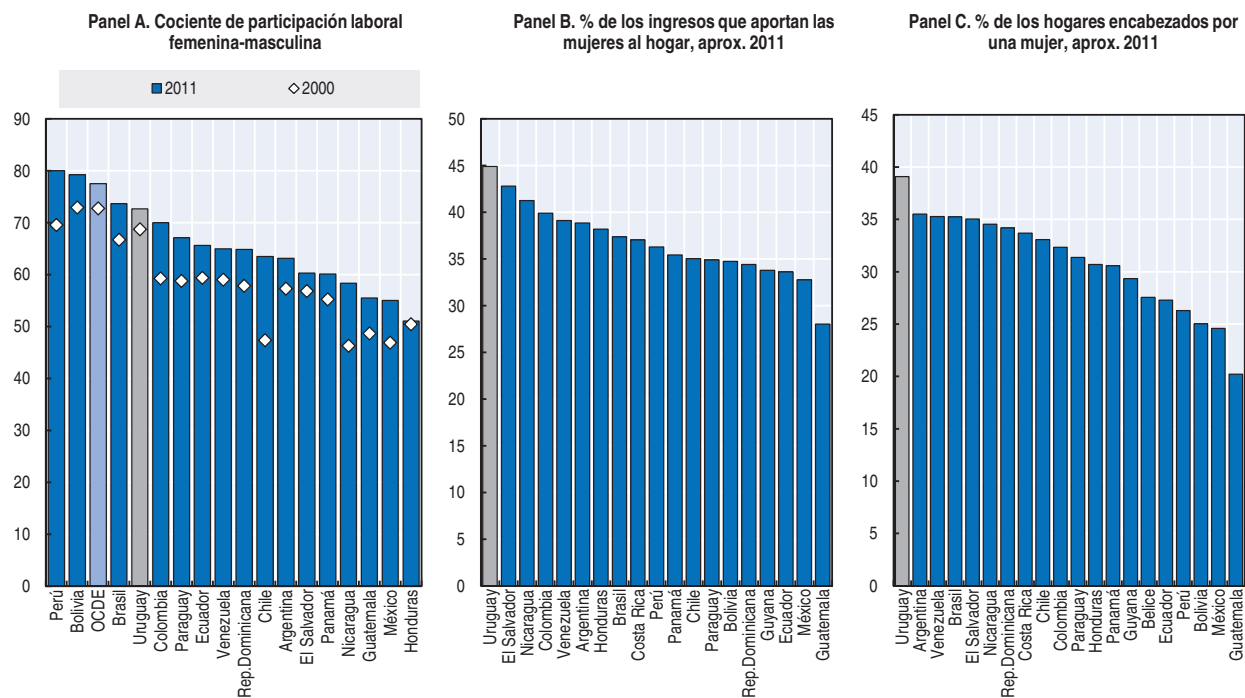
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146302>

La tendencia de las mujeres a superar a los hombres en educación, al menos antes de la educación terciaria, es ya patente en la mayoría de los países latinoamericanos, pero Uruguay fue uno de los primeros países en que las mujeres sobrepasaron a los varones en nivel educativo, y la diferencia es hoy notable, puesto que, en 2004, representaba el doble del promedio latinoamericano (Ñopo, 2012). Además, las mujeres tienden a sobrevivir a los

hombres en la mayoría de los países, y la esperanza de vida de las mujeres en Uruguay es de 80 años frente a 73 años para los varones. Sin embargo, como también ocurre en muchos otros países, las mujeres tienen una visión subjetiva de la salud peor que la de los hombres. De hecho, las mujeres dan evaluaciones más bajas en un determinado número de mediciones subjetivas, tales como la satisfacción con la vivienda asequible, la percepción de la corrupción, la satisfacción con la calidad del aire y la percepción de la seguridad, en este último aspecto la diferencia con los hombres es especialmente marcada; solo la valoración de la confianza en los demás y la percepción de la posibilidad de poder contar con otros en caso de necesidad son marginalmente mejores en las mujeres que en los hombres, y hay poca diferencia entre géneros en lo que a la satisfacción general con la vida se refiere.

A pesar de la diferencia de participación laboral, Uruguay es, en términos comparativos, uno de los países más avanzados en materia de igualdad de género en este ámbito y ostenta el cuarto mejor índice de participación laboral de las mujeres en relación con los hombres de la región, no muy por debajo del promedio de la OCDE (gráfico 1.23). Además, Uruguay abre la lista de países latinoamericanos de la muestra en cuanto al porcentaje de los ingresos que aportan las mujeres al hogar y al porcentaje de los hogares que tienen por cabeza de familia a una mujer.

**Gráfico 1.23. Participación laboral de las mujeres y proporción de los ingresos que aportan las mujeres al hogar y de los hogares encabezados por una mujer**



Nota: "Hogares encabezados por una mujer" designa el porcentaje de los hogares en que una mujer tiene las ganancias individuales totales más altas.

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Sociométrico BID* (base de datos), [www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicator=2](http://www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicator=2).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146319>

No obstante, en términos de resultados en el mercado laboral, el salario por hora de las mujeres es significativamente menor que el de los hombres, incluso tras controlar por las diferencias de experiencia y de años de escolaridad. Por ejemplo, los últimos cálculos ponen de manifiesto que, en promedio, las mujeres uruguayas ganan prácticamente un 60% menos por hora que sus compatriotas varones, lo que supone una gran diferencia según las normas comparativas de la región (Carrillo, Gandelman y Robano, 2014). Una vez controladas las características observables, esta penalización desciende hasta casi el 12% del nivel de la mediana, alrededor del promedio de las economías latinoamericanas. Esta penalización está inducida por diferencias en la parte superior de la distribución, más que en la parte inferior. Este hecho empírico es coherente con la presencia de techos de cristal para las mujeres de las economías desarrolladas y de suelos pegajosos – mayor restricción en la remuneración de las mujeres en relación con los hombres – en los países menos desarrollados (Carrillo, Gandelman y Robano, 2014).

La proporción de los jóvenes que no cursa estudios ni trabaja ni está en formación (NI-NI) es alta en Uruguay, y más marcada entre las mujeres jóvenes que entre los varones de la misma franja etaria. En Uruguay, el 61% de las jóvenes de 15 a 24 ni estudia ni trabaja, en comparación con el 39% en el caso de los varones jóvenes (MEC, 2012). Los índices de NI-NI en los países de la OCDE son muy inferiores y la diferencia de género es menor, con el 17.8% para las mujeres y el 13.7% para los hombres (OCDE/BID, USA, [próxima publicación]).

Una dimensión del bienestar en que saltan a la vista las desigualdades por razón de sexo es el balance vida-trabajo. En Uruguay, las mujeres dedican 44.4 horas semanales a actividades domésticas no remuneradas tales como cocinar, limpiar y cuidar de los niños, frente a las 16.7 horas que destinan los hombres. Si se considera de forma conjunta el trabajo remunerado y el no remunerado, las mujeres asumen el 52.3% de la “carga global de trabajo” en Uruguay (Aguirre, 2009).

Por otra parte, Uruguay también podría hacer más por reducir la brecha de género existente en el ámbito político. En los últimos diez años, ha disminuido la participación femenina en la esfera pública, lo que contrasta con lo ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos, donde los procesos de transformación social, cultural y política han dado lugar a una mayor presencia de la mujer en la política. Actualmente, América Latina tiene cinco países presididos por mujeres, más que cualquier otra región del mundo. No obstante, las mujeres siguen estando subrepresentadas en los ministerios o en los parlamentos. En 2012, solo una media del 20% de los ministros latinoamericanos era mujer, y Uruguay es uno de los países de la región con menos mujeres al frente de ministerios; el número de ministras aumentó en la región un promedio de 2.1 puntos porcentuales entre 2005 y 2012, aunque el incremento fue mayor en Brasil, Ecuador y Panamá con un alza de 15 puntos porcentuales en el mismo periodo. En contraste, en los países de la OCDE en promedio el 25% de los ministerios está encabezado por una mujer y este porcentaje puede alcanzar hasta el 50% en países tales como Finlandia, Noruega y Suecia. Por otra parte, en 2013, únicamente un promedio del 20% de los escaños parlamentarios estaba ocupado por mujeres en América Latina (OCDE, 2014b), un porcentaje bajo si se compara con el de los países de la OCDE, pero que representa una subida en relación con la proporción del 14% señalada en 2012. Los países de la región con mayor presencia de ministras son Argentina, Costa Rica, Ecuador y México (más del 20%); por el contrario, Brasil y Panamá son los países con menor representación femenina en este ámbito (tan solo el 10%).

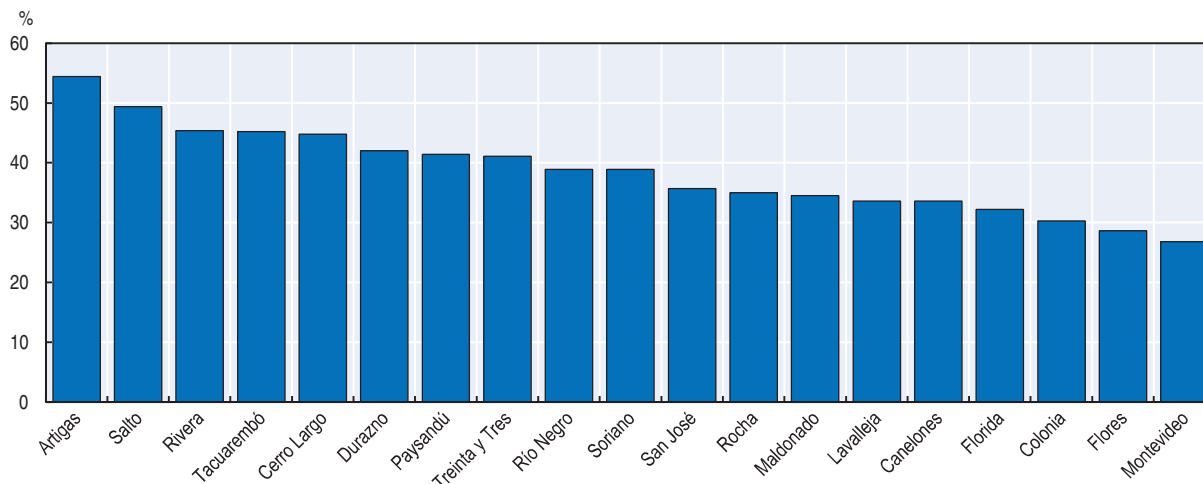


Conviene destacar igualmente dos cuestiones de creciente importancia en los resultados de bienestar en Uruguay, estrechamente vinculadas a la desigualdad por razón de sexo: la violencia doméstica y el suicidio. La violencia doméstica contra las mujeres es una de las expresiones más extremas de la desigualdad por razón de sexo y, en los últimos años, ha crecido la concienciación al respecto. Entre 2005 y 2011, las denuncias de violencia doméstica aumentaron un 230% y, en 2011, esta categoría constituía el 60% de los delitos contra las personas (PNUD, 2012). Aunque resulta difícil determinar en qué medida ese aumento refleja una menor tolerancia de la violencia doméstica o una mayor propensión a denunciar, o bien se trata de un incremento real de la prevalencia de este delito, según una encuesta reciente realizada por el Ministerio de Salud Pública una de cada cuatro mujeres uruguayas ha sufrido violencia doméstica en su vida. Por último, la tasa de suicidio también se ha incrementado en Uruguay en los últimos años y el país posee, junto con Cuba, la tasa de suicidio más alta de América Latina, de acuerdo con datos de la OMS. Y así como las víctimas de violencia doméstica son predominantemente mujeres, la gran mayoría de los suicidios consumados corresponden a hombres, y estos representaron el 78% de los casos entre 2004 y 2009 (El Observador, 2012). De conformidad con otro estudio, la prevalencia del suicidio es mayor entre las personas pobres y las de más 35 años de edad, aunque el suicidio de personas muy jóvenes va en aumento, y el mayor incremento de la tasa de suicidio entre 1983-87 y 2005-07 se registró en el tramo de edad de la población más joven, la de 15 a 24 años (González, 2010).

### **En los resultados de bienestar, también existen importantes disparidades por razón de zona geográfica y etnicidad**

En los resultados de bienestar de Uruguay, existen notables diferencias por razón de la ubicación geográfica, en concreto, entre Montevideo y el resto del país. Por ejemplo, en el periodo comprendido entre 2006 y 2010, el nivel de ingresos fue un 50% mayor en Montevideo que en el resto del país (MIDES/OPP, 2011).<sup>16</sup> El índice de pobreza también es mucho más alto fuera de la capital; si bien el índice nacional de pobreza fue del 18% en 2010, superó el 20% en siete departamentos, incluido el porcentaje del 37% registrado en el departamento septentrional de Artigas (MIDES/OPP, 2011).

Aunque no se dispone de datos zonales para todas las dimensiones del bienestar examinadas en el presente capítulo, el censo de 2011 permite analizar el nivel de vida geográficamente. Un estudio oficial recurrió a los datos censales para construir índices de medición de la satisfacción de varias necesidades básicas por departamento (INE-PP, 2013). El estudio determina seis categorías de “necesidades básicas”: i) artefactos básicos de confort (esto es, el acceso a calefacción, conservación de alimentos y agua caliente); ii) vivienda decorosa (materiales de construcción duraderos, un adecuado espacio habitable y un espacio separado para cocinar); iii) educación (seguimiento de la escolaridad formal obligatoria); iv) servicios higiénicos; v) abastecimiento de agua potable; y vi) energía eléctrica. El gráfico 1.24 ofrece el porcentaje de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha por departamento; el mayor grado de privación tiende a registrarse en los departamentos septentrionales: Artigas, Cerro Largo, Rivera, Salto y Tacuarembó. En Artigas, el 54.4% de la población se ve privada de al menos una necesidad básica, es decir, casi el doble que en Montevideo, donde la proporción es del 26.8%. E incluso dentro de Montevideo, se da una gran disparidad de resultados según los barrios: en Casavalle, el 60% de la población carece al menos de una necesidad básica, en contraste, por ejemplo, con el 3.7% de los habitantes del barrio privilegiado de Carrasco (INE-PP, 2013).

Gráfico 1.24. **Porcentaje de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha, por departamento**

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) (2013), *Estimación de la Pobreza por el Método del Ingreso – Año 2012*, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146320>

Del mismo modo, también existen desigualdades en razón de la pertenencia étnica. La sociedad uruguaya es étnicamente homogénea y el 90% de la población se consideró de origen caucásico en el último censo; sin embargo, el 8.1% de los encuestados se declaró afrodescendiente y un 5% evocó tener raíces indígenas.<sup>17</sup> El cuadro 1.3 desglosa a la población por el grado de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas y por origen étnico. La carencia de necesidades básicas es más prevalente entre las minorías afrodescendiente, asiática e indígena que entre la mayoría blanca. El grupo más desfavorecido es, de lejos, el segmento de la población de origen afrodescendiente; dentro de este grupo, uno de cada cuatro encuestados declaró sufrir inconvenientes en dos o más categorías básicas, el doble que en el caso de la población blanca. No es casualidad, además, que la población afrodescendiente se concentre mayoritariamente en Estados septentrionales pobres, tales como Artigas, Rivera y Salto (INE-PP, 2013). El cuadro 1.4, por su parte, descompone la insatisfacción por necesidad básica y compara los resultados de la población afrodescendiente y no afrodescendiente; más de una tercera parte del grupo afrodescendiente carecía de artefactos básicos de confort, tales como calefacción, y más de un cuarto no tenía acceso a una vivienda decorosa. Aunque los resultados en las otras

Cuadro 1.3. **Porcentaje de la población por cantidad de necesidades básicas satisfechas/insatisfechas y ascendencia étnico-racial, 2011**

| Cantidad de necesidades básicas insatisfechas | Afrodescendiente | Asiática | Blanca | Indígena | Otra | Total |
|---|------------------|----------|--------|----------|------|-------|
| Todas las necesidades satisfechas             | 48.7             | 64.4     | 68.1   | 63.8     | 70.2 | 66.3  |
| Una necesidad insatisfecha                    | 25.8             | 20.6     | 19.3   | 21.2     | 17.7 | 19.9  |
| Dos necesidades insatisfechas                 | 13.7             | 8.6      | 7.4    | 8.6      | 7.2  | 8.0   |
| Tres o más necesidades insatisfechas          | 11.8             | 6.4      | 5.2    | 6.4      | 4.9  | 5.8   |
| Total   | 100              | 100      | 100    | 100      | 100  | 100   |

Fuente: INE-PP (Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales) (2013), *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay: Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos de 2011*, INE, Montevideo.

**Cuadro 1.4. Porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas según ascendencia por tipo de necesidad básica insatisfecha, 2011**

| Categoría necesidad básica | Afrodescendiente | No afrodescendiente | Total |
|----------------------------|------------------|---------------------|-------|
| Confort                    | 37.1             | 22.2                | 23.4  |
| Vivienda decorosa          | 25.8             | 13.5                | 14.5  |
| Educación                  | 14.5             | 8.0                 | 8.6   |
| Servicio higiénico         | 9.1              | 4.7                 | 5.1   |
| Agua potable               | 6.5              | 3.6                 | 3.8   |
| Electricidad               | 1.2              | 0.6                 | 0.7   |
| Total                      | 51.3             | 32.3                | 33.8  |

Fuente: INE-PP (Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales) (2013), Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay: Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos de 2011, INE, Montevideo.

necesidades básicas son algo mejores, las diferencias entre ambos grupos de población son grandes: el índice de privación de los afrodescendientes en términos de vivienda decorosa, educación, servicio sanitario, abastecimiento de agua potable y energía eléctrica es casi el doble del de la población que no es de origen afrodescendiente.

## Conclusiones

La trayectoria económica y social de Uruguay durante el último siglo ha atravesado múltiples etapas, desde periodos de relativa bonanza y gran distribución del ingreso a episodios de declive económico y recuperación. En los últimos diez años, ha pasado de la crisis a la recuperación, y de esta a la prosperidad. La tasa de desempleo y el índice de pobreza han disminuido drásticamente desde la crisis de 2002, y el nivel de vida material es alto para la región. Situándolo en un contexto internacional, los resultados de bienestar del país son mejores de lo que hubiera cabido esperar por su nivel de ingresos en numerosas dimensiones, tales como la satisfacción con la vida, la calidad medioambiental, la salud, la confianza, la red social de apoyo, la alfabetización y el acceso a servicios higiénicos de calidad. Uruguay va bien asimismo en términos de calidad del gobierno (medida como escasa percepción de corrupción), estado de salud de la población, confianza social y empleo; también la igualdad de género es comparativamente buena.

Aunque la imagen que se desprende de lo anterior es positiva en rasgos generales, es preciso mejorar en ciertos ámbitos. La pobreza infantil es elevada, y los jóvenes desfavorecidos socioeconómicamente se enfrentan a serios escollos de movilidad social, por ejemplo, los escasos logros educativos, el alto índice de embarazos en adolescentes (que perpetúa el ciclo de desventaja) y una fuerte tasa de desempleo joven. Los logros educativos, especialmente en secundaria, se han estancado en los últimos años y existen significativas desigualdades socioeconómicas en cuanto a la culminación de ciclos educativos y a los resultados. Conservar y mejorar el capital humano constituirá un desafío clave para el futuro y será esencial para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del bienestar del país. La mejora de la equidad, del acceso y de los logros del sistema educativo deberá ser una prioridad.

La seguridad personal también se ha convertido en una cuestión relevante para los uruguayos durante los últimos años. La mayor visibilidad de cuestiones sociales tales como la violencia doméstica, el consumo de drogas, el desempleo joven o el suicidio, y la cambiante composición de la delincuencia (con un aumento de los robos con violencia) pueden estar induciendo una sensación de desasosiego social y la percepción de que existe

poca seguridad. Muchas de esas cuestiones son inherentes al crecimiento económico y el desarrollo social (por ejemplo el consumo de drogas tiende a intensificarse a medida que aumenta la renta disponible; las cifras de violencia doméstica crecen inicialmente cuando mejoran los procedimientos de denuncia) y, por consiguiente, la mayor presencia de las cuestiones de seguridad en Uruguay puede deberse a procesos sociales y económicos más amplios asociados con el crecimiento y el desarrollo. Si Uruguay prosigue su actual vía de desarrollo, deberá gestionar eficazmente esas cuestiones en su transformación de país de ingreso medio a país de ingreso alto.

Aunque las condiciones materiales son buenas por lo general y la desigualdad de ingresos es comparativamente escasa para la región, será necesario seguir de cerca las tendencias de la desigualdad con el fin de cerciorarse de que no se incrementen las disparidades de ingresos a medida que la economía sigue creciendo. Quienes pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos tienden a sufrir privaciones de ciertas necesidades básicas, y las personas de determinadas zonas geográficas (los departamentos del norte) y de algunas minorías étnicas (particularmente, uruguayos de origen afrodescendiente) resultan especialmente vulnerables. Mejorar el acceso de los grupos menos privilegiados a viviendas asequibles y decorosas parece una cuestión de importancia en el país.

En su transformación de país de ingreso medio a país de ingreso alto, la presencia en Uruguay de un instituto nacional de estadística independiente y la disponibilidad de buena información implica que el país está relativamente bien posicionado para monitorear el bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, deberán hacerse más esfuerzos conjuntos con las demás naciones latinoamericanas para reforzar la comparabilidad de los datos, en concreto, en lo que respecta a los resultados no económicos que constituyen gran parte del bienestar y de las reservas de capital que impulsan el desarrollo económico y social. Además, es necesario recabar con regularidad información de los particulares/hogares sobre la distribución conjunta de los resultados de bienestar en el abanico completo de dimensiones, esto es, relacionar los ingresos y el empleo con la salud, las conexiones sociales, la seguridad y valoraciones subjetivas del bienestar.

La evaluación del bienestar que se ha presentado en este capítulo proporciona una orientación para identificar algunas de las principales interrogantes del estudio. Como ya se ha apuntado, en múltiples áreas, los resultados de bienestar en Uruguay son positivos, pero, pese a ello, denotan claras diferencias entre grupos de población. Esto pone de manifiesto la importancia que reviste seguir tratando las cuestiones de desigualdad, no solo sobre la base de la diferencia de ingresos o riqueza, sino extendiendo el análisis a otras formas de disparidad, por ejemplo, el acceso a la educación y al mercado laboral o las desigualdades por razón de zona geográfica o sexo. Al mismo tiempo, el nivel de vida material estudiado en el marco del bienestar, como los ingresos y el empleo, subrayan la ventajosa posición del país en comparación con otros países de la región. Para mantener el impulso presente, Uruguay debe examinar las cuestiones estructurales que limitan su rendimiento y considerar, en concreto, las actuales diferencias de productividad, los cambios de la estructura económica y las políticas que se han implantado para mejorar la capacidad estructural nacional. Los siguientes capítulos de este estudio intentarán explorar esas cuestiones: el capítulo 2 estará centrado en el desempeño a largo plazo de Uruguay, el capítulo 3 examinará más detenidamente la cuestión de la desigualdad y, por último, el capítulo 4 abordará la sostenibilidad de las políticas y el marco fiscal necesario para respaldarlas.

## Notas

1. Un reciente informe de indicadores sociales, producido bajo la responsabilidad de la Presidencia del Uruguay por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), utilizó un marco con muchas de las dimensiones igualmente empleadas en el marco de la OCDE (MIDES/OPP, 2011).
2. Para más información, véase el sitio web del Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/country/uruguay>.
3. Para más información, véase el sitio web del Informe sobre Desarrollo Humano, <http://hdr.undp.org/es/data>.
4. Es probable que el INB per cápita en Argentina también sea superior, pero no se dispone de datos posteriores a 2006 para el INB per cápita de ese país a PPA en dólares internacionales actuales.
5. La Organización Internacional del Trabajo elaboró esta medición como un indicador de la baja calidad de los puestos de trabajo, ya que las personas incluidas en esta categoría tienen menos probabilidades de contar con acuerdos formales de trabajo y, en consecuencia, es más probable que carezcan de condiciones de trabajo decentes, seguridad social apropiada y una “voz” a través de sindicatos y otras organizaciones similares.
6. Esta última cifra puede ser ligeramente abultada porque incluye la medición de la educación – que no consta en el cuadro presentado –. Sin embargo, incluso suponiendo que no exista solapamiento entre los que registran privación en educación y los que la experimentan en las otras áreas, algo poco probable, cuando se descuentan los hogares carentes de educación, la cifra sigue siendo del 20% de los hogares.
7. Para más información, véase [www.who.int/countries/ury/en/](http://www.who.int/countries/ury/en/).
8. *Ibid.*
9. “Uruguay marijuana move illegal – UN watchdog”, BBC News (en línea), 11 de diciembre de 2013, [www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-25340324](http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-25340324).
10. La opinión pública y la cobertura mediática han tendido a concentrarse en la cuestión de los adolescentes autores de delitos como una de las primeras preocupaciones de los últimos años en Uruguay. Aunque el número total de adolescentes arrestados por la policía declinó de 13 998 en 2005 a 10 728 en 2011, el número de adolescentes arrestados por delitos contra las personas (en oposición a los delitos contra la propiedad) aumentó durante ese mismo periodo y pasó de 2069 en 2005 a 2257 en 2011 (PNUD, 2012: 57-58).
11. “Vulnerable” aquí se define precisamente como la proporción de la población que gana de 4 a 10 USD por día. Aunque las personas que perciben esos ingresos están técnicamente por encima de la línea de pobreza, corren sin embargo el gran riesgo de volver a caer por debajo de ella (Acevedo y Sanfelice, 2012).
12. Las seis necesidades básicas son: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicios higiénicos, energía eléctrica, artefactos básicos de confort (por ejemplo la calefacción o conservación de los alimentos) y educación.
13. En 2008, el último año para el que se dispone de datos comparables, el índice medio de pobreza infantil de la OCDE (para todos los menores de 18 años) fue del 12.6% frente a aproximadamente el 37% en Uruguay (OECD Family Database, [www.oecd.org/social/family/database](http://www.oecd.org/social/family/database) ; Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social, <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/>).
14. En 2011, la tasa de población carceral (por cada 100 000 habitantes) para una selección de países latinoamericanos era: Guyana Francesa, 297; Chile, 294; Guyana, 281; Uruguay, 279; Brasil, 260; Surinam, 191; Perú, 184; Colombia, 181; Venezuela, 149; Argentina, 145; Bolivia, 112; Paraguay, 97; y Ecuador, 86 (International Centre for Prison Studies: World Prison Brief, [www.prisonstudies.org/info/worldbrief/](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/)).
15. El índice de igualdad de género del PNUD combina la medición de las tasas de mortalidad materna, fertilidad adolescente, logros educativos, hombres y mujeres con escaños parlamentarios y de participación laboral (<http://hdr.undp.org/en/media/HDR%202013%20technical%20notes%20EN.pdf>). Según este índice, un resultado de 0 significa una igualdad perfecta y un resultado de 1 implica una desigualdad perfecta, por lo que, cuanto menor sea el resultado, menor será el nivel de desigualdad en un país. Estos fueron los resultados en 2012: Guatemala, 0.54; República Dominicana, 0.51; Panamá, 0.50; Honduras, 0.48; Bolivia, 0.47; Paraguay, 0.47; Venezuela, 0.47; Nicaragua, 0.46; Colombia, 0.46; Brasil, 0.45; El Salvador, 0.44; Perú, 0.39; México, 0.38; Argentina, 0.38; Uruguay, 0.37; Chile, 0.36; y Costa Rica, 0.35.

16. La renta media fue de 10 565 UYU en Montevideo, 6 882 UYU en localidades de más de 5 000 habitantes salvo Montevideo, 5 372 UYU en localidades de menos de 5 000 habitantes y 6 779 UYU en zonas rurales.
17. En el censo uruguayo, los encuestados pueden elegir ascendencias étnicas múltiples. A efectos del presente análisis, se atribuyó un origen afrodescendiente a quienes respondieron “ascendencia afrodescendiente o negra”, independientemente de que hubiesen declarado igualmente otras raíces (INE et al., 2013).

## Bibliografía

- Abascal, W. et al. (2012), “Tobacco control campaign in Uruguay: A population-based trend analysis”, *The Lancet*, Vol. 380, N.º 9853, pp. 1575-1582, <http://download.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140673612608265.pdf?id=caa-YY4Q98kNMh9O6YCqu>.
- Acevedo, J. y V. Sanfelice (2012), “The Rise of the Middle Class in Latin America” (versión preliminar), Banco Mundial, Washington DC.
- Aguirre, R. (2009), *Las bases invisibles del bienestar en Uruguay: el trabajo no remunerado en Uruguay*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/libro%20las%20bases%20invisibles.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/libro%20las%20bases%20invisibles.pdf).
- Alves, G. et al. (2012), “La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009”, *Documento de Trabajo*, N.º 03/12, Universidad de la República (UDELAR), Instituto de Economía, Montevideo, [www.iecon.ccee.edu.uy/dt-03-12-la-desigualdad-del-ingreso-en-uruguay-entre-1986-y-2009/publicacion/286/es](http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-03-12-la-desigualdad-del-ingreso-en-uruguay-entre-1986-y-2009/publicacion/286/es).
- Amarante, V. (2008), “Situación de los jóvenes en relación al acceso de la vivienda en Uruguay”, informe de consultoría elaborado para la Agencia Nacional de Vivienda.
- Anderson, L. (2001), “Social Mobility in Latin America: Links with Adolescent Schooling”, *Documento de Trabajo de la Red de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo*, N.º R-433, BID, Washington DC, [www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-433.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-433.pdf).
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2013), *Uruguay en PISA 2012: Primeros resultados en Matemática, Ciencias y Lectura, Informe Preliminar*, ANEP, Montevideo, [www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/pisa/pisa2012/presentacion2012/informe%20ejecutivo%20preliminar.pdf](http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/pisa/pisa2012/presentacion2012/informe%20ejecutivo%20preliminar.pdf).
- ANV (Agencia Nacional de la Vivienda) (2013), *Informe Mercado Inmobiliario: Área Financiamiento y Mercado Inmobiliario*, ANV, Montevideo, [www.anv.gub.uy/archivos/2013/05/InformeMercadoInmobiliario\\_20130530.pdf](http://www.anv.gub.uy/archivos/2013/05/InformeMercadoInmobiliario_20130530.pdf).
- Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>.
- BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Estadísticas y Estudios*, BCU, [www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores](http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores).
- Berlinski, S., S. Galiani y P. Gertler (2009), “The effect of pre-primary education on primary school performance”, *Journal of Public Economics*, Vol. 93, N.º 1-2, pp. 219-234.
- Bértola, L. (2000) “Uruguay y la región en la economía mundial”, *Ensayos de Historia económica*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Bértola, L. y G. Porcile (2012), “Argentina, Brazil, Uruguay and the World Economy: An Approach to Different Convergence and Divergence Regimes”, *Documento de Trabajo* 18, ISSN: 1688-9037.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Sociométrico BID* (base de datos), [www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicator=2](http://www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicator=2).
- Bolt, J. y J.L. van Zanden (2013), “The First Update of the Maddison Project: Re-Estimating Growth Before 1820”, *Documento de Trabajo del Maddison Project*, N.º 4, Universidad de Groningen.
- Carrillo, P., N. Gandelman y V. Robano (2014), “Sticky Floors and Glass Ceilings in Latin America”, *Journal of Economic Inequality*, Vol. 1, N.º 23.
- CEDLAS y Banco Mundial (2014), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.
- CEPAL (2014), *CEPALSTAT – Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas* (base de datos), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <http://estadisticas.cepal.org>.

- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNICEF, Santiago, Chile, [www.unicef.org/honduras/Pobreza\\_infantil\\_America\\_Latina\\_Caribe\\_2010.pdf](http://www.unicef.org/honduras/Pobreza_infantil_America_Latina_Caribe_2010.pdf).
- Clark, A. y A. Oswald (1994), "Subjective Well-being and Unemployment", *Economic Journal*, Vol. 104, pp. 648-659.
- Cristini, M. y R. Moya (2008), "Ciudades y Calidad de Vida en América Latina y el Caribe: Evolución Histórica y Comparación Internacional", documento sin publicar, BID, Washington DC, [www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicator=2](http://www.iadb.org/research/sociometrobid/tables.cfm?indicator=2).
- Daude, C. (2013), "Educación, clases medias y movilidad social en América Latina", *Pensamiento Económico*, Vol. 10, pp. 29-48, [www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/10/pdf/pensamientoIberoamericano-196.pdf](http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/10/pdf/pensamientoIberoamericano-196.pdf).
- El Observador (2012), "Uruguay es el país de América Latina con mayor tasa de suicidio", 17 de julio de 2012, *El Observador*, [www.elobservador.com.uy/noticia/228317/uruguay-es-el-pais-de-america-latina-con-mayor-tasa-de-suicidio/](http://www.elobservador.com.uy/noticia/228317/uruguay-es-el-pais-de-america-latina-con-mayor-tasa-de-suicidio/).
- Feenstra, R.C., R. Inklaar y M.P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table", [www.ggd.net/pwt](http://www.ggd.net/pwt).
- Ferreira, F.H. et al. (2012), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, World Bank, Washington DC.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC.
- FMI (2001), *Uruguay: 2001 Article IV Consultation and First Review under the Stand-By Arrangement*, Informe País FMI N.º 01/46, Washington DC., [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0146.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0146.pdf).
- Fundación Justicia y Derecho (2010), sitio web del Observatorio del Sistema Judicial, FJD, Montevideo, <http://observatoriojudicial.org.uy/>.
- Gallup Organization (2013), *Gallup World Monitor* (base de datos).
- Gandelman, N., G. Piani y Z. Ferre (2012), "Neighborhood Determinants of Quality of Life", *Journal of Happiness Studies*, Vol. 13, pp. 547-563.
- González, V. (2010), "Ni siquiera las flores": los suicidios en el Uruguay", monografía final, Facultad de Ciencias Sociales (FCS)-Udelar, Montevideo.
- Graham, J. y C. Moore (2006), "Beyond Welfare and Justice", en J. Junger-Tas y S. Decker (eds.) *International Handbook of Juvenile Justice*, Springer, Dordrecht, Países Bajos.
- Halpern, D. (2005), *Social Capital*, Polity Press, Cambridge.
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2005), "Growth Accelerations", *Journal of Economic Growth*, Vol. 10, N.º 4, pp. 303-329.
- Imam, P.A. y G. Salinas (2008), "Explaining episodes of growth accelerations, decelerations, and collapses in Western Africa", *Documentos de trabajo del FMI*, N.º 08/287, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08287.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08287.pdf).
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2013), *Estimación de la Pobreza por el Método del Ingreso – Año 2012*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf).
- INE (2012a), *Resultados del Censo de Población 2011: Población, Crecimiento y Estructura por Sexo y Edad*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf](http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf).
- INE (2012b), *Uruguay en Cifras 2012*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf).
- INE (2008), *Líneas de Pobreza e Indigencia 2006 – Metodología y Resultados*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME%20LINEA%20DE%20POBREZA%202006%20FINAL.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME%20LINEA%20DE%20POBREZA%202006%20FINAL.pdf).
- INE-PP (Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales) (2013), *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay: Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos de 2011*, INE, Montevideo.
- Lanzilotta, B., C. Llambí y G. Mordecki (2003), "La Influencia Regional Sobre la Economía Uruguaya – un Análisis de los Últimos Veinte Años", *Documento de Trabajo*, DT1/03, Instituto de Economía, Universidad de la República.

- Llambí, C., L. Castro y J. Mosteiro (2013) *Gasto en educación en Uruguay: estructura y evolución reciente*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)/Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Montevideo.
- Lora, E. (2010), "Latin American Cities: Their Origins, Achievements and Problems", en E. Lora et al. (eds.), *The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perception*, Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)/Banco Mundial, Washington DC.
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (2012), *Anuario Estadístico de Educación*, MEC, Montevideo, <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>.
- MEF (2014), *Información Económica*, Ministerio de Economía y Finanzas, [www.mef.gub.uy/indicadores.php](http://www.mef.gub.uy/indicadores.php).
- Mendoza, E.G. y M.E. Terrones (2012), "An Anatomy of Credit Booms and their Demise", *Documento de Trabajo del NBER*, N.º 18379, septiembre, Cambridge, MA.
- MIDES/OPP (Ministerio de Desarrollo Social/Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2011), *Reporte Social 2011*, MIDES/OPP, Montevideo, [www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reportes-social](http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reportes-social).
- MSP (Ministerio de Salud Pública) (2012), *Informe de Progreso Global sobre SIDA 2012*, MSP, Montevideo, [www2.msp.gub.uy/uc\\_7480\\_1.html](http://www2.msp.gub.uy/uc_7480_1.html).
- MSP (2006), *Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ENFRECNT)*, División de Epidemiología del MSP, Montevideo.
- MSP/MIDES/RUANDI-UNICEF (Ministerio de Salud Pública/Ministerio de Desarrollo Social/Red Uruguaya de Apoyo a la Nutrición y al Desarrollo Infantil-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), *Encuesta Nacional sobre Lactancia, Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia 2010-2011*, MSP/MIDES/RUANDI-UNICEF, Montevideo, [www.unicef.org/uruguay/spanish/encuesta\\_lactancia\\_uruguay2011\\_web.pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/encuesta_lactancia_uruguay2011_web.pdf).
- Ñopo, H. (2012), *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)/Banco Mundial, Washington DC, [www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10588.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10588.pdf).
- OCDE (2014a), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, PISA, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OCDE (2014b), *OECD Employment policies and data* (base de datos), [www.oecd.org/employment/database](http://www.oecd.org/employment/database) (consultado el 10 de febrero de 2014).
- OCDE (2013a), *Panorama de la educación 2013: Indicadores de la OCDE*, Santillana, España, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-es>.
- OCDE (2013b), "Trust in government: Assessing the Evidence, Understanding the Policies", documento sin publicar presentado ante el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, abril de 2013, París, GOV/PGC (2013)1.
- OCDE (2013c), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>.
- OCDE (2013d), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2012), "Table II.2.1", *PISA 2012* (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2011), *How's Life?: Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.
- OCDE/BID, USA (próxima publicación), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 (Versión preliminar)*, <http://dx.doi.org/doi:10.1787/9789264211636-es>.
- Oddone, G. (2010), *El Declive: Una Mirada a la Economía de Uruguay del Siglo XX*, cinve-Uruguay, Linardi y Risso, Montevideo, Uruguay.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *ILOSTAT* (base de datos), Ginebra, [www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata?\\_adf.ctrl-state=19ogkwb9t9\\_4&clean=true&\\_afLoop=596941889745721](http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata?_adf.ctrl-state=19ogkwb9t9_4&clean=true&_afLoop=596941889745721).
- OIT (2010), "Aumento del empleo vulnerable y la pobreza: Entrevista con el jefe de la unidad de las tendencias mundiales del empleo de la OIT", OIT, Ginebra, [www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_120473/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_120473/lang-es/index.htm).



- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *International Human Development Indicators* (base de datos), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://hdr.undp.org/en/data>.
- PNUD (2012), *Seguridad Humana en Uruguay: un Enfoque que Abre Alternativas*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo.
- Silva, J. y Z. Brown (2013), "More than the Sum of their Parts: Valuing Environmental Quality by Combining Life Satisfaction Surveys and GIS Data", N.º 2013/1, Publicaciones de la OCDE, París.
- UIS (Instituto de Estadística de la UNESCO) (2013), *UIS Data Centre* (base de datos), <http://data.uis.unesco.org/> (consultado el 10 de febrero de 2014).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012a), *Observatorio de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en Uruguay 2012*, UNICEF, Nueva York, [www.unicef.org/lac/observatorio-2012-web20121030.pdf](http://www.unicef.org/lac/observatorio-2012-web20121030.pdf).
- UNICEF (2012b), *Estado Mundial de la Infancia 2012: Niñas y niños en un mundo urbano*, UNICEF, Nueva York, [www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/EMI2012\\_PDF.pdf](http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/EMI2012_PDF.pdf).
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen) (2013), *United Nations Office for Drugs and Crime* (base de datos), [www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html).
- UNODC (2012), *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*, UNODC, Viena, [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf).
- Uslaner, E. y M. Brown (2005), "Inequality, trust and civic engagement", *American Politics Research*, Vol. 33, N.º 6, pp. 868-889, [www.guvt.umd.edu/uslaner/uslanerbrownapr.pdf](http://www.guvt.umd.edu/uslaner/uslanerbrownapr.pdf).
- Wilke, R. y K. Holzwart (2008), "Where Trust is High, Crime and Corruption are Low", *Pew Research Global Attitudes Project*, 15 de abril de 2008, [www.pewglobal.org/2008/04/15/where-trust-is-high-crime-and-corruption-are-low/](http://www.pewglobal.org/2008/04/15/where-trust-is-high-crime-and-corruption-are-low/).
- Wilson, S. y G. Walker (1993), "Unemployment and Health: A Review", *Public Health*, Vol. 107, pp. 53-162.



## Capítulo 2

# Tendencias estructurales y desempeño económico en Uruguay

*El periodo de expansión tras la crisis económica y financiera de 2002 supuso la primera aceleración significativa del crecimiento del PIB desde principios de los años 1970 y la mayor progresión del PIB per cápita desde el siglo pasado. Este capítulo examina las tendencias a largo plazo del crecimiento económico bajo una perspectiva global y sectorial. Para ello, se analizan tanto las causas inmediatas de las disparidades entre ingresos y productividad laboral, como algunas de las condiciones y el marco de políticas que podrían constituir un obstáculo al ritmo de crecimiento. Se hace especial hincapié en los cambios en la estructura económica y, en particular, en las exportaciones, habida cuenta del pequeño tamaño de la economía uruguaya y de la importancia del comercio para el desempeño económico. Dada la falta de capital humano y de competencias, que limitan las perspectivas de crecimiento, las políticas están centrándose en incrementar la inversión en infraestructura para subsanar deficiencias en este ámbito. Aunque se están produciendo importantes transformaciones tanto dentro de los sectores económicos como a través de ellos (avances tecnológicos en varias actividades primarias, ampliación de algunos servicios de alto valor agregado...), propiciadas por el aumento de la demanda externa y las inversiones ante los generosos incentivos ofrecidos recientemente por el Gobierno, estos cambios también acentúan las presiones sobre los recursos humanos y exigen replantear las políticas de apoyo existentes para potenciar sus efectos en el desarrollo.*

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

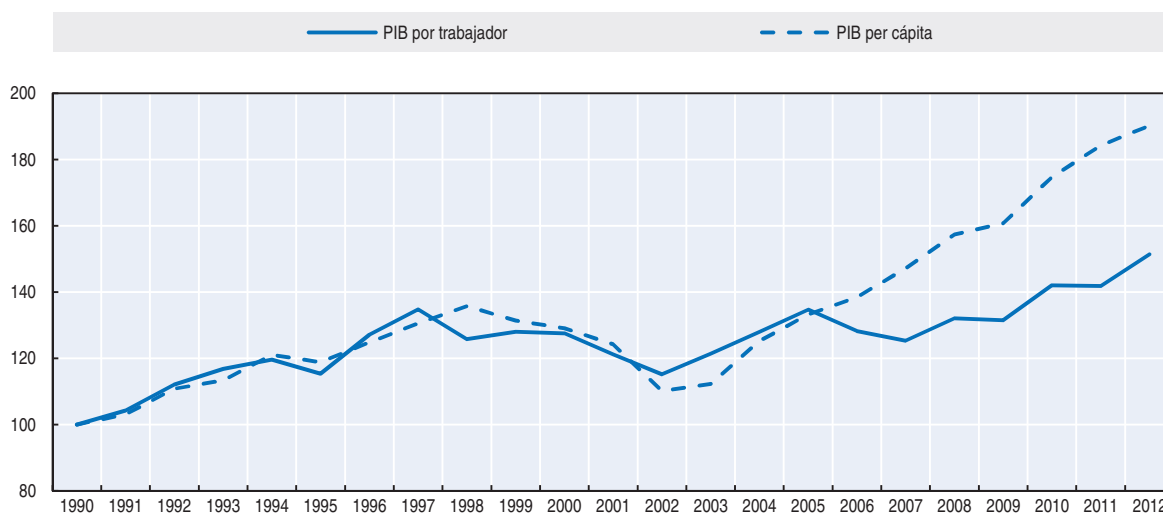
## Anatomía de la actual expansión

Después de la crisis económica y financiera de 2002, el PIB de Uruguay creció a un fuerte ritmo –alrededor del 5.1% anual en términos per cápita–, en marcado contraste con lo acaecido en los años 1990, en los que su progresión fue del 2.8% anual (véase el capítulo 1). Aunque parte de esta aceleración del crecimiento puede vincularse a la recuperación económica tras el profundo colapso del PIB durante la crisis, el PIB per cápita alcanzó su nivel máximo de antes de la crisis a principios de 2006 y continuó progresando enérgicamente al 4.6% anual. Esta expansión llevó aparejado un incremento de la productividad laboral (gráfico 2.1).

En este capítulo se examinan las tendencias a largo plazo del crecimiento económico bajo una perspectiva tanto global como sectorial. Tras comentar los motores de la actual expansión económica, se analiza la importancia de la productividad laboral y de la reasignación del empleo para el crecimiento económico de Uruguay. En particular, se estudia la dependencia de la economía uruguaya del sector primario, prestando especial atención al régimen de zonas francas (ZF) y a la diversificación de las canastas de exportaciones. Se examinan asimismo el marco de condiciones y los cuellos de botella que limitan el crecimiento económico, teniendo en cuenta factores tales como la disponibilidad de competencias, la inversión en investigación y desarrollo (I+D), el escaso desarrollo del mercado financiero, las rigideces de las infraestructuras, aspectos medioambientales y un mayor acceso a los mercados internacionales.

Gráfico 2.1. PIB per cápita y productividad laboral, 1990-2012

1990 = 100



Fuente: Con base en The Conference Board (2014), Total Economy Database, [www.conference-board.org/data/economydatabase](http://www.conference-board.org/data/economydatabase) (consultado en enero de 2014), e INE (2014), Información Estadística, Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/](http://www.ine.gub.uy/).

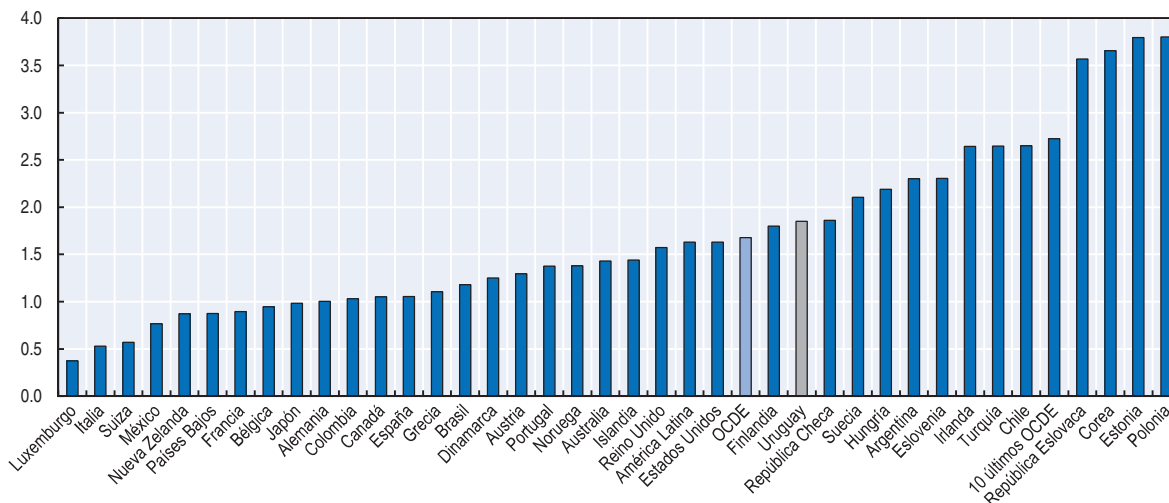
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146339>

### La productividad laboral cobra impulso, pero sigue habiendo disparidades

Tras un periodo de estancamiento, la progresión de la productividad laboral volvió a situarse recientemente en los niveles previos a la crisis. Entre 1990 y 1997 creció a un promedio del 4.4% anual, frente al 3.9% del PIB per cápita, pero a partir de 1998 se estancó y se necesitaron ocho años para volver a los niveles anteriores a la crisis. Durante esta etapa de recuperación, la productividad laboral se redujo un 7% entre 2005 y 2007, mientras que la economía y el PIB per cápita se expandieron por encima del 10% en el mismo periodo, debido principalmente a un rápido incremento del empleo. Por último, desde 2007 hasta 2012 la productividad laboral aumentó a un ritmo del 3.8% anual, ligeramente inferior al promedio de crecimiento del PIB per cápita del 5.3%, pero similar al de los años 1990 (gráfico 2.1).

Si bien en las últimas dos décadas la productividad laboral se ha incrementado en torno a un 1.9% anual, algo más que el promedio de la OCDE (1.7%) y que el de varios países de América Latina, como Brasil, Colombia o México (gráfico 2.2), sigue siendo relativamente baja en comparación con otros países de referencia, como Argentina (2.3%), Chile (2.7%) o las diez últimas economías de la OCDE en términos de PIB per cápita (2.7%). No obstante, tras este rendimiento medio se esconden diferencias significativas en la progresión de la productividad laboral de algunos sub-periodos, lo que pone de manifiesto la importancia de la volatilidad del producto al explicar el modelo de crecimiento de bajo rendimiento de Uruguay (como ya se comentó en el capítulo 1).

Gráfico 2.2. Crecimiento anualizado de la productividad laboral, 1990-2012

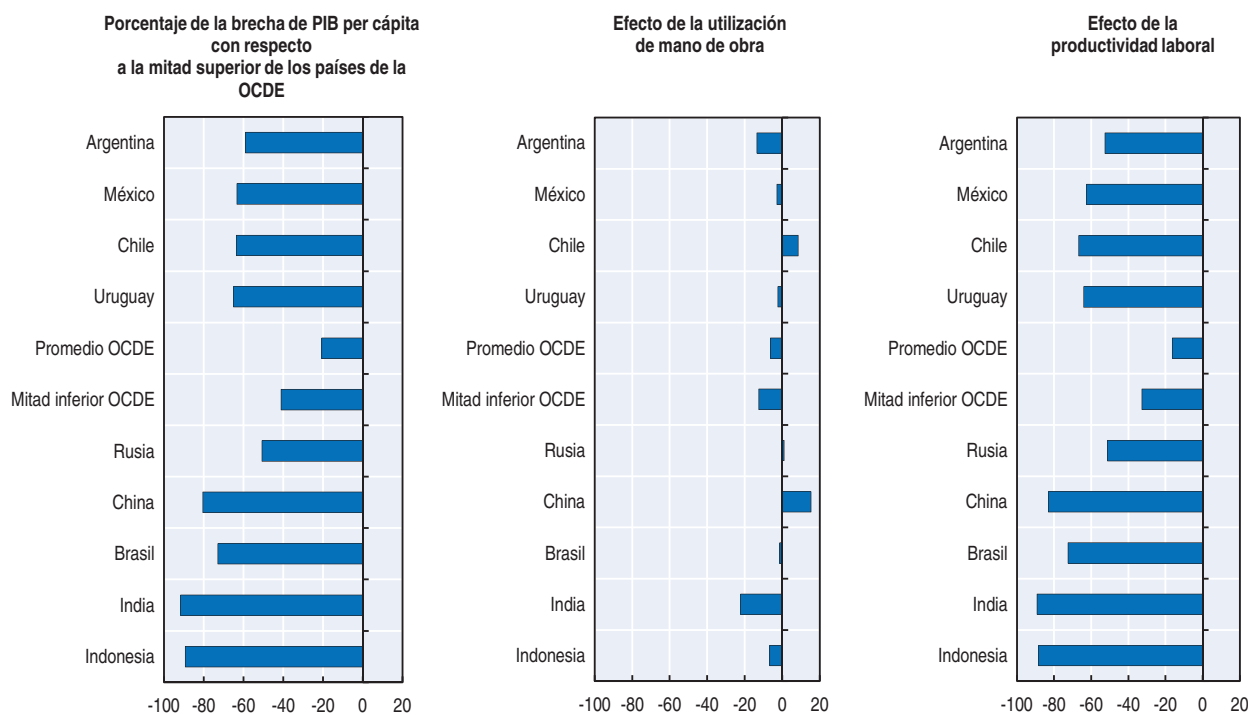


Fuente: The Conference Board (2014), Total Economy Database, [www.conference-board.org/data/economydatabase](http://www.conference-board.org/data/economydatabase) (consultado en enero de 2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146345>

Los bajos niveles de productividad laboral explican las diferencias en el PIB per cápita de las economías de la OCDE, un modelo que se repite en otros países de América Latina (gráfico 2.3). La brecha de ingresos per cápita con respecto a la mitad superior de las economías de la OCDE gira en torno al 65%, lo que significa que, en promedio, dichos países son prácticamente 2.9 veces más ricos que Uruguay en términos per cápita. Más del 98% de esta brecha se explica por las diferencias de productividad laboral y menos del 2% por una menor utilización de mano de obra en términos de personas empleadas. Aunque no se dispone de datos fiables sobre horas trabajadas para toda la economía de Uruguay, lo observado en otros países de América Latina y las cifras facilitadas por el sector

Gráfico 2.3. Origen de las diferencias en el ingreso per cápita, 2011



Fuente: OCDE (2010), *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2010-en>; FMI (2014), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC; Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146354>

manufacturero indican que las diferencias en la intensidad del empleo son pequeñas y no alteran de forma significativa la conclusión anterior (Daude, 2013).

El análisis de la composición sectorial del crecimiento y su dinámica de reasignación del empleo puede esclarecer la sostenibilidad del actual proceso de expansión e identificar posibles limitaciones de cara al futuro. Por ejemplo, el tipo y la combinación de políticas públicas necesarias para respaldar el desarrollo dependen de si el crecimiento está impulsado por actividades intensivas en mano de obra calificada o en infraestructura. Además, a menudo se originan debates sobre un aspecto de la actual expansión de Uruguay: si está teniendo lugar un proceso de dependencia del sector primario con respecto a las exportaciones y a la estructura productiva. Esto podría comprometer la sostenibilidad del crecimiento ante la pérdida de competitividad de otros productos comerciables, la excesiva concentración en bienes con precios volátiles o la falta de efectos indirectos en el resto de la economía.

### **El crecimiento económico ha sido generalizado en todos los sectores**

Desde el punto de vista del incremento del PIB, la actual expansión ha sido relativamente generalizada en todos los sectores. Durante la primera fase (2006-08), el PIB agregado aumentó un 4.8% anual, y la mayoría de los sectores se recuperaron con fuerza de la recesión, salvo el de electricidad, gas y agua. En concreto, el índice de crecimiento del PIB de sectores como industria manufacturera, construcción, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones experimentó cambios de dos dígitos en comparación con su comportamiento durante la crisis y el periodo inmediatamente posterior (cuadro 2.1). Por lo que se refiere a las contribuciones sectoriales al crecimiento

### Cuadro 2.1. Índice de crecimiento del PIB, del empleo y de la productividad laboral por sectores de actividad

Periodos seleccionados

|   | 1997-99/ 2002-04 | 2002-04/ 2006-08 | 2006-08/ 2010-12 | 1997-99/ 2010-12 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>PIB</b>                                  |                  |                  |                  |                  |
| Actividades primarias                       | -0.7             | 2.8              | 1.9              | 1.1              |
| Industria manufacturera                     | -2.9             | 8.3              | 2.4              | 2.1              |
| Electricidad, gas y agua                    | -0.4             | -6.7             | 3.3              | -1.3             |
| Construcción                                | -6.3             | 8.0              | 3.9              | 1.1              |
| Comercio, restaurantes y hoteles            | -6.1             | 6.5              | 8.0              | 1.9              |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | -1.1             | 14.0             | 16.6             | 8.7              |
| Otros servicios                             | -0.6             | 1.8              | 3.9              | 1.5              |
| <b>Total</b>                                | <b>-2.1</b>      | <b>4.8</b>       | <b>5.9</b>       | <b>2.4</b>       |
| <b>Empleo</b>                               |                  |                  |                  |                  |
| Actividades primarias                       | 1.8              | 6.2              | 0.1              | 2.6              |
| Industria manufacturera                     | -3.8             | 4.9              | 0.7              | 0.2              |
| Electricidad, gas y agua                    | -1.0             | 2.0              | 1.3              | 0.6              |
| Construcción                                | -2.3             | 4.2              | 4.0              | 1.6              |
| Comercio, restaurantes y hoteles            | 1.3              | 5.0              | 1.9              | 2.6              |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | -1.2             | 4.1              | 2.4              | 1.5              |
| Otros servicios                             | -0.2             | 2.7              | 1.9              | 1.3              |
| <b>Total</b>                                | <b>-0.5</b>      | <b>3.9</b>       | <b>1.8</b>       | <b>1.5</b>       |
| <b>Productividad laboral</b>                |                  |                  |                  |                  |
| Actividades primarias                       | -2.5             | -3.5             | 1.8              | -1.5             |
| Industria manufacturera                     | 0.9              | 3.3              | 1.7              | 1.8              |
| Electricidad, gas y agua                    | 0.6              | -8.7             | 2.0              | -1.9             |
| Construcción                                | -4.0             | 3.7              | 0.0              | -0.5             |
| Comercio, restaurantes y hoteles            | -7.4             | 1.5              | 6.0              | -0.7             |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 0.1              | 9.9              | 14.3             | 7.2              |
| Otros servicios                             | -0.4             | -1.0             | 2.0              | 0.2              |
| <b>Total</b>                                | <b>-1.5</b>      | <b>0.9</b>       | <b>4.1</b>       | <b>0.9</b>       |

Fuente: Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), "El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012", documento de información, mimeo, basado en BCU (Banco Central de Uruguay) (2014), *Estadísticas y Estudios*, BCU, [www.bcu.gub.uy/Estadísticas-e-Indicadores](http://www.bcu.gub.uy/Estadísticas-e-Indicadores); INE (2014), *Información Estadística*, Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/](http://www.ine.gub.uy/).

total, la industria manufacturera supuso aproximadamente el 22% del incremento del PIB, seguida muy de cerca del transporte, almacenamiento y comunicaciones, con una contribución de casi el 21%, así como del comercio, restaurantes y hoteles (19%). En la segunda fase de expansión (2010-12), el crecimiento del PIB se aceleró al 5.9% anual y todos los sectores progresaron, aunque a ritmos diferentes. El grupo de transporte, almacenamiento y comunicaciones siguió aumentando a tasas muy elevadas gracias al crecimiento de las telecomunicaciones, al tiempo que la expansión de otros sectores de bienes no comerciables también fue significativa, salvo en el caso de la construcción, cuyo índice de crecimiento disminuyó respecto a la fase anterior. Este también fue el caso de los bienes comerciables: el aumento de las actividades primarias y de la industria manufacturera se situó muy por debajo del índice medio y del porcentaje de progresión de 2006-08.

La expansión del empleo ha seguido pautas similares, pero con intensidades diferentes según los sectores. En su conjunto, durante 2006-08, el empleo creció un 3.9% anual, con incrementos especialmente elevados en el sector primario y la industria manufacturera, así como en el comercio, restaurantes y hoteles, una progresión que obedeció en gran medida a la recuperación económica tras la crisis y a la consiguiente absorción del exceso de mano de obra. Por el contrario, el crecimiento del empleo en 2010-12

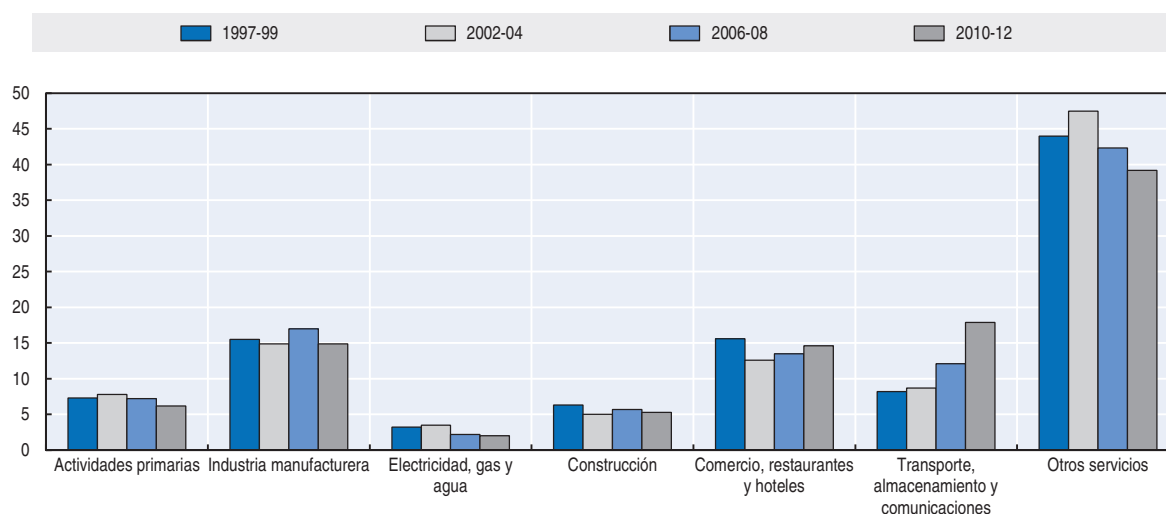
se redujo un 1.8% anual. Esto también conlleva diferencias en la evolución de la productividad laboral.

En cuanto a la productividad laboral, tras un escaso incremento en 2006-08 (0.9% anual), ésta se recuperó durante la fase expansiva 2010-12 (4.1% anual). En las actividades con una notable progresión en el PIB, también se observaron elevados índices de aumento de la productividad laboral que variaron según las actividades y los periodos, y se aceleraron en los últimos años en la mayoría de los sectores, salvo en la construcción y la industria manufacturera. La actividad de transporte, almacenamiento y comunicaciones, que mostró el mayor crecimiento en el PIB, también experimentó la progresión más rápida en la productividad laboral (un promedio de 14.3% en 2010-12), cuya variación ha mantenido porcentajes positivos desde el final de la crisis. En el sector de actividades primarias, por el contrario, los índices de crecimiento de la productividad laboral fueron negativos en casi toda la década de 2000, salvo en los últimos años (1.8% anual).


### **La contribución de la reasignación del empleo entre sectores al crecimiento de la productividad es reducida**

A pesar del fuerte crecimiento del PIB y de la elevada inversión de los últimos años, Uruguay no ha registrado grandes cambios en su estructura productiva en los principales sectores. Entre 2010 y 2012, el porcentaje del sector primario en el PIB fue del 6.2% a precios constantes, lo que representa una leve disminución frente al nivel previo a la crisis del 7.3%. Otros sectores (industria manufacturera, electricidad, gas y agua, construcción o comercio, restaurantes y hoteles) han seguido una tendencia similar. Tan solo el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones ha mostrado una fuerte expansión desde 1997: mientras que en los primeros años de la década de 2000 representaba alrededor del 8.7% del PIB, su participación aumentó en el periodo 2010-12 en más de 9 puntos porcentuales hasta situarse en el 17.9%. No obstante, el sector más importante de la economía sigue siendo el de otros servicios, a pesar de haber perdido más de 8 puntos porcentuales entre 2002 y 2012, y haber pasado del 47.5% del PIB al 39.2% (gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Estructura del valor agregado bruto por sectores de actividad



Fuente: Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), "El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012", documento de información, mimeo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146363>

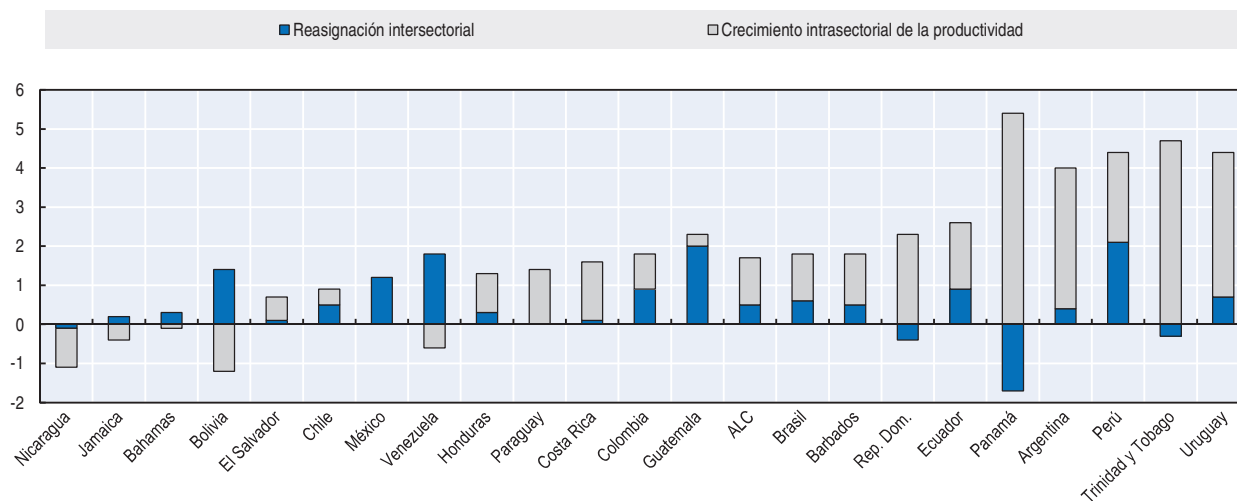


La asignación del empleo en estos sectores tampoco ha registrado cambios significativos: la partida otros servicios concentra la mayor parte del trabajo (43.8% del total), mientras que el sector primario tan solo reunía el 4.8% en 2010-12, lo que representa un incremento marginal respecto a los niveles de 2002-04 (4.6%). Otro sector fundamental para el empleo es el del comercio, restaurantes y hoteles, que en 2010-12 utilizaba más del 23% de la mano de obra, lo que representa un ligero aumento en relación con el 22% de 2002-04. En cuanto al sector del transporte, almacenamiento y comunicaciones, el empleo se mantuvo en torno al 6% en 2010-12 (frente a 5.9% en 1997-99), en marcado contraste con el incremento de su participación en el PIB durante el mismo periodo. En general, el sector de bienes no comerciables sigue siendo el mayor generador de empleo al concentrar más del 70% de la mano de obra, un porcentaje que se ha mantenido estable en los últimos años a pesar del elevado crecimiento de las exportaciones.

Al no haberse producido grandes cambios en la composición del empleo y del PIB, el reciente crecimiento de la productividad laboral se debe a la mejora de esta en los distintos sectores, más que a la reasignación de la mano de obra desde los sectores menos productivos hacia los más rentables. Durante el periodo 2006-11, la productividad laboral se incrementó a un ritmo anual del 4.4%, con un crecimiento intra-sectorial en torno al 3.7% que contribuyó en casi un 85% al aumento total de la productividad; la reasignación del empleo entre sectores aportó el 0.7% anual restante. Si bien la productividad laboral en Uruguay fue una de las más altas de la región durante la década de 2000 (gráfico 2.5), la contribución media del componente reasignación (15%) se situó por debajo del promedio de América Latina y del Caribe (cercano al 30%).

Gráfico 2.5. **Desglose del crecimiento de la productividad laboral**

Crecimiento medio anual en % durante la década de 2000



Note: Los periodos varían de unos países a otros según los datos disponibles: Argentina 2002-10, Bahamas 2003-11, Barbados 2002-10, Bolivia 2002-09, Brasil 2002-10, Chile 2002-11, Colombia 2002-11, Costa Rica 2002-11, República Dominicana 2002-11, Ecuador 2002-10, El Salvador 2002-10, Guatemala 2002-11, Honduras 2002-11, Jamaica 2002-10, México 2002-11, Nicaragua 2003-10, Panamá 2002-11, Paraguay 2002-10, Perú 2002-10, Trinidad y Tobago 2002-10, Uruguay 2006-11, Venezuela 2002-11.

Fuente: Kaldewei, C. y J. Weller (2013), *Empleo, crecimiento sostenible e igualdad*, CEPAL, Santiago, Chile.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146370>

**No obstante, están produciéndose importantes cambios en los sectores**

La escasa contribución de la reasignación del empleo entre sectores no constituye necesariamente una debilidad. En primer lugar, no existe un nivel óptimo de crecimiento de la productividad laboral sobre la base de los cambios intra e intersectoriales. Si bien los cambios estructurales son especialmente importantes en las primeras etapas de desarrollo para permitir el movimiento de mano de obra desde las actividades de subsistencia hacia el sector moderno, en la fase de desarrollo en que se halla Uruguay no está claro que tal reasignación constituya la principal fuente de crecimiento de la productividad laboral; de hecho, conforme se desarrollan las economías, las mejoras dentro de los sectores y la reasignación del empleo entre empresas de un mismo sector se convierten en una fuente de crecimiento cada vez más pertinente. En segundo lugar, es importante tener en cuenta los vínculos entre sectores. Por ejemplo, los aumentos de productividad en una determinada actividad pueden extenderse al resto de la economía si ese sector proporciona bienes intermedios significativos, y se pueden esgrimir argumentos similares para las concatenaciones regresivas.

Esta dinámica de la productividad laboral total oculta los importantes cambios que están registrándose en los sectores. Así, el incremento de la productividad en la industria manufacturera se explica en parte por una reducción del empleo en términos absolutos, que, entre 1997-99 y 2010-12, disminuyó un 7%, mientras que el PIB aumentaba un 44%. Por el contrario, el empleo en el sector primario se incrementó un 29%, a pesar del débil crecimiento de la productividad laboral que cayó un 8% en el mismo periodo. Una posible interpretación es que están produciéndose cambios significativos en la asignación del empleo en esos sectores definidos en un sentido amplio. Si se utiliza una definición más estricta y difieren las funciones de producción entre los sectores, los datos que indican que el empleo se está asignando a sectores con disminución de la productividad en realidad podrían enmascarar los efectos positivos de la reasignación dentro de ellos. En el ámbito internacional, se ha demostrado que las funciones de producción son significativamente distintas entre sectores definidos de forma restrictiva (Rodríguez y Ortega, 2006). Además, en Uruguay, hay pruebas de una notable dispersión de los niveles de productividad total de los factores (PTF) entre las empresas de la industria manufacturera y de servicios, así como de importantes efectos positivos de reasignación entre sectores con una definición menos amplia (Casacuberta y Gandelman, 2009).

La dinámica de crecimiento divergente en sectores definidos de forma estricta proporciona indicios de estos efectos de reasignación. Así, por ejemplo, mientras que el sector primario total progresó un 10% entre 2005 y 2012, la agricultura incrementó su PIB un 46%, contribuyendo en más del 100% al crecimiento de todo el sector. Al mismo tiempo, la ganadería y la pesca disminuyeron un 7% y un 50% respectivamente, en claro contraste con la silvicultura y la minería que crecieron significativamente un 23% y un 126%, aportando alrededor de 4 puntos porcentuales al índice de crecimiento del PIB del sector primario. Se observaron diferencias similares en la industria manufacturera: algunos subsectores muy vinculados a los mercados internacionales, tales como alimentos, productos de madera, productos químicos y electrónica, presentaron índices de crecimiento muy dinámicos, mientras que otros segmentos, como el textil o material de transporte, se contrajeron.

El empleo y la productividad en el sector agrícola se han visto influenciados por el sustancial incremento del valor de la tierra entre 2000 y 2010. Durante esa década, Uruguay

experimentó una fuerte subida del precio medio de la tierra –aproximadamente un 20% cada año–, aunque en 2012 y 2013 se produjo una desaceleración considerable de la tasa de crecimiento y los precios solo aumentaron un 8.6% y un 1.3% respectivamente. Las variaciones del precio de la tierra se explican principalmente por el valor de la producción agrícola y las fluctuaciones de la tasa de cambio (Lanzilotta y Lorenzo, 2009). El encarecimiento conduce a los propietarios de tierras a aumentar la producción con el fin de obtener mayor rentabilidad, un objetivo que puede potenciar la productividad y el empleo en el sector. Así, las importaciones de bienes de capital para la agricultura alcanzaron un máximo histórico en 2011 (más de 200 millones USD) y, siguiendo una tendencia similar, también se multiplicó el empleo: el sector agrícola pasó de representar el 4% del empleo total en 2000 al 11% en 2006, un nivel que se ha mantenido desde entonces (10.9% en 2011). Como resultado del alza del precio de la tierra, la productividad del sector (medida como valor agrícola agregado por trabajador) aumentó un promedio del 2% en el periodo 2000-10 y un 12% en 2012, tras lo que se produjo una estabilización del crecimiento y la productividad en 2013.

### **Las exportaciones han sido un elemento fundamental de la actual expansión**

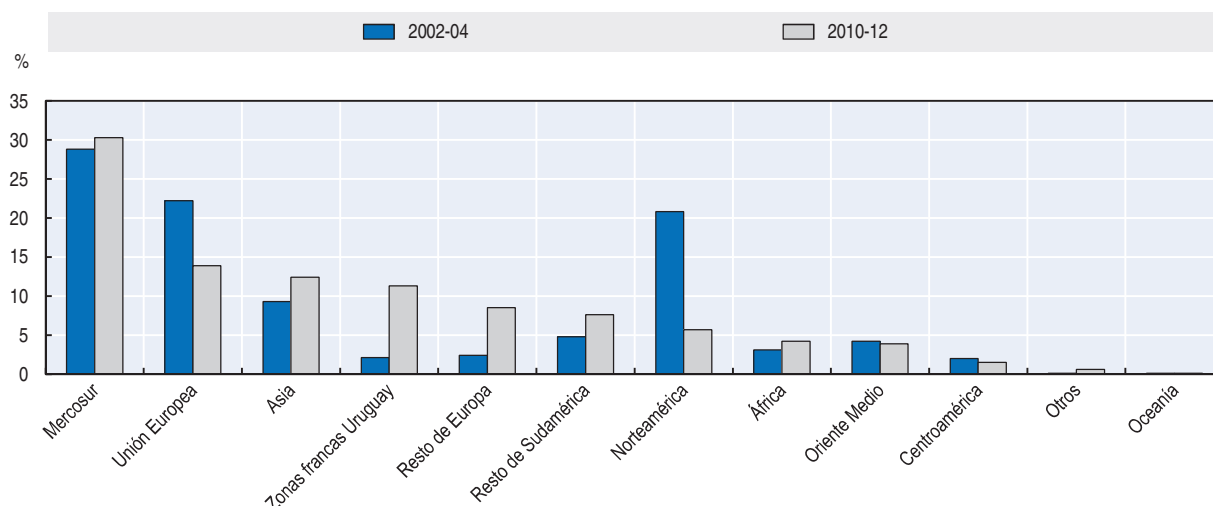
Las exportaciones uruguayas han ascendido a más del doble en los últimos diez años, con un crecimiento medio anual del 16% entre 2003 y 2012. Alrededor de un tercio de ese aumento obedece a mejoras de los precios de las exportaciones y el resto a un mayor volumen exportado (Bértola, Isabella y Saavedra, 2014). Estos datos representan un progreso significativo respecto al periodo anterior a la crisis en que las exportaciones crecieron a un promedio anual del 7% entre 1985 y 1997.

Como porcentaje del PIB, el promedio de las exportaciones se situó en torno al 20% entre 1997 y 2002, acelerándose en 2003-06 hasta alcanzar aproximadamente el 30% del PIB; desde entonces, el promedio ha fluctuado en torno a ese nivel. Según estimaciones realizadas, la demanda externa también incide en el empleo. En efecto, la generación de empleo de las exportaciones se ha más que duplicado entre 1997-98 y 2010-11: a finales de la década de 1990, alrededor del 15% de los puestos de trabajo dependían de la demanda externa, a través de vínculos sectoriales; en la actualidad, dicha cifra asciende prácticamente al 30% (Ferreira y Vaillant, 2014).

En cuanto a los mercados de destino, Uruguay ha experimentado una ligera diversificación. El peso de regiones como la Unión Europea y Norteamérica ha disminuido en porcentaje del total de exportaciones. Si bien en 2002-04 Norteamérica representaba más del 20% de la canasta de exportaciones de Uruguay, en 2010-12 suponía menos del 6% (gráfico 2.6); de manera similar, aunque menos pronunciada, las exportaciones a la Unión Europea se redujeron en más de 8 puntos porcentuales en ese mismo periodo, pasando del 22% del total a menos del 14%. Por el contrario, las exportaciones destinadas a Asia aumentaron más de 3 puntos porcentuales, del 9.3% al 12.4%, y las dirigidas al resto de Europa más de un 6%, del 2.4% al 8.5%. Por otra parte, el nivel de los flujos de exportación hacia las zonas francas de Uruguay aumentó más de cinco veces entre 2002 (2%) y 2012 (11.3%).

El MERCOSUR, la unión aduanera a la que pertenece Uruguay, representa alrededor del 30% de las exportaciones totales de bienes, y el leve incremento observado en su proporción en las exportaciones totales se debe principalmente a la admisión de Venezuela en 2012. En principio, una mayor liberalización del comercio en el MERCOSUR podría generar importantes beneficios y mayor complementariedad entre las estructuras económicas de los países miembros, pero las diferencias en las prioridades de política

Gráfico 2.6. Destino de las exportaciones de bienes por regiones, 2002-12



Fuente: Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), "El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012", documento de información, mimeo.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146388>

comercial de los dos socios principales (Argentina y Brasil) han obstaculizado este proceso. También resultan complicadas las negociaciones con terceros, como la Unión Europea o Estados Unidos. Todo ello ha hecho que Uruguay, cuya principal prioridad durante la década de 1990 fue la apertura al comercio regional (recuadro 2.1), disponga de pocas opciones en sus actuales compromisos con el MERCOSUR. Ante la imposibilidad de alcanzar por sí solo tratados de libre comercio (TLC), ha centrado su estrategia en mejorar el acceso al mercado de bienes específicos y fomentar los servicios como una actividad alternativa de exportación, menos limitada por los acuerdos en vigor con los miembros del MERCOSUR. En este sentido, las zonas francas han formado parte de esta estrategia de diversificación de mercados y canastas de exportaciones.

#### Recuadro 2.1. Política comercial de Uruguay desde la década de 1990

En la década de 1990, Uruguay introdujo una nueva ola de reformas económicas estructurales que incluía medidas de liberalización del comercio. Se inició así un proceso de reducciones arancelarias unilaterales posteriores a la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a la vez que se aceleraba la liberalización del comercio con los países de la región. Esto se logró mediante la creación en 1991 del MERCOSUR como una zona de libre comercio. Tras el Protocolo de Ouro Preto de 1994, el MERCOSUR se convirtió en una unión aduanera.

La liberalización comercial unilateral se vio respaldada por reducciones graduales de los aranceles, así como por medidas de facilitación del comercio. El ejemplo más reciente de iniciativas unilaterales de Uruguay encaminadas a la apertura de fronteras fue el desarrollo de un nuevo Código Aduanero con el objetivo de armonizar las prácticas nacionales con el Código Aduanero del MERCOSUR y el Protocolo de Kyoto de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Sin embargo, algunos sectores siguen contando con un alto grado de protección comercial en Uruguay, principalmente a través de barreras no arancelarias que a menudo se integran en normas y regulaciones tortuosas, aunque los

### Recuadro 2.1. Política comercial de Uruguay desde la década de 1990 (continuación)

datos indican que son más frecuentes en los sectores agrícola y agroindustrial, así como en el de productos químicos. Una medida complementaria para la apertura de Uruguay al comercio internacional es el fomento de las exportaciones: las principales actividades en este sentido, iniciadas a partir de la década de 1990, se han centrado en el financiamiento del comercio y los incentivos fiscales (p. ej., zonas francas). Por último, otro de los pilares de la política comercial de Uruguay ha sido la inversión extranjera directa (IED); el conjunto de medidas disponibles para promover la IED va desde concesiones de infraestructura pública hasta exenciones fiscales. En resumen, la estrategia para incentivar las exportaciones ha pasado gradualmente desde una estricta promoción a medidas reguladoras de la inversión y del comercio (Ferreira y Vaillant, 2014).

Uruguay también ha suscrito numerosos tratados bilaterales de inversión. En concreto, en los últimos años, ha firmado una serie de acuerdos que hacen hincapié en la fase previa a las inversiones y permiten resolver posibles conflictos entre las empresas y el Estado. El marco jurídico nacional general adoptado por el país facilita la suscripción de nuevos acuerdos en este ámbito y permite una mayor madurez en los convenios alcanzados.

Asimismo, es signatario de diversos tipos de acuerdos comerciales. En el comercio de bienes, se han implantado siete acuerdos comerciales preferenciales (ACP), dos de los cuales forman parte de marcos de integración más ambiciosos (el MERCOSUR y el TLC con México); en los servicios, son tres los ACP concluidos: uno de ellos entró en vigor con algunas concesiones nuevas (MERCOSUR), el segundo solo se ha aplicado parcialmente (TLC con México) y el último aún no se ha llevado a la práctica (Chile). Por lo que se refiere a otras políticas complementarias, hay siete acuerdos diferentes, de los cuales solo se han ejecutado dos.

### Cuadro 2.2. Acuerdos comerciales preferenciales de Uruguay

| Categoría                                 | Nombre                                | Contenido                         | Fecha compromiso              | Fecha inicio aplicación       | Plazo desde compromiso |
|---|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| <b>SUB REGIONAL</b>                       | Tratado de Asunción                   | Bienes                            | Marzo, 1991                   | Julio, 1991                   | 3 meses                |
|   |                                       | Servicios                         | Julio, 1998                   | Diciembre, 2005               | Al menos 7 años        |
|   |                                       | Inversión                         | 1994                          | Aún no aplicado               | Al menos 16 años       |
|   |                                       | Adquisiciones públicas            | 2003                          | Aún no aplicado               | Al menos 7 años        |
|   |                                       | Política competencia              | 1996/2002                     | Aún no aplicado               | Al menos 8 años        |
| <b>MERCOSUR COMÚN CON TERCEROS PAÍSES</b> | Chile                                 | Bienes                            | Junio, 1996                   | Octubre, 1996                 | 3 meses                |
|   |                                       | Servicios                         | Mayo, 2009                    | Aún no aplicado               | Al menos 1 año         |
|   | Bolivia                               | Bienes                            | Diciembre, 1996               | Febrero, 1997                 | 2 meses                |
|   |                                       | Bienes                            |                               | Diciembre, 2005               | 8 años                 |
|   | Ecuador-Colombia-Venezuela            | Bienes                            | Octubre, 2004                 | Enero, 2005                   | 3 meses                |
| Israel                                    | Bienes                                | 2008                              | 2008                          | Menos de 1 año                |                        |
| <b>BILATERAL</b>                          | TLC con México                        | Bienes, servicios y disciplinas   | 2004                          | 2004                          | Menos de 1 año         |
|   | TBI/AMCI con EE. UU.                  | Inversión, facilitación comercial | Noviembre, 2005/ Octubre 2006 | Noviembre, 2006 / Enero, 2007 | 1 año/3 meses          |
|   | TLC con Chile (MERCOSUR <i>plus</i> ) | Adquisiciones públicas/Inversión  | 2008/2009                     | 2012                          | 3 años                 |

Fuente: Ferreira, N. y M. Vaillant (2014), "Uruguay's trade policy and specialisation over two decades: A gradual and permanent path to trade openness," documento de información, mimeo.

El destino final de las exportaciones de bienes de las zonas francas revela un panorama más diversificado y cambiante. China, que ya constituye el principal mercado para la soja, la carne de vacuno congelada y la pasta de celulosa, ha pasado de representar menos de un 5% del total de las exportaciones en la década de 2000 a acaparar un 21% en 2013 (Uruguay XXI, 2014). Brasil, por su parte, es el segundo mercado de destino, con un porcentaje de las exportaciones totales que se ha mantenido relativamente estable durante los últimos diez años en torno al 19%. El resto de los destinos son mucho menos significativos; Argentina, por ejemplo, tan solo reunía el 5% de las exportaciones en 2013, una proporción similar a la de Alemania, los Países Bajos y Venezuela.

### **El sector primario ha sido el principal impulsor del aumento de las exportaciones**

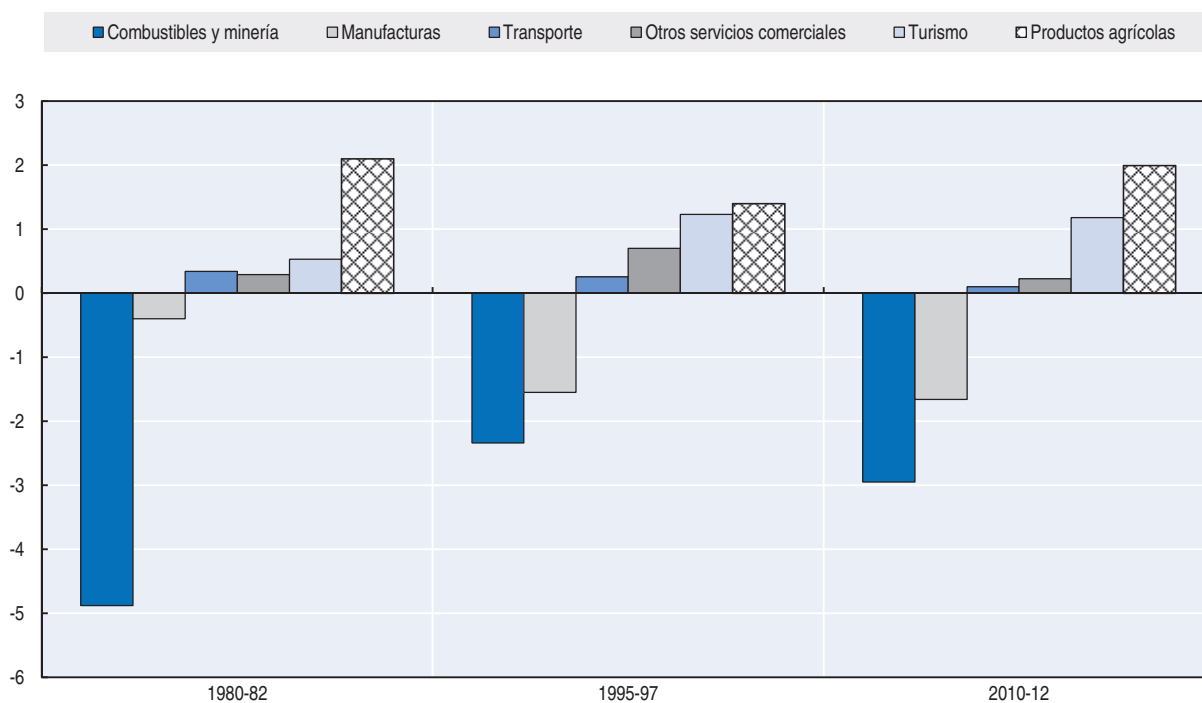
Desde el punto de vista de los bienes, las exportaciones agrícolas han mostrado un gran dinamismo, mientras que otros bienes manufacturados tradicionales han perdido terreno. Los cereales, por ejemplo, que tan solo representaban un 3.4% de las exportaciones totales de bienes en 1997-99, acaparan ahora el 26.5% (2010-12). Otra categoría dinámica ha sido la madera, que se incrementó del 0.4% de las exportaciones totales en 1997-99 a un 6.3% en 2010-12; durante ese periodo también aumentó el porcentaje de las exportaciones de lácteos, del 6% a casi un 9%. En el otro lado del espectro, se encuentran las exportaciones de textiles, cuya caída desde un 10.2% a finales de la década de 1990 a un 3.2% en 2010-12 supuso asimismo una disminución en términos absolutos; las exportaciones de autopartes también se redujeron en el mismo periodo pasando del 5.4% a menos de la mitad.

Durante los últimos 30 años, Uruguay ha sido de forma sistemática un exportador neto de productos y servicios agrícolas y un importador neto de energía, minería y productos manufacturados, una tendencia que se ha acentuado en el periodo más reciente (gráfico 2.7). Si se mide la competitividad comercial utilizando el índice propuesto por Vollrath (1991),<sup>1</sup> se observa que las principales características del patrón de especialización de Uruguay no han cambiado sobremanera. Surge un modelo comercial de especialización intersectorial: dos sectores con especialización en las exportaciones (productos agrícolas y turismo) y otros dos en las importaciones (manufacturas y combustibles y minería). En el caso de los servicios de transporte no existe una clara especialización, es decir, los valores del índice de *ventaja comparativa revelada* (VCR) de las exportaciones y de las importaciones son bajos. Un análisis más desagregado de los productos refuerza las conclusiones anteriores. En efecto, Uruguay no cuenta con una ventaja comparativa significativa en los subsectores de la industria manufacturera y esta situación se ha agravado con el tiempo. En la agricultura, sin embargo, sucede lo contrario: las ventajas comparativas en la producción de alimentos han aumentado notablemente entre los dos periodos. En cuanto a los servicios, las ventajas comparativas también son elevadas y cada vez mayores, especialmente en el turismo y los servicios globales (Ferreira y Vaillant, 2014).

### **Dependencia del sector primario: análisis de los diferentes elementos**

Las tendencias anteriores en la composición de las exportaciones de bienes han suscitado un debate sobre si la estructura económica está especializándose demasiado en actividades de bajo valor agregado y sobre los vínculos con el resto de la economía. La dependencia del sector primario puede resultar problemática si conduce a un menor crecimiento del producto potencial y reduce las ganancias de productividad a largo plazo. A pesar de su modesta contribución al PIB y al empleo, las exportaciones del sector

Gráfico 2.7. Evolución de las ventajas comparativas relativas por sectores



Fuente: Ferreira, N. y M. Vaillant (2014), "Uruguay's trade policy and specialisation over two decades: A gradual and permanent path to trade openness", documento de información, mimeo.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146393>

primario representan actualmente casi el 60% de las exportaciones totales de bienes, lo que supone un aumento significativo respecto al 30% registrado en 1997-99. Por tanto, es importante profundizar en la sofisticación y la diversificación de la estructura exportadora de Uruguay para comprender los riesgos y oportunidades que puede conllevar con vistas a mantener la cadencia de crecimiento actual.

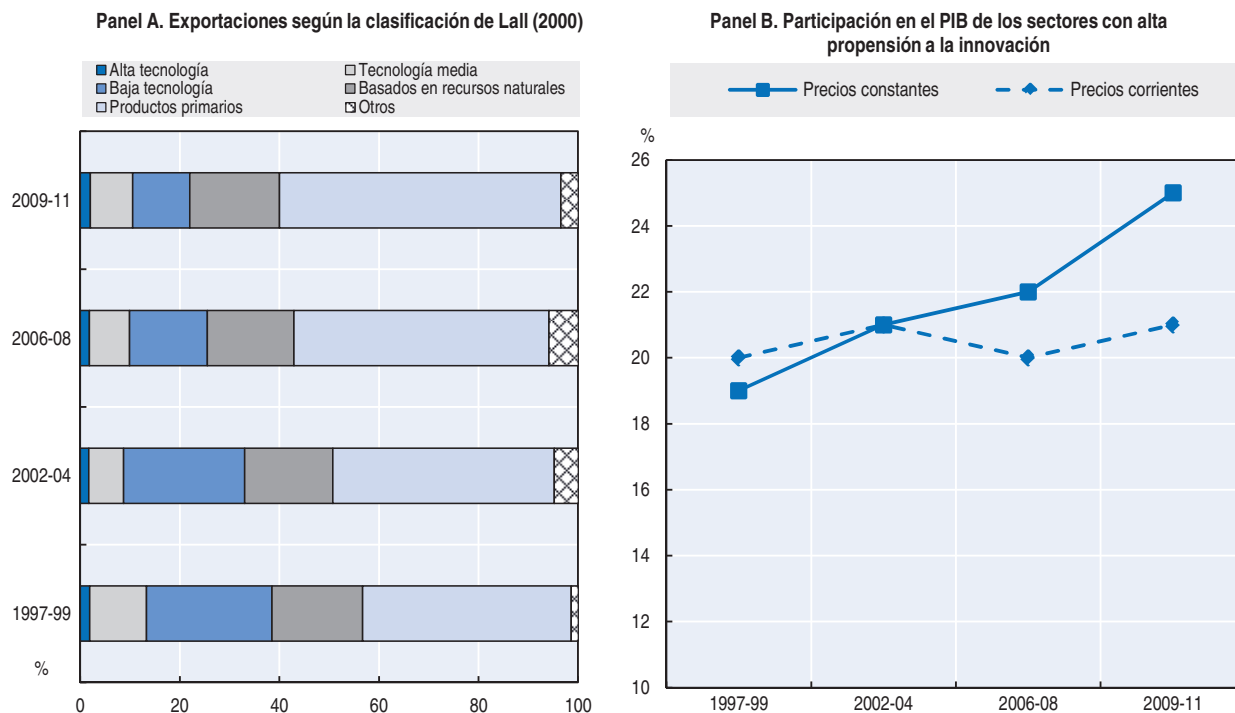
En general, apenas hay indicios de que esté produciéndose tal proceso de dependencia del sector primario. Si bien las exportaciones de bienes del sector primario han seguido incrementándose, las de servicios relativamente sofisticados también han ganado terreno. Además, la actividad económica está desplazándose hacia las zonas francas (ZF) y, si estas se tienen en cuenta, el porcentaje de la industria manufacturera se mantiene relativamente estable. Por último, las actividades del sector primario que muestran un crecimiento reciente son relativamente intensivas en I+D y tienen importantes vínculos con el resto de la economía; prueba de ello es el fuerte incremento del empleo de calificación media y alta generado por las exportaciones. Con todo, las políticas públicas pueden aumentar los efectos indirectos y facilitar la modernización, mientras que la creación de mayor valor agregado aún puede desempeñar un papel importante para lograr que la economía sea más competitiva y diversificada.

### **Los resultados del análisis de la canasta de exportaciones de Uruguay son desiguales**

Si se aplica la clasificación de Lall (2000), las exportaciones de alta y media tecnología se han mantenido relativamente estables desde la crisis de 2002; el peso de los productos primarios y de los bienes basados en recursos naturales se ha incrementado hasta concentrar más del 75% de las exportaciones totales en 2009-11 (frente al 60% en 1997-99).

Este aumento se ha producido en detrimento fundamentalmente de las exportaciones de sectores de baja tecnología, cuya participación, que superaba el 25% antes de la crisis de 2002, se redujo en más de 12 puntos porcentuales hasta situarse por debajo del 12% de las exportaciones totales en 2012, a diferencia de las exportaciones de alta y media tecnología que han mostrado una tendencia bastante estable en los últimos diez años (gráfico 2.8).

Gráfico 2.8. **Indicadores de las exportaciones y la sofisticación productiva**



Fuente: Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), "El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012", documento de información, mimeo.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146407>

Al analizar el valor agregado por sectores y utilizar clasificaciones alternativas de los sectores en función de su propensión a innovar en Uruguay se llega a conclusiones similares. A precios constantes y en el conjunto de la economía, la participación de los sectores intensivos en innovación ha pasado de aproximadamente un 19% del PIB en 1997-99 a un 25% en 2009-11 (gráfico 2.8). Esta tendencia no se observa a precios corrientes, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que los sectores con mayor cambio tecnológico suelen experimentar un descenso más acusado de sus precios relativos (Bértola, Isabella y Saavedra, 2014).

Otros indicadores que miden el grado de sofisticación productiva, basándose en las exportaciones de bienes de Uruguay, no han cambiado de forma significativa desde la crisis de 2002. Así, por ejemplo, en el análisis de la sofisticación de la canasta de exportaciones por el método de Hausmann e Hidalgo (2011) para deducir las capacidades productivas, se observa que la canasta de exportaciones de Uruguay ocupaba el puesto 57 de un total de 102 en el periodo 1997-99; aunque tras la crisis descendió al puesto 59 en 2002-04, su clasificación mejoró recientemente situándose en el 53 en 2009-11 (Bértola, Isabella y Saavedra, 2014). Esto indicaría que, si bien la canasta de exportaciones de Uruguay no ha experimentado mejoras sustanciales en los últimos años a pesar del fuerte crecimiento



económico y de la elevada inversión, es posible que estén dándose algunos progresos marginales.

Sin embargo, aunque no hay una tendencia clara en su sofisticación, la canasta de exportaciones de bienes de Uruguay sigue estando bastante dispersa y muy alejada de los nodos más sofisticados del espacio-producto, una conclusión que se desprende sistemáticamente de todos los estudios empíricos que utilizan este tipo de metodologías (Bértola, Isabella y Saavedra, 2014; Ferreira y Vaillant, 2014). La apertura comercial desde mediados de la década de 1980 ha permitido a la economía diversificar sus exportaciones hacia sectores intensivos en recursos naturales aprovechando la abundancia relativa de estos (Ferreira y Vaillant, 2009). Estos productos no están muy vinculados a otros más sofisticados, lo que podría dificultar un mayor grado de sofisticación dado que tal vez el conjunto de capacidades desarrolladas para el actual grupo de exportaciones no resulte útil en las nuevas actividades. Sin embargo, la trayectoria de Uruguay hacia cereales, productos lácteos y pasta de celulosa no encuentra una explicación clara en su proximidad a la anterior canasta de exportaciones ni tampoco en la proximidad de esos productos entre sí.

### **Un análisis de las exportaciones de servicios ayuda a matizar la cuestión**

Aunque en general el comercio de servicios se ha estudiado menos, este ha ido cobrando importancia, representando el 32% de las exportaciones totales en 2012. Si se tienen en cuenta tanto las exportaciones de servicios como las de las zonas francas (ZF), Uruguay ofrece una canasta exportadora mucho más diversificada, en la que no es tan evidente la creciente importancia de los productos del sector primario. Por ejemplo, según cifras oficiales, en 2012 los bienes primarios representaron solo el 36% de las exportaciones totales –un aumento insignificante respecto al 35% de 2005–, la industria manufacturera el 30% y los servicios el 32%, estos últimos en ligero aumento puesto que suponían el 28% en 2005 (MEF, 2013).

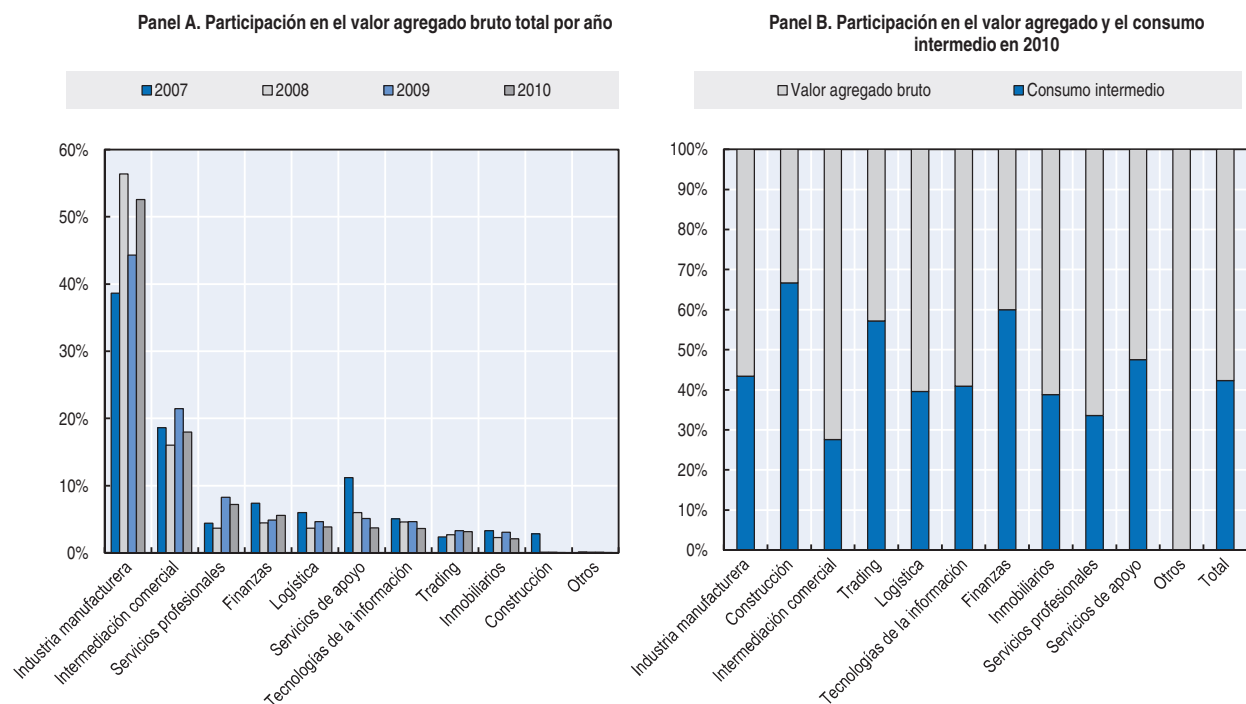
Un análisis similar del espacio-producto en el que se incluyen los servicios revela que Uruguay tiene ventajas en turismo, transporte y TIC (*software*). En concreto, esta última actividad, que no es omnipresente y ocupa el segundo lugar en nivel de sofisticación (Ferreira y Vaillant, 2014), ha mostrado un gran dinamismo en sus exportaciones: entre 2003 y 2010, las exportaciones de *software* en USD corrientes se multiplicaron prácticamente por 3.8, mientras las exportaciones totales lo hicieron por 2.6 (véase *infra*).

Más allá de los servicios de TIC y del sector del turismo tradicional, también se han desarrollado con éxito nuevas actividades de servicios. Utilizando el gasto de los turistas como indicador, las exportaciones de servicios turísticos representan alrededor del 4.5% del PIB. Si bien la región sigue siendo la fuente más importante de turistas –Argentina (60% del total), y Brasil, Chile y Paraguay (20% del total)–, en los últimos años se ha registrado una ligera diversificación: los visitantes de fuera de la región aportaron el 14% de los gastos en 2012-13 frente al 10% en 1996-97. Las exportaciones de servicios no tradicionales, por su parte, aumentaron a más del doble en valor entre 2007 y 2011 (MEF, 2013). Las TIC representan alrededor del 15% de esas exportaciones, pero otros servicios sofisticados, tales como los servicios financieros (30%), consultoría (15%), servicios globales (12%) y servicios comerciales y logísticos (12%) también tienen un peso importante, mientras que los servicios menos sofisticados, como los centros de llamadas, solo suponen el 10% de las exportaciones de servicios no tradicionales. Más de la mitad de estas exportaciones se realizan desde las zonas francas de Uruguay.

### Las zonas francas de Uruguay han coadyuvado a diversificar la canasta de exportaciones

El valor agregado creado por las zonas francas representa alrededor del 4% del PIB. Aunque estas zonas existen desde hace tiempo en Uruguay, su importancia se ha incrementado en los últimos años y su estructura económica difiere de la del resto del país (Lalanne y Vaillant, 2014). Así, en 2010 las manufacturas representaron más de la mitad del valor agregado bruto (53%) de las zonas francas, lo que supuso un aumento de 14 puntos porcentuales con respecto a los niveles de 2007 (39%), mientras que otros sectores como el financiero, la logística, los servicios de apoyo, la construcción y las tecnologías de la información redujeron su participación durante ese periodo, al tiempo que la intermediación comercial, una de las principales actividades, se mantuvo relativamente estable con un 18% del valor agregado bruto en 2010 (gráfico 2.9). Desde el punto de vista del empleo, las zonas francas dan trabajo a más de 13 000 personas (alrededor del 1% del empleo total). El sector de servicios profesionales reúne el mayor número de puestos de trabajo (17% del empleo total en zona franca), seguido de cerca por la intermediación comercial (15%) y los servicios de apoyo (15%), mientras que la construcción registró el descenso más fuerte del empleo tras concluir las obras de la planta procesadora de celulosa de UPM, pasando de más de 1 080 empleados totales en 2007 (9.7% del empleo total en zona franca) a 105 en 2010 (1% del empleo total en zona franca). En promedio, los trabajadores de las zonas francas son más jóvenes y están más calificados y mejor remunerados que los del resto de la economía (MEF, 2013).

Gráfico 2.9. Estructura de la producción en las zonas francas



Fuente: Lalanne, A. y M. Vaillant (2014), "Un caso de transformación productiva y comercial: Zonas francas en Uruguay", documento de información, mimeo.

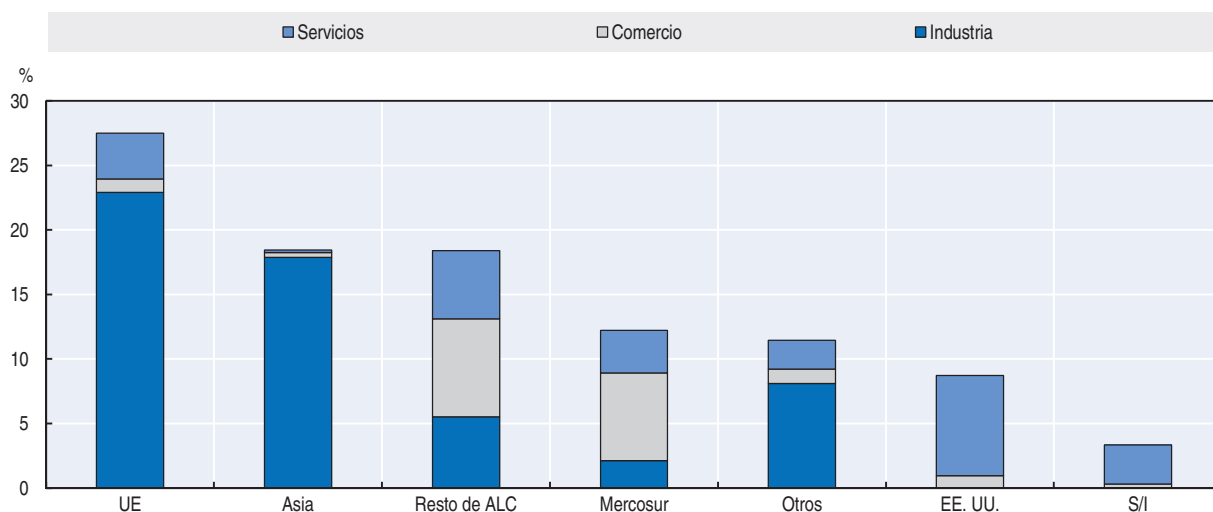
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146415>

El consumo intermedio supone un promedio de más del 42% de la estructura de la producción y el valor agregado bruto el 58% restante, aunque sectores como la construcción, el *trading* o las finanzas presentan una mayor proporción (alrededor del 60%) de consumo intermedio (gráfico 2.9). Si bien dicho peso puede parecer elevado y, por lo tanto, hacer pensar que dichas actividades generan poco valor agregado, en realidad está por debajo del componente importado de las exportaciones de industrias como la de autopartes o química en Uruguay (MEF, 2013).

En cuanto a exportaciones, las zonas francas representan más del 5% del PIB. En 2010, el sector manufacturero concentró más del 50% de esas exportaciones –un porcentaje mucho más significativo que en las exportaciones nacionales, y la intermediación comercial y el sector financiero, la quinta parte. Las exportaciones de servicios globales ascendieron a 1 000 millones USD en 2013, con dos zonas francas dedicadas por entero a la prestación de este tipo de servicios. La mayoría de los sectores de las zonas francas, salvo el inmobiliario, logística y otros sectores, están muy orientados a la exportación (más del 70% de su producción). En 2007-10, las exportaciones de las zonas francas crecieron a un índice anual del 32%, con fuertes diferencias entre sectores: la industria manufacturera (52%), el *trading* (32%) y los servicios profesionales (42%) progresaron a un ritmo anual superior al promedio.

Las exportaciones de las zonas francas también contribuyen a diversificar los mercados. Las destinadas a la Unión Europea concentran el mayor porcentaje, de las cuales un 83% está relacionado con la industria, un 13% corresponde a servicios y el resto es de carácter comercial (gráfico 2.10). Asia y las economías de América Latina no pertenecientes al MERCOSUR constituyen el segundo y tercer destino (18% del total cada una), con una fuerte preponderancia de las exportaciones industriales en el primer caso (más del 97%) y un canasta diversificada en el segundo (30% industriales, 41% servicios comerciales y 29% otros servicios). Contrariamente a estas regiones, Estados Unidos recibe solo el 9% de las exportaciones totales de las zonas francas, en su gran mayoría correspondientes a servicios (88%).

Gráfico 2.10. **Composición de las exportaciones de las zonas francas por destinos y sectores, 2010**



Fuente: Lalanne, A. y M. Vaillant (2014), “Un caso de transformación productiva y comercial: Zonas francas en Uruguay”, documento de información, mimeo.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146424>

### **Están produciéndose importantes cambios estructurales en el sector primario**

En los últimos años, el peso de la agricultura en la composición del sector primario ha ido cobrando mayor importancia, hasta alcanzar más del 30% del valor total del sector. Dentro de la agricultura, la actividad económica ha migrado a los cereales y oleaginosos, que están sujetos a mayores fluctuaciones cíclicas. En concreto, la producción de soja ha sido el factor fundamental del desarrollo del sector, lo que se explica por el incremento de los resultados agrícolas, la expansión del área cultivada y el mayor rendimiento de los cultivos de verano con respecto a los invernales. Al mismo tiempo, la producción pecuaria se ha desplazado de la carne de vacuno a la leche: desde 2005, la producción de leche, que suponía unos 1 400 millones de litros, ha experimentado un fuerte crecimiento, situándose en más de 2 700 millones de litros en 2012, mientras que la producción de carne de vacuno se ha reducido desde más de 1 150 000 toneladas a menos de 1 050 000.

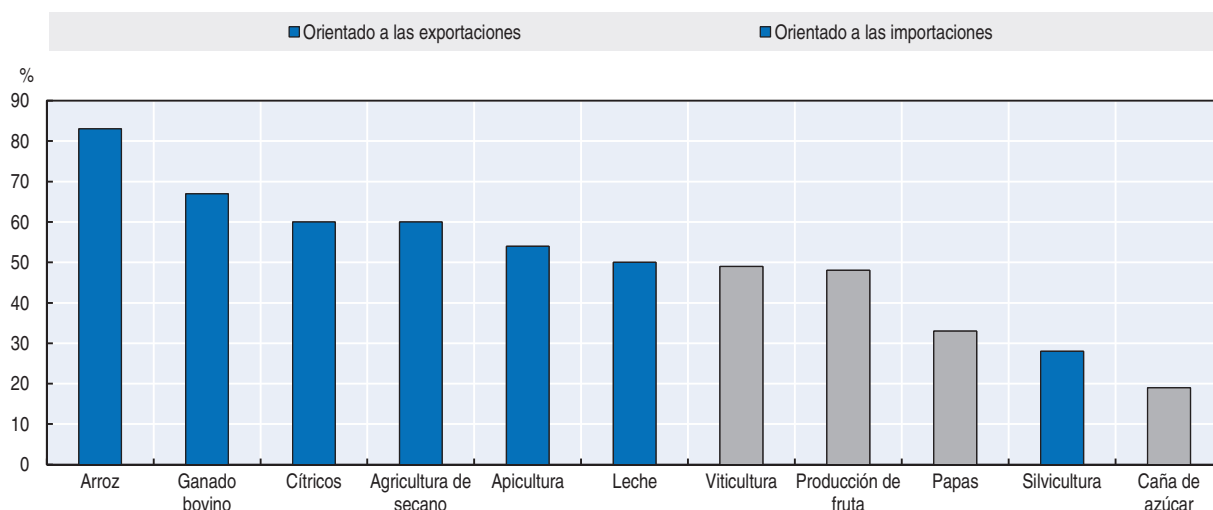
En general, el número de bovinos y ovinos ha disminuido notablemente, aunque en el segundo caso la caída ha sido más acentuada al concentrarse la producción en la carne y no en la lana. Las diferentes trayectorias pueden explicarse en parte por la reducción de la superficie dedicada a la cría de ganado y la expansión de los cereales y oleaginosos, ante el significativo aumento del precio de estos últimos durante el periodo de referencia. La productividad ha sido un factor fundamental en el paso de la producción de carne a la producción lechera: en la última década, la productividad de la carne de vacuno (cantidad de carne por res) aumentó un 1.3% (0.1% en la década de 1990), mientras que la de la producción lechera (cantidad de leche por res) lo hizo un 3.4% (3.6% en la década de 1990).

Estos cambios en el sector primario han venido acompañados de un aumento de la productividad total de los factores (PTF). La PTF creció un 2.2% en la última década (Bervejillo, Mila y Bertamini, 2011), mientras que la producción se incrementó un 4.4%, por lo que las mejoras de productividad supusieron aproximadamente la mitad del crecimiento económico del sector. Entre los factores de producción, el uso de insumos intermedios registró el mayor índice de crecimiento (un promedio del 2.7% anual), y pasó de representar un 16% de la estructura de costos en 1980 a un 23% en 2010. El trabajo, por su parte, también progresó de forma significativa en la última década (un promedio del 3% anual), aunque su porcentaje en los costos se redujo ligeramente, desde un 28% en 1980 a un 26% en 2010, al igual que ocurrió con el capital (y la tierra), que pasó de un 10% (46%) en 1980 a un 8% (26%) en 2010. Si el nivel agregado de los factores de producción se hubiese mantenido constante desde 1980, la productividad estimada solo habría alcanzado el 76% del nivel de 2010.

Las actividades del sector primario orientadas a la exportación son las que tienden a innovar más. Así, sectores como el arroz, la ganadería, la citricultura, la apicultura y la leche exportan más del 50% de su producción y presentan una mayor propensión innovadora, mientras que en aquellas actividades orientadas principalmente al mercado interno (papas o caña de azúcar) la tendencia a innovar es menor (gráfico 2.11). También se observa innovación en el sector forestal, que ha experimentado una transición hacia una canasta de exportaciones más diversificada: el papel y cartón pasaron de concentrar un 97% de las exportaciones totales en 1997 a tan solo un 10% en 2011; el resto corresponde a pulpa de celulosa (64%), virutas de madera (14%), madera aserrada (5%) y otros productos (7%).

Varios indicadores de la intensidad de la innovación muestran el buen comportamiento del sector primario de Uruguay en comparación con otros países de América Latina, así como con otros sectores de la economía. Por ejemplo, los artículos en

Gráfico 2.11. Propensión a innovar por sectores, 2007-09



Nota: Porcentaje de los participantes en la Encuesta de Actividades de Innovación Agropecuaria (2007-09) que respondieron positivamente a la afirmación “Las actividades de innovación dieron como resultado: la incorporación de procesos nuevos o significativamente mejorados; cambios significativos en la organización interna (gestión); cambios significativos en la comercialización; productos nuevos o significativamente mejorados”.

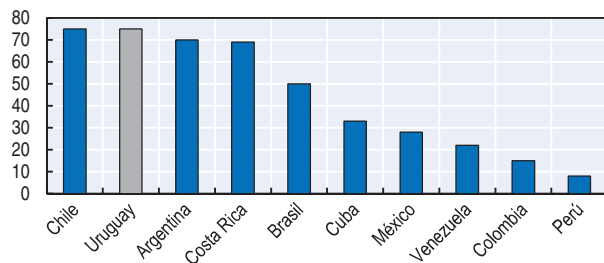
Fuente: Paolino, C., M. Mondelli y L. Pittaluga (2014), “Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas”, documento de información, mimeo, con base en datos de la “Encuesta de Actividades de Innovación Agropecuaria (2007-09)”.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146433>

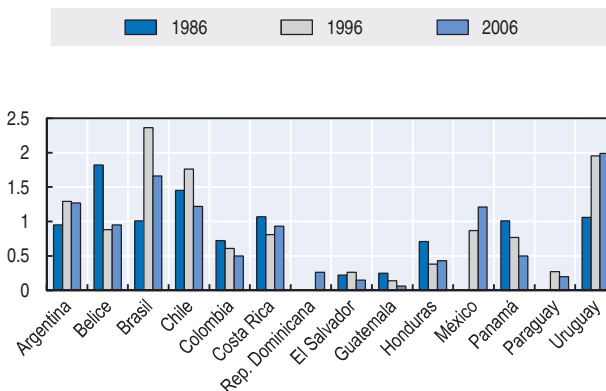
publicaciones científicas y técnicas relacionados con la agricultura por cada 100 000 habitantes colocan a Uruguay a la cabeza de América Latina junto con Chile (gráfico 2.12). Por otra parte, el gasto en I+D como porcentaje del PIB del sector primario aumentó del 1% aproximadamente en 1986 a casi un 2% en 2006, lo que no solo supone el índice más alto de América Latina, sino también el quintuple de la inversión total en I+D de Uruguay en porcentaje del PIB (0.4% en 2006).

Gráfico 2.12. Indicadores de la innovación del sector primario

Panel A. Artículos en publicaciones científicas relacionados con la agricultura por cada 100 000 habitantes (1990-2012)



Panel B. Gasto en I+D del sector primario (% de su PIB)

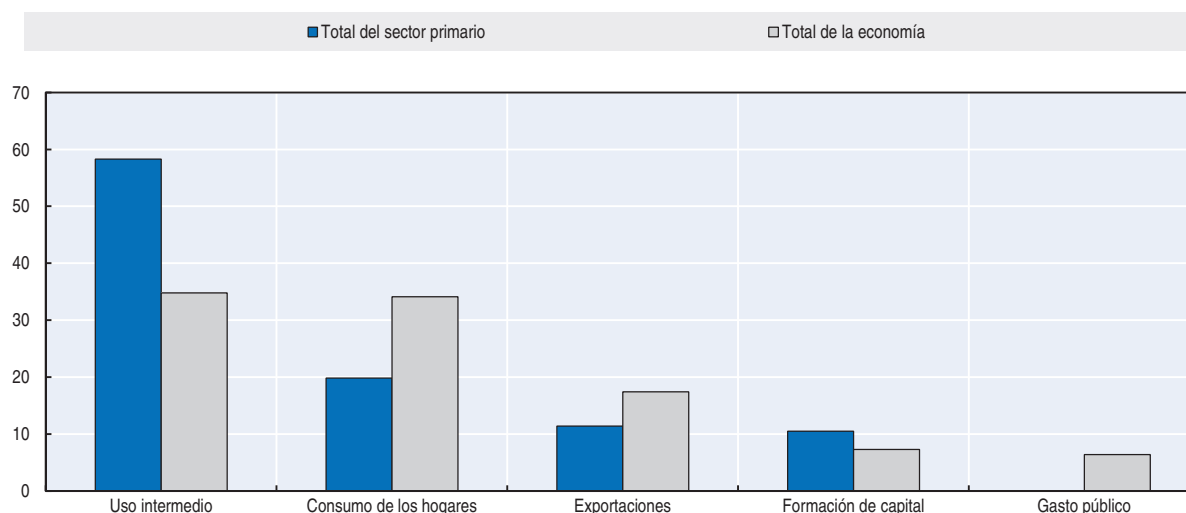


Fuente: ASTI (2012), ASTI database, Agricultural Science and Technology Indicators, [www.asti.cgiar.org/data](http://www.asti.cgiar.org/data); Rodríguez, A., L.E. Meza y F. Cerecera (2013), “Investigación científica en agricultura y cambio climático en América Latina y el Caribe”, documento presentado en el IV Seminario Regional de Agricultura y Cambio Climático ONU/CEPAL-FAO, 11-13 de noviembre de 2013, Santiago, Chile.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146443>

El sector primario presenta asimismo el mayor grado de vinculación con otros sectores de la economía. En efecto, la matriz insumo-producto muestra que más del 58% de la producción agrícola se utiliza como producto intermedio en otros procesos de la agricultura, y más del 34% en la economía total (Terra et al., 2009). Un porcentaje superior al 60% de la producción de bienes primarios se emplea como insumo de otras industrias y sectores, en concreto para consumo intermedio (34%), formación de capital (7.3%) y exportaciones (17.4%) (gráfico 2.13). Los ejercicios de simulación con una matriz de contabilidad social revelan que un aumento exógeno de la demanda de bienes primarios tendría un impacto ligeramente superior que en las manufacturas o los servicios. Así, los multiplicadores lineales muestran que una unidad monetaria adicional en la demanda del sector primario provocaría un efecto multiplicador de 3.11 en la producción total, mientras en el caso de la industria manufacturera el efecto multiplicador sería de 3.05 y en el de los servicios de 3.09 (Paolino, Mondelli y Pittaluga, 2014).

Gráfico 2.13. **Ventas intermedias y finales en el sector primario y la economía nacional, 2005**  
Porcentaje



Fuente: Terra, M.I. et al. (2009), "¿Cuál es la importancia real del sector agropecuario sobre la economía uruguaya?", *Carta de Acuerdo Red Mercosur-FAO*, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, con base en datos de BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Estadísticas y Estudios*, BCU, [www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores](http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146452>

La trazabilidad del ganado bovino y de la producción de carne de vacuno es un buen ejemplo del tipo de modernización y vínculos de la rápida transformación actual del sector primario uruguayo (recuadro 2.2), al igual que las actividades de I+D de la planta de celulosa de UPM o la mejora de las semillas en la producción de soja. Aunque no todos estos proyectos crean nuevos empleos en el sector primario, tienen notables repercusiones en otras actividades, como las TIC. En este sentido, es importante considerar las políticas públicas en las cadenas de valor con miras a fortalecer estos vínculos, como en el caso de la genómica para la raza Hereford, promovida recientemente mediante un proyecto coordinado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (Paolino, Mondelli y Pittaluga, 2014).

### Recuadro 2.2. **Trazabilidad del ganado bovino y de la carne de vacuno: las ventajas comparativas incorporan las TIC**

Los recientes cambios en las cadenas globales de valor (CGV) alimentarias han dado lugar a una importante concentración del sector minorista, en el que unas pocas multinacionales desempeñan un papel cada vez más preponderante. Estos minoristas han incluido en su estrategia la trazabilidad del producto para responder a la demanda de los consumidores de garantía de calidad, ante la amenaza potencial de pérdida de mercados y clientes.

El objetivo inicial de estos cambios era garantizar la calidad de los alimentos en los mercados finales para mejorar las condiciones de acceso de los productores uruguayos e incrementar sus oportunidades. Si bien la trazabilidad individual del ganado existe desde 1973 en forma de instituciones y sistemas de control para el rastreo de los animales, tras el brote de fiebre aftosa de 2001, el Gobierno y los productores acordaron aplicar la trazabilidad electrónica como elemento fundamental para recuperar la confianza de los mercados internacionales.

Ahora bien, una vez instalada la plataforma tecnológica para la trazabilidad, que no solo permitía el seguimiento del animal desde su nacimiento hasta el matadero, sino también la posterior industrialización y el envasado de la carne, el sistema se convirtió en una importante fuente de diferenciación potencial del producto y en una herramienta para crear mayor valor agregado en las CGV alimentarias. Actualmente, los sectores público y privado están trabajando juntos para diferenciar aún más la producción de carne de vacuno en piezas de alto valor y mercados desarrollados, y estudiar la manera de obtener mayor valor agregado en la fase de comercialización.

Fuente: Con base en Paolino, C., M. Mondelli y L. Pittaluga (2014), "Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas", documento de información, mimeo.

### **Las exportaciones se han vuelto más intensivas en competencias**

Otra forma de comprobar que el actual patrón de especialización no está poniendo en peligro las capacidades productivas es estudiar el impacto de las exportaciones en el empleo y su contenido salarial, lo que puede hacerse calculando los efectos directos e indirectos de la demanda mediante una matriz insumo-producto. Los resultados de este análisis muestran que el contenido en empleo de las exportaciones aumentó a más del doble entre 1997-98 y 2010-11: en 1997-98, unos 230 000 puestos de trabajo (alrededor del 15% del empleo total) estaban vinculados a la demanda externa, una cifra que ascendió a 492 000 (27.5% del empleo total) en 2010-11.

Este incremento se produjo en todos los niveles de competencias, pero fue especialmente llamativo en el caso del empleo de calificación media y alta: el contenido en personal altamente calificado (15 años de estudios o más) de las exportaciones se multiplicó por 2.3 y se triplicó en el caso de empleos de calificación media (entre 9 y 14 años de estudios). Así, mientras a finales de la década de 1990 el 15% de los trabajadores con calificación media ocupaba puestos vinculados a las exportaciones, en 2010-11 esta cifra ascendía al 30%. En cuanto a los empleos de baja calificación (menos de 8 años de estudios), tan solo aumentaron un 60%, aunque en el caso del conjunto de la economía, se redujeron un 18%; por lo tanto, se pasó de un 16% de empleos poco calificados vinculados a las exportaciones en 1997-98, a casi un tercio en 2010-11 (Ferreira y Vaillant, 2014).

El disponer de más puestos de trabajo vinculados a la demanda externa conlleva consecuencias positivas, pero también entraña riesgos. Los beneficios se traducen en

posibles incrementos de la productividad derivados de un mayor contacto con clientes y mercados sofisticados que puede inducir mejores prácticas en los proveedores locales de las empresas exportadoras. Sin embargo, cuando los puestos de trabajo, especialmente los de calificación baja o media, dependen de la demanda externa, el acceso al mercado se vuelve crucial. Esta cuestión ha sido problemática para Uruguay en el caso, por ejemplo, del MERCOSUR.

### Marco de condiciones y cuellos de botella en el crecimiento económico

Este apartado se centra en el marco de condiciones y las políticas horizontales que podrían obstaculizar el crecimiento económico. No proporciona una lista exhaustiva de posibles áreas, sino que más bien se limita a aquellas de carácter prioritario identificadas a partir de evaluaciones comparativas y encuestas a empresas. Se analizan en detalle las competencias y la educación, dada la importancia del capital humano para explicar la productividad laboral de Uruguay con respecto a economías más desarrolladas. Asimismo, se examina la insuficiencia de políticas de I+D+i por su pertinencia para comprender los niveles relativamente bajos de productividad, y se estudia el financiamiento como área crítica para mantener las inversiones y sustentar tanto la iniciativa empresarial como las nuevas actividades económicas. Por último, se investigan posibles cuellos de botella en infraestructura.

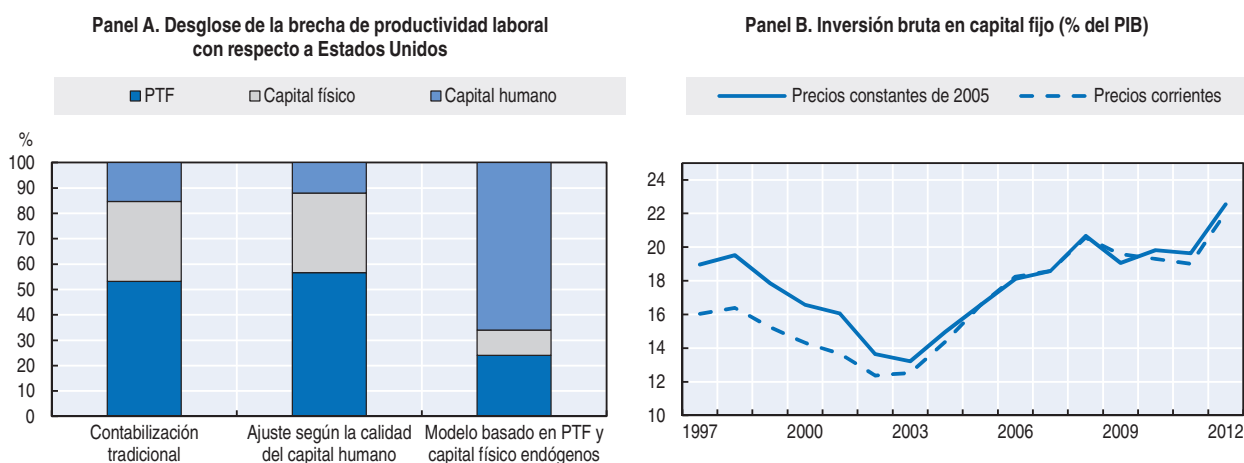
Actualmente, el capital humano y la productividad total de los factores (PTF) son los principales elementos que explican la brecha de productividad laboral con respecto a economías más desarrolladas (p. ej., Estados Unidos). Las técnicas tradicionales de contabilización del desarrollo apuntan a la PTF como el elemento que contribuye en mayor medida a esa brecha (53%), seguido del capital físico (alrededor del 31%) y del capital humano (16% restante) (gráfico 2.14). Sin embargo, dado que los indicadores de capital humano se basan en los años de estudios, esta variable puede enmascarar diferencias en la calidad de la educación y en las competencias cognitivas. Lamentablemente, Uruguay no participó en las rondas del primer *Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC)*, por lo que, hasta la fecha, no se dispone de indicadores comparables de las competencias cognitivas de la población activa. No obstante, partiendo de la base de que las diferencias en las puntuaciones de PISA constituyen un indicador alternativo bastante bueno, pueden emplearse para ajustar los años de educación formal utilizados en el cálculo del capital humano. De este modo, la contribución del capital humano a la brecha de productividad laboral pasaría a ser del 24% aproximadamente. Si se aplica este mismo principio con respecto a Corea, la contribución del capital humano ajustado según la calidad ascendería al 49% de la brecha de productividad laboral, mientras que el capital físico supondría alrededor del 42% y la PTF únicamente el 9%. Es evidente que el país de referencia influye a la hora de explicar la brecha de productividad laboral, pero el capital humano sigue siendo un factor fundamental.

Por otra parte, si se tiene en cuenta el carácter endógeno de la acumulación de capital físico y de la PTF, el capital humano despunta como el principal elemento de la brecha de productividad laboral. Por ejemplo, la inversión en capital físico depende del nivel de eficiencia de la economía, que eleva el rendimiento marginal del capital; del mismo modo, la PTF puede estar supeditada a la disponibilidad de capital humano, ya que permite absorber y adaptar nuevas tecnologías. Al considerar esta endogeneidad, el diferencial de capital humano se convierte en la principal explicación de la brecha de productividad laboral y pasa a representar dos tercios de esta. Aunque estos resultados dependen de una



serie de supuestos, parecen razonables, especialmente a la luz de dos hechos. En primer lugar, el promedio de inversión en capital fijo aumentó de aproximadamente el 15% del PIB en 1997-2004 a cerca de un 20% en 2005-12 (gráfico 2.14). Las modificaciones de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones (Decreto 455/007) y la reforma fiscal de 2007 constituyeron importantes cambios políticos que explican parte de este incremento, tal y como se expone más adelante. Además, el capital físico ha contribuido de forma significativa a la reciente intensificación de la productividad laboral y, a partir de 2011, las estimaciones de la relación capital-producto superan ligeramente a las de Estados Unidos. En segundo lugar, dada la elevada tasa de abandono escolar en la educación secundaria, es probable que los resultados de PISA estén sesgados hacia arriba. Por lo tanto, las estimaciones que aquí se presentan son un límite inferior de la contribución del capital humano a la brecha de productividad laboral.

Gráfico 2.14. **Brechas de productividad laboral y tendencias de la inversión**



Nota: Por brecha se entiende la diferencia en el PIB ajustado a PPA por trabajador en 2011 con respecto a Estados Unidos. La contabilización tradicional se refiere a un desglose basado en la función Cobb-Douglas, con una participación del factor trabajo de dos tercios. Véase Daude y Fernández-Arias (2010) para más detalles. El ajuste de la calidad del capital humano sigue las pautas de Daude (2013), utilizando las puntuaciones de PISA 2012. El modelo de contabilización se basa en Córdoba y Ripoll (2007), según la calibración de Daude y Fernández-Arias (2010).

Fuente: Con base en Daude, C. (2012), "Development Accounting: Lessons for Latin America", *Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, N.º 313, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k97f6ws6llp-en>; Daude, C. (2013), "Understanding Solow residuals in Latin America", *Economía: Journal of the Latin American Economic Association*, Vol. 13, N.º 2, pp. 109-144; BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Estadísticas y Estudios*, BCU, [www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores](http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores); Penn World Table 8.0 en Feenstra, R.C., R. Inklaar y M.P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table", [www.ggd.net/pwt](http://www.ggd.net/pwt).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146462>

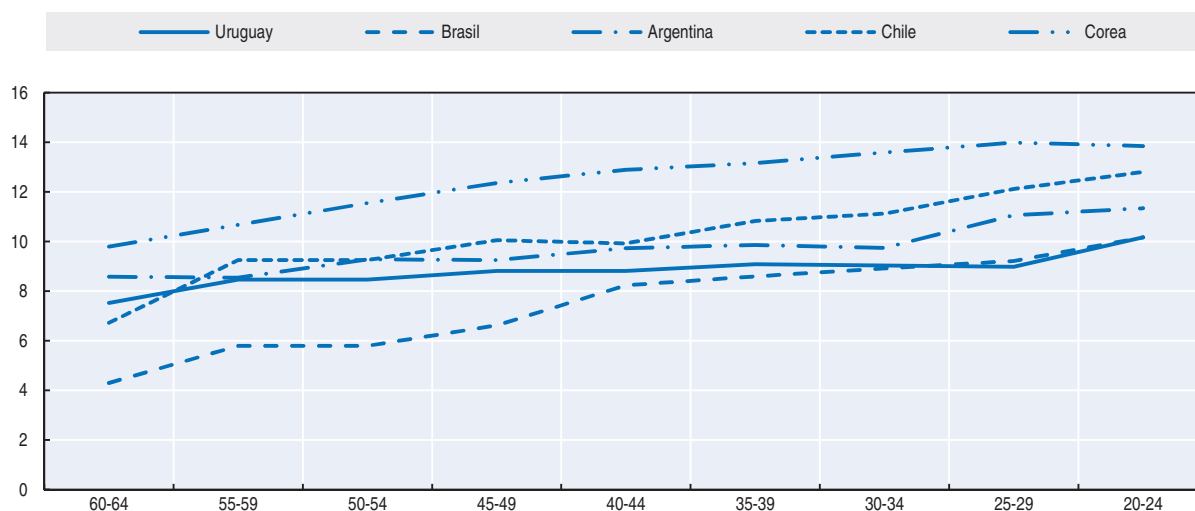
De la anterior contabilización del desarrollo, se desprende que el capital humano, y su interacción con la innovación y la modernización tecnológica, parece ser un área prioritaria de intervención política en Uruguay. Por ello, el siguiente apartado hace especial hincapié en estas políticas y el marco de condiciones para facilitar la transición hacia una economía más basada en el conocimiento.

### **La falta de competencias constituye uno de los principales obstáculos para el futuro crecimiento económico y la modernización**

La acumulación de capital humano comenzó a decaer hace más de 30 años. Este descenso relativo de Uruguay queda patente al comparar la evolución del promedio de años de escolaridad con el de otras economías que, en el pasado, tenían niveles de

educación formal similares o incluso inferiores (gráfico 2.15). Si bien para el grupo etario entre 55 y 59 años, Uruguay presentaba en 2010 una diferencia positiva de 2.7 años de estudios respecto a Brasil, un nivel similar al de Argentina y Chile, y una diferencia negativa de 2.2 años frente a Corea, en el caso de la cohorte de 20 a 24 años todas las diferencias son negativas: Brasil había alcanzado el nivel de Uruguay, y Argentina y Chile lo superaban en dos y tres años de estudios respectivamente, al tiempo que Corea ampliaba la brecha a cinco años. El comportamiento de Uruguay contrasta sobremanera con lo ocurrido en estos países de referencia, dado que el promedio de años de estudios ha permanecido constante en las ocho últimas cohortes de cinco años (gráfico 2.15).

Gráfico 2.15. Promedio de años de estudios por cohortes de edad, 2010



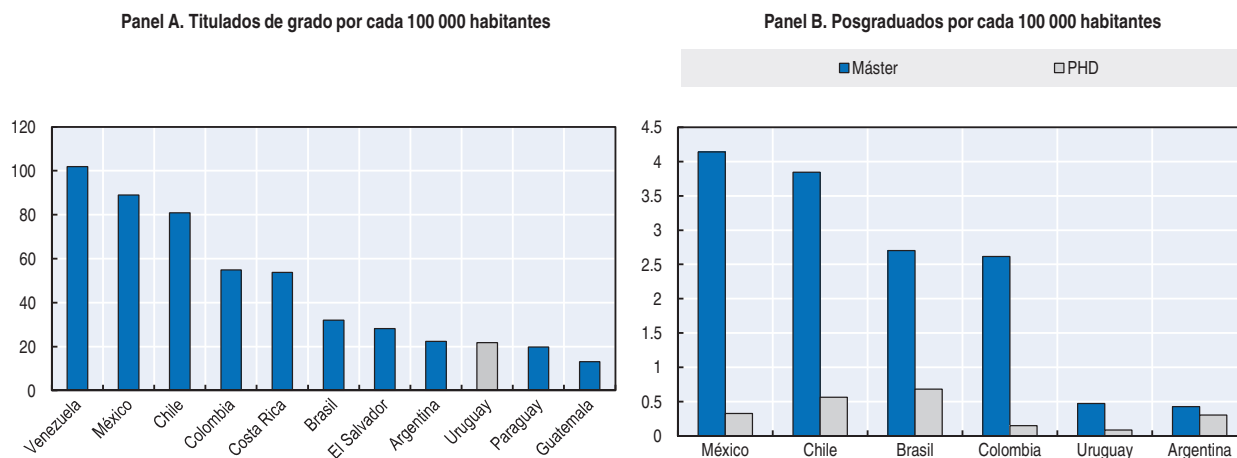
Fuente: Barro, R. y J.-W. Lee (2010), "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010", Documento de Trabajo del NBER, N.º 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, (actualización abril de 2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146474>

Asimismo, las encuestas de opinión a empresas y directivos señalan déficits de capital humano y competencias. La encuesta del Foro Económico Mundial (WEF) para 2008-11 concluyó que "una fuerza laboral con educación insuficiente" era el 7º factor más problemático para hacer negocios, y un 5.0-5.5% de los encuestados lo consideró uno de sus cinco principales problemas. En la encuesta de 2013, ese mismo factor pasó a ocupar el 4º lugar y su frecuencia se duplicó en casi un 11%. Otros indicadores también apuntan a que la falta de competencias constituye un freno. Por ejemplo, en la encuesta empresarial del Banco Mundial de 2010 "una fuerza laboral con educación insuficiente" se consideró el tercer mayor obstáculo para las empresas, y el 30.8% de los encuestados lo calificó de limitación importante. Si bien en el resto de América Latina la desigualdad ha disminuido como consecuencia de un aumento de la oferta de competencias (Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2013), este razonamiento no sirve para explicar la reducción de la desigualdad en el caso de Uruguay (Llambí y Perera, 2014).

Uruguay va a la zaga de otras economías de América Latina en cuanto a disponibilidad de trabajadores altamente calificados en las áreas de ingeniería y tecnología. Prueba de ello es que en 2011 la tasa de nuevos titulados de grado en estas disciplinas fue de aproximadamente 22 por cada 100 000 habitantes, casi cuatro veces menos que en Chile (gráfico 2.16); la brecha en titulados de maestrías y doctorados es aún mayor. Además, en

Gráfico 2.16. Tasas de graduación de estudiantes de ingeniería y tecnología, 2011



Fuente: Con base en RICYT (2014), Indicadores RICYT, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, [www.rieyt.org/indicadores](http://www.rieyt.org/indicadores); Banco Mundial (2013), World Development Indicators (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146480>

los últimos diez años, las tasas de graduación se han mantenido bastante estables, sin que se hayan observado incrementos sustanciales. En el caso de la computación (recuadro 2.3), el no poder disponer fácilmente de trabajadores calificados al ritmo y en la proporción necesarios dificulta el progreso hacia actividades más sofisticadas. Varios hechos anecdóticos confirman la importancia de esta limitación. Por ejemplo, la empresa Google estudió la posibilidad de instalar un centro en Uruguay con una inversión inicial de 150 millones USD, pero finalmente optó por Chile ante la insuficiencia de personal calificado.<sup>2</sup>

A corto plazo, Uruguay puede mitigar esta escasez haciendo que la inmigración calificada resulte más atractiva y fácil a las multinacionales y a su personal, y facilitando este tipo de movimientos entre los socios del MERCOSUR. Aunque recientemente el MERCOSUR ha comenzado a estudiar la manera de fomentar una mayor movilidad laboral dentro de la zona, a corto plazo parece más factible aplicar medidas unilaterales en este sentido. Si bien es cierto que simplificar los procedimientos de inmigración de personal calificado o estimular el retorno de talentos uruguayos residentes en el exterior probablemente ayudaría a remediar deficiencias específicas, su impacto global sería reducido.

Desde una perspectiva a medio plazo, Uruguay debe adoptar decisiones importantes con respecto a sus sistemas de educación y formación. En principio, la creación en noviembre de 2012 de una nueva universidad pública con un perfil tecnológico y aplicado (UTEC) coadyuvará a incrementar la oferta de competencias en áreas relevantes. Una de las ventajas de la ubicación prevista, en su mayor parte fuera de Montevideo, es descentralizar la oferta de educación terciaria, que tiende a concentrarse en la capital. Se ofrecerán así más opciones a quienes no puedan permitirse trasladarse a estudiar a Montevideo y se ayudará a que el perfil de los graduados se oriente hacia carreras tecnológicas pertinentes para esa zona geográfica específica. Por ejemplo, entre los estudiantes de la institución pública Universidad de la República (UDELAR) solo un tercio proviene de fuera de Montevideo y cerca del 94% lleva a cabo sus estudios en la capital (UDELAR, 2013). En este sentido, la creación de la UTEC contribuirá a ampliar la cobertura de la educación terciaria y a resolver parte de la escasez de competencias.

Sin embargo, han de aplicarse varias medidas decisivas para hacer que la UTEC sea más eficaz. En primer lugar, es necesario asignarle un presupuesto permanente y significativo. Hasta el momento, el planteamiento ha consistido en crear nuevas carreras utilizando las infraestructuras de la UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay), pero se requiere una actitud más estructurada con una visión a largo plazo del desarrollo institucional. Para lograrlo, es importante que exista mayor claridad en la organización administrativa y en la selección tanto de su personal como del cuerpo docente. Por otra parte, aunque las carreras de grado ofrecidas parecen estar en consonancia con las competencias demandadas y que actualmente no se encuentran en Uruguay (varios grados tecnológicos en agricultura y producción de lácteos, energía eólica y mecatrónica), un mecanismo sistemático de consulta al sector privado para identificar áreas prioritarias ayudaría a resolver estas cuestiones de manera eficaz.

Al mismo tiempo, los actuales obstáculos que suponen los bajos índices de rendimiento y de finalización de la educación secundaria podrían limitar la contribución de la UTEC a la resolución de la escasez de competencias y los problemas de equidad. Por tanto, se necesitan más inversiones, así como reformas curriculares y administrativas en el sistema de educación formal, encaminadas sobre todo a dotar a un mayor porcentaje de la población de las competencias generales necesarias para acceder a niveles de educación más técnicos (véase el capítulo 3).

Actualmente, alrededor de un tercio de las empresas uruguayas considera un obstáculo fundamental para la innovación la falta de conocimientos específicos, experiencia o “competencias blandas” (*soft skills*), que reducen la resistencia al cambio. Además, los bajos niveles educativos generales constituyen uno de los principales frenos al incremento de la productividad en opinión de las empresas, muy por delante de otras posibles restricciones, como la falta de financiamiento (BID/OIT, 2012). La misma encuesta muestra que alrededor de un 16% de las compañías no pudo satisfacer sus necesidades de personal en 2011. Las principales carencias correspondieron al nivel de competencias intermedias de trabajadores calificados y artesanos (31% del total de las respuestas), seguidos de profesionales y técnicos (25% del total). La mayoría de los puestos de trabajo no se cubrieron por falta de calificación de los candidatos o insuficiencia de la experiencia necesaria.

No se comprenden muy bien las razones por las que alrededor de un tercio de las empresas no lleva a cabo programas de formación para sus empleados. En el caso de las empresas de menor tamaño, parece ser que los trabajadores no suelen mostrarse interesados, mientras que parte de las empresas medianas (17% del total) sostienen que no son capaces de encontrar programas u opciones de formación adecuados. El financiamiento no se ve como un gran problema, pues casi la mitad de las empresas declararon no formar a su personal por razones distintas a la falta de interés de los empleadores o empleados, la inexistencia de opciones de formación adecuadas o el financiamiento (BID/OIT, 2012). Asimismo, las pequeñas y medianas empresas (PYME) podrían tener tendencia a no formar a sus empleados por temor a que, una vez adquiridos los suficientes conocimientos, decidan irse a ocupar puestos mejor remunerados en empresas de mayor tamaño (OCDE/CEPAL, 2012).

En principio, varias de las competencias necesarias pueden desarrollarse con los programas del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Su estructura de gobierno tripartita (asociaciones empresariales, sindicatos y Gobierno) y la disponibilidad de fondos le permiten actuar como un instrumento eficaz en este sentido, aunque algunos

problemas institucionales y de gestión parecen estar socavando su cometido de identificar nuevas necesidades de intervención pública. Estos problemas podrían explicar un hecho contradictorio: las empresas y las asociaciones empresariales se quejan de la falta de personal calificado al tiempo que una parte significativa de los fondos del INEFOP permanece sin asignar (alrededor de 60 millones USD). Si bien en el pasado el bajo nivel de ejecución presupuestaria se achacó al proceso de decisión de su junta de dirección, que requería el consenso de todos los representantes, los cambios de 2012 hacia la votación por mayoría en casi todas las decisiones no se han traducido en variaciones significativas en las asignaciones.

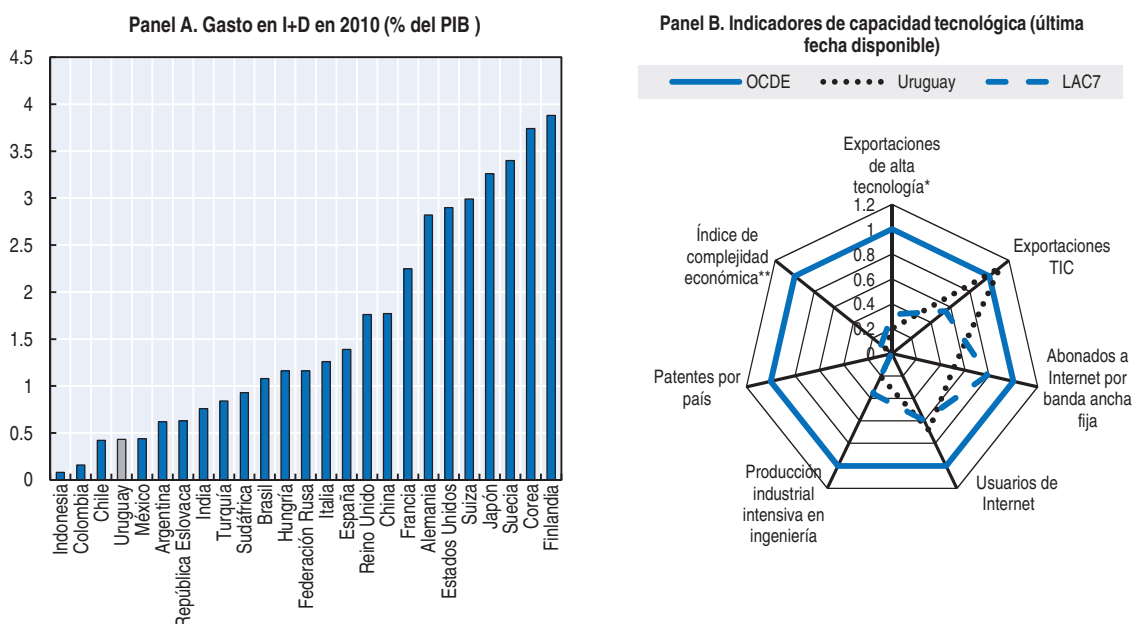
Por último, la tendencia demográfica de Uruguay planteará problemas en el futuro para la consolidación de la población activa. Al igual que en otros países de la región y en la mayor parte de las economías de la OCDE, el modelo demográfico de Uruguay se encamina hacia un envejecimiento de la población, lo que se explica en parte por la disminución de las tasas de fertilidad y mortalidad. Así, entre 1996 y 2014 la tasa de natalidad uruguaya se redujo un 22% (INE, 2014), y se calcula que, entre 2014 y 2025, la población mayor de 65 años aumentará del 13.8% al 15.7%. Esta evolución demográfica plantea interrogantes acerca de la composición de la población activa. Dada el elevado número de trabajadores calificados en el país, la presión demográfica sobre el capital humano disponible será significativa en las próximas décadas. Las últimas encuestas empresariales indican que la proporción de los trabajadores ajenos a la producción (directivos, administrativos, comerciales) con respecto a los vinculados a ella es elevada (0.78), incluso si se compara con países como México (0.42) o Chile (0.73) (Banco Mundial, 2014). Por consiguiente, es importante aumentar el gasto en formación para mejorar las competencias de la mano de obra con estudios inadecuados.

### ***La inversión en I+D y las iniciativas de innovación progresan, aunque las brechas son significativas***

Aunque en los últimos diez años el gasto en I+D en Uruguay casi se ha duplicado como porcentaje del PIB, sigue estando muy por debajo de las referencias internacionales. Actualmente representa alrededor del 0.4% del PIB, un nivel similar al de otros países latinoamericanos como Chile o México, pero unas seis veces inferior al promedio de la OCDE del 2.4%. Aunque parte de esta diferencia se debe a la estructura productiva de Uruguay, menos intensiva en I+D, otras pequeñas economías basadas en recursos naturales y servicios muestran un mejor comportamiento al respecto (gráfico 2.17). Se observa una situación similar en el número de patentes registradas en la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USPTO): Uruguay registró alrededor de 10.6 patentes por millón de habitantes en 2002-12, algo menos que Argentina o Chile, pero más que otros países de la región como Brasil, Colombia, México, Perú o Venezuela, aunque muy por debajo del promedio de la OCDE de 813 patentes aproximadamente (gráfico 2.17). Incluso los países en los últimos puestos de la OCDE, como Portugal o Grecia, duplican o casi triplican, respectivamente, las patentes registradas por millón de habitantes.

La necesidad de aumentar el contenido en conocimientos de las actividades económicas ha desembocado en nuevas iniciativas para impulsar la capacidad de innovación, como la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en 2006. En el ámbito de los recursos humanos, la ANII ha puesto en marcha el Sistema Nacional de Investigadores, un programa encaminado a consolidar la comunidad científica en Uruguay mediante becas y subsidios que, al evaluar a los investigadores en función de su producción científica (p. ej., artículos en publicaciones científicas), también ha creado

Gráfico 2.17. Indicadores de innovación, ciencia y tecnología



Nota: Las exportaciones de productos de alta tecnología se expresan en porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados. Las exportaciones de TIC hacen referencia a exportaciones de tecnologías de la información y la comunicación expresadas en porcentaje de las exportaciones de servicios. Los abonados a Internet por banda ancha fija corresponden al número de abonados a la banda ancha fija por cada 100 personas. Los usuarios de Internet son el número de usuarios de Internet por cada 100 personas. La contribución de los sectores intensivos en ingeniería a la producción industrial se indica con respecto al nivel de Estados Unidos (2005). Las patentes por país se refieren al número de patentes registradas en Estados Unidos por un país determinado. El índice de complejidad económica mide el conocimiento productivo que posee cada país. \*Aprox. 2010 (Uruguay, 2009; ALC y OCDE, 2011). \*\* El promedio de ALC7 excluye a Venezuela.

Fuente: OCDE (2012a), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012*, Comparative performance of national science and innovation systems database, Network of Science and Technology Indicators, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-en). Para las exportaciones de productos de alta tecnología, exportaciones de servicios de TIC, abonados a Internet por banda ancha fija y usuarios de Internet, datos de Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>. Los datos de la producción industrial intensiva en ingeniería se basan en cifras de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial y de la ONUDI (2013), *Industrial Statistics* (base de datos), INDSTAT4, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Los datos de patentes por país se basan en información de la USTPO (2013), *Patents By Country, State, and Year*, United States Patent and Trademark Office, [www.uspto.gov](http://www.uspto.gov). Para obtener el índice de complejidad económica se utilizó Hausmann, R. et al. (2011), *The Atlas of Economic Complexity*, Puritan Press, Cambridge, MA.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146494>

incentivos para ampliar la producción de ciencia y tecnología en el país. Además, la ANII ha desarrollado una serie de fondos destinados a fomentar la iniciativa empresarial, incubadoras de *start-ups*, certificación de calidad y algunos programas sectoriales para proyectos de investigación e innovación aplicada en los sectores de energía, salud, agricultura, pesca y televisión digital.

Cuando se examina un conjunto más amplio de indicadores de resultados y condiciones propicias, Uruguay muestra un buen comportamiento frente a otros países de América Latina y de la OCDE en cuanto a penetración de las TIC y las exportaciones. En efecto, a pesar de la relativa debilidad de indicadores basados tanto en las exportaciones de materias primas y productos manufacturados –p. ej., el índice de complejidad económica de Hausmann e Hidalgo (2011)– como en el porcentaje de los bienes intensivos en ingeniería en la fabricación total o en el peso de las exportaciones de productos de alta tecnología, se observa un buen comportamiento si se mide por el porcentaje de las exportaciones de servicios intensivos en TIC (gráfico 2.18). Esto se debe principalmente a las significativas exportaciones de *software*, puesto que al disponer de una masa crítica de capital humano y de subsidios específicos para el sector se pudo crear con éxito una plataforma de empresas

(cluster) informática relativamente dinámica (recuadro 2.3). En definitiva, Uruguay se sitúa en el promedio en lo que se refiere a las tecnologías de apoyo, como Internet y penetración de banda ancha, un hecho que confirman otros indicadores como los índices de competitividad del Foro Económico Mundial, en los que ocupa un puesto relativamente bueno en dimensiones de las TIC (46 de 148 países, frente a la posición 85 en la clasificación general).

### **El bajo desarrollo financiero podría convertirse en un obstáculo para el crecimiento**

Aunque apenas hay pruebas empíricas de que las empresas atraviesen dificultades financieras, de manera general se necesita un mayor desarrollo financiero y fuentes para sufragar inversiones a largo plazo y *start-ups*. Según la encuesta empresarial del Banco Mundial de 2010, solo el 16% de las empresas de Uruguay considera el acceso al financiamiento como uno de los principales obstáculos para su crecimiento (el quinto de los diez señalados por las compañías del país), frente a un promedio del 30% en América Latina y el Caribe. Esto puede deberse en parte a la situación económica durante el año de la encuesta (Uruguay creció un 8.9% en 2010), que permitió a las empresas con elevadas ventas y notable crecimiento de los beneficios financiar inversiones mediante fondos internos. El sistema financiero uruguayo está basado fundamentalmente en los bancos, habida cuenta del reducido tamaño de los mercados locales de deuda y de capitales. Por ejemplo, la capitalización de mercado es inferior al 0.4% del PIB, en marcado contraste con el promedio tanto de América Latina y el Caribe (47%) como de las economías de la OCDE (86%). Asimismo, el mercado de renta fija está dominado por emisiones del sector público, mientras que los instrumentos de deuda corporativa desempeñan un papel marginal. A diferencia de lo sucedido en otros mercados de América Latina, y sobre todo de Asia, el desarrollo del mercado local de deuda pública no ha tenido efectos indirectos significativos en la expansión de la deuda privada.

En la actualidad, las empresas financian sus inversiones con fondos internos en lugar de préstamos bancarios. Los fondos internos cubren casi el 70% de las inversiones, frente al 63% en América Latina y el Caribe, lo que generalmente evidencia problemas en la intermediación financiera (gráfico 2.19). Además, el crédito interno al sector privado representa tan solo el 24% del PIB, muy por debajo de otros países equivalentes de la región; el promedio en América Latina asciende a casi el 48% y en las economías de la OCDE gira en torno al 157% del PIB (gráfico 2.19).

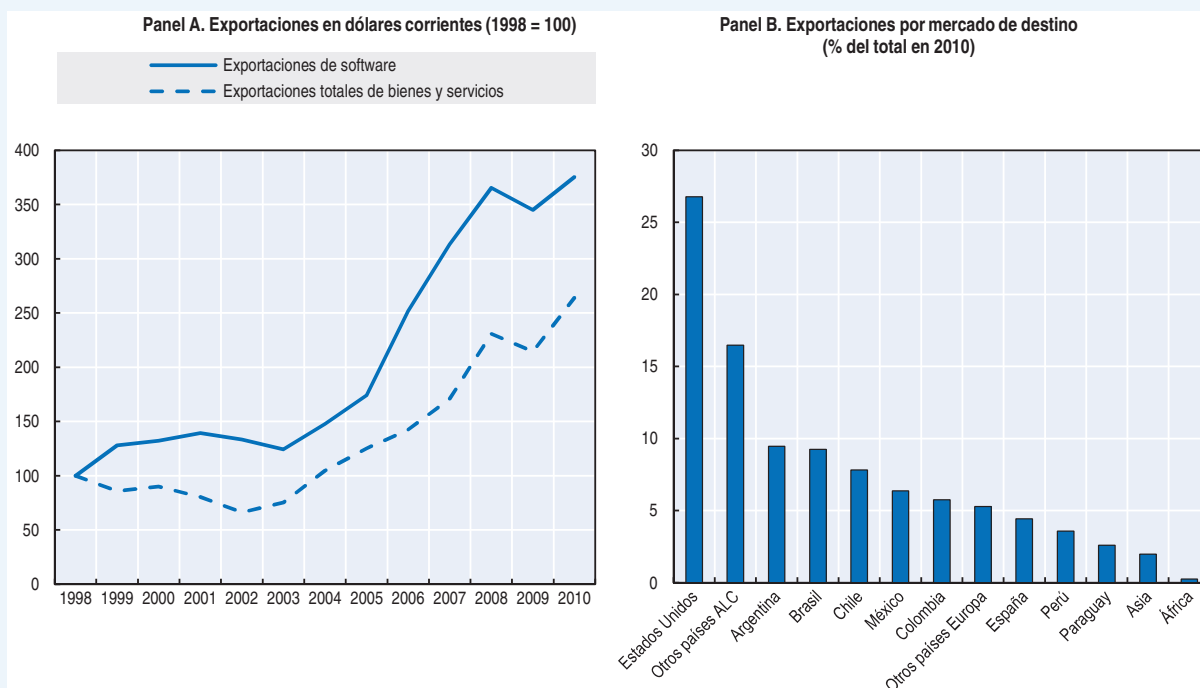
En concreto, escasea el financiamiento a largo plazo, lo que es también bastante habitual en otras economías de América Latina. Las PYME son las que encuentran mayores dificultades para acceder al crédito, debido a las asimetrías de información entre las instituciones financieras y las empresas, la falta de avales o garantías, los requisitos exigidos para obtener un préstamo oficial y los mayores gastos de transacción. Sin embargo, en lo que a tasas de interés se refiere, el diferencial entre PYME y grandes empresas es relativamente pequeño (de 2 a 3 puntos porcentuales) en comparación con otros países de América Latina (OCDE/CEPAL, 2012). Al igual que en el resto de la región, el modelo de negocio del sistema uruguayo ha pasado de una banca de relación con el cliente a un esquema de banca multi-servicio, probablemente en detrimento de las pequeñas empresas sin historial de crédito. La experiencia internacional también muestra que las recientes reformas de la regulación financiera, incluidas en la aplicación de Basilea II –que Uruguay ya ha adoptado en su práctica totalidad– y Basilea III, han tenido algunos efectos negativos en el acceso de las PYME al financiamiento, al aumentar los requisitos de

### Recuadro 2.3. El sector de las TIC en Uruguay ejemplifica el éxito de la diversificación

El software constituyó una de las exportaciones de servicios más dinámicas de Uruguay en la última década, pasando de un monto insignificante de 4.5 millones USD en 1993 a cerca de 225 millones USD en 2010. Entre 2003 y 2010, las exportaciones de software en dólares corrientes se multiplicaron por casi 3.8, mientras que las exportaciones totales lo hicieron por 2.6. En cuanto a su peso económico, las ventas totales del sector de las TIC en 2010 representaron alrededor del 1.5% del PIB, el doble de su tamaño relativo en 2004 y un porcentaje similar al observado en otros mercados emergentes en los que este sector ha prosperado (Arora y Gambardella, 2004). Las exportaciones están bastante diversificadas en América Latina; un 25% se destina a Estados Unidos y casi el 10% a Europa.

La primera empresa con éxito del sector fue ARTech, fundada en 1988, que tuvo que hacer frente a numerosas incertidumbres respecto a las regulaciones y los mercados en un país más habituado a exportar productos basados en recursos naturales y materias primas que servicios intangibles. Esta experiencia repercutió de manera significativa en los empresarios de software potenciales, al dotar de una buena reputación a los servicios informáticos uruguayos en el extranjero y mostrar a los ingenieros que la iniciativa empresarial y los planes de negocio innovadores podían dar sus frutos. Además, los efectos indirectos del conocimiento pudieron internalizarse mediante la colaboración con universidades públicas y privadas; por ejemplo, en el desarrollo de un centro de software de pruebas.

Gráfico 2.18. Exportaciones de software: crecimiento y diversificación de mercados



Fuente: CUTI (Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información) (2011), *Resultados de la encuesta anual de CUTI 2010*, CUTI, [www.cuti.org.uy/documentos/Encuesta\\_Anual\\_de\\_Cuti\\_Resultados\\_2010.pdf](http://www.cuti.org.uy/documentos/Encuesta_Anual_de_Cuti_Resultados_2010.pdf) (consultado el 1 de marzo de 2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146503>

Inicialmente, el sector se desarrolló sin apoyo estatal explícito, aunque la presencia de un grupo de ingenieros informáticos, formados en la universidad pública UDELAR y en el extranjero, y de buenas infraestructuras públicas de telecomunicaciones resultó decisiva para su despegue. Con el tiempo, se creó una serie de incentivos fiscales para promover su desarrollo: en 1999 el sector quedó exento del IVA (23%) para la importación de bienes de capital, así como de impuestos sobre la propiedad (1.5% de los activos), y en 2000 también se le exoneró del impuesto uruguayo a la renta de sociedades (30%) y del IVA sobre las exportaciones, que en ese momento solo se aplicaba a los bienes y no a los servicios.



### Recuadro 2.3. El sector de las TIC en Uruguay ejemplifica el éxito de la diversificación (continuación)

Otros factores que facilitaron el desarrollo y la competitividad de esta industria fueron: i) el haberse centrado desde un principio en nichos de mercado y soluciones a medida en lugar de en productos estándar de gran consumo; ii) el reducido tamaño del mercado interno inicial que le indujo a orientarse hacia mercados externos y clientes en el extranjero; y iii) el elevado grado de exigencia desde un principio de clientes sofisticados.

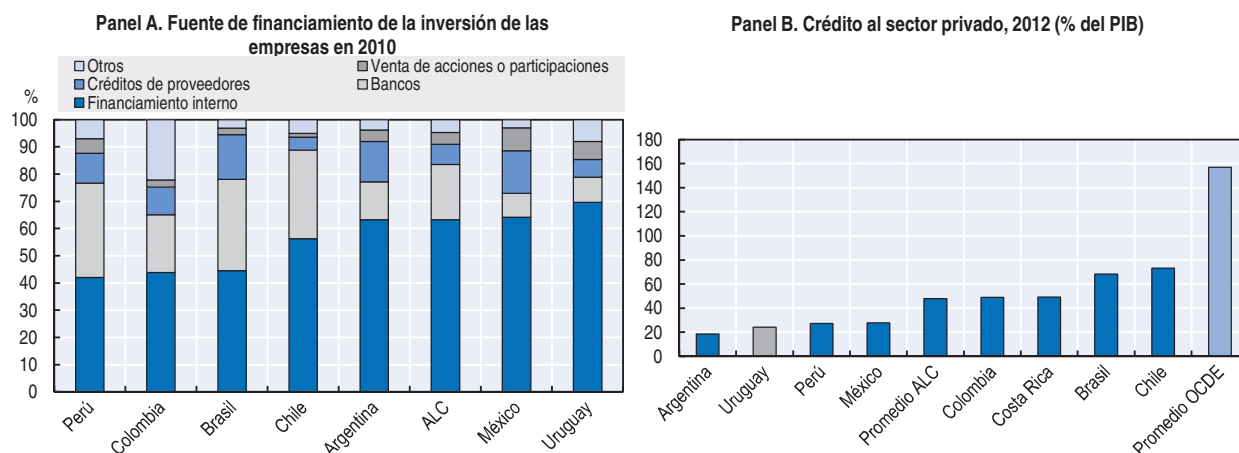
En sus primeras fases, el sector tuvo que afrontar varias deficiencias de coordinación interna que limitaron su desarrollo, las cuales se resolvieron mediante la cooperación entre los sectores público y privado. La creación de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) ilustra los crecientes esfuerzos del sector para mejorar la acción colectiva, fomentar las agrupaciones y solventar dificultades, como la formación de recursos humanos, el acceso a los mercados mundiales, la certificación y las pruebas de *software*. Más allá de los incentivos fiscales, el sector público también respondió a necesidades e iniciativas del sector privado financiando proyectos de la industria del *software* (con préstamos de organismos internacionales) a través de la ANII, y creando incubadoras de empresas en colaboración con universidades públicas y privadas (p. ej., Ingenio y Programa Emprender).

De cara al futuro, el principal reto para la industria del *software* será disponer de recursos humanos adecuados en el país, dado que, a pesar del dinamismo del sector, las tasas de graduación de ingenieros informáticos no han variado de forma significativa en los últimos diez años. También pueden fortalecerse los vínculos con otros sectores de la economía; en este sentido, constituye un ejemplo interesante la colaboración con el sector agrícola tradicional para aplicar un sistema de trazabilidad integral en la cadena de producción de carne de vacuno, que pone de manifiesto las posibles complementariedades y efectos indirectos de una mayor eficiencia en la industria de *software* para sectores de Uruguay que tradicionalmente cuentan con ventajas comparativas.

Fuente: Con base en Snoeck, M. y L. Pittaluga (2012), "Software discovery in Uruguay: Public-private solutions to co-ordination failures", en C. Sabel et al. (eds.), *Export pioneers in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

liquidez para otorgar préstamos (OCDE/CEPAL, 2012). No obstante, las últimas modificaciones de Basilea III podrían mejorar las condiciones de préstamo a las PYME, dado que se requerirá un menor coeficiente de reservas (75% frente al 100% actualmente). Aún es pronto para conocer el impacto neto de estos dos efectos en América Latina, donde acaba de iniciarse la aplicación de Basilea III. En 2013, Uruguay empezó a adoptar determinadas medidas del Pillar II<sup>3</sup> relativas a la autoevaluación del capital por parte de las entidades financieras y tiene previsto finalizar el proceso en 2017. Lo ocurrido en los países de la OCDE pone de manifiesto que la mayoría de los bancos ya las han incorporado y están aplicando ya los requisitos que serán obligatorios en 2017 (Robano, 2014).

En respuesta a estas restricciones y a las crisis financieras, las instituciones financieras públicas (IFP) han recobrado un papel más destacado en América Latina, adaptando sus actividades a un nuevo entorno financiero que se caracteriza por estrictas condiciones de crédito y una mayor volatilidad de la aversión al riesgo. Tanto dentro como fuera de la OCDE, las IFP constituyen un instrumento común de los Gobiernos para subsanar las deficiencias del mercado financiero y prestar servicios a grupos desatendidos, junto a un amplio abanico de agentes económicos. En algunos países existen desde hace tiempo para paliar brechas estructurales en el financiamiento, complementando así el sector privado en la provisión de fondos para grandes proyectos de infraestructura, inversiones a largo plazo en el sector empresarial o financiamiento de nuevas empresas innovadoras (recuadro 2.4).

Gráfico 2.19. **Indicadores de dificultades de financiamiento**

Fuente: Banco Mundial (2014), *Enterprise Surveys*, [www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146510>

#### Recuadro 2.4. **Recientes experiencias internacionales con instituciones financieras públicas**

Las instituciones financieras públicas (IFP) han suscitado un interés cada vez mayor por el papel desempeñado tras la crisis mundial de 2007-08. En muchos países se ha incrementado la escala y el alcance de sus actividades, tanto para complementar al sector privado en el mercado crediticio como para sustituirlo. Así, han logrado desempeñar un papel complementario aumentando el monto de los préstamos destinados a corregir las brechas estructurales en el financiamiento a corto plazo de las PYME. Al mismo tiempo, en varios casos sustituyen a las entidades financieras privadas en la prestación de servicios a las PYME después de que las primeras se retirasen de los mercados de crédito a pequeñas y medianas empresas ante las limitaciones de capital (amplificadas por requisitos normativos más estrictos impuestos por Basilea III) y la mayor volatilidad de la aversión al riesgo.

Las IFP se han convertido en piezas importantes del sistema financiero al aportar servicios financieros y de otra índole –entre los que se incluyen créditos para capital circulante, *leasing*, seguros, servicios de asesoramiento, desarrollo empresarial y asistencia técnica– y utilizar nuevos productos, como créditos sindicados e instrumentos de capital y cuasi-capital (OCDE, 2013), para subsanar la baja disponibilidad de fondos. En contraste con las décadas anteriores, las IFP se han orientado hacia mejores prácticas de gestión de riesgos y mecanismos de gobernanza más transparentes. En países con larga trayectoria de IFP, estas han sido decisivas a la hora de aplicar medidas contra la crisis y se ha ampliado considerablemente su ámbito de intervención al centrarse los objetivos de los Gobiernos en reforzar la recuperación e impulsar el crecimiento. Su papel contracíclico durante la crisis trajo consigo principalmente una mejora de las condiciones de crédito, a través de instrumentos de deuda, inyecciones de liquidez y recapitalizaciones bancarias. Dado que los presupuestos públicos siguen siendo bastante estrictos, se ha fomentado la coparticipación con el sector privado, además de instrumentos indirectos para facilitar el acceso al crédito (provisión de garantías públicas y contragarantías) y la participación en instrumentos de cuasi-capital.

#### Recuadro 2.4. **Recientes experiencias internacionales con instituciones financieras públicas** (continuación)

Diversos países han anunciado nuevas IFP: Portugal y el Reino Unido en el segundo semestre de 2014, e Irlanda y Letonia en un plazo más indeterminado. Francia, por su parte, reorganizó las instituciones existentes para fomentar el financiamiento de las empresas creando una única entidad, *bpifrance* (*Banque Publique d'Investissement*), en febrero de 2013. Está previsto que estas IFP actúen como instituciones con un mandato de desarrollo y un modelo de negocio mayorista (facilitar fondos a través de otros intermediarios financieros) que promuevan la coparticipación privada en el financiamiento de las empresas (el financiamiento con fondos propios no puede superar el 35-50% de todo el proyecto). Además de mejorar las condiciones de los préstamos ordinarios (al ofrecer mayores vencimientos y tasas de interés reguladas), se han creado nuevos instrumentos directos e indirectos para atenuar las restricciones financieras, con una mayor coparticipación del sector privado. El uso de instrumentos indirectos, tales como los programas de garantía de crédito, permite un mayor apalancamiento con fondos públicos que con préstamos directos.

Un trabajo reciente de la OCDE identifica un conjunto de buenas prácticas en relación con el financiamiento de las empresas a través de IFP. En lo referente a la dimensión institucional, disponer de un mandato claro (ya sea amplio o restringido) reduce la incertidumbre en el sector privado permitiéndole ampliar sus actividades sin tener que preocuparse por la competencia desleal (fondos a una tasa de interés menor) del sector público. También limita la posibilidad de que las IFP ejerzan actividades distintas de las previstas por el Gobierno (“desvío en su misión”) o eludan cometidos difíciles o costosos (“reducción de su misión”) (Thorne, 2011), además de permitir evaluar el desempeño y limitar las posibilidades de injerencia política. La experiencia reciente de países miembros y no miembros de la OCDE muestra la reorganización de las actividades de desarrollo hacia una “ventanilla única”(en Francia desde 2013 y en Costa Rica desde 2008) en aras a reducir la burocracia y eliminar la posible duplicación de actividades cuando se encomienda a varios organismos de desarrollo una misma misión, lo que entorpece la coordinación y conduce a ineficiencias (Robano, 2014).

Si bien la mayoría de las IFP cuentan con una junta de dirección nombrada por el Gobierno (Robano, 2014), los acuerdos de gobernanza deben garantizar la calidad del equipo de gestión y la sostenibilidad del modelo de negocio de cada institución (Rudolph, 2010). El hecho de que la junta de dirección la designe el Gobierno entraña un riesgo de injerencia política y plantea una serie de conflictos para el propio poder público, que debe buscar un equilibrio entre su función de supervisión y la función de negocios de la institución, así como entre los incentivos de gestión y la prosecución de las actividades de desarrollo.

Dentro y fuera de la OCDE cada vez se tiene mayor conciencia de la necesidad de rendir cuentas cuando se utilizan fondos públicos. Las IFP pueden constituir una solución a un problema estructural de acceso al financiamiento, aunque debe evaluarse la mejor opción al otorgar créditos, ya sea mediante préstamos directos o indirectos.

Fuente: Con base en Robano, V. (2014), “The role of public financial institutions in fostering SME’s access to finance”, Documento CFE/SME(2013)8, OCDE, París, y OCDE (2013), *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-en).

Recientemente, se han creado instrumentos indirectos como las garantías de crédito para reducir las restricciones financieras. Los programas de garantía de crédito (PGC), tanto públicos como privados, se han multiplicado en América Latina para paliar las dificultades financieras de PYME y *start-ups* y fomentar el financiamiento a través de préstamos contracíclicos a corto plazo. Siguiendo esta tendencia, en Uruguay se han fortalecido los planes de crédito: en 2008 se creó el Sistema Nacional de Garantías (SIGA) y en 2013 ya se habían registrado 1 940 operaciones, equivalentes a un total de 26 millones USD en garantías (el 70% en moneda extranjera) y 57 millones en créditos, lo que representa un incremento del 23% en las garantías otorgadas y del 26% en el crédito con respecto a 2011. Montevideo concentra la mayor parte de las operaciones crediticias (44% del total en 2013) y el resto (56%) corresponde a otras zonas del país, principalmente Canelones, Paysandú, Soriano y Maldonado. Curiosamente, el vencimiento de los préstamos sigue constituyendo un problema, puesto que un 78% en 2011 y un 82% en 2013 eran a corto plazo.

Una fuente de financiamiento posiblemente más significativa es el Fondo para el Desarrollo (FONDES) creado recientemente con el objetivo de financiar proyectos de interés para el Gobierno y cuyo principal cometido es ampliar el crédito a cooperativas de trabajadores que adquieren empresas declaradas en quiebra. Sus recursos financieros proceden del banco comercial de propiedad estatal Banco República (BROU), que tiene que aportar hasta el 30% de sus beneficios anuales al fondo. Estas transacciones supusieron 67 millones USD en 2012 y se han previsto unos 57 millones USD en 2013.

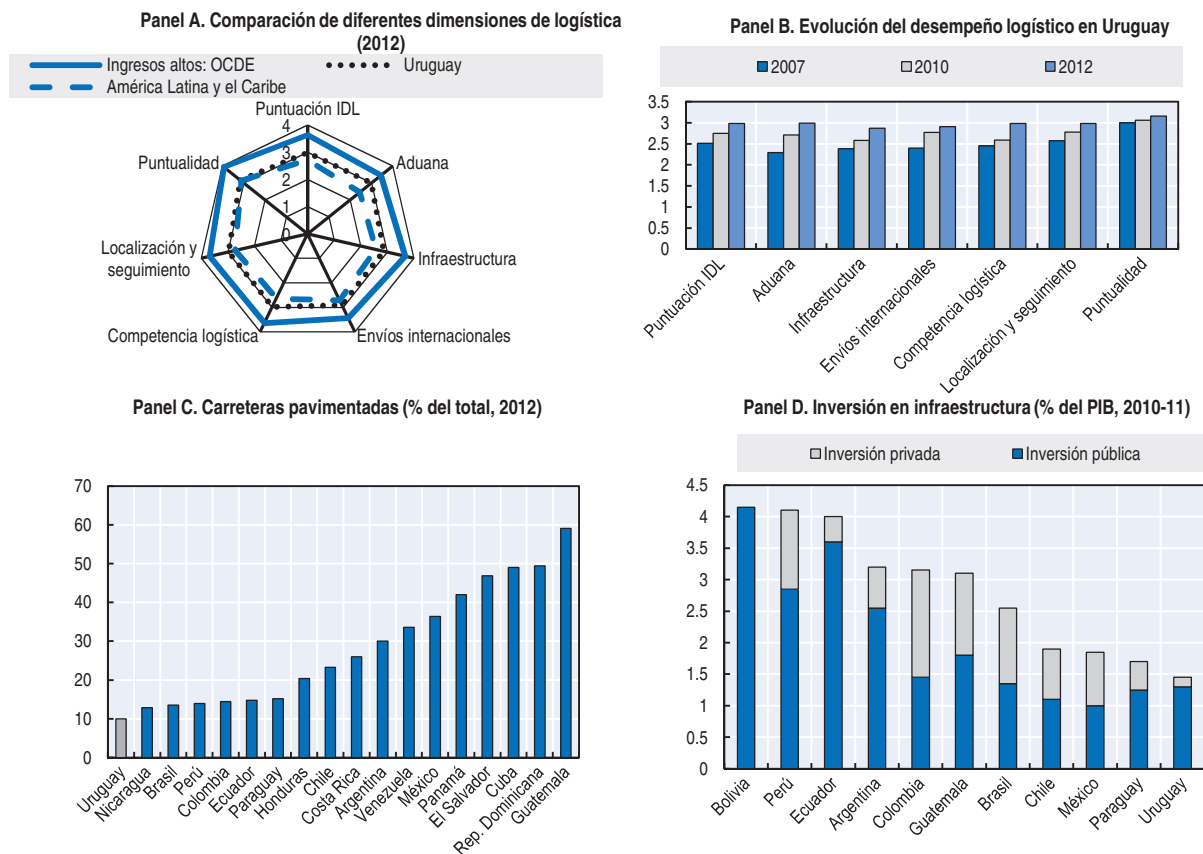
Sin embargo, para que estos fondos se conviertan en un instrumento eficaz de desarrollo será necesario adaptar el marco institucional actual. En principio, el mandato del FONDES va más allá del financiamiento de proyectos de cooperativas, y varios de los artículos de sus decretos fundadores (Decretos 341/011 y 117/013) limitan el grado de discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones; pero en la práctica, la configuración de su junta de dirección, integrada por representantes de los ministerios y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), parece inclinar las decisiones hacia proyectos motivados por objetivos políticos más que por un mayor rendimiento económico o social. Un gobierno corporativo más independiente y transparente podría contribuir a fortalecer los resultados de las actividades del FONDES y a ampliar su ámbito de aplicación al financiamiento de la iniciativa empresarial más allá de las cooperativas. A estos efectos, resultaría útil consolidar el FONDES con otros pequeños fondos administrados por diferentes órganos de la Agencia Nacional de Desarrollo (que se creó en 2008 pero nunca entró en funcionamiento) o de la Corporación Nacional de Desarrollo (CND). La experiencia reciente de los países de la OCDE en la creación de bancos u organismos de desarrollo nacional puede ser una fuente interesante de alternativas de gobernanza empresarial e institucional (recuadro 2.4).

### **Los cuellos de botella en infraestructura podrían limitar el crecimiento en un futuro inmediato**

Aunque la mayoría de los indicadores confirman que la infraestructura no supone actualmente un obstáculo, el fuerte crecimiento económico de los últimos diez años y su composición sectorial han acentuado la presión sobre las infraestructuras de transporte y los mercados de energía. Por ejemplo, dado que hoy en día el sector primario (agricultura, silvicultura, etc.) tiene bastante más peso en las exportaciones, las infraestructuras de transporte se utilizan con mucha mayor intensidad que en el pasado. Uruguay se sitúa en

niveles relativamente buenos en lo que a logística se refiere, lo que engloba reglamentaciones y otros aspectos que afectan al costo del transporte de bienes hasta los mercados. El desempeño es satisfactorio, especialmente en cuanto a aduanas, puntualidad y competencia logística (gráfico 2.20). Además, se han introducido mejoras en este ámbito que han incrementado el índice de desempeño logístico (IDL) en casi 0.5 entre 2007 y 2012, la mayor progresión de América Latina. Estas mejoras también son significativas desde un punto de vista económico, pues se han traducido en un aumento de la productividad laboral de un 17% aproximadamente (OCDE/CEPAL/CAF, 2013).

Gráfico 2.20. **Indicadores de desempeño logístico e infraestructura**



\* El índice de desempeño logístico (IDL) utiliza una escala de 1 a 5, en la que 5 representa el mejor desempeño logístico.  
Fuente: Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; CAF (Confederación Andina de Fomento) (2013), *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*, CAF, Montevideo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146529>

Con todo, sigue habiendo una brecha en infraestructura bastante marcada con respecto a los países de la OCDE, como lo confirman los resultados de la encuesta del Foro Económico Mundial (WEF), según los cuales la infraestructura se considera el tercer mayor obstáculo para hacer negocios. Además, la posición media relativamente buena se debe a diferencias entre los distintos tipos de infraestructuras: mientras que la calidad de los puertos, del suministro de energía eléctrica y de las telecomunicaciones es, en general, satisfactoria, Uruguay ocupa un puesto mucho más bajo en infraestructura de transporte, por ejemplo, en la ferroviaria (117 de 148), y tiene el menor porcentaje de calzadas pavimentadas, un indicador utilizado habitualmente para medir la calidad de las carreteras (gráfico 2.20).

De hecho, el problema principal de las carreteras de Uruguay es su calidad y no su extensión. Mientras que esta última se considera adecuada y mucho mejor que el promedio de América Latina, la calidad ha empeorado, y se ha pasado de aproximadamente un 50% de la red vial en estado regular o malo en 2005 a un 55% en 2012 (Cáceres y Farinasso, 2013). Dado que casi el 97% del flete comercial se transporta por carretera, el mal estado de las carreteras puede tener repercusiones significativas en la actividad económica. Según estimaciones privadas, se necesitaría una inversión adicional de unos 1 300 millones USD –alrededor del 2.3% del PIB en 2013– para compensar las exiguas asignaciones de fondos dedicadas al mantenimiento desde el año 2000, una cantidad equivalente al triple de la inversión total en infraestructura de Uruguay en los últimos años (gráfico 2.20). Más aún, si se consideran otras inversiones necesarias tanto en red vial para proyectos forestales y agrícolas, como en mantenimiento destinado a evitar un mayor deterioro, el presupuesto total ascendería a aproximadamente un 1.4% del PIB entre 2015 y 2020.<sup>4</sup> No obstante, algunas estimaciones señalan que la mayor parte de la inversión requerida podría financiarse a través del sistema actual de impuestos y peajes (Cáceres y Farinasso, 2013).

Por otra parte, se requieren inversiones complementarias en puertos y ferrocarriles para responder a las necesidades de infraestructura, especialmente para la producción agrícola y forestal. En lo referente a la red portuaria, los principales interrogantes son si se va a desarrollar la explotación de mineral de hierro a gran escala, y si Uruguay llegará a acuerdos con algunos de sus socios del MERCOSUR para justificar la inversión en un puerto de aguas profundas. Además, se precisan inversiones para dragar los canales de acceso al puerto de Montevideo, el canal Martín García y los del Río de la Plata. Los fondos necesarios en los próximos 15 años se han estimado en unos 1 734 millones USD, de los cuales 920 millones tendrán que ser sufragados por el sector público (Olazábal, 2013a, 2013b). En cuanto a la infraestructura ferroviaria, a pesar de sus ventajas medioambientales y de seguridad, hasta ahora está poco desarrollada. Una inversión aproximada del 2% del PIB podría impulsar que los ferrocarriles se convirtieran en una alternativa más ecológica y rentable a las carreteras.

Según una encuesta de la OCDE a responsables políticos de infraestructura y transporte, el reto más importante en Uruguay es la coordinación de las políticas públicas, por delante de otros objetivos como la estabilidad, adaptabilidad, consideración de interés público y eficacia. Este resultado, también observado en otras economías de América Latina (Nieto-Parra, Olivera y Tibocha, 2013), puede afectar a la naturaleza y calidad de las políticas públicas de infraestructura. Aspectos esenciales del proceso de toma de decisiones, como evaluar los costos y beneficios de nuevas inversiones y crear instituciones reguladoras independientes, son la clave de su eficiencia (Sutherland et al., 2009). Si bien se han realizado esfuerzos para mejorar la coordinación e involucrar a los principales interesados en el sector del transporte, como bien ilustra el Instituto Nacional de Logística de Uruguay que reúne a actores públicos y privados para promover y desarrollar una mayor capacidad logística, se podría hacer aún más. Por ejemplo, un reto central es evitar la superposición de responsabilidades entre las partes que intervienen en el transporte aéreo, donde la coexistencia de la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA) y del Ministerio de Transporte no promueve necesariamente políticas de transporte aéreo eficaces.

Las concesiones y las asociaciones público-privadas (APP) pueden potenciar la competitividad de Uruguay. Dado que las necesidades de financiamiento mencionadas son

relativamente cuantiosas, la inversión privada desempeña un papel importante en la construcción y administración de servicios de infraestructura. En este sentido, una adecuada participación del sector privado puede limitar futuros costos fiscales y reducir gastos de logística. Se ha demostrado que los aspectos normativos (p. ej., precios máximos y licitaciones) e institucionales y políticos (p. ej., calidad de la administración, ciclos electorales y grado de independencia de los reguladores) son factores determinantes de estas renegociaciones en América Latina (Bitrán, Nieto-Parra y Robledo, 2013; Guasch, Laffont y Straub, 2008). Al igual que en otros países de la región, el porcentaje de los contratos renegociados en Uruguay se aproxima al 40% del número total de concesiones, según una encuesta a responsables políticos (Nieto-Parra, Olivera y Tibocha, 2013), lo que podría acabar elevando los costos y la incertidumbre. Si bien recientemente ha mejorado de forma notable la legislación sobre APP en consonancia con los principios de la OCDE (OCDE, 2007; OCDE, 2012b), aún caben reformas adicionales en el sistema actual en aras de reducir la posibilidad de futuras renegociaciones y promover una inversión eficaz en infraestructura (EIU, 2013).

Los Gobiernos han de hacer frente a tres exigencias ineluctables a la hora de constituir APP. En primer lugar, el sector público debe actuar como un agente fiscal prudente y garantizar que la colaboración público-privada sea asequible, ofrezca la mejor relación calidad-precio (véase más adelante) y que cualquier riesgo fiscal, como los pasivos contingentes, sea limitado. En segundo lugar, las necesidades de inversión en determinados sectores, tales como transporte, salud y educación, deben estudiarse con cautela y de forma comparativa para que los proyectos que se lleven a cabo sean los que generen mayores beneficios para la sociedad en su conjunto. Por último, teniendo en cuenta que los inversionistas privados buscarán obtener las mejores condiciones posibles, tratarán a menudo de limitar el riesgo asumido. Sin embargo, una insuficiente transferencia de riesgo al inversionista privado socava ante todo las bases de la colaboración público-privada, por lo que los Gobiernos deberán equilibrar los riesgos asumidos por el sector privado y los correspondientes al sector público a la luz de una evaluación realista del precio de los contratos en cuestión. Los principios de colaboración público-privada de la OCDE (recuadro 2.5) se desarrollaron para orientar a los Gobiernos sobre la forma de organizar su sistema de gobernanza pública, de manera que les permita actuar como agentes fiscales prudentes, establecer prioridades entre los proyectos y crear APP viables que atraigan a los actores del sector privado y se traduzcan en bienestar público, un factor importante para Uruguay.

La recomendación sobre los principios de las APP hace hincapié en tres aspectos centrales: i) un marco institucional idóneo y lo suficientemente amplio; ii) un enfoque basado en la relación calidad-precio, y iii) la integración de las APP en el proceso presupuestario ordinario. En primer lugar, resulta esencial disponer de autoridades competentes y bien reguladas con vistas a establecer un marco institucional claro, previsible y legítimo. Para la adecuada ejecución de los proyectos, no solo es necesario difundir amplia información sobre las APP, sino también coordinar la labor de agentes institucionales clave, como la autoridad presupuestaria central (generalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas) o el organismo superior de auditoría. La responsabilidad del proyecto recae en última instancia en la autoridad que constituye la APP, que está sujeta a la autorización, supervisión y asesoramiento de los demás agentes en las distintas etapas. En los países miembros de la OCDE, las competencias decisivas para garantizar la relación calidad-precio a menudo se concentran en una o más unidades

### Recuadro 2.5. Recomendación de la OCDE sobre los principios de gobernanza pública de las asociaciones público-privadas

#### **A. Establecer un marco institucional claro, previsible y legítimo con el apoyo de autoridades competentes dotadas de recursos suficientes**

1. Conseguir que los dirigentes políticos garanticen la difusión pública de los costos relativos, beneficios y riesgos de las asociaciones público-privadas y de la contratación convencional.
2. Mantener las funciones y responsabilidades institucionales clave.
3. Garantizar que todas las disposiciones significativas que afectan al funcionamiento de las asociaciones público-privadas sean claras y transparentes, y velar por su cumplimiento.

#### **B. Basar la selección de asociaciones público-privadas en la relación calidad-precio**

1. Jerarquizar todos los proyectos de inversión al más alto nivel político.
2. Examinar detenidamente qué método de inversión permite obtener una mejor relación calidad-precio.
3. Transferir los riesgos a quienes mejor los gestionen.
4. Procurar que las autoridades contratantes estén preparadas para la fase operativa de las asociaciones público-privadas.
5. Mantener la misma relación calidad-precio en la renegociación.
6. Garantizar que haya suficiente competencia en el mercado.

#### **C. Aplicar el proceso presupuestario de manera transparente para minimizar los riesgos fiscales y garantizar la integridad de la contratación pública**

1. En consonancia con la política fiscal gubernamental, la autoridad presupuestaria central debe verificar que el proyecto es asequible y la dotación global para la inversión puede soportarse.
2. El proyecto debe ser tratado con transparencia en el proceso presupuestario.
3. El Gobierno ha de evitar el despilfarro y la corrupción garantizando la integridad del proceso de contratación pública.

Fuente: OCDE (2012b), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD, París, [www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf).

de APP que se ponen a disposición de las correspondientes autoridades. Este aumento de capacidad no debe engendrar estructuras de poder paralelas para el Ministerio de Economía y Finanzas o de Infraestructura, sino mejorar las líneas de acción y rendición de cuentas establecidas. De hecho, no conviene que el financiamiento, el ámbito de aplicación y la evaluación de esas unidades especializadas de APP creen incentivos o frenos administrativos a las APP (OCDE, 2010b).

En segundo lugar, la relación calidad-precio debe primar sobre los métodos tradicionales de contratación pública a la hora de seleccionar las APP; por relación calidad-precio se entiende la combinación óptima de calidad, características y precio, calculada para toda la duración del proyecto. Para lograrlo, es indispensable poder clasificar, medir y asignar contractualmente el riesgo a la parte que mejor pueda gestionarlo, así como la capacidad de supervisar el contrato de APP mientras esté en vigor, y debe mantenerse la misma relación calidad-precio en la renegociación. Sin embargo, uno de los mayores



obstáculos en Uruguay, al igual que en otros países, es la falta de preparación del sector público en la fase operativa de los proyectos de APP, incluso durante las renegociaciones, por lo que es preciso construir la capacidad necesaria a nivel institucional para garantizar la relación calidad-precio. En tercer lugar, para limitar y gestionar los riesgos fiscales es indispensable contar con un proceso presupuestario transparente que muestre los compromisos y pasivos contingentes del Gobierno. A estos efectos, los poderes públicos encontrarán apoyo en una evaluación clara de la asequibilidad de los proyectos y en procesos de contratación caracterizados por su integridad.

Uruguay puede extraer enseñanzas útiles de la experiencia de la OCDE relativa a las APP. En este sentido, resultaría beneficioso adaptar al contexto uruguayo políticas favorables de países con larga trayectoria en este ámbito, como el Reino Unido y Francia. Las prácticas de la OCDE dejan entrever que los contratos de APP son los más adecuados para realizar proyectos con una demanda estable, escasa necesidad de flexibilidad en el uso de los activos y muy pocos cambios esperados en la tecnología aplicable (OCDE, 2012b). Independientemente del tipo de proyecto, la complejidad de las APP requiere una serie de capacidades gubernamentales, tanto en lo que se refiere a competencias, como a estructuras institucionales y marco legal. La mejor manera de obtener resultados satisfactorios es basar la elección en criterios de buen gobierno.

Por otra parte, en los últimos años se ha modificado el marco de la contratación pública para incluir requisitos que permitan a los Gobiernos de América Latina garantizar la sostenibilidad social y medioambiental del proceso. Aunque aún se encuentran en una etapa temprana de desarrollo, 13 de los 32 miembros de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) cuentan con regulaciones en vigor para garantizar la sostenibilidad de los proyectos aprobados, algo que no ocurre en Uruguay por el momento. De esos 13 países, 6 disponen de procesos para mejorar la sostenibilidad medioambiental en la regulación y los acuerdos de contratación pública, y Granada, Honduras, México y la República Dominicana incluyen variables medioambientales en los criterios utilizados para la evaluación. Además, en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua la evaluación medioambiental figura entre los criterios exigidos para aprobar un proyecto.

América Latina aún tropieza con escollos en la aplicación de criterios ambientales durante el proceso de contratación pública, entre los que destacan: la falta de conocimientos e información sobre contratación pública sostenible, la escasez de proveedores, la inexistencia de una legislación adecuada y el posible efecto de la regulación en los precios (OCDE, 2014).

### ***El desempeño medioambiental y energético es esencial para el desarrollo sostenible de Uruguay***

Uruguay se beneficia de extensos recursos naturales concentrados en tierra, río y mar. La superficie del país supera los 176 000 km<sup>2</sup>, de los cuales, en 2011, el 92% se utilizaba para actividades del sector primario como ganadería (70%), agricultura (13%) o silvicultura (7%); un 10% de la superficie está cubierta de bosques (naturales o plantados). Los recursos de agua dulce internos renovables ascendían a un total de 59 000 millones de metros cúbicos y solo un 6% se utilizaba con fines industriales o domésticos, frente a un 87% de uso agrícola. Dichos recursos también permiten el desarrollo de plantas de energía hidroeléctrica, dado que el 70% de la oferta de energía primaria producida en el país (solo el 42% del suministro total de energía primaria procede de Uruguay) es de esa clase. Uruguay tiene acceso por el sur al océano Atlántico occidental, con más de 660 kilómetros

de litoral, y dispone de 142 000 km<sup>2</sup> de mar territorial, lo que le permite obtener unas 150 000 toneladas métricas de pesca sostenible al año. El sector minero, por su parte, extrae principalmente minerales no metálicos y solo representaba el 0.12% de la superficie nacional (0.33% del PIB) en 2011, aunque se han observado signos de desarrollo desde entonces (véase el capítulo 4).

En cuanto a la energía, si bien el suministro total de energía primaria (STEP) aumentó más de un 43% entre 2000 y 2011 –de 3.09 a 4.43 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep)–, solo el 42% se produce en el país y el 95% de la importada procede del petróleo. El 70% del STEP obtenido en Uruguay corresponde a la energía hidráulica y el resto a formas de energía alternativas (solar, eólica, maremotriz, etc.) o biocombustibles y residuos. El consumo final total (CFT) de energía se reparte entre diferentes sectores: en 2011, el sector industrial fue el mayor consumidor del país (33% del CFT), seguido de los transportes (29%) y las viviendas (21%). Si bien las emisiones de CO<sub>2</sub> (medidas en toneladas de CO<sub>2</sub> per cápita) han ido en ascenso en los últimos años, incrementándose un 34% entre 2004 y 2011 (de 1.63 a 2.25 toneladas), siguen siendo mucho más bajas que en los países de la OCDE (9.9 toneladas per cápita) y ligeramente inferiores al promedio en América Latina (3.3 toneladas). Por el contrario, las emisiones de gases de efecto invernadero han seguido una tendencia descendente, reduciéndose a un promedio del 8% anual desde 2005 hasta situarse en una intensidad de emisión de 0.81 por USD de PIB (a PPA de 2005), aunque superan a las de las economías de la OCDE (0.35) o de América Latina (0.57). En lo que respecta a la calidad del aire, está relativamente limpio si se compara con el de las economías de América Latina: en 2009, las concentraciones medias de PM<sub>10</sub> en Montevideo (39) se situaban por debajo de las de otras capitales latinoamericanas, tales como Lima (78), México (52) o Santiago (71), pero superaban el nivel de capitales de la OCDE como Berlín (26), Bruselas (28), Helsinki (20) o Viena (25).

La dependencia de Uruguay de la energía hidroeléctrica ha expuesto al país a vulnerabilidades de abastecimiento, aunque ya se ha iniciado una diversificación. Hasta hace muy poco, la única alternativa para producir energía eléctrica eran los combustibles importados, por lo que los periodos de sequía tenían un impacto significativo en los costos de generación. Aunque generalmente UTE, la compañía de distribución estatal y principal empresa energética de Uruguay, no repercutía los mayores costos a los consumidores, se generaban costos fiscales significativos, como ocurrió en 2012 cuando las sequías engendraron un déficit cercano a un punto porcentual del PIB entre los ingresos y los costos de UTE.<sup>5</sup> La creación del Fondo de Estabilización Energética (FEE) en 2010 redujo los riesgos fiscales asociados a estas fluctuaciones del costo de generación. Además, en los últimos años se ha tratado de diversificar la matriz energética hacia otras fuentes de energía renovable, y el BROU ofrece líneas de crédito especiales para financiar inversiones en este ámbito (Robano, 2014). En 2012, las energías renovables representaban alrededor del 40% de la oferta energética total: la generación de biomasa supone en torno al 10% y la de energía eólica está atrayendo cuantiosas inversiones privadas. Por otra parte, la reciente adjudicación a GDF Suez de la construcción y explotación de una planta regasificadora en el puerto de Montevideo durante 20 años también contribuirá a reducir el costo de la electricidad y las emisiones. Se calcula que esta inversión ascenderá a unos 1 125 millones USD, el 2% del PIB en 2013. Por consiguiente, si se llevan a cabo las inversiones previstas, los beneficios a medio plazo para Uruguay serán el aumento constante del suministro de energía, la diversificación de sus fuentes y el incremento de las energías limpias renovables.

**Las actuales políticas de desarrollo productivo requieren una evaluación más minuciosa**

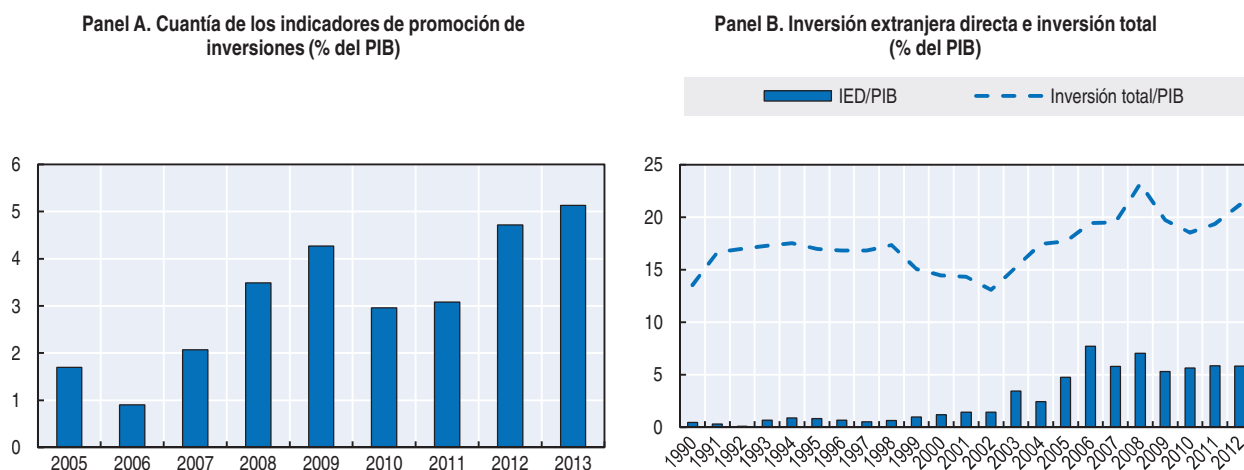
Los principales instrumentos políticos para impulsar el sector privado –además de algunos incentivos al comercio, como créditos a la exportación y devoluciones de impuestos antes de la exportación– se basan fundamentalmente en incentivos fiscales a la inversión, un régimen tributario especial para las zonas francas y varios subsidios sectoriales. Otros países de la región han puesto en marcha programas similares para potenciar la inversión (recuadro 2.6).

El Decreto 455/007 de 2007 introdujo cambios decisivos en la aplicación y administración de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones en vigor. En concreto, extendió los beneficios tributarios al ámbito de las pequeñas y medianas empresas y a sectores distintos del industrial, agrícola y ganadero, y permitió que inversiones financiadas con fondos externos pudiesen solicitar exoneraciones, además de eliminar algunas normas administrativas que incrementaban el costo de acceso. Se aprobó un nuevo conjunto de criterios de rendimiento para asignar beneficios fiscales: generación de empleo, descentralización, aumento de exportaciones, incremento del valor agregado, utilización de tecnologías limpias y gasto en I+D. La cuantía del beneficio y el plazo de exoneración se establecieron en función de esos criterios, hasta el 100% de exención del impuesto a la renta de sociedades durante un máximo de 25 años. Hay otros beneficios fiscales generosos, como la exoneración del impuesto sobre el patrimonio de las obras civiles por un periodo de ocho a diez años y de los activos fijos durante su vida útil, o las reducciones del IVA a determinados activos importados.


Aunque aún es difícil evaluar el impacto de estas medidas, no cabe duda de que tanto el nivel de inversión como el uso del instrumento general de promoción de inversiones aumentaron tras los cambios introducidos en 2007. Así, en el periodo 2005-07, los proyectos aprobados en el marco del régimen de promoción de inversiones supusieron entre el 0.9% y el 2.0% del PIB, mientras que en 2012 y 2013 esta cifra ascendió al 4.7% y el 5.1% respectivamente (gráfico 2.21). Según datos oficiales, entre 2005 y 2013, aproximadamente el 25% de la inversión privada total aprovechó estos beneficios. No resulta fácil determinar cuántas de esas inversiones se hubiesen realizado de todos modos, pero lo que sí es cierto es que el uso generalizado del instrumento de promoción suscita dudas: dado que las empresas lo han estado utilizando con mayor intensidad, se han incrementado los gastos tributarios en consecuencia. Si bien es cierto que, en promedio, los beneficios sociales superan a los costos, aún puede reducirse la pérdida de ingresos fiscales y centrar los instrumentos en proyectos de fuerte impacto (Gervaz, 2012); desde el punto de vista del impuesto a la renta de sociedades, las estimaciones de la administración tributaria sitúan las pérdidas en torno al 0.5% del PIB. Los cambios introducidos en 2012 resuelven en parte algunas de estas cuestiones, pero debe irse aún más lejos y volver a evaluar algunos criterios en función del estado de la economía; así, por ejemplo, la creación de empleo en situación de pleno empleo no será tan pertinente como el tipo de inversiones en I+D o de vínculos con los proveedores locales.

Otra característica relacionada con el mecanismo de promoción de inversiones, sobre todo en las zonas francas, es el considerable aumento de la inversión extranjera directa (IED) desde los primeros años del nuevo siglo (gráfico 2.21). En concreto, las dos grandes plantas de celulosa de UPM y, más recientemente, la de Montes del Plata concentran una parte significativa de estos flujos de IED. Ambas empresas operan bajo el régimen de zona franca, pero no queda claro si estos incentivos fueron necesarios para atraer esas

Gráfico 2.21. Evolución de los indicadores de promoción de inversiones



Fuente: MEF (2014), *Información Económica*, Ministerio de Economía y Finanzas, [www.mef.gub.uy/indicadores.php](http://www.mef.gub.uy/indicadores.php); COMAP (Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones) (2014), *Estadísticas del COMAP*, COMAP, [www.mef.gub.uy/comap\\_estadisticas.php](http://www.mef.gub.uy/comap_estadisticas.php); FMI (2014), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146539>

inversiones, dado que parte de la inversión en el sector forestal se había llevado a cabo varios años antes (con otro subsidio sectorial) y probablemente las fábricas se hubiesen instalado en ese periodo de todos modos en un marco de condiciones generales razonables y con exenciones de inversión de carácter general. En términos de gasto en concepto del impuesto a la renta de sociedades, las zonas francas representaron un gasto del 0.6% del PIB en 2012 y, en el caso de los impuestos sobre la propiedad, el gasto tributario asciende al 0.2% del PIB.

La legislación que crea y regula las zonas francas se emitió en 1987 con el objetivo de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar el empleo e incentivar la integración económica internacional de Uruguay, especialmente en el sector de los servicios. Este régimen formaba parte de un programa más general de liberalización del comercio y promoción de las exportaciones puesto en marcha a finales de los ochenta y principios de los noventa. Las zonas francas están reguladas y supervisadas por el Ministro de Finanzas y Economía. En lo que se refiere a exenciones fiscales y regulatorias, están exentas de todos los impuestos, incluso de aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, salvo del pago de las contribuciones a la seguridad social. Las empresas tienen que garantizar que al menos el 75% de sus empleados son uruguayos para tener derecho a las exenciones, y los monopolios de propiedad estatal en el sector de los servicios (como algunos elementos de las telecomunicaciones) no rigen en las zonas francas. Aunque no cabe duda de que las exenciones fiscales han tenido su importancia a la hora de atraer inversiones a las zonas francas, es probable que la estabilidad del régimen, que no ha sufrido ningún cambio significativo en 25 años, haya contribuido a reducir la incertidumbre de las inversiones. Otro factor de peso que sedujo a los inversionistas fue la posibilidad de invertir en infraestructura de comunicaciones específica a costos competitivos a principios de los años dos mil (Lalanne y Vaillant, 2014).

Dado que algunos de los instrumentos sectoriales (subsidios) han apoyado sectores en declive que no han logrado un firme cambio de tendencia en sus resultados, es imperativo revisar estos subsidios. En concreto, tanto el sector textil-vestimenta como la industria

### Recuadro 2.6. Labor de la OCDE en América Latina para promocionar las inversiones

El nexo entre inversión y desarrollo es un elemento fundamental en la labor de la OCDE. En efecto, para que la inversión internacional apoye el desarrollo sostenible se necesita un equilibrio que combine derechos y obligaciones y reconozca que han de compartirse los beneficios de la globalización de la inversión. La OCDE ha sido la principal fuente mundial de mejores prácticas e instrumentos de política de inversión internacional al promover los principios de apertura, transparencia y equidad recogidos en la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales. Hoy en día, la mayoría de los países aplica regímenes de inversión abiertos y reglamentados para atraer la inversión, y aumenta el interés por fomentar empresas responsables, incluso en los principales mercados emergentes.

Siete países de América Latina –Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú, así como Chile y México– han suscrito la declaración de la OCDE. Como países signatarios, se comprometen a tratar a los inversionistas extranjeros como si fuesen nacionales y a fomentar una conducta empresarial responsable con arreglo a las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales. A su vez, se benefician de garantías similares a las de los otros suscriptores, que se obligan a tratar de forma justa a los inversionistas de los demás países firmantes.

Dado que la inversión está estrechamente ligada a otros ámbitos de la política, como el comercial, fiscal, competencia y capacitación, por mencionar solo algunos, se requiere un enfoque integral y sistemático para mejorar sus condiciones. El marco de acción para la inversión (MAI) –definido en cooperación con múltiples economías en desarrollo y en transición tras el Consenso de Monterrey de la ONU sobre el financiamiento para el desarrollo– se ha aplicado en unos 30 países desde 2006 para evaluar políticas, identificar prioridades y poner en marcha las medidas necesarias. Actualmente está siendo revisado dentro de un proceso integrador.

A través de sus estudios *Investment Policy Review* (IPR) basados en el MAI, la OCDE analiza los progresos realizados en el desarrollo de un régimen de inversión abierto y transparente, así como los esfuerzos para reducir las restricciones a la inversión internacional. Los países suelen seleccionar áreas específicas en las que poder beneficiarse más del intercambio de conocimientos y de la interacción con la comunidad política de la OCDE. En aquellos que han emprendido análisis de las políticas de inversión, tanto en América Latina como en otras partes del mundo, los procesos basados en el MAI han reunido a una amplia gama de partes interesadas de todos los sectores gubernamentales y empresariales pertinentes. En este sentido, los estudios IPR han contribuido a una mayor coherencia de las políticas a nivel nacional, una condición esencial para aplicar con éxito las políticas de inversión. Por ejemplo, el IPR de Costa Rica recomienda hacer un mejor uso de las APP en los sectores del transporte y la electricidad, desarrollar experiencia en gestión y ofrecer mayores oportunidades a los inversionistas extranjeros para participar en proyectos de APP. Asimismo, anima a las autoridades a proseguir sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción en el sector público y la corrupción transnacional, según lo establecido en las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales, que son parte de la Declaración.

La OCDE también desempeña una labor activa en la región a través de la Iniciativa para la Inversión en América Latina y el Caribe, creada en 2010 con el cometido de incrementar la integración económica regional mediante el diálogo sobre políticas, la creación de capacidad y la aplicación del MAI. La última reunión de la Iniciativa tuvo lugar en Lima (Perú) en julio de 2014.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha colaborado estrechamente con la OCDE en estas actividades, entre otras, financiando los procesos del *Investment Policy Review* de Colombia (2011) y Costa Rica (2013), y apoyando generosamente la Iniciativa LAC.

Fuente: OCDE (2014), *Iniciativa para la Inversión en América Latina y el Caribe*, OCDE, París, [www.oecd.org/corporate/mne/iniciativaamericalatinayelcaribe-ocde.htm](http://www.oecd.org/corporate/mne/iniciativaamericalatinayelcaribe-ocde.htm).

automotriz han recibido un respaldo significativo en forma de subsidios sectoriales. Sin embargo, en el primer caso la producción siguió disminuyendo hasta situarse en octubre de 2013 en menos de la mitad de su nivel de 2007, año en que se aprobó el subsidio, y el empleo se redujo alrededor de un 44% en el mismo periodo, lo que parece indicar que se está produciendo el ajuste a pesar del respaldo recibido. Resultaría más eficaz utilizar otros instrumentos que fomentasen el desplazamiento de los empleados hacia otras actividades, sobre todo teniendo en cuenta el contexto favorable de un mercado laboral con una oferta muy reducida. En cuanto al sector del automóvil y autopartes, desde la creación del MERCOSUR a principios de los noventa ha recibido un apoyo especial equivalente al 10% del valor franco a bordo (FOB) de las exportaciones. Puede parecer una cantidad relativamente pequeña, pero si se tiene en cuenta que los bienes intermedios importados suponen alrededor del 80% del valor bruto de la producción en el ensamblado y aproximadamente el 60% en las autopartes, en realidad constituye un cuantioso subsidio en valor agregado, en algunos casos superior al total de la masa salarial del sector. No obstante, estos generosos incentivos no han conseguido que el sector se vuelva competitivo. Por otra parte, si bien el subsidio se creó inicialmente como una medida transitoria, más tarde se extendió con carácter indefinido (MEF, 2013).

### ***La compleja realidad de la ampliación del acceso al mercado internacional desde el interior del MERCOSUR***

Las zonas francas han contribuido de manera significativa a diversificar la canasta de exportaciones y a aportar valor agregado a la economía, pero Uruguay tiene dificultades para ampliar su acceso al mercado, a pesar de las medidas adoptadas para facilitar el comercio. En las dos últimas décadas, el país ha llevado a cabo un proceso de liberalización comercial a través de una apertura unilateral y de acuerdos bilaterales que han reducido gradualmente su sesgo anti-exportador inicial. En paralelo, se ha desarrollado la regulación de la inversión extranjera directa, lo que ha permitido un notable aumento de la llegada de capital externo; esta tendencia cobró impulso durante la última década, especialmente en los sectores orientados a la exportación. Con respecto a los acuerdos multilaterales, la Ronda de Uruguay (1994) condujo a un marco más adecuado tanto para los instrumentos de defensa comercial como para la armonización de la política comercial nacional, mientras que en el acceso al mercado no se produjeron mejoras significativas. La creación del MERCOSUR en 1991 supuso un hito para los acuerdos comerciales preferenciales. En un principio su efecto más destacado fue un mayor grado de competencia en las importaciones intrarregionales de bienes, pero se produjo al mismo tiempo un ajuste significativo en muchas industrias manufactureras que previamente habían gozado de proteccionismo comercial. Pese a que desde que se puso en marcha (1994), el acuerdo contemplaba un programa de convergencia de las políticas nacionales hacia una política comercial común del MERCOSUR, dos décadas después, ese nivel de convergencia sigue siendo bajo. De hecho, el balance hasta el momento puede resumirse al establecimiento de una zona de libre comercio y a una serie de armonizaciones de políticas, sin llegar a una auténtica unión aduanera.

Son varios los factores que han perturbado el desarrollo de una política comercial común en el MERCOSUR. En primer lugar, el libre comercio dentro de la zona es muy incierto debido a la proliferación de barreras no arancelarias al comercio (BNA), una práctica que obstaculiza un mayor nivel de comercio intrarregional. De ahí que la creación de una política comercial común también se haya visto dificultada por la falta de

armonización entre los distintos acuerdos comerciales bilaterales. Al igual que el resto de miembros del MERCOSUR, Uruguay está sujeto a compromisos comerciales con algunos países que son fruto tanto de un acuerdo de comercio bilateral previo como del desarrollado en el MERCOSUR. Esta duplicidad es particularmente manifiesta en el caso de los países andinos.

El lento avance del MERCOSUR en la obtención de acuerdos comerciales preferenciales comunes con terceros países ha llevado a los sucesivos Gobiernos uruguayos (Jorge Batlle, 2000-04; Tabaré Vázquez, 2005-09) a impulsar el programa de acuerdos comerciales bilaterales. Así, en 2002 se iniciaron negociaciones comerciales con Estados Unidos que finalmente desembocaron en un Tratado Bilateral de Inversión (TBI) en 2006, y un año más tarde en la promulgación de un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión (AMCI). Además, Uruguay firmó un TLC con México en 2004 encaminado a negociar y establecer compromisos efectivos para el intercambio de servicios y el comercio en otros ámbitos. Con Chile, inició en 2008 el proceso para reconocerle como “MERCOSUR plus”, que en la práctica equivale a un acuerdo comparable a un TLC estándar.

Si se tienen en cuenta las amplias cuestiones recogidas en los distintos acuerdos, Uruguay posee un programa comercial diversificado; sin embargo, el número de ACP es reducido. Además, cuando se comparan los acuerdos comerciales con el nivel de cumplimiento efectivo, el programa de comercio recíproco es limitado y menos intenso de lo que puede parecer sobre el papel. Uruguay es una economía pequeña que acrecienta su apertura combinando acuerdos recíprocos con un conjunto de políticas unilaterales que desempeñan un papel fundamental en su integración internacional; no obstante, su política comercial con respecto a los acuerdos comerciales preferenciales es difícil de gestionar. Por un lado, los acuerdos con Chile y México son bastante similares a los TLC con Estados Unidos y, además, Uruguay es país observador en la Alianza del Pacífico entre Colombia, México, Perú y Chile. Por otra parte, es miembro pleno del MERCOSUR y está sujeto a la postura proteccionista adoptada por Brasil, que bloquea las negociaciones con terceros fuera del MERCOSUR plus.

La existencia de varios acuerdos comerciales preferenciales vigentes en el ámbito internacional coloca a Uruguay en una situación difícil, ya que al acceder a los mercados a menudo se le aplica el arancel de nación más favorecida, mientras que sus competidores gozan de un arancel cero. En este sentido, concentrar todos los esfuerzos únicamente en aumentar el acceso al mercado podría tener escasos efectos. Dado que, en principio, formar parte del MERCOSUR refuerza el atractivo de Uruguay para otras regiones, el Gobierno debe continuar presionando a sus socios para que adopten un programa comercial más activo dentro del MERCOSUR y con terceros. Así, un posible acuerdo con la Unión Europea, cuyas negociaciones se reanudaron en 2010 y que al menos ahora cuenta con un mayor apoyo de Brasil, constituiría un paso importante, aunque sigue siendo muy incierto.

## Conclusiones

La actual expansión económica de Uruguay constituye la aceleración del crecimiento más larga e intensa de las últimas décadas. Tras sufrir una grave crisis económica y financiera en 2002, el país ha sido capaz de generar y mantener elevados índices de crecimiento, incluso durante la crisis financiera internacional. Parte de los obstáculos con los que tropieza Uruguay son los cuellos de botella creados por el intenso crecimiento y los cambios económicos estructurales. Si bien en muchos aspectos el país dispone de bases

bien asentadas para hacer frente a estas dificultades, como la solidez de sus instituciones políticas y públicas, varias cuestiones requerirán medidas rápidas, decididas e ininterrumpidas durante un largo periodo.

La principal amenaza para el proceso de crecimiento actual es la falta de capital humano y de competencias. La escasez de mano de obra ya está limitando la progresión en varios sectores de actividad, y las exportaciones se han vuelto más intensivas en competencias, sobre todo en el empleo de media y alta calificación. A corto plazo, las políticas deben tener por objetivo aumentar la oferta de competencias adecuadas mediante un uso más eficaz de los instrumentos existentes para formar a los desempleados y a las personas que están fuera del mercado laboral, y potenciar la adquisición de competencias en el propio puesto de trabajo. Además, conviene que el Gobierno, al menos temporalmente, elimine los porcentajes mínimos de contratación nacional exigidos para poder solicitar incentivos a la inversión (p. ej., a las empresas de las zonas francas) y facilite la inmigración. Otro de los grandes retos que se plantean es mejorar la cobertura y la calidad tanto de la enseñanza secundaria como de la formación profesional. Sin estas mejoras, será muy difícil aumentar el contenido de valor agregado y la competitividad de las nuevas actividades económicas en las que Uruguay ha mostrado recientemente excelentes resultados.

También se necesitan medidas políticas en otros ámbitos. En lo referente a políticas horizontales destacan dos áreas: el financiamiento a largo plazo y las inversiones en infraestructura. Si bien es cierto que muchas compañías no presentan actualmente restricciones de liquidez y financian inversiones con reservas por ganancias acumuladas, se requiere un mayor financiamiento de la iniciativa empresarial y de *start-ups* para que Uruguay pueda aprovechar interesantes oportunidades, por ejemplo en los servicios y la biogenética. En cuanto a la infraestructura, hay varios proyectos importantes en marcha que, en principio, permitirán resolver buena parte de las limitaciones actuales en un futuro próximo, aunque los retrasos u otros problemas en la ejecución podrían crear cuellos de botella.

Algunas políticas para fomentar la inversión y la innovación han resultado eficaces, pero tendrán que mejorarse y adaptarse a las nuevas necesidades. La creación de la ANII y muchos de los programas de esta para otorgar subsidios en el ámbito tanto de la ciencia y la tecnología como de la innovación han tenido bastante éxito, y otros programas e instituciones, sobre todo en el ámbito de las mejoras agrícolas y ganaderas, también han generado ganancias considerables. Sin embargo, algunos programas más tradicionales de política industrial han tendido a proteger sectores no competitivos en un momento en que los costos de ajuste hubiesen sido particularmente bajos. Iniciativas como FONDOS resultarían más eficaces si se adoptase un marco institucional diferente. Por otra parte, varios de los fondos destinados a conceder subsidios se encuentran actualmente dispersos en pequeños programas. Es probable que esta fragmentación esté mermando su eficacia, por lo que convendrá considerar la opción de concentrarlos en una sola institución dotada de mayor capacidad técnica y transparencia.

## Notas

1. Esta medida se calcula como la diferencia entre la ventaja comparativa revelada (VCR) de las exportaciones y la de las importaciones. Un valor positivo indica que el país es un exportador competitivo en un sector determinado, mientras que un valor negativo muestra la falta de competitividad; un valor cercano a cero implica especialización intrasectorial. El índice se



aproxima a cero en dos situaciones: en primer lugar, cuando la VCR tanto de las exportaciones como de las importaciones es baja, lo que significa la falta de especialización del sector; en segundo lugar, cuando ambos índices de VCR son superiores a cero en un valor similar, lo que revela que existe especialización intraindustrial.

2. Véase artículo de prensa en [www.elobservador.com.uy/noticia/263361/google-huyo-de-uruguay-por-falta-de-mano-de-obra-calificada/](http://www.elobservador.com.uy/noticia/263361/google-huyo-de-uruguay-por-falta-de-mano-de-obra-calificada/).
3. Basilea III, Pilar II “Gestión y supervisión del riesgo”: el buen gobierno y la gestión del riesgo en toda la institución; captación del riesgo de las exposiciones fuera de balance y de las actividades de titulización; gestión de las concentraciones de riesgo; incentivos a los bancos para gestionar mejor el riesgo y los rendimientos a largo plazo; prácticas de remuneración adecuadas; prácticas de valoración; pruebas de tensión; normas de contabilidad para instrumentos financieros; gobierno corporativo, y colegios de supervisores
4. Estas cifras se basan en el estudio de Cáceres y Farinasso (2013), que supone una tasa de crecimiento del PIB a largo plazo del 3.5% anual. No se incluye el posible costo de una carretera de acceso al puerto de La Paloma si sigue adelante el proyecto de mineral de hierro en Durazno y Florida y se construye el puerto de aguas profundas.
5. Con base en el informe mensual del MEF sobre las cuentas fiscales correspondientes a diciembre de 2012, disponible en [www.mef.gub.uy/comunicados/comunicados\\_fiscales.php](http://www.mef.gub.uy/comunicados/comunicados_fiscales.php).

## Bibliografía

- Arora, A. y A. Gambardella (2004), “The globalization of the software industry: Perspectives and opportunities for developed and developing countries”, *Documento de Trabajo del NBER*, N.º 10538, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- ASTI (2012), *ASTI database, Agricultural Science and Technology Indicators*, [www.asti.cgiar.org/data](http://www.asti.cgiar.org/data).
- Banco Mundial (2014), *Enterprise Surveys*, [www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org).
- Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>.
- Barro, R. y J.-W. Lee (2010), “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010”, *Documento de Trabajo del NBER*, N.º 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Estadísticas y Estudios*, BCU, [www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores](http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores).
- Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), “El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012”, documento de información, mimeo.
- Bervejillo, J., F. Mila y F. Bertamini (2011), “El crecimiento de la productividad agropecuaria 1980-2010”, *OPYPA 2011 Yearbook*, OPYPA-MGAP, Montevideo.
- BID/OIT (Banco Interamericano de Desarrollo/ Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Presentación de la Encuesta Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos en Uruguay*, [www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/encuesta-productividad-y-formacion-de-recursos-humanos-en-establecimientos-en-uruguay,7404.html](http://www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/encuesta-productividad-y-formacion-de-recursos-humanos-en-establecimientos-en-uruguay,7404.html).
- Bitrán, E., S. Nieto-Parra y J. Robledo (2013), “Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru”, *Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, N.º 317, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en>.
- Cáceres, L. y F. Fainasso (2013), “Infraestructura vial del Uruguay: 2015-2030”, [www.infraestructura.uruguay.org](http://www.infraestructura.uruguay.org) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- CAF (Confederación Andina de Fomento) (2013), *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*, CAF, Montevideo.
- Casacuberta, C. y N. Gandelman (2009), “Productivity, exit and crisis in Uruguayan manufacturing and service sectors”, documento sin publicar, [www3.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2010/iees03j3541010.pdf](http://www3.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2010/iees03j3541010.pdf) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- COMAP (Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones) (2014), *Estadísticas del COMAP*, COMAP, [www.mef.gub.uy/comap\\_estadisticas.php](http://www.mef.gub.uy/comap_estadisticas.php).

- CUTI (Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información) (2011), *Resultados de la encuesta anual de CUTI 2010*, CUTI, [www.cuti.org.uy/documentos/Encuesta\\_Anual\\_de\\_Cuti\\_Resultados\\_2010.pdf](http://www.cuti.org.uy/documentos/Encuesta_Anual_de_Cuti_Resultados_2010.pdf) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- Daude, C. (2013), "Understanding Solow residuals in Latin America", *Economía: Journal of the Latin American Economic Association*, Vol. 13, N.º 2, pp. 109-144.
- Daude, C. (2012), "Development Accounting: Lessons for Latin America", *Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, N.º 313, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k97f6ws6llp-en>.
- Daude, C. y E. Fernández-Arias (2010), "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean", *Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, N.º 290, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmh5gpqtdjc-en>.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2013), *Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2012 infrascopes*, Economist Intelligence Unit/Publicaciones ADB, Londres/Nueva York.
- Feenstra, R.C., R. Inklaar y M.P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table", [www.ggd.cnet/pwt](http://www.ggd.cnet/pwt).
- Ferreira, N. y M. Vaillant (2014), "Uruguay's trade policy and specialisation over two decades: A gradual and permanent path to trade openness", documento de información, mimeo.
- Ferreira, N. y M. Vaillant (2009), "Evolución del espacio de productos exportados: ¿está Uruguay en el lugar equivocado?", *Revista de economía*, Vol. 16, N.º 2, pp. 97-146.
- FMI (2014), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC.
- Gallup Organization (2013), *Gallup World Monitor* (base de datos).
- Gervaz, I. (2012), "Impacto de las recientes políticas de promoción de inversiones", Centro de Estudios Fiscales, Mención Premio CEF, Madrid.
- Guasch, J.L., J.J. Laffont y S. Straub (2008), "Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence for the water and transport sectors", *International Journal of Industrial Organisation*, Vol. 26, N.º 2, pp. 421-442.
- Hausmann, R. et al. (2011), *The Atlas of Economic Complexity*, Puritan Press, Cambridge, MA.
- Hausmann, R. y C. Hidalgo (2011), "The network structure of economic output", *Journal of Economic Growth*, Vol. 16, pp. 309-342.
- INE (2014), *Información Estadística*, Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/](http://www.ine.gub.uy/).
- Kaldewei, C. y J. Weller (2013), *Empleo, crecimiento sostenible e igualdad*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Lalanne, A. y M. Vaillant (2014), "Un caso de transformación productiva y comercial: Zonas francas en Uruguay", documento de información, mimeo.
- Lall, S. (2000), "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports 1985-98", *Oxford development studies*, Vol. 28, N.º 3, pp. 337-369.
- Lanzilotta, B y F. Lorenzo (2009), "Precio de la tierra en Uruguay", *Documentos de Trabajo*, N.º 02/09, cinve, Montevideo.
- Llambí, C. y M. Perera (2014), "Análisis de la incidencia del mercado de trabajo en la evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay y en la última década", documento de información, París.
- Lustig, N., L.F. López-Calva y E. Ortiz-Juárez (2013), "Deconstructing the decline in inequality in Latin America", *Documento de Investigaciones Políticas*, N.º 6552, Banco Mundial, Washington DC.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2014), *Información Económica*, Ministerio de Economía y Finanzas, [www.mef.gub.uy/indicadores.php](http://www.mef.gub.uy/indicadores.php).
- MEF (2013), "Incentivos productivos, competitividad y cambio estructural", presentación del ministro Fernando Lorenzo, 19 de noviembre de 2013, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE), [www.mef.gub.uy/noticias/noticia\\_20131206.php](http://www.mef.gub.uy/noticias/noticia_20131206.php) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- Nieto-Parra, S., M. Olivera y A. Tibocho (2013), "The Politics of Transport Infrastructure Policies in Colombia", *Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, N.º 316, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3xqh1hf-en>.

- OCDE (2014), *Iniciativa para la Inversión en América Latina y el Caribe*, OCDE, París, [www.oecd.org/corporate/mne/iniciativaamericalatinayelcaribe-ocde.htm](http://www.oecd.org/corporate/mne/iniciativaamericalatinayelcaribe-ocde.htm).
- OCDE (2013), *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-en).
- OCDE (2012a), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012, Comparative performance of national science and innovation systems database*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-en).
- OCDE (2012b), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD, París, [www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf).
- OCDE (2010a), *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2010-en>.
- OCDE (2010b), *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-en>.
- OCDE (2007), *OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034105-en>.
- OCDE/CEPAL (2012), *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-en>.
- OCDE/CEPAL/CAF (2013), *Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-en>.
- Olazábal, A.G. (2013a), “Diagnóstico del sistema portuario: Resumen ejecutivo”, [www.infraestructurauruguay.org](http://www.infraestructurauruguay.org) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- Olazábal, A.G. (2013b), “Segunda parte: Propuesta para el sistema portuario”, [www.infraestructurauruguay.org](http://www.infraestructurauruguay.org) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- ONUUDI (2013), *Industrial Statistics (base de datos)*, INDSTAT4, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- Paolino, C., M. Mondelli y L. Pittaluga (2014), “Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas”, documento de información, mimeo.
- RICYT (2014), *Indicadores RICYT*, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, [www.rieyt.org/indicadores](http://www.rieyt.org/indicadores).
- Robano, V. (2014), “The role of public financial institutions in fostering SME’s access to finance”, documento CFE/SME(2013)8, OCDE, París.
- Rodríguez, A., L.E. Meza y F. Cerecera (2013), “Investigación científica en agricultura y cambio climático en América Latina y el Caribe”, documento presentado en el IV Seminario Regional de Agricultura y Cambio Climático ONU/CEPAL-FAO, 11-13 de noviembre de 2013, Santiago, Chile.
- Rodríguez, F. y D. Ortega (2006), “Are capital shares higher in poor countries? Evidence from industrial surveys”, *Documentos de Trabajo de Wesleyan Economics*, 2006-023, Universidad de Wesleyan, Middletown, CT.
- Rudolph, H.P. (2010), “State financial institutions: Can they be relied on to kick-start lending?” *Crisis Response*, Nota 12, Banco Mundial, Washington DC.
- Snoeck, M. y L. Pittaluga (2012), “Software discovery in Uruguay: Public-private solutions to co-ordination failures”, en C. Sabel et al. (eds.), *Export pioneers in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Sutherland, D. et al. (2009), “Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, N.º 686, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/225678178357>.
- Terra, M.I. et al. (2009), “¿Cuál es la importancia real del sector agropecuario sobre la economía uruguaya?”, *Carta de Acuerdo Red Mercosur-FAO*, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- The Conference Board (2014), *Total Economy Database*, [www.conference-board.org/data/economydatabase](http://www.conference-board.org/data/economydatabase) (consultado en enero de 2014).
- Thorne, J. (2011), “A framework for successful development banks”, *Serie Documentos de Trabajo*, N.º 25, División de Planificación del Desarrollo, Banco de Desarrollo de África Meridional.

- UDELAR (2013), *Censo de estudiantes universitarios de grado*, [www.udelar.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/34667/refererPageId/12](http://www.udelar.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/34667/refererPageId/12) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- URUGUAY XXI (2014), *Informe de comercio exterior de Uruguay – Año 2013*, Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones, Montevideo.
- USTPO (2013), *Patents By Country, State, and Year*, United States Patent and Trademark Office, [www.uspto.gov](http://www.uspto.gov).
- Vollrath, T.L. (1991), “A theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage”, *Review of World Economics*, Vol. 127, N.º 2, pp. 265-280.

## Capítulo 3

# Desigualdades en Uruguay

*El crecimiento económico y las recientes reformas han reducido la pobreza y la desigualdad en Uruguay, superando los efectos de las últimas crisis económicas. Pese a esas mejoras, subsisten acentuadas desigualdades en varias áreas. La desigualdad antes de ingresos, una de las más reducidas de América Latina, es persistente y exige que las políticas destinadas a los grupos desfavorecidos se centren más eficazmente en ellos. En términos generales, la calidad de la educación y el acceso no han arrojado los resultados debidos en los últimos años; la disparidad de acceso a la educación y de calidad educativa supone un desafío fundamental, especialmente en secundaria. Por otra parte, aunque el mercado laboral ha tenido un buen comportamiento, el desempleo sigue siendo un problema entre los jóvenes. Por otra parte, se han acortado las diferencias salariales en función del nivel educativo debido a una recomposición del ingreso de los hogares. Por último, en término de gastos, el incremento del ingreso per cápita y de la clase media conllevará una mayor demanda de transferencias sociales y mayor gasto médico.*

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

**D**urante el último decenio, Uruguay ha logrado reducir considerablemente los índices de pobreza y la desigualdad de ingresos. Aunque este último aspecto sigue suponiendo un desafío para la mayoría de los países latinoamericanos, unas condiciones externas favorables, la mejora de los logros educativos y la adopción de un nuevo conjunto de medidas sociales han resultado eficaces para recortar la brecha de ingresos en toda la región, inclusive en Uruguay (López-Calva y Lustig, 2010). Históricamente, se ha considerado a Uruguay como una de las democracias más igualitarias y estables del continente, con un reducido grado de desigualdad de ingresos y un sistema redistributivo eficaz. Con todo, si bien las disparidades económicas son menores en Uruguay que en otros países de la región, persisten otras formas de desigualdad por razones de edad, sexo o ubicación geográfica.

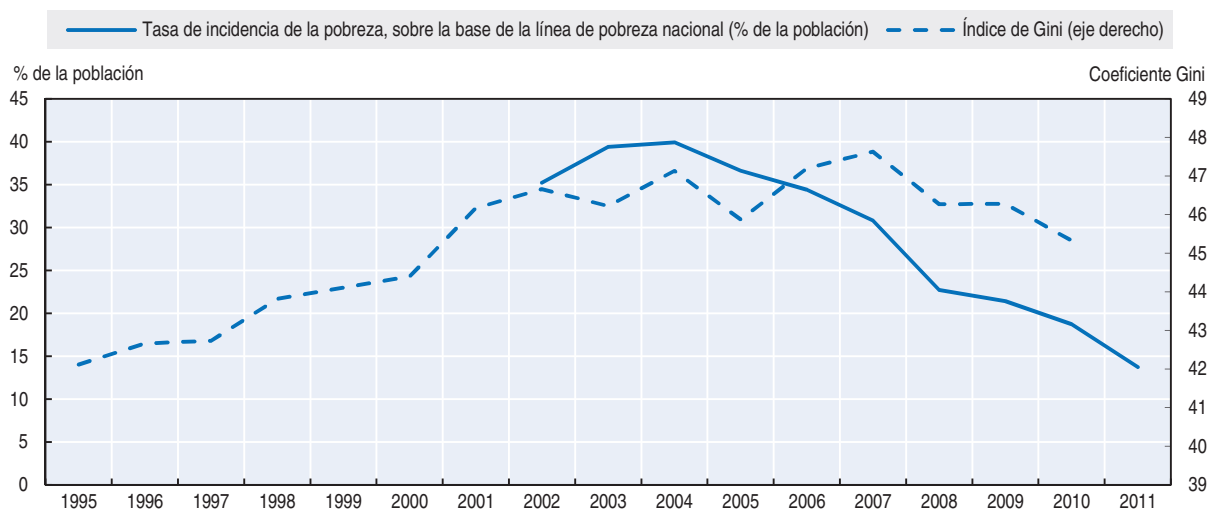
Este capítulo ofrece un panorama general de las disparidades existentes en Uruguay en cinco dimensiones principales. En la primera parte, se describe la evolución de la desigualdad y las medidas de lucha contra la pobreza. La segunda parte presentará una perspectiva de la desigualdad en el mercado laboral, mientras la tercera analizará los diversos modelos de desigualdad de los sistemas educativos en cuanto a cobertura, rendimiento y equidad. La cuarta parte se dedicará a valorar las principales políticas del gobierno uruguayo para combatir las diversas formas de desigualdad, considerando especialmente los instrumentos y programas empleados. Por último, la quinta parte examinará el vínculo entre política fiscal y desigualdad, desde la perspectiva del ingreso y del gasto.

### **Las tendencias de la pobreza y la desigualdad han mejorado notablemente en Uruguay**

Las tendencias de la pobreza y la desigualdad han registrado notables mejoras en los últimos años. Aunque la desigualdad creció ininterrumpidamente hasta principios de la década de 2000, empezó a reducirse a partir de 2007 y, desde ese momento hasta 2011, experimentó un descenso de 7 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini (gráfico 3.1). El rápido crecimiento económico del último decenio ha inducido una corrección de la redistribución de la renta y de la pobreza (medida por el coeficiente de Gini, la proporción de los ingresos u otros indicadores), y el segmento de la población por debajo de la línea nacional de pobreza ha disminuido del 40% a menos del 15% en ese periodo (gráfico 3.1). La incidencia de la pobreza puede venir motivada por los efectos del crecimiento o por aquellos de la distribución; este último componente explica el incremento de este fenómeno de 1995 a 2000, mientras cabe atribuir al crecimiento el incremento de la pobreza en el periodo comprendido entre 2000 y 2005, así como su posterior reducción tras 2005 (Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2011).


La desigualdad de ingresos en Uruguay, pese a ser alta en relación con el estándar de la OCDE, es una de las más reducidas de América Latina (gráfico 3.2). El nivel actual indica, en parte, una reversión media a los valores de pobreza y desigualdad anteriores a la crisis.

Gráfico 3.1. Evolución del índice de recuento de la pobreza y del coeficiente de Gini en Uruguay, 1995-2011



Nota: La línea nacional de pobreza se basa en el consumo mínimo en ciudades de más de 5 000 habitantes. El coeficiente de Gini evalúa en qué medida la distribución del ingreso o del gasto en consumo de los particulares o los hogares de una economía dada se desvía de una distribución perfectamente igualitaria; un resultado de 0 por este coeficiente representa la igualdad perfecta y un resultado de 100 implica una desigualdad perfecta.

Fuente: INE (2012), *Uruguay en Cifras 2012*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf); Banco Mundial (2014), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org> (estimación de la pobreza por el método del ingreso, 2011).

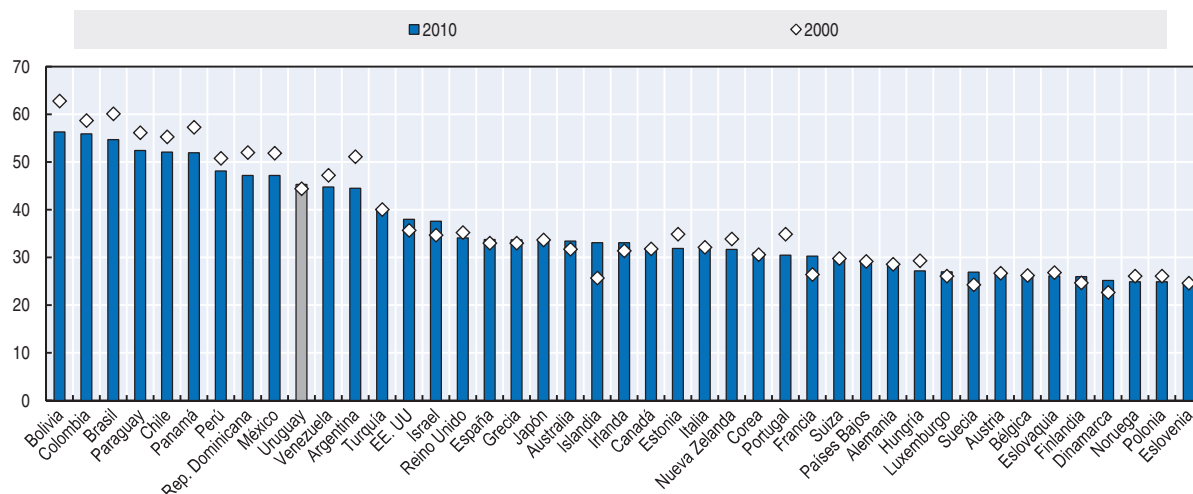
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146540>

Los índices de recuento de la pobreza y de la pobreza extrema parecen indicar que, a pesar de la mejora, sigue existiendo una gran proporción de las personas muy vulnerables que se encuentran por debajo de la línea nacional de pobreza. Otras mediciones de la pobreza, como el coeficiente de la brecha de pobreza,<sup>1</sup> que proporciona una medición normalizada con respecto a la línea de pobreza, plasma una evolución similar en Uruguay; las estimaciones individuales del coeficiente (y los diversos grados de predominancia), que emplean la línea de pobreza de 4 USD para Uruguay, muestran que la brecha de pobreza que se abrió en la crisis de 2002 tuvo efectos persistentes sobre la desigualdad de ingresos, que declinaron considerablemente después de 2006.

La reciente atenuación de la desigualdad de ingresos se ha atribuido a varios factores, entre los que cabe destacar las intervenciones gubernamentales dirigidas a tal efecto, la creación de varios programas sociales (PANES, Plan de Equidad), la introducción de un sistema de tributación de la renta, la reforma del sistema nacional de salud, la reinstauración de mecanismos centralizados de fijación de los salarios y un significativo incremento salarial. Además, la participación de los ingresos laborales en la renta de los hogares pasó del 57% al 60% entre 2007 y 2012 (Llambí y Perera, 2014) al tiempo que aumentó igualmente la proporción de las transferencias públicas contributivas y no contributivas. Otros elementos, como la reducción de la prima salarial entre trabajadores calificados y no calificados, podrían contribuir también a explicar este fenómeno.


Si bien el efecto del crecimiento económico sobre la redistribución ha sido significativo, su repercusión en los diversos grupos de ingresos ha sido desigual. La evolución de la participación de los ingresos laborales constituye un indicador de la relación ingresos-crecimiento por quintil de distribución del ingreso y permite comparar el

Gráfico 3.2. **Comparativa internacional de la desigualdad de ingresos**  
Coeficiente Gini para Uruguay frente al de la OCDE y ALC



Nota: El coeficiente de Gini evalúa en qué medida la distribución del ingreso o del gasto en consumo de los particulares o los hogares de una economía dada se desvía de una distribución perfectamente igualitaria; un resultado de 0 por este coeficiente representa la igualdad perfecta y un resultado de 100 implica una desigualdad perfecta.

Fuente: Banco Mundial (2014), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; CEDLAS y Banco Mundial (2014), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>; OCDE (2013g), *OECD National Accounts Statistics* (base de datos), OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en>.

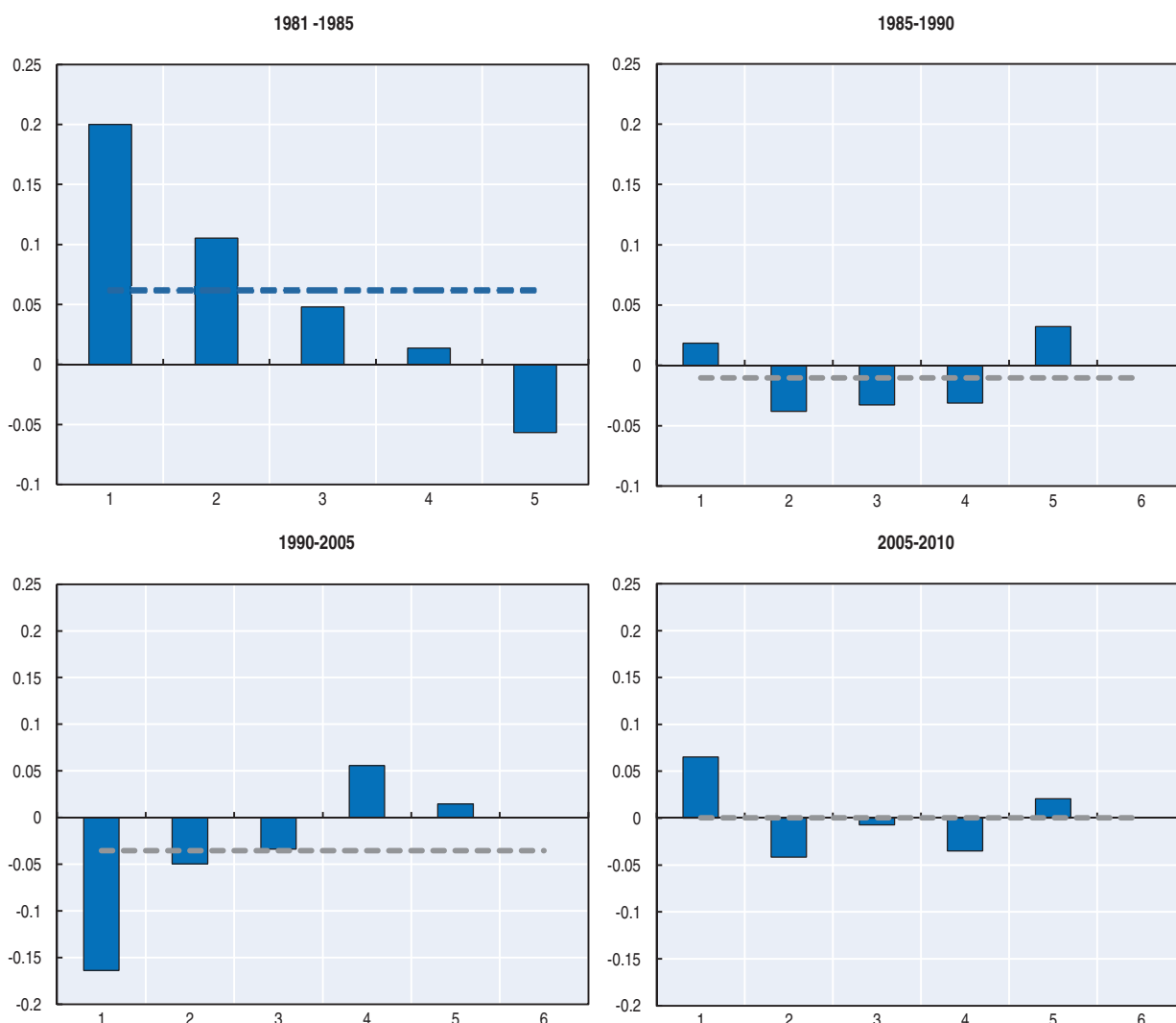
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146557>

crecimiento en los segmentos más pobres de la población con el registrado en los estratos más ricos o con el ingreso promedio procedente del trabajo. En este sentido, pueden identificarse cuatro episodios principales de incidencia del crecimiento. El periodo 1981-85 fue más favorable para los hogares de ingresos bajos y medios, mientras que los hogares con ingresos elevados experimentaron una caída en la participación de sus ingresos (gráfico 3.3). Por el contrario, el periodo 1990-2005 se caracterizó por un aumento considerablemente menor de los ingresos de los hogares situados en la parte inferior de la escala de distribución y, por consiguiente, por un incremento de la desigualdad de ingresos; la crisis económica, particularmente dura de 2000 a 2005, indujo una reducción de los ingresos medios de los hogares del 6.7% (Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2011). Tras 2005, al igual que en la segunda mitad de los años 1980, el aumento del ingreso se concentró en los hogares más pobres, junto con un acrecentamiento menor del ingreso en el quintil superior. La reciente evolución de los ingresos de los hogares, como se verá más adelante en este capítulo, responde a una combinación de efectos de varios factores, desde la realización de mayores transferencias a los hogares más pobres a una menor dispersión salarial.

Pese al positivo efecto distributivo de las políticas de los últimos años en Uruguay, aún quedan áreas que el programa de políticas públicas podría mejorar para combatir la desigualdad. Independientemente del declive de la desigualdad post-fiscal (Bucheli et al., 2013), que pone de relieve la eficacia de los mecanismos redistributivos, la desigualdad del ingreso de mercado, y las disparidades *ex ante*, continúan siendo altas. En Uruguay, el 14.1% de la renta antes de impuestos está en manos del 1% más rico de la población, un porcentaje bastante por encima del 9.4% de la OCDE (gráfico 3.4). Además, la parte en manos de ese 1% más rico de la población creció ligeramente en el periodo 2009-11, lo que



Gráfico 3.3. Aumento de la participación de los ingresos laborales por quintil, 1981-2010



Nota: La línea punteada gris representa el aumento promedio de los ingresos laborales por período.

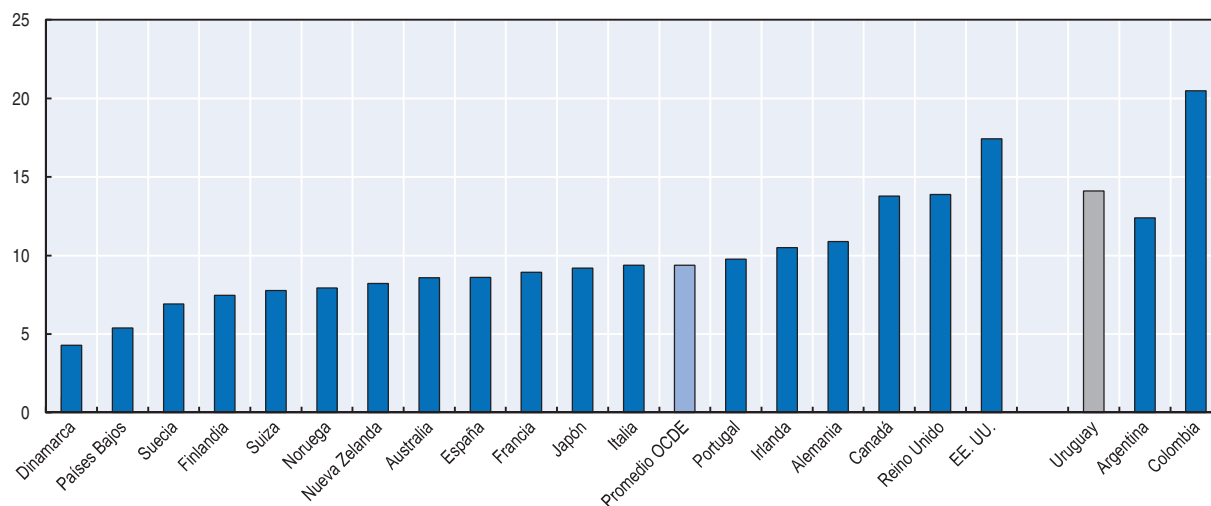
Fuente: Amarante, V., M. Colafranceschi y A. Vigorito (2011), "Uruguay's income inequality and political regimes during 1981-2010", Documento de Trabajo del WIDER, N.º 2011/94, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU/WIDER), Helsinki.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146565>

no se ha visto compensado por un mayor efecto redistributivo del sistema tributario, ya que la incidencia redistributiva de los impuestos directos ha permanecido constante desde 2009-11 (Burdín, Esponda y Vigorito, 2014); esto puede deberse, como se argumenta en este capítulo, a cierta regresividad del impuesto a las rentas del capital.


Es importante tener en cuenta la desigualdad de ingresos *ex ante* antes de pasar a considerar otras formas de discriminación, ya sea en el acceso a la educación, la salud o el mercado laboral. Como se analizará en este capítulo, las recientes políticas sociales han pretendido dirigir el gasto social a los grupos más desfavorecidos. En este sentido, las políticas educativas pueden servir de ejemplo, ya que la población uruguaya más vulnerable sigue concentrándose entre los niños y los jóvenes (Banco Mundial, 2010). Las políticas actuales tienden a reducir la repetición de curso y el abandono escolar, así como

Gráfico 3.4. **Proporción de los ingresos antes de impuestos del 1% más rico de la población**  
2010 o último año disponible



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de los 18 países mostrados en el gráfico. Todas las estimaciones son de 1990 salvo para Colombia (1993), Suiza (1991) y Alemania (1992). Las estimaciones excluyen las ganancias de capital en el caso de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Japón, Suecia y Suiza; para Portugal, las estimaciones excluyen la mayor parte de las ganancias de capital; en el caso de Italia, las estimaciones excluyen la mayor parte de las ganancias de capital así como varios componentes de las rentas del capital (como los intereses).

Fuente: Burdín, G., F. Esponda y A. Vigorito (2014). "Desigualdad y altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2010", documento de información, mimeo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146573>

a promover la inversión en capital humano mediante transferencias condicionales de dinero en efectivo, y se han tornado más adecuadas al aportar igualdad de oportunidades y no centrarse solo en la igualdad *ex post*. Más adelante en este capítulo, se discutirán las políticas sociales en Uruguay y a su efecto en la desigualdad.

### **La clase media se ha consolidado en los últimos años**

Cuando se analizan la distribución y las trayectorias del ingreso entre los diversos grupos de ingresos de la región, el fenómeno que destaca es la consolidación de la clase media. Cerca del 40% de los hogares latinoamericanos subió de clase socioeconómica entre 1995 y 2010 (Banco Mundial, 2012). Los hogares de ingresos medios tienen menos probabilidades de caer en la pobreza y son menos vulnerables. Asimismo reflejan otras importantes dimensiones, tales como la movilidad social e intergeneracional, una visión de los valores y las creencias, y la participación en los sistemas tributarios y de seguridad social. Tanto en mediciones relativas como absolutas, la envergadura de la clase media de Uruguay es amplia comparada con los estándares latinoamericanos: en términos absolutos, el 56% de la población uruguaya pertenece a la clase media. Los hogares de clase media cuentan con mayores posibilidades de consumo y de hecho sostienen en gran medida el consumo nacional (el gasto en consumo de los hogares y las instituciones privadas sin fin de lucro en 2011 alcanzó el 68% del PIB). Aunque la ampliación del tamaño de la clase media es menos impresionante que en otros países latinoamericanos, sigue siendo significativa. La repartición por clases y el perfil demográfico particulares de Uruguay, más cercanos a las economías de la OCDE que a las latinoamericanas, son factores claves que cabe considerar a la hora de aplicar políticas dirigidas contra la desigualdad.

La distribución del ingreso en Uruguay repercute en la eficacia de las políticas con un objetivo acotado. Las estimaciones sobre la contribución del aumento del ingreso y de las políticas redistributivas a las proporciones de población en cada clase muestran pautas diferentes en Uruguay que en otros países de la región (gráfico 3.5). Si en promedio tanto el crecimiento como las políticas redistributivas contribuyeron a reducir la pobreza de los hogares más desfavorecidos en América Latina (el 34% del impacto es atribuible a las políticas y el 66% al aumento del ingreso per cápita), el escenario en Uruguay muestra un efecto positivo para las personas pobres y vulnerables (mayormente mediante la redistribución), pero un efecto negativo para la clase media (en su mayor parte por el mismo cauce). Resulta interesante señalar que el efecto de las políticas redistributivas en los grupos de ingresos más bajos (de 0 a 4 USD) es limitado. La movilidad social de otros países de la región, con una disminución de las personas pobres y un aumento de la población vulnerable y de la clase media, no se observa en Uruguay. La baja incidencia de las políticas distributivas podría explicarse por el hecho de que la clase media uruguaya es ya de gran envergadura al contrario que en otros países latinoamericanos.<sup>2</sup>

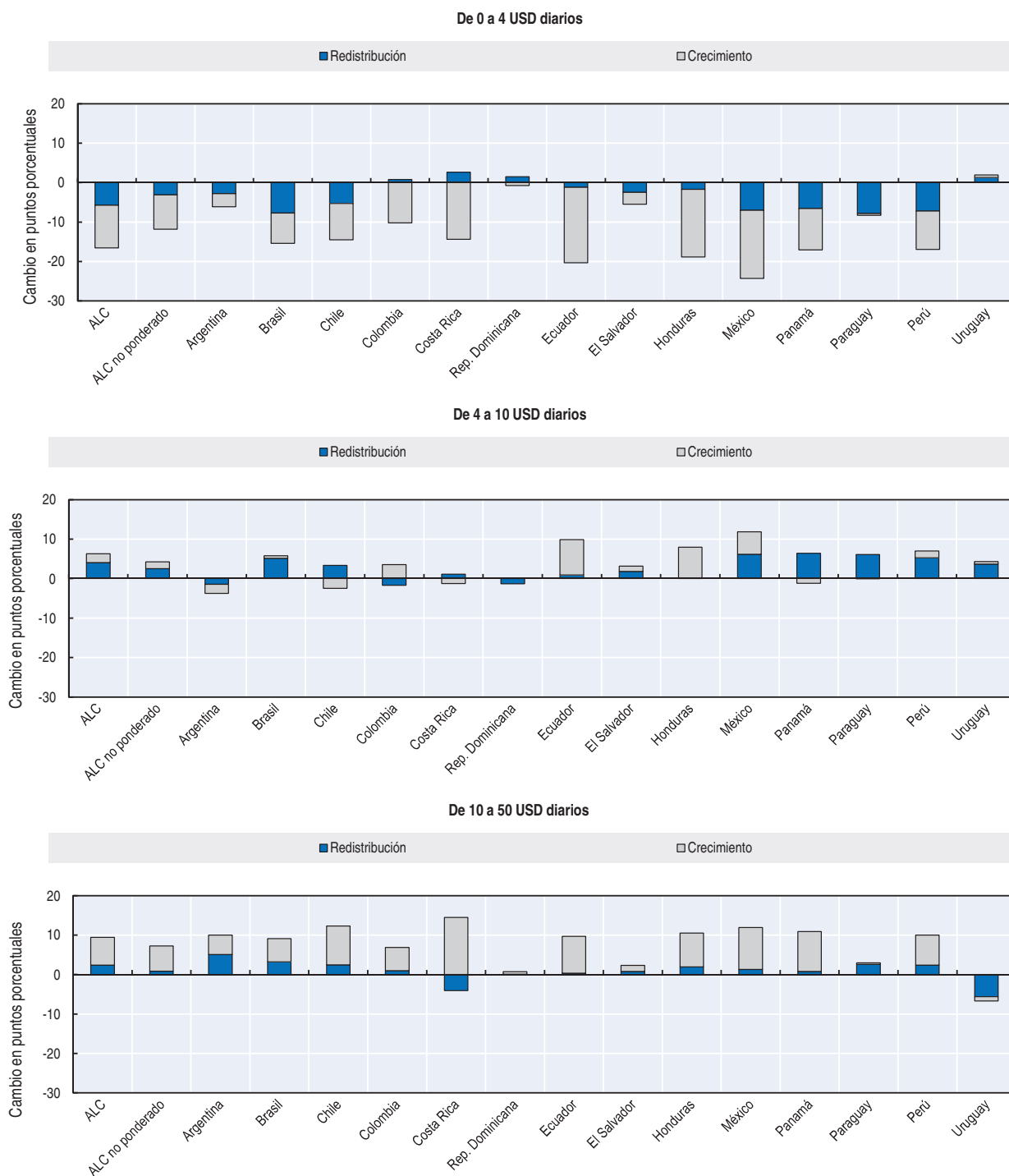
### ***Las disparidades por zonas geográficas siguen siendo significativas en Uruguay***

Las disparidades de ingresos son más pronunciadas en Montevideo que en otros departamentos, aunque presentan una evolución similar, ya que tanto en las áreas rurales como en la capital se observa un modelo decreciente de la desigualdad de ingresos, con un diferencial persistente de 4 puntos en el coeficiente de Gini entre 2006 y 2012 (gráfico 3.6). Tradicionalmente, las disparidades según la zona geográfica han constituido la segunda fuente más importante de participación en la desigualdad total del ingreso después de los logros educativos (Alves et al., 2012). El diferencial salarial entre las zonas rurales y urbanas continúa siendo significativo y se ha explicado por diferencias en la distribución de características de los trabajadores o en la distribución de retornos (Bérgolo y Carvajal, 2010). Con una población de 1.3 millones de habitantes (1.9 millones incluida el área metropolitana), Montevideo acapara el núcleo del sector secundario y del sector terciario del país, lo que exacerba las diferencias de ingresos laborales determinadas por los logros educativos o las habilidades.

Se han aplicado programas territoriales para abordar las disparidades entre Montevideo y el interior. Por ejemplo, a través de un acuerdo de colaboración entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Unión Europea, el gobierno lanzó el programa “Uruguay Integra” en 2007. Este programa, diseñado para consolidar las políticas de descentralización y contribuir a la cohesión social y territorial, pretende fortalecer las zonas rurales mediante políticas de empleo productivas y una mayor autonomía de los gobiernos locales. La primera fase del programa (2007-12) promovió las zonas rurales mediante diversos instrumentos, tales como la mejora de los sistemas de información para la toma de decisiones, la formación técnica de funcionarios y planes nacionales para ámbitos clave como el turismo rural. La segunda fase del programa, actualmente en curso de ejecución (2013-15), se centra en la integración de los jóvenes (deporte, cultura y espacios recreativos) para garantizar un mejor acceso a la atención médica y a la formación profesional a aquellos que viven en localidades remotas.

La implementación de políticas territoriales destinadas a reducir las disparidades sociales y económicas es común en numerosos países de la OCDE. Algunos de esas políticas, instauradas en la década de 1950, combaten las disparidades territoriales mediante la distribución de la riqueza e inversiones públicas a gran escala en las zonas con

Gráfico 3.5. **Descomposición del incremento de clases por el aumento y la redistribución del ingreso**



Fuente: Banco Mundial (2012), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Banco Mundial, Washington DC, con base en CEDLAS y Banco Mundial (2014), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.


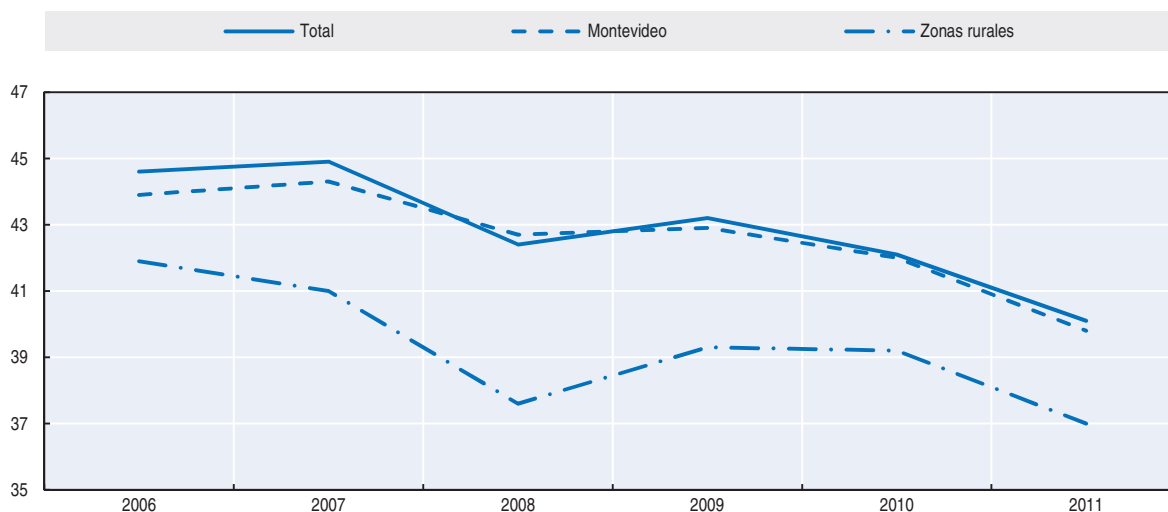
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146589>

Gráfico 3.6. **Coefficiente de Gini por zonas: Montevideo y zonas rurales**

Fuente: CEDLAS y Banco Mundial (2014), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.

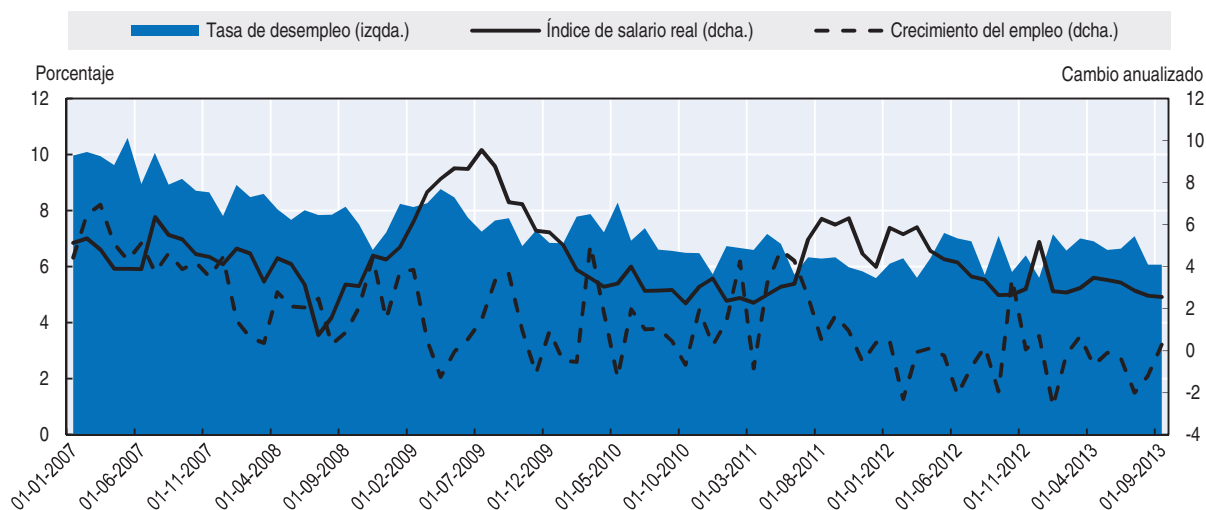
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146592>

carencias. En los años 1970, a tenor de la concentración geográfica del desempleo, varios programas comenzaron a incluir medidas de empleo. Más recientemente, habida cuenta de la persistencia de las disparidades de ingreso y de empleo en algunas zonas, las políticas territoriales se han orientado a mejorar la competitividad regional y a impulsar en última instancia el crecimiento nacional. Con todo, las políticas territoriales de los diferentes países de la OCDE son muy heterogéneas: algunos países, como Alemania e Italia, suelen integrarlas en la estrategia nacional de desarrollo; otros, como Hungría y la República Checa, han decidido centrarse en políticas nacionales de crecimiento; y otros, como Finlandia y Japón, las focalizan en las zonas de escaso desarrollo. Una mejor noción de la forma en que están aplicándose actualmente ese tipo de políticas en Uruguay puede aportar orientación sobre el mejor modelo de desarrollo territorial.

### Las perspectivas para el mercado laboral han sido buenas, con puestos de trabajo de calidad en el sector formal

Los resultados recientes del mercado laboral uruguayo han sido positivos. El país disfruta de una de las tasas de desempleo más bajas de América Latina (el 6.8% durante los últimos cinco años) y, aunque el salario real medio sufrió un estancamiento tras la crisis de 2002, se recuperó claramente hasta lograr alcanzar los niveles anteriores a la crisis en 2011. La demanda de trabajo se ha ampliado como resultado del fuerte crecimiento económico, aunque el aumento del empleo se ha ralentizado ligeramente desde 2011 (gráfico 3.7). El incremento medio del 2.6% que registró el empleo entre 2007 y 2009 cayó hasta el 0.54% durante el periodo 2010-13; en ese mismo periodo, el índice medio de crecimiento del salario real pasó del 5.2% al 3.7%. Entre las recientes transformaciones del mercado laboral, cabe destacar una mayor actividad en los sectores con altos requisitos de personal (por ejemplo, construcción), la reinstauración de los consejos de salarios y la política de aumento del salario mínimo nacional (Domínguez, Rego y Regueira, 2013). Pese a todo, los resultados de Uruguay en términos de eficiencia del mercado laboral son bajos, y el país se sitúa en la posición 139 de 148 en algunas clasificaciones del mercado laboral (WEF, 2013).<sup>3</sup>

Gráfico 3.7. Evolución de los indicadores del mercado laboral, 2007-13



Fuente: OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), LABORSTA (base de datos), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146604>

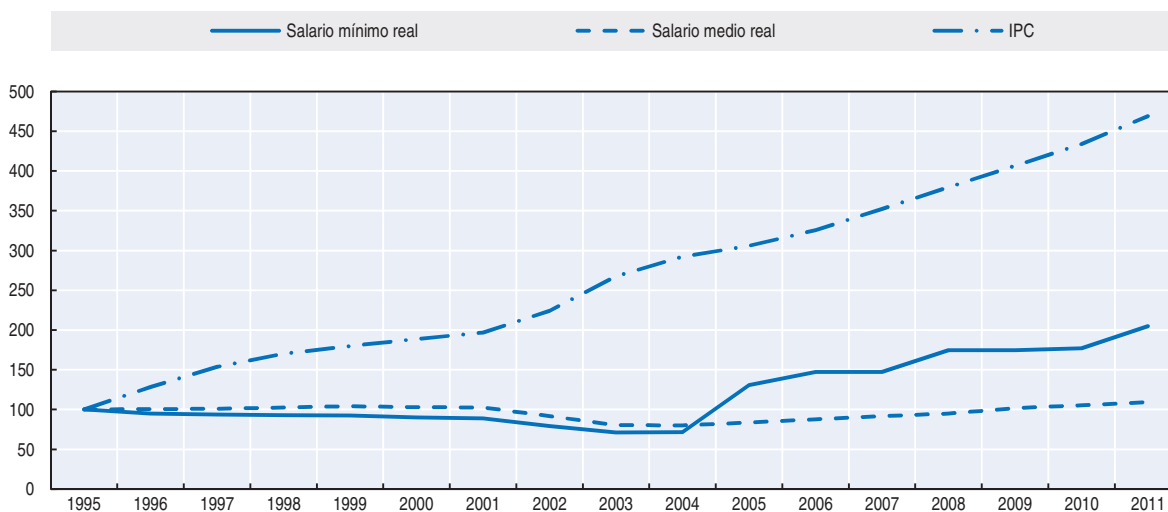
Algunas regulaciones del mercado de trabajo parecen relativamente inflexibles y podrían tener implicaciones en la eventualidad de un escenario macroeconómico menos favorable.

Al tiempo que los resultados de Uruguay en materia de empleo son positivos, el hecho de que el “empleo vulnerable” conforme una ínfima parte del empleo total denota que la calidad de los puestos de trabajo formales disponibles es relativamente buena. La tasa de empleo vulnerable plasma la suma de los trabajadores con empleo independiente y los trabajadores familiares no remunerados como proporción del empleo total. Con frecuencia, el empleo vulnerable está caracterizado por ingresos inadecuados, baja productividad y condiciones de trabajo difíciles, que socavan los derechos fundamentales de los trabajadores (OIT, 2010). En 2010, únicamente el 22% del empleo total de Uruguay entraba en esta categoría, un porcentaje mucho menor que el de la mayoría de los países de la región y solo moderadamente superior al de los países de la OCDE (15%).

### **El costo de la mano de obra está aumentando rápidamente en todos los sectores**

El costo de la mano de obra se ha acrecentado en los últimos años con un efecto decreciente en la desigualdad de ingresos. El salario mínimo uruguayo ha subido rápidamente en términos reales, con un aumento del 185% entre 2004 y 2011, en comparación con el incremento del 36% del salario real medio en el mismo periodo (gráfico 3.8). El actual sistema de negociación salarial pretendía llevar los salarios a valores similares a los anteriores a la crisis económica, objetivo que consiguió en 2010. El incremento salarial responde parcialmente a la evolución de la productividad laboral que, de 2003 a 2012, fue una de las más elevadas del continente y registró un aumento del 2.6% (MEF, 2013). Sin embargo, los incrementos de la productividad en algunos sectores han sido inferiores a los aumentos salariales, lo que ha generado inadecuaciones entre la productividad laboral y los salarios (MEF, 2013). El cociente del salario mínimo y del salario medio en Uruguay, que ronda actualmente el 40% (gráfico 3.9), es similar al de Brasil, Corea o Estados Unidos. El salario mínimo sigue siendo comparativamente bajo en relación con el salario medio, aunque su rápido aumento merece especial atención.

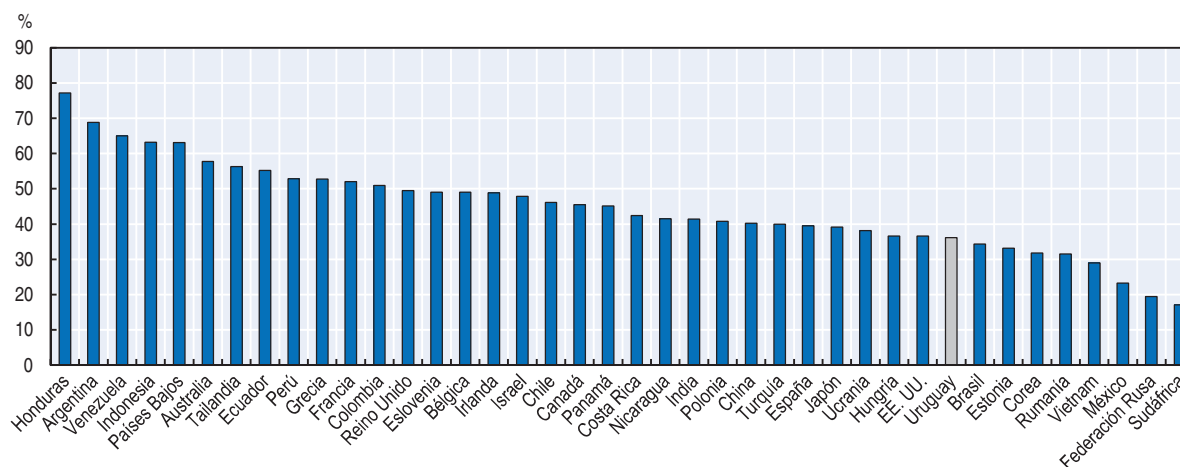
Gráfico 3.8. **Evolución del salario medio y del salario mínimo en términos reales**  
1995 = 100



Fuente: OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), LABORSTA (base de datos), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146612>

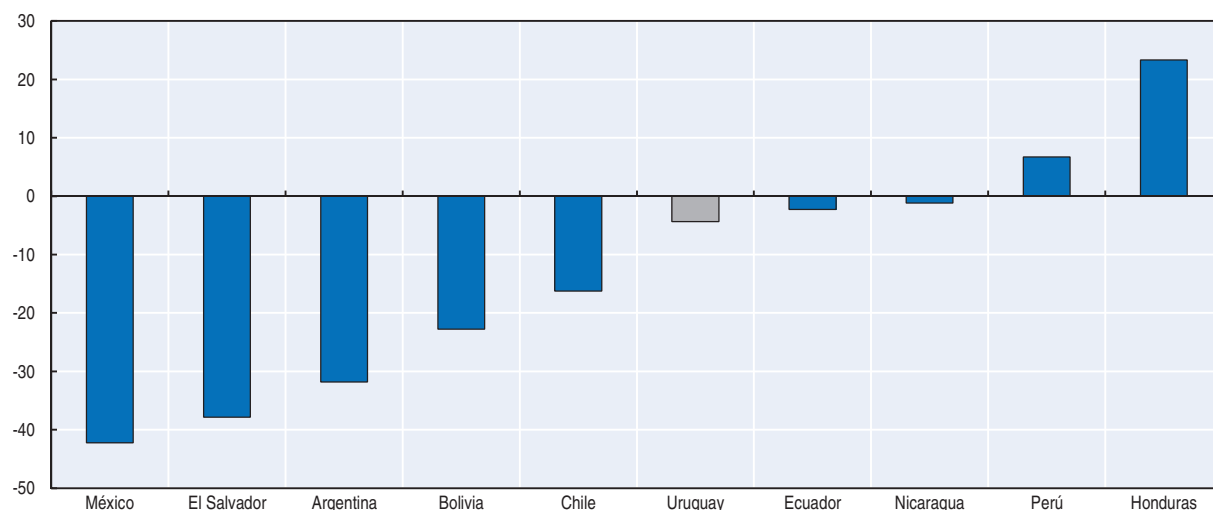
Gráfico 3.9. **Cociente del salario mínimo y del salario medio, aprox. 2011**



Fuente: OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), LABORSTA (base de datos), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146624>

La desigualdad salarial basada en la diferencia de nivel educativo ha sido históricamente alta, aunque va en descenso. Durante los últimos diez años, el retorno de la educación secundaria permaneció relativamente constante, mientras que el correspondiente a la titulación universitaria descendió del 64% al 59% entre 1995 a 2009 (Bassi y Ñopo, 2013; gráfico 3.10).<sup>4</sup> Entre algunos factores plausibles para explicar la reducción de la diferencia salarial por nivel educativo, puede esgrimirse el hecho de que los desiguales incrementos por sector de actividad normalmente favorecen a los empleados con menor ingreso, a menudo menos calificados (Perazzo, 2012). En algunos países, como Uruguay, los factores institucionales, tales como el aumento del salario mínimo y la creación de consejos de negociación colectiva salarial, también han servido para reducir la

Gráfico 3.10. **Diferencial en la prima de escolaridad en educación terciaria, 1995 frente a 2009**

Fuente: Bassi, M. y H. Ñopo (2013), "Technical high school and vocational training in Latin America", presentado en la 18.ª reunión anual de LACEA, 31 de octubre-2 de noviembre, Ciudad de México.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146632>

dispersión salarial, a pesar de que la existencia de un sector informal ha contrarrestado este efecto.

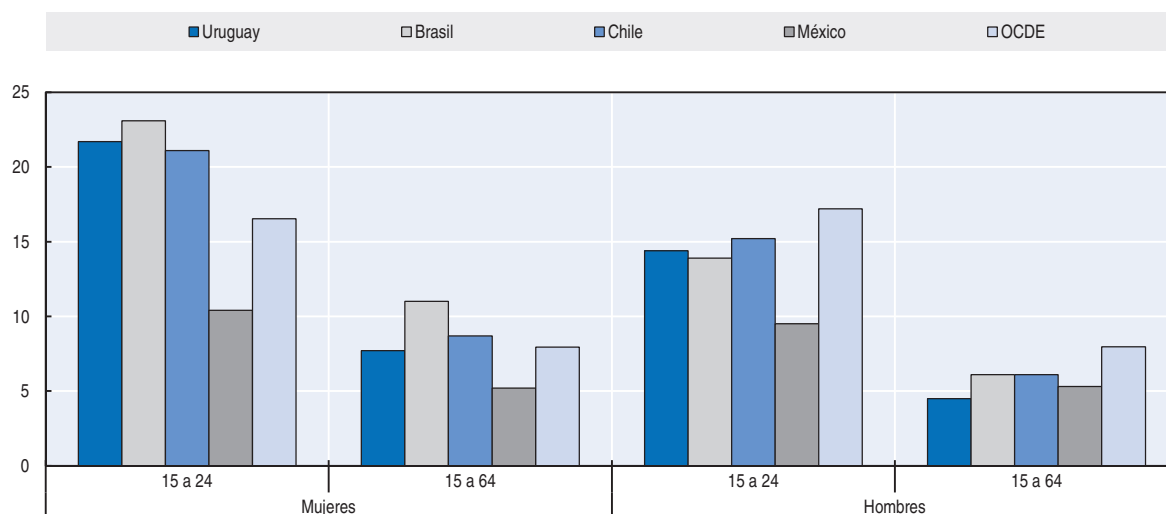
Este mismo fenómeno se ha observado igualmente en otras economías latinoamericanas (Gasparini et al., 2011) y se ha asociado a cambios tanto en la demanda como en la oferta relativa de competencias. El aumento de la oferta relativa de trabajadores calificados –debido a la expansión del acceso a la educación superior– se ha traducido en un declive de los retornos de la educación terciaria en los últimos diez años; una explicación adicional de este declive es la merma de la calidad que se asocia a un sistema educativo más superpoblado y al acceso de personas procedentes de contextos socioeconómicos más pobres con menor nivel cultural. Por la parte de la demanda, el reciente auge de los precios de los bienes básicos puede haber favorecido la emergencia de una fuerza laboral no calificada (sin estudios terciarios), al menos en algunos países de la región. Otros factores, relativos a la difusión tecnológica o a los desajustes de competencias, pueden haber inducido una baja de la productividad laboral de los trabajadores calificados.

### **La participación laboral avicina los niveles de la OCDE, pero el desempleo joven sigue siendo alto**

La participación laboral en Uruguay está cerca del rendimiento de la OCDE, aunque el desempleo joven sigue siendo alto, especialmente en el caso de las mujeres; aproximadamente el 52% de las personas jóvenes (de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años) participan en el mercado laboral, en comparación con el 76% del conjunto de la población activa, una tasa ligeramente superior a la de la OCDE. Esta diferencia entre grupos de edad podría ser el reflejo de la escasez de competencias básicas y de barreras en la transición de los estudios al trabajo, tal y como se ha observado en otros países de la región, por ejemplo en Chile (OCDE, 2013a). Un 17% de los jóvenes trabajadores uruguayos está desempleado, una cifra considerablemente más alta que en México (10%) y ligeramente superior a la de la OCDE (16%) (gráfico 3.11). La proporción de los jóvenes



Gráfico 3.11. Tasa de desempleo por edades, géneros y regiones



Fuente: OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), LABORSTA (base de datos), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146641>

clasificados como NI-NI (no cursa estudios ni trabaja ni está en formación) va en aumento, y la parte de jóvenes uruguayos en este grupo es casi el triple que en las economías de la OCDE (estimada en un 15%); además, el nivel educativo de la categoría NI-NI se ha reforzado con los años (el 62% y el 71% de los jóvenes de esta categoría contaba con el nivel básico de educación secundaria en 2011 y 2012, respectivamente). Por su parte, la segmentación de la participación laboral por género no se limita al grupo NI-NI: en total, el 67% de las mujeres de entre 15 y 64 años forma parte de la población activa en Uruguay, en comparación con el 84% de los hombres (OIT, 2013). El hecho de que las mujeres se vean excluidas más a menudo que los hombres del mercado de trabajo responde, en gran medida, a deficiencias en los servicios de cuidado infantil (recuadro 3.1); al respecto, ciertos programas especialmente focalizados en este tema, como el Plan Siete Zonas que el Ministerio de Desarrollo Social viene aplicando desde 2013, pretenden garantizar el acceso de las familias monoparentales a los servicios de atención a la infancia.

La informalidad en Uruguay, medida tanto en términos de empleo informal como en términos de evasión fiscal, es baja en relación con otros países de la región (gráfico 3.13). Sin embargo, quienes forman parte del sector informal ganan menos, y esto puede exacerbar las desigualdades. Se estima que el 39% de la población activa tiene un puesto de trabajo informal, mientras la evasión fiscal en el impuesto al valor agregado ronda el 15% (Gandelman y Rasteletti, 2013). Estas cifras parecen indicar, por lo tanto, que la informalidad en el mercado de trabajo está vinculada a la necesidad y a estrategias de subsistencia, y no tanto a la evasión fiscal. Sin embargo, con casi dos quintas partes de la población en el sector informal, puede que la distribución del ingreso en el país se vea afectada por las remuneraciones de los trabajadores informales. Los puestos de trabajo formales son más frecuentes entre las personas con mayor nivel educativo, las mujeres y las personas de áreas urbanas. Las remuneraciones tienden a ser mejores en el sector formal que en el informal (Bucheli y Ceni, 2010). Además, los trabajadores informales suelen tener menos acceso a la formación y a la educación que los formales.

### Recuadro 3.1. **Mejorar los servicios de cuidado infantil en Uruguay**

En Uruguay, el cuidado de los niños se considera predominantemente responsabilidad de las madres (CEDAW, 2007), que dedican, en promedio, 2.7 veces más tiempo que los padres trabajadores a las tareas domésticas (gráfico 3.12), uno de los diferenciales más acusados de América Latina. La responsabilidad única de las mujeres sobre el cuidado de los niños repercute en la disponibilidad de estas para formar parte activa del mercado laboral: en 2010, el 34% de las madres no contaba con empleo, el 22% trabajaba a tiempo parcial, y solo el 34% tenía un puesto de trabajo a tiempo completo. Estas cifras desvelan las dificultades de las mujeres para compaginar el cuidado de los niños y otras responsabilidades de atención con una actividad profesional.

Para los 190 000 niños uruguayos menores de 3 años, la mayor parte de su cuidado transcurre en casa. Su asistencia a un centro infantil público o privado es baja: en 2010, únicamente el 29% de esos niños iba a un centro infantil, mientras que el 71% restante estaba en casa al cargo de su familia, especialmente las madres, o de personal contratado. Para los inscritos en centros infantiles, parece que hay más inclinación por las instituciones privadas: en 2010, la mayoría de los niños de 0 a 2 años inscritos en centros infantiles frecuentaba una institución privada (el 71% en el caso de menores de un año; el 76% en el caso de los niños de un año; y el 55% para los niños de dos años). Los servicios públicos de cuidado infantil corren a cargo de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), que focalizan su oferta en los hogares de ingresos bajos, así como del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (programa Nuestros Niños) o la Administración Nacional de Educación Pública (Jardines de ANEP) (Salvador, 2010).

Si se compara con países de la OCDE u otros países de ingresos altos, salta a la vista que el porcentaje del cuidado de niños en Uruguay es bajo. En las economías de la OCDE, cerca del 33% de los niños menores de tres años estaban en un lugar de cuidado infantil en 2010; en Corea, Dinamarca, Noruega y los Países Bajos, la cifra llega al 50%. Sin embargo, existen claras diferencias incluso entre los países de la OCDE: en México y Chile, sólo el 5.8% y el 9.8% de los niños, respectivamente, acude a centros infantiles. Este elevado porcentaje de la atención infantil corre paralelo con un grado mayor de mujeres en la población activa (54% –Corea (49%), Dinamarca (59.1%), Noruega (61.5%) y Países Bajos (79.9%)–, lo que parece indicar una estrecha correlación entre la prestación de servicios de cuidado infantil y la tasa de participación laboral.

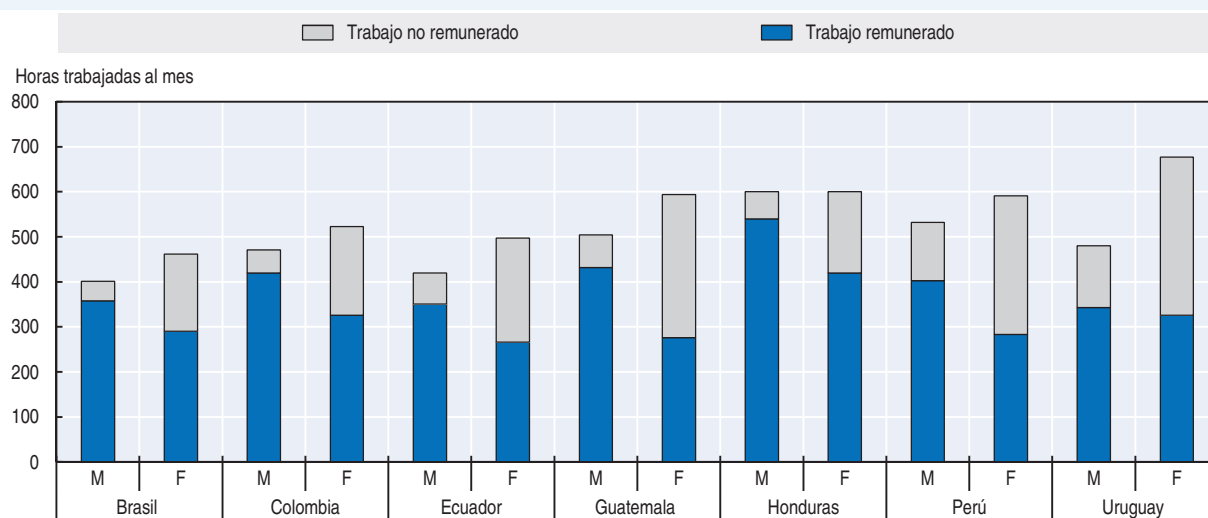
El bajo porcentaje de los niños en cuidado infantil en Uruguay puede explicarse por diversos factores sociales y económicos. En primer lugar, el costo parece incidir en la determinación de optar por el cuidado infantil: si el 21% de los hogares pobres recurrieron a él en 2012, la cifra asciende al 29% en el caso de los hogares no pobres, y la diferencia aumenta del 45% al 70%, respectivamente, para los niños de más de 3 años (SIG-Inmujeres, 2012). En segundo lugar, la infraestructura para el cuidado infantil también parece dificultar el acceso: la distancia a los centros de cuidado infantil y las cuestiones de transporte incrementan la carga de tiempo para las familias trabajadoras, lo que queda reflejado en la diferencia de cuidado en zonas rurales y urbanas: el 67% de los niños menores de tres años en las zonas urbanas frente a únicamente el 38% en las rurales (González y Deus, 2010).

En tercer lugar, escasea la legislación en materia de permiso parental en Uruguay, al igual que en otros países de la región. Las recientes reformas jurídicas al respecto han intentado mejorar la distribución del cuidado de los niños en el hogar. En 2013, Uruguay aprobó la ley 19.161, que regula las licencias por maternidad y paternidad. La licencia por maternidad se extendió de 12 a 14 semanas; la ley modificó igualmente los criterios de la licencia paterna de los trabajadores dependientes de la actividad privada, que pasó de 3 a 10 días de permiso, pero que sigue estando lejos de las 4.8 semanas de los países de la OCDE; además, cualquiera de los padres indistintamente tiene derecho al subsidio para el cuidado del recién nacido hasta que este tenga seis meses.

### Recuadro 3.1. **Mejorar los servicios de cuidado infantil en Uruguay** (continuación)

Por último, las normas sociales que enfatizan que las mujeres son las cuidadoras ideales de los niños de baja edad también influyen en las decisiones familiares sobre el cuidado infantil. El aumento de las tasas de asistencia a centros de cuidado a medida que los niños son más mayores (2% para los niños menores de un año; 12% para los niños de un año; 35% para los niños de dos años; y 60% para los niños de tres años) confirma los estudios que indican que en Uruguay existe una fuerte preferencia por que el cuidado de los recién nacidos y los niños de corta edad incumba a la madre o a la familia (Batthyány, Genta y Perrotta, 2012). Las expectativas sociales dictan que las mujeres se queden en casa y cuiden de sus hijos. Pocas son las iniciativas o políticas que alientan la intervención masculina en el cuidado de los niños y una distribución más justa de las responsabilidades de cuidado en el seno de la familia.

Gráfico 3.12. **Carga total de trabajo de la población empleada**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146653>

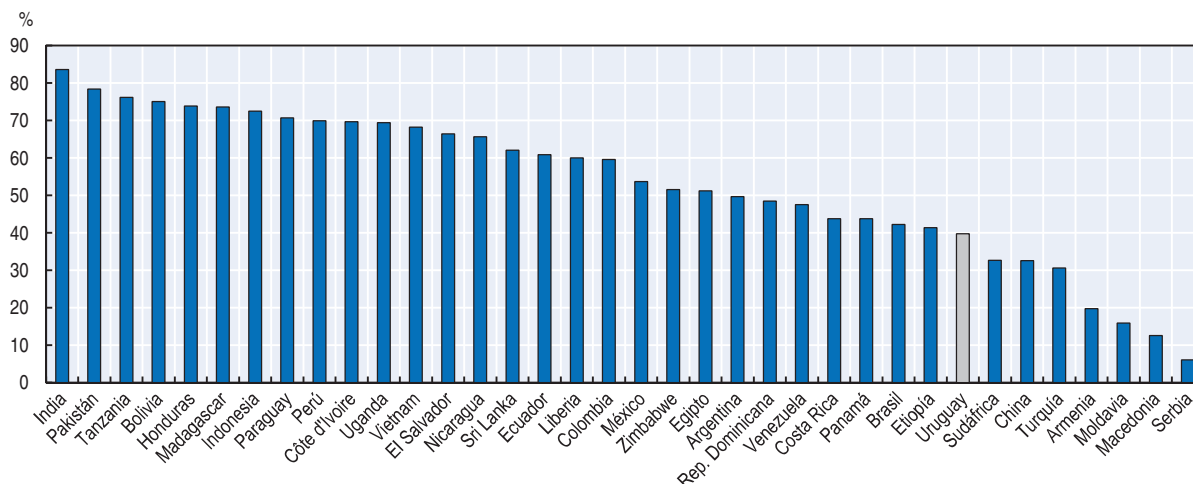
Source: CEPAL (2013), CEPALSTAT – Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas (base de datos), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <http://estadisticas.cepal.org>.

### **Los resultados del mercado de trabajo y los programas de protección social han reducido la desigualdad de ingresos**

Aunque se han analizado los efectos generales de las recientes políticas de regulación del mercado laboral y de los programas sociales, las repercusiones individualizadas de los diversos componentes del ingreso de los hogares se conocen menos. Considerando diversas fuentes de ingresos en la evolución de la desigualdad en los últimos diez años, esta sección pretende describir la forma en que cada una de esas fuentes ha incidido en el nivel de desigualdad de ingresos. Y así, en primer lugar, se caracterizará la evolución de la desigualdad de ingresos entre 2001 y 2012 partiendo de los datos de las encuestas de hogares y, en segundo lugar, se representará la incidencia de los retornos de la escolaridad y de la estructura del empleo en la evolución de la desigualdad.


La renta de los hogares en la última década ha dependido principalmente de los ingresos del trabajo. Llambí y Perera (2014) han estudiado la evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay recurriendo a las encuestas de hogares de 2001 a 2012.<sup>5</sup> Los resultados muestran que los ingresos laborales dominan la renta de los hogares en Uruguay con un promedio del 60% del ingreso total en 2012. Existe una estrecha relación entre los ingresos

Gráfico 3.13. **Proporción del empleo informal en una selección de países**  
Porcentaje del empleo no agrícola



Nota: Datos aprox. 2009.

Fuente: OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), LABORSTA (base de datos), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146663>

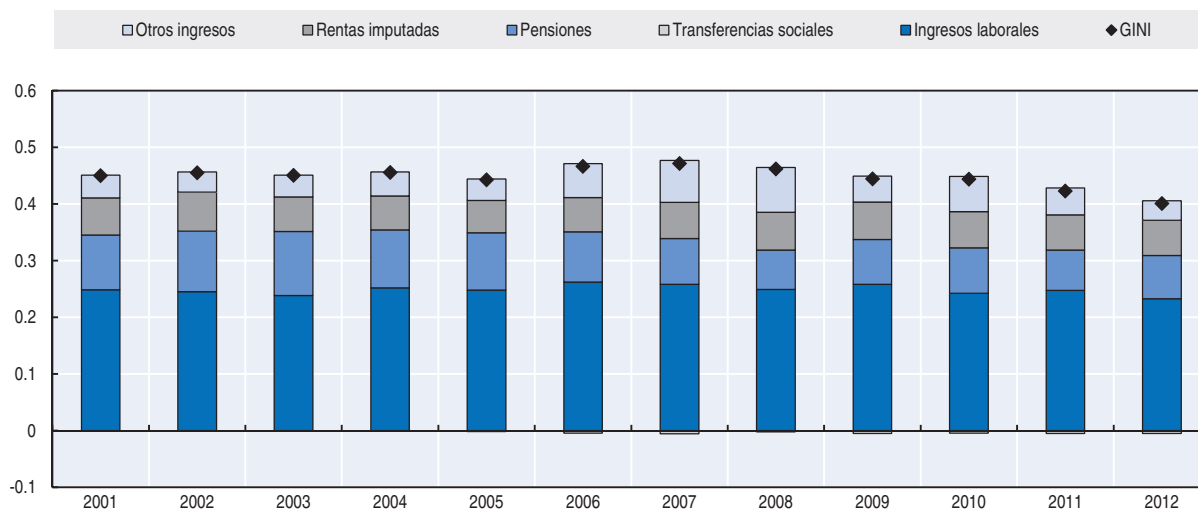
laborales y el ingreso total: entre 2001 y 2003, el ingreso total y los ingresos laborales cayeron en términos reales un 16% y un 14%, respectivamente, debido a la contracción de los salarios reales. A partir de 2004, ambos ingresos se recuperaron nítidamente, con un crecimiento en términos reales del 5% y del 6.3%, respectivamente.

Los ambiciosos programas sociales han tenido un efecto positivo en el ingreso total de los hogares más pobres. La aplicación desde 2006 del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), basado en transferencias monetarias, y, más tarde, del Plan de Equidad, ha dado lugar a una recomposición de las fuentes de ingresos. En 2012, las transferencias sociales representaban un 18% y un 8% para los dos primeros deciles, y los deciles con mayor renta no recibían transferencias. Contrariamente a las transferencias sociales, ingresos por jubilación y pensiones privadas siguen un modelo regresivo, ya que dependen de contribuciones pasadas basadas en los ingresos; para el decil más alto, los ingresos por jubilación y pensión representaban, en promedio, un 18% del ingreso total.

Los causantes de la desigualdad de ingresos en los últimos diez años han ido cambiado. Entre 2001 y 2007, aumentaron los ingresos procedentes del trabajo y de otras fuentes de ingresos, tales como las ganancias de capital, tanto en relación con el ingreso total como en términos de concentración, lo que contribuyó a acentuar la desigualdad.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, los ingresos por jubilación y pensión y las transferencias sociales tuvieron también un efecto agravante en la desigualdad. Por el contrario, de 2007 a 2012, las mismas fuentes que habían contribuido previamente a la agudización de la desigualdad ayudaron a paliarla: aunque la proporción de los ingresos laborales creció, su concentración mermó considerablemente y se tornaron más progresivos, lo que indujo una disminución de la desigualdad.

Los ingresos por jubilación y pensión fueron igualmente un factor igualatorio gracias a su menor concentración (Llambí y Perera, 2014). Considerando el periodo 2001-12 en su conjunto, la caída de la desigualdad se explica por la evolución de todas las fuentes de ingresos (gráfico 3.14). Cabe resaltar que los factores más equilibrantes fueron los ingresos

Gráfico 3.14. **Coefficiente de Gini e incidencia por fuentes de ingresos en las zonas urbanas de Uruguay**

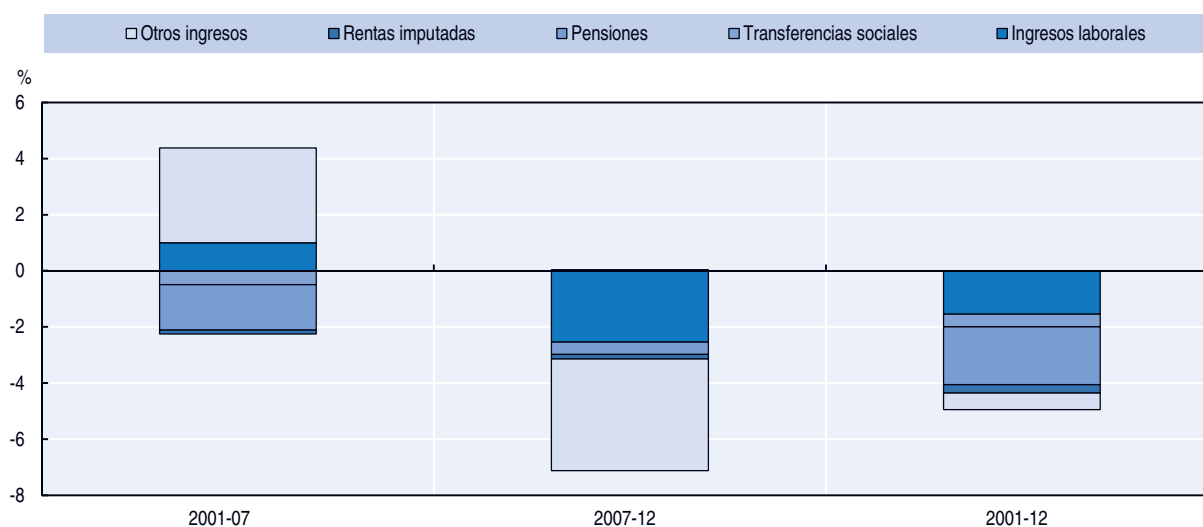


Fuente: Llambí, C. y M. Perera (2014), "Análisis de la incidencia del mercado de trabajo en la evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay y en la última década", documento de información, París.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146674>

por jubilación y pensión, así como los ingresos procedentes del trabajo; cada uno de esos factores explica, en 2 y 1.5 puntos, respectivamente, el descenso de 5 puntos en el coeficiente de Gini; las demás fuentes de ingresos indujeron, en promedio, una reducción de 0.5 puntos en el coeficiente de Gini. Permaneciendo todo lo demás constante, los ingresos laborales y las transferencias sociales hicieron disminuir la desigualdad durante el periodo 2001-12; como lo plasma el gráfico 3.15, estas dos fuentes tuvieron una repercusión igualatoria *ceteris paribus*, con un incremento en la magnitud absoluta entre la primera y la segunda mitad del periodo 2001-12 (Llambí y Perera, 2014).

Gráfico 3.15. **Incidencia de cada fuente de ingresos en la variación del coeficiente de Gini**



Fuente: Llambí, C. y M. Perera (2014), "Análisis de la incidencia del mercado de trabajo en la evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay y en la última década", documento de información, París.

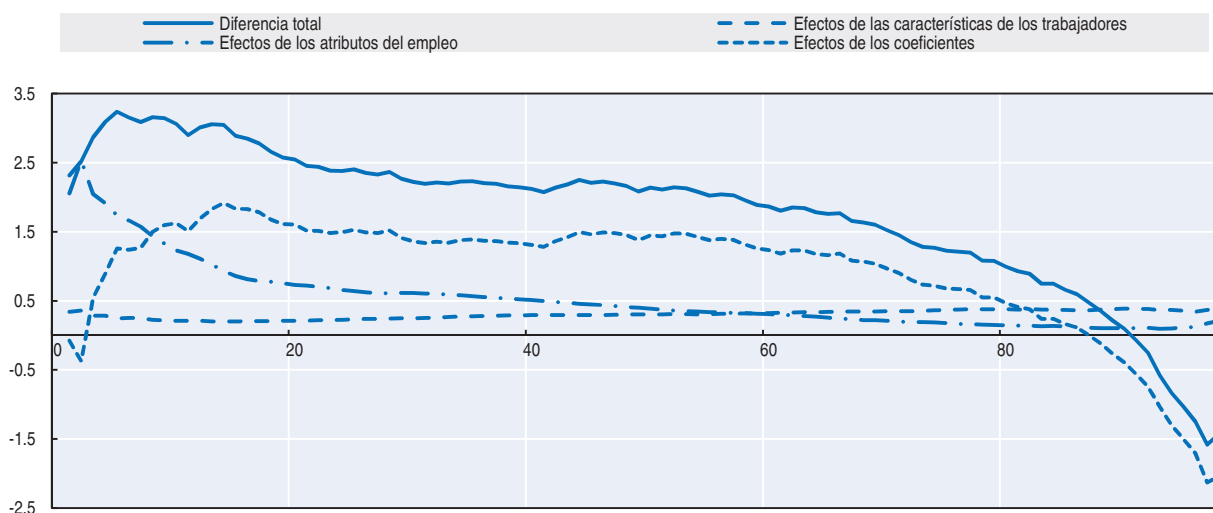
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146680>

### La prima de escolaridad decreciente de Uruguay explica en parte la reducción de la desigualdad


Si bien los ingresos laborales y las transferencias sociales redujeron la desigualdad, la incidencia del retorno de la escolaridad y de la estructura del mercado de trabajo en la evolución de la desigualdad es menos nítida. Una comparación de los ingresos laborales basada en encuestas de empleo de 2001 a 2012 muestra dos efectos principales: un aumento del índice de crecimiento de los ingresos laborales por quintil (gráfico 3.16) y una desigualdad decreciente de los ingresos laborales en el periodo de referencia (Llambí y Perera, 2014).

Una estimación de los retornos de la educación en Uruguay en ese mismo periodo refleja una tendencia decreciente de la prima de competencias desde 2006, acentuada en los dos últimos años. Habida cuenta de la estrecha correlación entre los años de estudios y los ingresos laborales, la caída de la prima de competencias podría haber tenido una importante repercusión en el descenso de la desigualdad por razón de ingresos laborales. El declive de la desigualdad también puede explicarse por la distribución de las características de los trabajadores (por ejemplo, sexo, edad y calificaciones) y del perfil del empleo (sector, estatus profesional y formalidad), el efecto composición, y por los retornos de cada una de esas características, el efecto precio. El desglose del incremento de los ingresos laborales por cuantiles desvela que el retorno del perfil del empleo es el principal determinante del desigual aumento de los ingresos laborales (Llambí y Perera, 2014): esos retornos fueron más favorables para los cuantiles más bajos (gráfico 3.16).<sup>7</sup>

Gráfico 3.16. Descomposición de los ingresos laborales por cuantil, 2001-12



Fuente: Llambí, C. y M. Perera (2014), "Análisis de la incidencia del mercado de trabajo en la evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay y en la última década", documento de información, París.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146695>

Los retornos diferenciales de la educación, junto con los factores de empleo (formalidad, estatus profesional), explican la reciente caída de la desigualdad; aproximadamente las dos terceras partes de la reducción de la desigualdad se deben a la disminución del retorno de la educación. Además, la creciente proporción de actividad femenina en el mercado laboral, que ha pasado del 29% al 38% para las mujeres menores de 55 años, también ha incidido en la evolución de los ingresos laborales. De hecho, el

negativo efecto asociado al género en todos los cuantiles se explica por la mayor participación femenina en el mercado laboral. En resumen, la menor concentración de los ingresos laborales en Uruguay no se debe a cambios predeterminados en las características de los trabajadores, como fue el caso en otros países latinoamericanos, sino por el proceso de ajuste del mercado de trabajo, que ha dado lugar a una reducción de los retornos de la educación en los cuantiles más altos.

### Las desigualdades en el acceso a la educación y en la calidad de esta son determinantes

Uruguay es uno de los pioneros de América Latina en la universalización del acceso a la educación. La educación primaria se hizo obligatoria a finales del siglo XIX y, desde entonces, ha atravesado diversas fases de expansión. El preescolar y la educación secundaria básica (los tres primeros años) también son obligatorios. La asistencia escolar a nivel nacional es del 98% para los niños de 7-13 años, del 81% para los adolescentes de 14-17 años y del 42% para los jóvenes de 18-22 (Bucheli et al., 2013). El sistema público de educación está presente en todos los niveles y concentra una gran parte de la matriculación en educación elemental (82%). En todos los niveles, coexisten el sistema educativo público y el privado; el primero cuenta con la tasa de matrícula más alta, que representa un 85% en primaria, un 82% en la educación secundaria y un 83% en post-secundaria (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Datos básicos sobre la educación en Uruguay, 2011

|  | Número de instituc. | Estudiantes matriculados | Matriculación por tipo de instit. (público/privado) | Tasa neta de matrícula | Ratio profesor-estud. | Gasto público por nivel como % del PIB | Gasto público por nivel como % del PIB Promedio OCDE |
|--|---------------------|--------------------------|---|------------------------|-----------------------|--|--|
| Todas las instituciones  | 3 777               | 864 749                  |   | n.d.                   | n.d.                  | 4.4                                    | 6.3  |
|  | Públicas            | 2 789                    | 685 015   | 79.2%                  |                       |  |  |
|  | Privadas            | 651                      | 127 257   | 14.7%                  |                       |  |  |
| Instituciones de preescolar  | 252                 | 108 244                  |   | 91.8%                  | 29                    | 0.5                                    | 0.6  |
|  | Públicas            | 189                      | 79 405  | 73.4%                  | m                     | 27                                     |  |
|  | Privadas            | 63                       | 28 839  | 26.6%                  | m                     | 35                                     |  |
| Instituciones de primaria  | 2 477               | 325 509                  |   | 95.2%                  | 13                    | 1.3                                    | 3.9  |
|  | Públicas            | 2 074                    | 273 440   | 84.0%                  | m                     | 15                                     |  |
|  | Privadas            | 403                      | 52 069  | 16.0%                  | m                     | 7                                      |  |
| Instituciones de secundaria  | 930                 | 272 535                  |   | 74.4%                  | 7                     | 1.4                                    | m  |
|  | Públicas            | 588                      | 230 153   | 84.4%                  | m                     | m                                      |  |
|  | Privadas            | 342                      | 42 382  | 15.6%                  | m                     | m                                      |  |
| Instit. de educación técnico-vocacional inicial (secundaria básica y superior) | 118                 | 57 158                   |   |                        |                       |  |  |
| Instituciones de terciaria   |                     | 101 303                  |   | m                      | n.d.                  | 1.1                                    | 1.6  |
|  | Públicas            | 81 774                   | 80.7%   | m                      | n.d.                  |  |  |
|  | Privadas            | 19 529                   | 19.3%   | m                      | n.d.                  |  | n.a.   |

Nota: f = faltan datos; n.d. = datos no disponibles.

Columna 1: excluidas las instituciones de educación postsecundaria y terciaria. Columna 2: excluidas las instituciones de primera infancia. Columna 3: excluidas las instituciones para niños con necesidades educativas especiales. Columna 7: educación primaria y secundaria combinadas. Excluidos los datos del Ciclo Básico Rural de 2010.

Fuente: MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (2012), *Anuario Estadístico de Educación 2012*, MEC, Montevideo, <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>.

La dirección del sector educativo en Uruguay está muy centralizada, pero las responsabilidades están compartidas entre varios consejos independientes. Aunque incumbe al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) establecer la orientación general de las

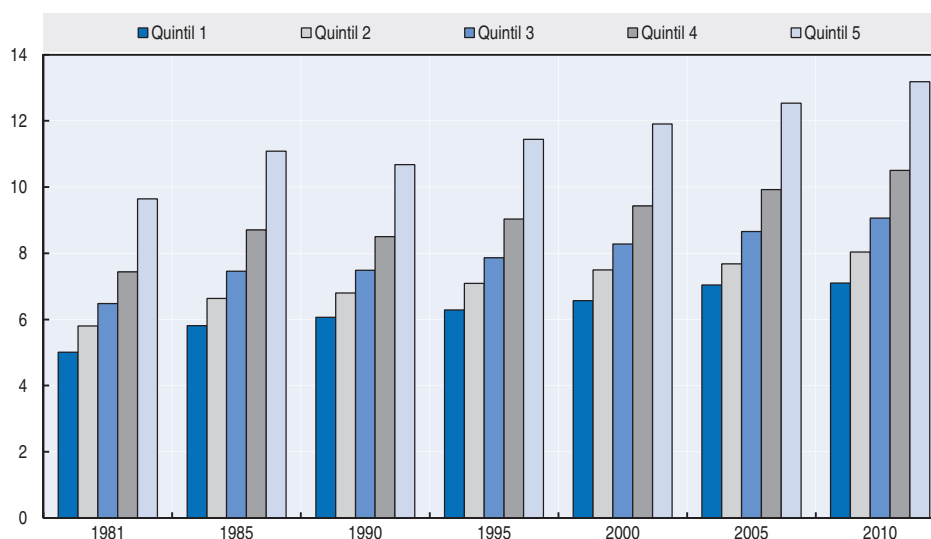


políticas educativas nacionales, este no cuenta con un mandato operativo fuerte. El ente encargado de la gestión del sistema público es la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que goza de plena autonomía y está compuesto por varios órganos de importancia para el sistema educativo: el Consejo Directivo Central (CODICEN), el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE).

### Los resultados educativos siguen vinculados al contexto socioeconómico

La culminación de ciclos y los logros educativos dependen estrechamente del estatus socioeconómico. Al igual que en otros países latinoamericanos, el acceso a la educación en Uruguay está fuertemente relacionado con el origen socioeconómico, una relación que también queda plasmada en la cobertura y los resultados de los estudiantes. Aunque en los tres últimos decenios el promedio de años de escolaridad ha aumentado en todos los quintiles de ingresos, la diferencia entre quintiles continúa siendo significativa: entre 1981 y 2010, la brecha en el número de años de escolaridad entre el quintil más alto y el más bajo aumentó de 4.6 a 6.1 años (gráfico 3.17). El elevado grado de repetición y abandono de los estudiantes de los quintiles más bajos explica parte de esa diferencia. Además, la asistencia a centros educativos por quintiles de ingresos muestra discrepancias en cuanto al acceso de la primera infancia: mientras que menos del 50% de los niños del quintil más bajo tienen acceso a la enseñanza hacia los 3 años, más del 80% de los niños del quintil más rico ya están matriculados a esa edad (gráfico 3.18). La importancia del desarrollo de la primera infancia, en el que se incluyen tanto el desarrollo cognitivo y emocional como una salud y una nutrición adecuadas, se ha destacado como multiplicador de las oportunidades de la población desfavorecida; además, los resultados empíricos de los países de la OCDE prueban igualmente que un mayor gasto público en educación preescolar disuelve significativamente el vínculo entre la educación de los padres y el rendimiento de los niños en secundaria (OCDE, 2010).

Gráfico 3.17. Promedio de años de estudios por quintil de ingresos per cápita de los hogares

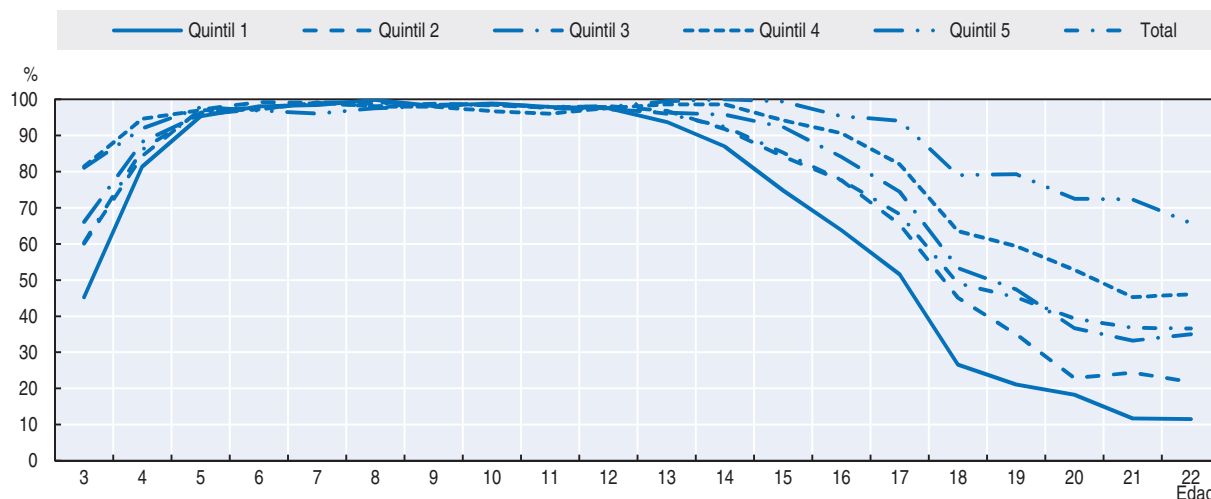


Fuente: Amarante, V., M. Colafranceschi y A. Vigorito (2011), "Uruguay's income inequality and political regimes during 1981-2010", Documento de Trabajo del WIDER, N.º 2011/94, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU/WIDER), Helsinki.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146708>



Gráfico 3.18. Asistencia a centros educativos por quintil de ingresos

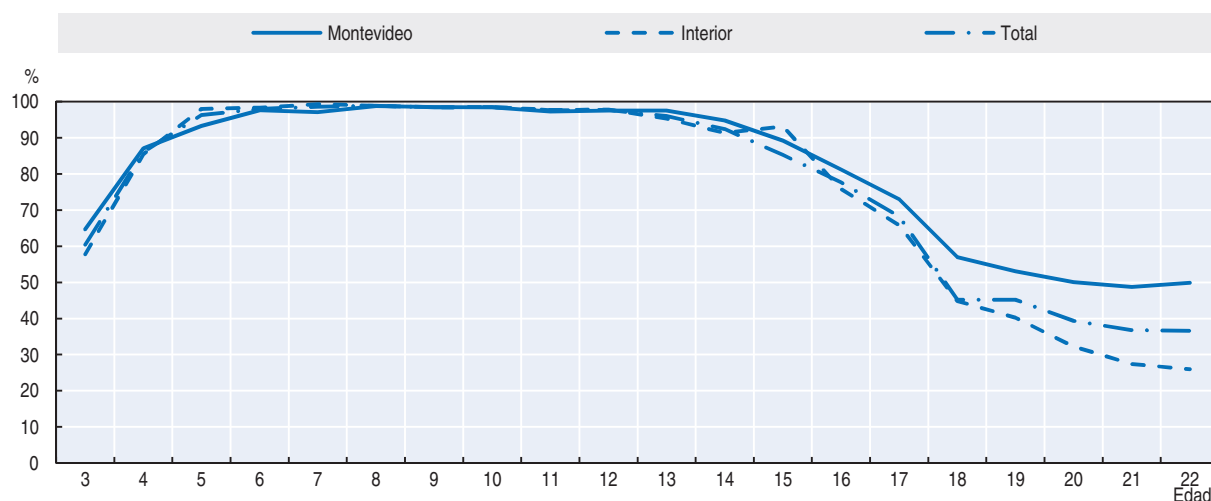


Fuente: MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (2012), *Anuario Estadístico de Educación 2012*, MEC, Montevideo, <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146713>

También existe una marcada diferencia entre las zonas urbanas y las rurales en cuanto a la tasa de matrícula, y en promedio los habitantes urbanos permanecen más años en el sistema educativo (gráfico 3.19). Sin embargo, de nuevo, la diferencia de cobertura es más acusada según el contexto socioeconómico, y el 60% de los estudiantes urbanos del quintil más rico siguen estudiando después de los 20 años frente al 10% en el caso del quintil más bajo. Las disparidades geográficas son más acentuadas en la educación terciaria, ya que solo una pequeña parte de los estudiantes del primer nivel de secundaria de los grupos de ingresos bajos de las zonas rurales prosiguen sus estudios en centros de educación secundaria superior y terciaria.

Gráfico 3.19. Asistencia a centros educativos por zonas



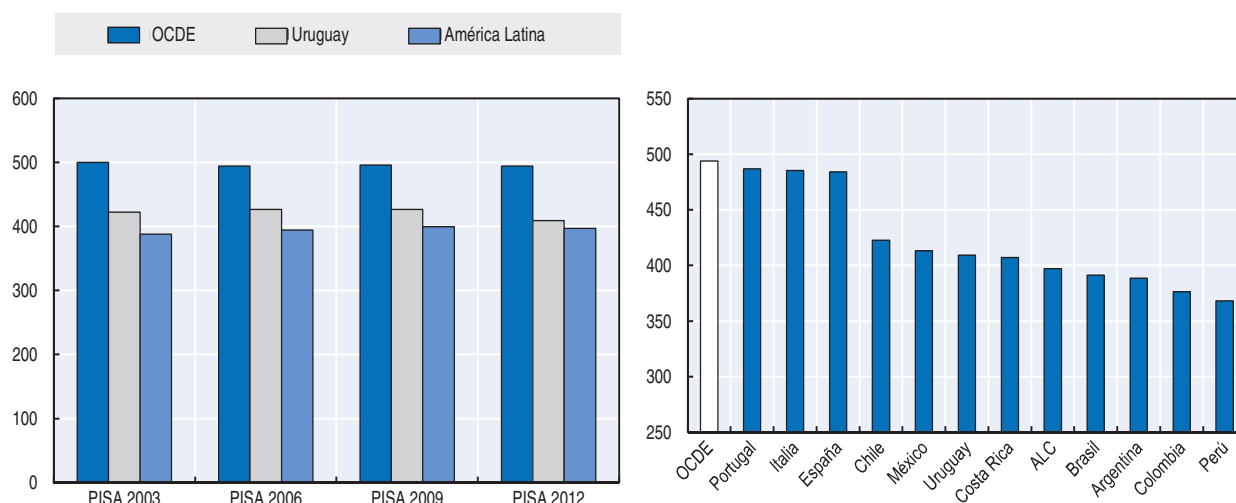
Fuente: MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (2012), *Anuario Estadístico de Educación 2012*, MEC, Montevideo, <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146720>


La escasa heterogeneidad de los estudiantes en las escuelas contribuye a perpetuar las desigualdades del sistema educativo, particularmente entre los establecimientos privados y públicos. La heterogeneidad de los orígenes socioeconómicos, una fuente de preocupación para las autoridades educativas uruguayas, puede generar externalidades positivas para los estudiantes y efectos de aprendizaje entre pares (Llaudet y Peterson, 2013). En 2008, aproximadamente la mitad de los estudiantes de secundaria procedían de contextos desfavorecidos, lo que situó la cuestión de la diversidad de lleno en el debate sobre la educación. Al igual que en otros países latinoamericanos, el gradiente socioeconómico resulta importante cuando se analizan los rendimientos.

El rendimiento del sistema educativo uruguayo requiere más atención. Los resultados de la reciente ronda 2012 de PISA muestran que Uruguay está al nivel del resto de América Latina, la región con peores resultados. Las puntuaciones medias de Costa Rica o México no son estadísticamente diferentes de las de Uruguay. Con 409 puntos en la prueba de matemáticas de 2012, la diferencia con la puntuación media de la OCDE (494 puntos) es casi equivalente a dos años de escolaridad (114 puntos). Aproximadamente el 52% de los estudiantes uruguayos está por debajo de los niveles de aptitud 1 y 2, considerados niveles de comprensión básica (gráfico 3.20).

Gráfico 3.20. **Rendimiento medio en la prueba de matemáticas, PISA 2012**



Fuente: OCDE (2014), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science, PISA, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.

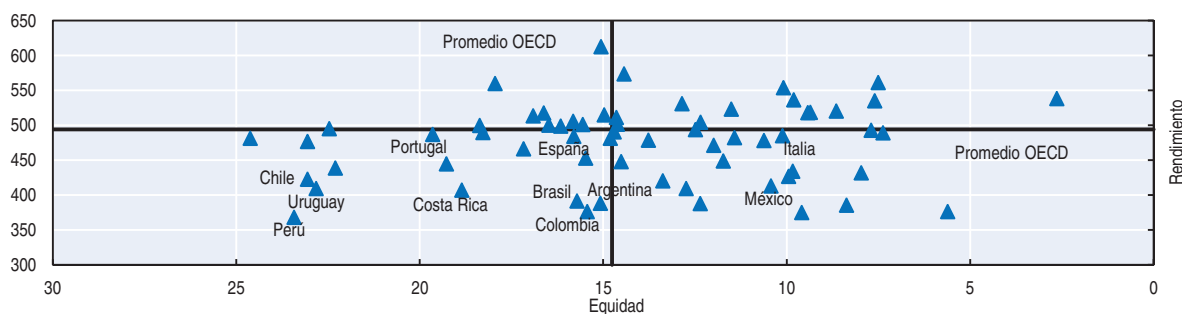
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146737>

Junto con estos resultados de las evaluaciones académicas, existe la percepción general de que la calidad de la educación secundaria ha disminuido. Una razón de ello es la extensión de este nivel educativo a un segmento de la población excluido hasta ahora. Esta extensión, sin embargo, no se acompañó de la debida dotación de recursos humanos y físicos, y, como resultado, los indicadores de rendimiento han descendido (ANEP, 2012). El rendimiento del sistema educativo uruguayo contrasta marcadamente con la educación primaria casi universal y con el elevado nivel de renta per cápita del país (Banco Mundial, 2010).

PISA define la equidad educativa como aquella situación en la que todos los estudiantes, independientemente de su sexo, contexto familiar u origen socioeconómico,

tienen las mismas posibilidades de beneficiarse de la educación (OCDE, 2014a). Cuanto mayor sea el impacto del nivel socioeconómico de los estudiantes en su rendimiento, menos equitativo es el sistema educativo. Los resultados de Uruguay reflejan que el rendimiento depende en gran medida del parámetro socioeconómico, como ocurre en otros países de la región, tales como Chile y Perú (gráfico 3.21), y la diferencia en las puntuaciones en matemáticas antes y después de tener en cuenta el factor socioeconómico es aproximadamente de 18 puntos, frente a una diferencia media de 13 puntos en la OCDE. En 2003, la diferencia en la prueba de matemáticas en los países de la OCDE (19 puntos) desapareció tras ajustar el contexto socioeconómico de los estudiantes; no obstante, en 2012, esa diferencia se inclinó a favor de los estudiantes de centros privados en la mayoría de los países de la OCDE participantes. Mientras que en países tales como Brasil y México la diferencia de rendimiento disminuyó en 2012, en Uruguay esta diferencia permaneció estable y significativa en relación con 2003 (55 puntos) (OCDE, 2014a).

Gráfico 3.21. **Rendimiento estudiantil y equidad, PISA 2012**

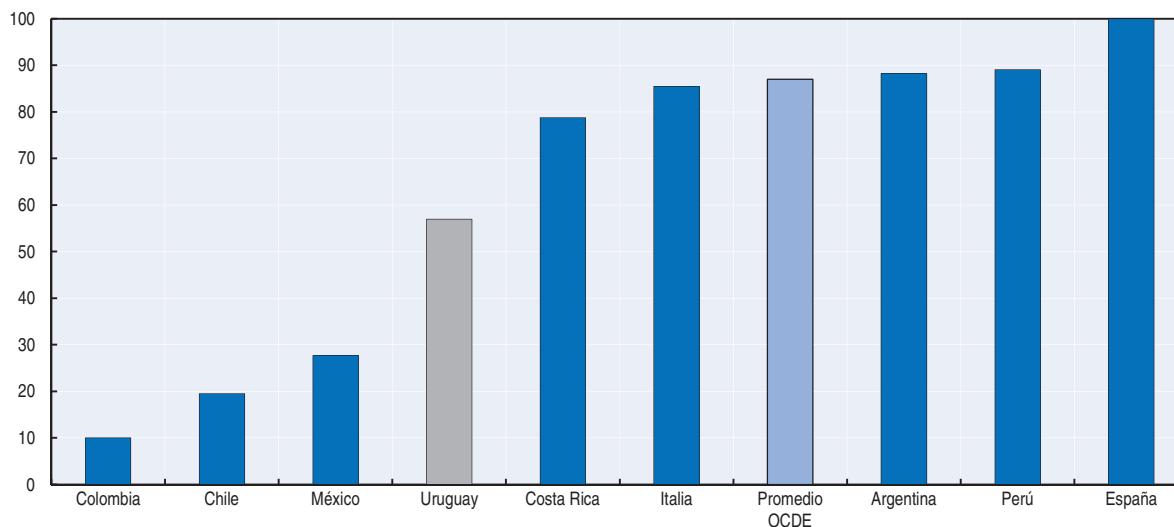


Fuente: OCDE (2013c), PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices, PISA, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146747>

Dado que existe una gran conciencia sobre el desafío que representa la equidad, todas las reformas educativas en Uruguay desde los años 1990 han tratado de combatir las desigualdades del sistema educativo. Se trata sin duda de una encomiable elección de prioridad, no solo por razones de legitimidad, sino porque resulta difícil mejorar la calidad de la educación sin consolidar a la vez la equidad (OCDE, 2010). Entre los esfuerzos desplegados hasta la fecha, se cuenta la focalización de servicios y acciones compensatorias en los niños menos privilegiados, por ejemplo, ampliando la cobertura preescolar, financiando la divulgación de los programas escolares para aumentar la inscripción en secundaria, aportando más horas de instrucción a los estudiantes de entornos económicos débiles, o introduciendo centros a tiempo completo.

También existen diferencias de equidad entre los centros uruguayos en relación con la disponibilidad de recursos. La evaluación PISA permite examinar la equidad en otras dimensiones que el rendimiento estudiantil, por ejemplo, en la distribución de recursos entre establecimientos y la distribución de oportunidades de aprendizaje. Los recursos escolares en Uruguay tienden a depender del estatus socioeconómico tanto como en los países de la OCDE, pero menos que en América Latina. Al contrario que en primaria, donde las calificaciones de los profesores son obligatorias, el porcentaje de los profesores con una certificación de la autoridad correspondiente en los centros de secundaria uruguayos (57%) es menor que en otros países de la región (gráfico 3.22). Con todo, pese a las deficiencias en

Gráfico 3.22. **Porcentaje de los profesores con una certificación de la correspondiente autoridad, PISA 2012**

Fuente: OECD (2013c), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146754>

la asignación de recursos, algunas iniciativas recientes en Uruguay, como el Plan Ceibal, han demostrado ser eficaces para mejorar la infraestructura y la conectividad de los centros escolares (recuadro 3.2); esta iniciativa se extenderá a los centros de secundaria.

La escasez de centros públicos a tiempo completo de nivel secundario y la intensa rotación del profesorado son algunos de los factores que afectan al rendimiento. Los establecimientos a tiempo completo se caracterizan por una jornada escolar más largas (7.5 horas frente a 4 horas), una mejor infraestructura y comedor escolar, y un mejor programa académico con actividades extracurriculares. Uruguay cuenta actualmente con más de 170 centros educativos de tiempo completo en primaria, la mitad de los cuales están ubicados en zonas económicas deprimidas. Por el contrario, el modelo de centros públicos de secundaria no dispone de establecimientos a tiempo completo, lo que produce efectos perjudiciales en la calidad de la enseñanza. El contraste entre los dos modelos, el de primaria y el de secundaria, es notable: los centros primarios tienen un profesor de tiempo completo por curso y suelen hallarse en las inmediaciones del hogar de los estudiantes; los establecimientos de educación secundaria se basan en un profesor por materia, carente por lo general de responsabilidad de supervisión de los alumnos.

Las tasas de repetición y de abandono escolar de Uruguay son altas. Aunque existe un acuerdo creciente sobre el hecho de que existen problemas en la educación secundaria pública, las causas subyacentes no están claras. Si bien la escolaridad básica (9 años) es obligatoria en el país, la tasa de abandono escolar, especialmente en la secundaria pública, es sintomática de un sistema educativo a dos velocidades. En los últimos 25 años, solo el 60% de los estudiantes matriculados terminó la secundaria. Los estudiantes del quintil más pobre tienen el cuádruple de probabilidades de dejar la escuela primaria que los del quintil más acomodado (ANEP, 2012). Este proceso de autoselección, que hace que solo algunos alumnos pasen de primaria a secundaria y de esta en adelante, genera desequilibrios en los resultados educativos.

### Recuadro 3.2. **El Plan Ceibal: integrar las TIC y la educación**

En 2005, durante la legislatura del presidente T. Vázquez, se introdujo un ambicioso plan de acceso universal a la tecnología en la educación pública. El Plan Ceibal (Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) se ideó para facilitar el uso de computadores personales en la enseñanza y reducir las desigualdades derivadas de las brechas de acceso a esa tecnología.

Basándose en la iniciativa *One Laptop per Child* (un computador por niño, OLPC), lanzada en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, el primer objetivo del proyecto consistía en proporcionar un computador portátil a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, así como también capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta. Los terminales (llamados XO) se diseñaron pensando especialmente en los niños, que poseen el ordenador y pueden llevarse a casa (la movilidad es una importante característica de los dispositivos). Se creó una red específica para garantizar el acceso remoto. Además de promover la igualdad de conocimientos, uno de los objetivos del proyecto era desarrollar y consolidar paulatinamente una cultura de colaboración entre los niños, los profesores, las familias y los centros educativos.

En 2010, se habían distribuido ya más de 370 000 unidades, cubriendo con ello gran parte del territorio nacional. Hoy en día, todos los niños que entran en la escuela primaria pública reciben una unidad, gracias a un sistema de subsidios para las escuelas que quieran unirse al programa. Los centros de secundaria han comenzado a albergar el Plan Ceibal de forma voluntaria. En la actualidad, Uruguay tiene una de las razones computador/estudiante más altas de América Latina (cerca a 1).

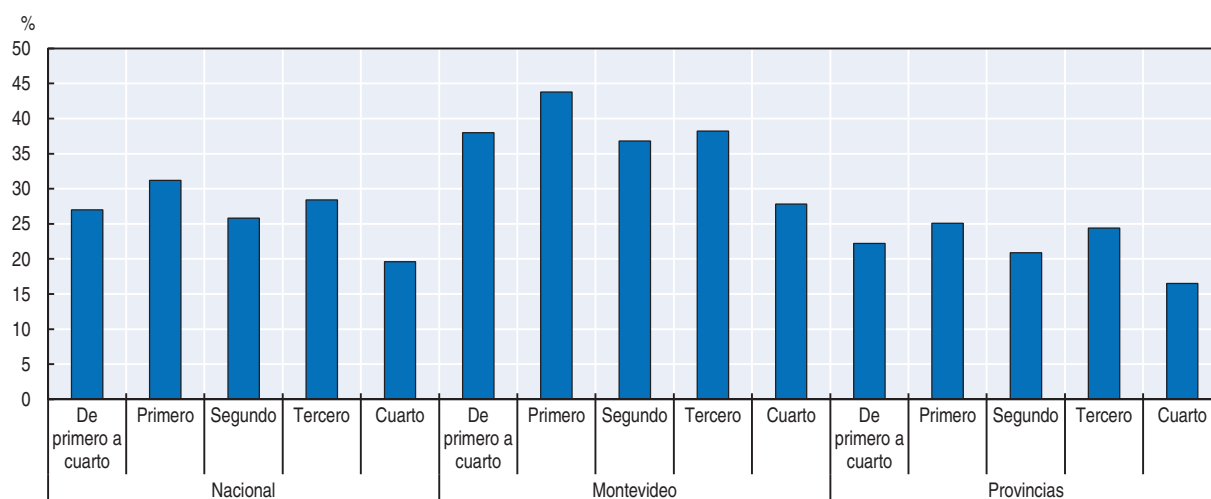
Parte del éxito del proyecto se debe a la estructura de gobierno, basada en una colaboración interinstitucional. Tras la creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Plan Ceibal se ancló en el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) con la intensa participación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El plan se gestiona desde el Centro Ceibal, que cuenta con un comité de coordinación, que reúne a representantes de diversas agencias gubernamentales (LATU, CODICEN, MEC, AGESIC, ANII) y de centros docentes y educativos (CEIP-ANEP).

Otros países latinoamericanos han recurrido también a programas TIC, ya sea a través de iniciativas como OLPC o mediante laboratorios informáticos. Sin embargo, mientras que cerca del 100% de las escuelas primarias cuentan con laboratorios informáticos en Uruguay, la cobertura en países tales como Argentina o Brasil es solo del 30%. Además, aunque los laboratorios informáticos contribuyen a integrar las TIC en el sistema educativo, presentan más limitaciones (menor uso de las TIC por estudiante) que el programa OLPC (UNESCO, 2013).

El proyecto ha sido bien recibido en Uruguay, con un índice de aprobación del 85% en la mayoría de los grupos socioeconómicos y etarios. Sin embargo, el impacto de este modelo de programas en los estudiantes y los hogares aún está pendiente de análisis. Algunas evaluaciones recientes han valorado la repercusión del Plan Ceibal en los resultados en matemáticas y lectura, y en los hábitos de estudio y las competencias cognitivas de los alumnos, y no han hallado efectos notorios sobre esos aspectos (De Melo et al., 2013); el BID emprendió igualmente una evaluación aleatoria a gran escala de 319 escuelas públicas de pequeñas comunidades pobres del Perú rural (Cristia et al., 2012) y llegó a la misma conclusión; otros estudios no experimentales han encontrado que las políticas OLPC tienen un efecto positivo (Fernando et al., 2011).

La repetición y el abandono están interrelacionadas, ya que los repetidores tienen una probabilidad siete veces mayor de salir del sistema que los no repetidores (Patron, 2008). La tasa de repetición media en el primer año de secundaria está por encima del 25% a nivel nacional y es superior al 40% en Montevideo. Los niños de familias que no pueden permitirse invertir en clases de apoyo deben prepararse a absorber el choque que supone la repetición de cursos. La tasa de repetición declarada por los propios estudiantes uruguayos en 2009 fue del 26% en el primer ciclo de educación secundaria, la cuarta más alta de PISA; en el conjunto de países de la OCDE, un promedio del 6% de los estudiantes que participaron en PISA 2009 declaró haber repetido un curso de secundaria básica (gráfico 3.23). Más del 95% de los estudiantes de otros 8 países de la OCDE y de 12 países y economías socios declararon que nunca habían repetido un curso (OCDE, 2013b).

Gráfico 3.23. **Tasas de repetición en secundaria por zonas**



Fuente: ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2012), *Observatorio de la Educación*, Administración Nacional de Educación Pública, Montevideo.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146769>

### **Aportar más oportunidades en la educación postsecundaria y terciaria sigue siendo una tarea pendiente**

El panorama de la educación terciaria en Uruguay está dominado por una universidad pública, la Universidad de la República (UDELAR), que atrae a más del 80% de los estudiantes. Sin embargo, en los últimos 20 años, varias universidades privadas de menor tamaño han reforzado su presencia y cobertura. Como en el caso de los centros de primaria y secundaria, las diferencias entre las universidades privadas y públicas en términos de gestión, sistema de acreditación y mecanismos de aseguramiento de la calidad dan lugar a disparidades en el rendimiento. El escaso grado de internacionalización y la reducida capacidad de investigación e innovación de las instituciones de educación superior (públicas y privadas) también merma el potencial en algunos ámbitos. Una de las mayores tareas pendientes parece ser la diversificación de las oportunidades de educación postsecundaria mediante la creación de una nueva universidad tecnológica (UTECH); se espera que este enfoque alivie la carga de la universidad pública, que tradicionalmente responde a las necesidades de la vasta mayoría de los graduados de secundaria, y sirva para equilibrar calidad y equidad, y mejorar

la pertinencia y la calidad de la educación terciaria. En el segundo volumen de este estudio, se analizará detenidamente el sistema educativo uruguayo.

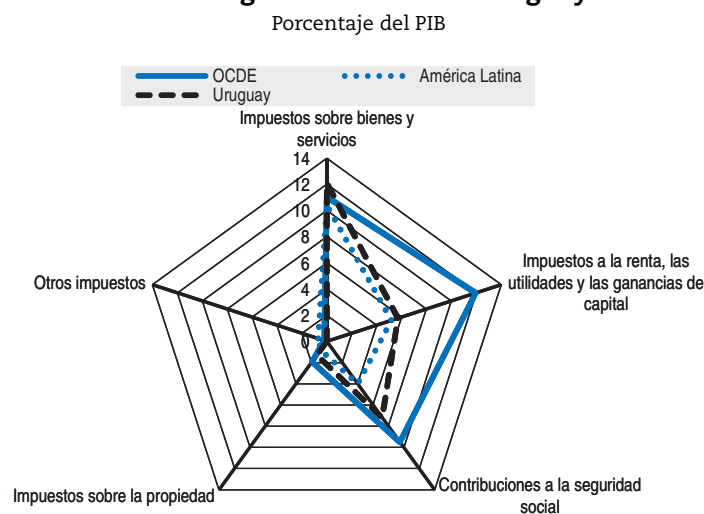
### Políticas públicas actuales para reducir la desigualdad en Uruguay

Uruguay registra una significativa reducción de la desigualdad cuando se considera el efecto redistributivo de los impuestos y las transferencias, pero sigue estando por debajo del promedio de la OCDE. En América Latina, las políticas fiscales directas solo inciden ligeramente en la distribución del ingreso, y la magnitud de la reducción producida por los impuestos directos y las transferencias sociales. Aunque es más significativa en Argentina, Brasil y Uruguay (del orden del 5% en el coeficiente de Gini), es relativamente reducida en el resto de la región (2% en promedio) (Martner, Podestá y González, 2013). La reforma fiscal uruguaya de 2007 mejoró la progresividad y el carácter redistributivo del sistema tributario en el país mediante el incremento de la recaudación y la reducción de la carga fiscal de los contribuyentes más pobres. Sin embargo, la mayor parte de su efecto redistributivo proviene de los programas de protección social, en concreto, de los relacionados con la salud y la educación.


#### Los ingresos tributarios han aumentado, pero siguen siendo inferiores al promedio de la OCDE

La capacidad del sistema tributario para reducir la desigualdad de ingresos dependerá del volumen recaudado, de las tasas impositivas según niveles de ingresos, del grado de evasión fiscal de la economía y de los esquemas de incentivo fiscal (Martner, Podestá y González, 2013). Se espera que la participación de los impuestos directos aumente en los próximos años como resultado de la reforma fiscal y otras modificaciones aportadas al sistema. En Uruguay, las contribuciones a la seguridad social y el impuesto a la renta representaron conjuntamente el 49% de la recaudación total del gobierno en 2012, cuando los impuestos indirectos supusieron el 46% (gráfico 3.24); el impuesto a la renta personal se reintrodujo 2007, con tasas impositivas que van del 10% al 30% (recuadro 3.3).

Gráfico 3.24. **Los impuestos indirectos son una importante fuente de los ingresos fiscales en Uruguay**



Fuente: OCDE (2014b), *Estadísticas tributarias en América Latina 2014*, Publicaciones de la OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr>; OCDE (2013d), *Revenue Statistics 2013*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2013-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2013-en-fr).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146779>



### Recuadro 3.3. Principales características de la reforma fiscal de 2007

En diciembre de 2006, el Parlamento uruguayo aprobó la ley 18.083 de reforma del sistema tributario, basada en los siguientes principios fundamentales: i) incrementar la equidad de la distribución de la renta disponible (tras impuestos); ii) simplificar, racionalizar y modernizar el sistema de impuestos; iii) mejorar la eficacia de la recaudación; y iv) estimular la inversión.

El impuesto a la renta personal (Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, IRPF) se reintrodujo tras haber sido eliminado en la reforma fiscal de 1974. El IRPF trata de manera separada los ingresos procedentes del trabajo (salario) y aquellos derivados del capital. Estos últimos están sometidos a tasas impositivas que van del 3% al 12% según la fuente del ingreso, mientras los primeros son gravados a tasas del 10% al 30% en función del tramo de renta. Además, la reforma creó un régimen impositivo especial para los no residentes con tasas entre el 3% y el 12% según la fuente del ingreso, incluyendo el impuesto a la renta de sociedades.

La reforma de 2007 modificó igualmente las contribuciones a la seguridad social: una parte de las tasas que determinan la contribución se fijó en el 7.5% más 0.125% –una reducción en relación con la anterior tasa imponible de 12.5%–, aplicable a todas las remuneraciones que constituyan base imponible. En 2008, se modificó la base tributaria del impuesto con el fin de excluir las pensiones, y se creó el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) (Decreto n.º 344/08), cuya estructura es similar al IRPF, pero con tasas impositivas más bajas (10-20%). Además, se introdujo un impuesto para financiar el Fondo Nacional de Salud (FONASA), compuesto de un aporte patronal equivalente al 5% del salario del beneficiario y una aportación personal del empleado proporcional a su remuneración, con una tasa impositiva básica del 3%;

El impuesto a la renta de sociedades (Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, IRAE) se generalizó a todos los sectores con una tasa de 25% y se extendió el periodo de compensación de pérdidas fiscales de 3 a 5 años; este impuesto sustituyó a otros correspondientes a varios regímenes, tales como el Impuesto a las Rentas de la Industria y el Comercio (IRIC) o el Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA).

La tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se redujo del 23% al 22%, y la tasa mínima pasó del 14% al 10%. Además, la reforma incluyó algunos bienes exentos anteriormente a la tasa mínima (por ejemplo, servicios de salud, transporte de pasajeros) o a la tasa básica (por ejemplo, tabaco) (Llambí et al., 2009).

Con la reforma de 2007, se derogaron catorce impuestos, entre ellos, el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), que había sido creado para financiar el creciente déficit de seguridad social durante la crisis de 2002, y el impuesto específico a los servicios de salud (IMESSA), que gravaba los servicios de salud exentos del IVA. Se mantuvieron los regímenes preferentes aplicables a zonas francas y actividades forestales, industriales y comerciales prioritarias, y se previó que las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI) se integrasen en el régimen general tributario a partir del 1 de enero de 2011.

Como resultado de la reforma, se ha atenuado la dependencia de los impuestos indirectos y se ha introducido la progresividad en el sistema. En 2010, los impuestos a la renta, las utilidades y las rentas del capital indujeron por sí solos una reducción cercana al 3% en el coeficiente de Gini, según datos del proyecto Commitment to Equity.



El impuesto a la renta y las pensiones tienen un moderado efecto redistributivo en el ingreso total, salario y pensiones, y su efecto sobre las rentas del capital se considera regresivo como consecuencia de la naturaleza dual del impuesto a las rentas del capital, la tasa impositiva fija de dicho impuesto y el hecho de que es probable que los ingresos más altos gocen de exenciones tributarias para gran parte de estas rentas (Burdín, Esponda y Vigorito, 2014). La proporción del ingreso antes de impuestos del 1% más rico de la población en Uruguay se ha mantenido en torno al 12-14% de 2009 a 2011, valor inferior al que se registra en Colombia y algunos países desarrollados (por ejemplo, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido), pero aún superior al promedio de la OCDE. Al igual que en Colombia, el 1% más rico tiene una gran parte de su riqueza en activos de capital, por lo que pueden beneficiarse de exenciones fiscales preexistentes.

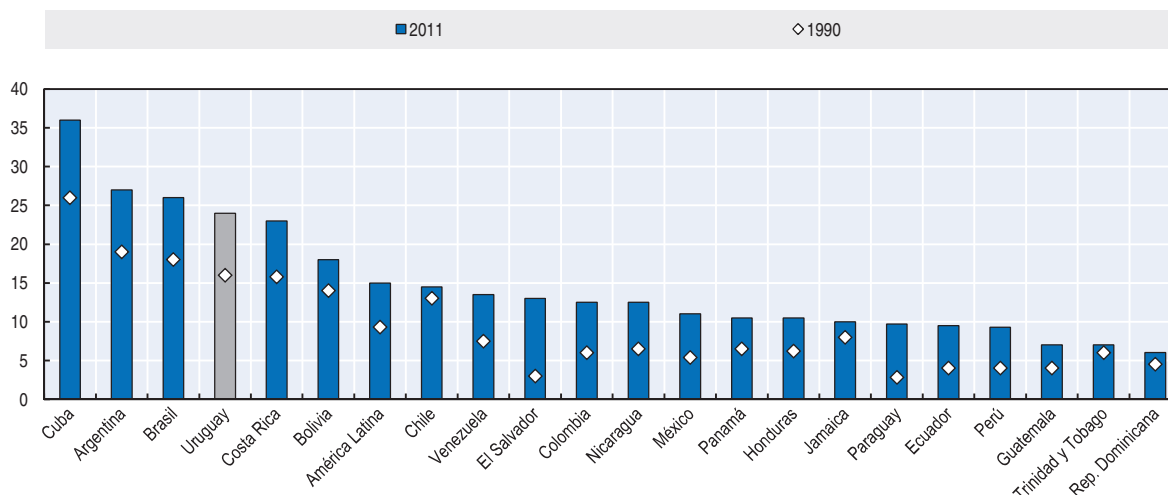
La presión tributaria total sobre el trabajo es relativamente alta en Uruguay (35%) en comparación con América Latina (32% en 2010), pero es inferior al promedio de la OCDE (41%). La principal diferencia entre los países de la OCDE y la región se encuentra en las tasas impositivas que gravan la renta personal. Aún cuando Uruguay se encuentra entre los países con las tasas impositivas más elevadas de la región, está un 48% por debajo del promedio de la OCDE. Los porcentajes de las contribuciones sociales de Uruguay se asemejan al promedio de la OCDE, excepto en el caso de las contribuciones de los trabajadores a la seguridad social (14%), que superan la tasa media de la OCDE (9.8%); esas contribuciones incluyen pagos para los seguros obligatorios de salud y las pensiones, tanto públicos como privados.

### ***El gasto social del sector público en Uruguay se ha duplicado en las dos últimas décadas***

En América Latina, el gasto social del sector público pasó del 2% al 4.7% del PIB entre 1990 y 2012. La mayor parte de este incremento puede explicarse por la implementación de una política fiscal expansionista, con una especial concentración en la inversión pública en infraestructura, para hacer frente a la contracción de la demanda del sector privado causada por la crisis financiera mundial. Sin embargo, Uruguay mantuvo un gasto en infraestructura relativamente similar en 2012 que en 1990 (Martner, Podestá y González, 2013) y la mayor parte del aumento del gasto público fue por concepto de salud, educación y programas de transferencias sociales, incluidas las políticas para el mercado laboral; en toda la región, se experimentó una tendencia parecida y, en promedio, la participación del gasto social en el presupuesto se incrementó del 45% en 1990 a cerca del 63% en 2010-11 (Martner, Podestá y González, 2013).

El gasto de gobierno ha estado enfocado en la inversión social desde 2005 con miras a transformar la matriz de protección social. Los programas se han concentrado en transferencias monetarias no contributivas, como, por ejemplo, el Plan de Equidad (recuadro 3.4) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS), diseñados para atender a los grupos socioeconómicos más vulnerables. El Plan de Equidad, que se concibió como una estrategia pública de reducción de la pobreza y la desigualdad social, no solo incluye un componente de transferencias monetarias –asignaciones familiares (AFAM)–, sino todo un conjunto de reformas sociales. La reforma tributaria y la reforma del sistema de salud, que se han aplicado durante el último quinquenio (Amarante y Vigorito, 2012). En 2012, las AFAM cubrían a más de 200 000 hogares, más de la mitad de los cuales (114 000) formaba parte del quintil de ingresos más bajo, mientras en mayo de 2013 la TUS tenía 65 162 beneficiarios, una cifra que se prevé aumente rápidamente dado que la cobertura del programa se extiende a las áreas rurales.

Gráfico 3.25. Gasto social del sector público en países de América Latina y el Caribe, 1990 y 2011



Fuente: Martner, R., A. Podestá e I. González (2013), "Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N.º 138, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146784>

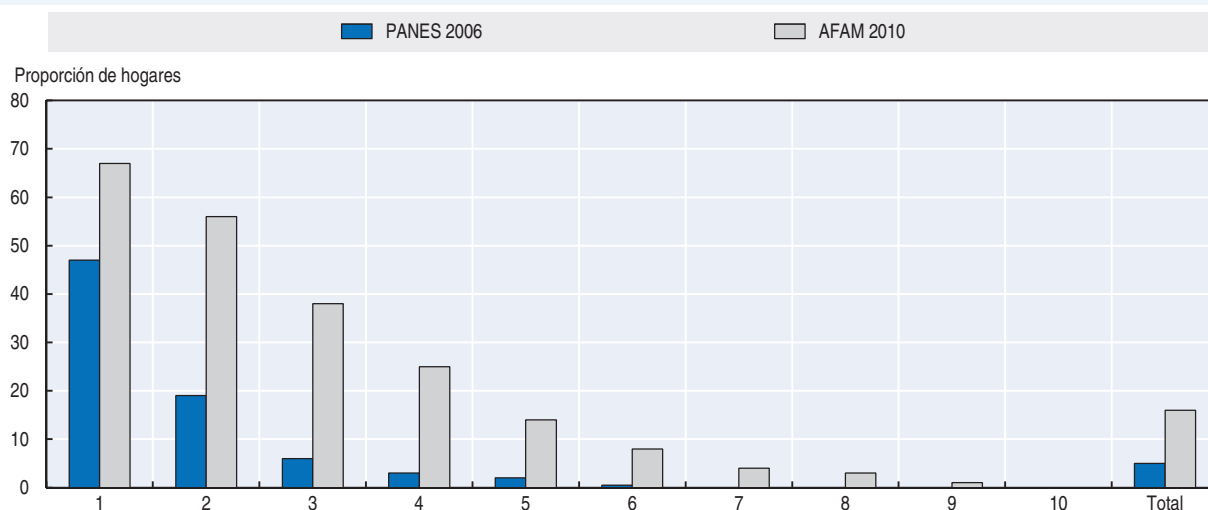
#### Recuadro 3.4. PANES y Plan de Equidad

Tras la crisis económica de 2002, se introdujeron importantes modificaciones a la matriz de protección social. Como resultado, el número de hogares que disfruta de transferencias no contributivas ha aumentado notablemente durante el pasado decenio. En este sentido, dos de los programas más significativos aplicados tras la crisis fueron el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad. El primero, el PANES, se implementó entre 2005 y 2007, con el objetivo mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los hogares beneficiarios en el corto plazo y proveerlos de herramientas para su mejor inserción social.


El PANES se enfocó al 20% inferior de los hogares que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, aproximadamente un 8% de la población total. Para finales de 2007, beneficiaba ya a 83 000 hogares, el equivalente del 5% de los hogares del país y del 10% de la población nacional. Sus distintos métodos de intervención incluían programas de transferencias monetarias (asignaciones familiares y programas de asistencia alimentaria), programas educativos y de inserción social (ruta de salida), proyectos de vivienda y programas de inserción en el mercado laboral (Trabajar por Uruguay). Cerca del 80% de los hogares beneficiarios recibieron transferencias monetarias, y un 20% estaban incluidos en los programas de inserción social y laboral.

Al mismo tiempo que se lanzaba el PANES, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que pasó a coordinar el conjunto de prestaciones sociales estatales en un momento en que la coordinación de los diversos programas de lucha contra la desigualdad estaba dispersa. Para la puesta en marcha del PANES, el recién creado ministerio tuvo que apoyarse en la plataforma del Banco de Previsión Social (BPS), que contribuyó a generar la base de datos de los potenciales beneficiarios y administró el pago de las transferencias monetarias. Además, se creó el Consejo Nacional de Políticas Sociales, que tuvo a su cargo la formulación del conjunto de políticas que debían implementarse tras la finalización del PANES, en el 2007, y que se conocen hoy como Plan de Equidad.

Recuadro 3.4. **PANES y Plan de Equidad** (continuación)  
 Gráfico 3.26. **Programas de transferencias monetarias no contributivas**



Fuente: Amarante, V. y A. Vigorito (2012), "La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años", *Research brief*, N.º 29, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146794>

El Plan de Equidad se concibió como una estrategia pública de reducción de la pobreza y la desigualdad social, e incluyó una reforma de las políticas sociales, de salud y fiscal (en cuanto a esta última, véase el recuadro 3.3). En la vertiente de reforma social, la línea de acción principal fue la reformulación de los programas de transferencias monetarias (asignaciones familiares). Entre las intervenciones complementarias, cabe destacar las transferencias alimentarias que se mantuvieron del PANES; la expansión de la cobertura de servicios de primera infancia; la ampliación de las pensiones no contributivas a la vejez; y una serie de programas sociales relativamente nuevos, de cobertura limitada, entre los cuales se contaban los que promueven la reinserción laboral y los que buscan la reinserción educativa.

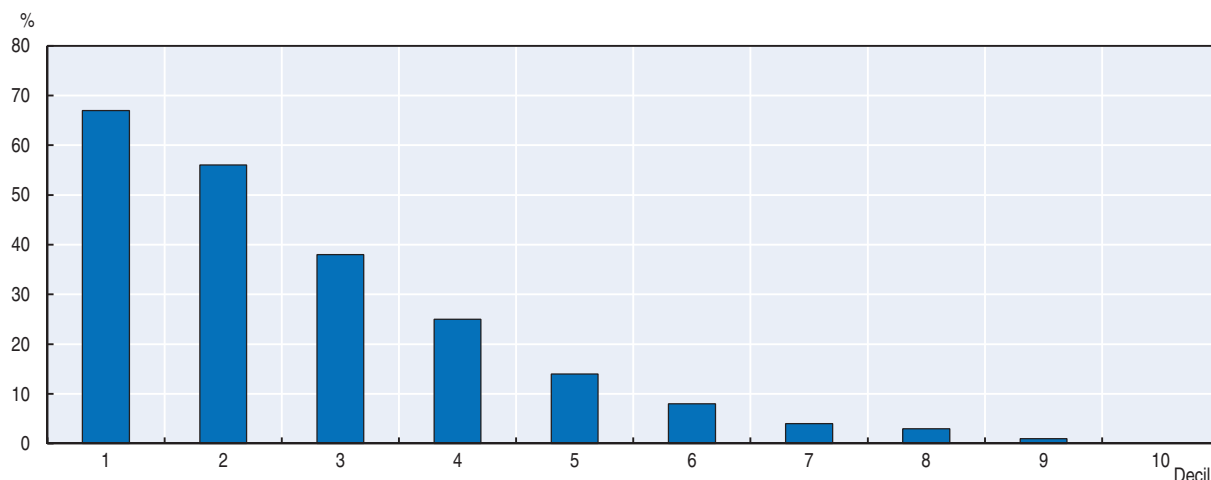
El Plan de Equidad ha contribuido más que el PANES a la reducción de la desigualdad y tiene una incidencia equiparable al efecto que los impuestos sobre la renta tienen en la desigualdad. Un resultado excepcional, ya que en algunos países desarrollados las transferencias tienen menor efecto distributivo que los impuestos directos.

Fuente: Amarante, V. y A. Vigorito (2012), "La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años", *Research brief*, N.º 29, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasil.

En comparación con 2004, se ha progresado notablemente en la focalización de las transferencias monetarias (AFAM y TUS) hacia los segmentos más vulnerables de la población. De esa fecha a 2012, las transferencias percibidas por los beneficiarios aumentaron 13 puntos porcentuales en relación con las transferencias totales. Desde 2006, la TUS contiene un bono alimentario, en función de los recursos disponibles de la familia, destinado a hogares con niños menores de 18 años para adquirir gratuitamente productos alimentarios y de higiene. En 2009, las transferencias a los beneficiarios representaron 53 millones USD PPA, y la transferencia media mensual era de 50 USD PPA. Los programas de asistencia alimentaria, gestionados por diferentes instituciones, supusieron un 0.3% del PIB.

AFAM es el programa de asignaciones familiares que cubre a todas las familias con ingresos inferiores a 100 USD mensuales; en 2009, representaba el 0.4% del PIB. La población objetivo siguió siendo la misma que en los precedentes programas de asignaciones

Gráfico 3.27. **Porcentaje de los hogares que recibieron transferencias AFAM, 2010**  
Localidades de 5 000 habitantes y más



Fuente: Amarante, V. y A. Vigorito (2012), “La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años”, *Research brief*, N.º 29, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasil.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146808>

familiares, pero con mayores prestaciones y una cobertura más amplia que anteriormente. Aunque se elevó el umbral de ingresos para poder tener derecho a las prestaciones, se añadieron otras características (como la categoría de vivienda) a ser consideradas. La prestación se incrementa con el número de niños, pero forma una tasa decreciente, y es mayor para los niños en secundaria que para los que cursan primaria. En 2009, había 337 000 beneficiarios (41% de los niños con la edad requerida), que recibían una transferencia mensual media de 38 USD PPA (Bucheli et al., 2013). Según la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), las AFAM cubrían en 2010 al 76% de los niños en situación de pobreza extrema y al 68% de los niños en situación de pobreza; si se agrega la cobertura de las asignaciones familiares otorgadas a los trabajadores del sector formal, se alcanza la casi totalidad del primer quintil de los hogares en estado de pobreza (Amarante y Vigorito, 2012).

Uruguay Crece Contigo, otro programa social, dirigido a mujeres embarazadas o con niños menores de cuatro años de edad. En su primer año, el programa llegó a 2 500 familias de 10 departamentos; para 2013, se esperaba que alcanzase a más de 10 000 familias de todo el país. Además, el sistema de seguridad social gestiona una serie de programas destinados a sus contribuidores, tales como el seguro por desempleo, las prestaciones por maternidad y familiares, la cobertura por incapacidad y las asignaciones por enfermedad, que, en 2009, equivalían al 1.0% del PIB (Bucheli et al., 2013).

Varios programas sociales han sido implementados adicionalmente para hacer frente a las emergencias sociales, sanitarias y habitacionales en Uruguay. El Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos (Plan Juntos) se creó en 2012 para afrontar problemas relacionados con las deficiencias de calidad y la escasez de vivienda. En 2012, invirtió en la renovación de 1 207 alojamientos y construyó 561 nuevos. Adicionalmente, este plan desarrolló infraestructura pública y espacios públicos. Otro programa, el Plan Siete Zonas, se aplicó en los últimos meses de 2012, con la intención de dar solución a cuestiones de seguridad, infraestructura y acceso a la seguridad social, entre otras cosas.

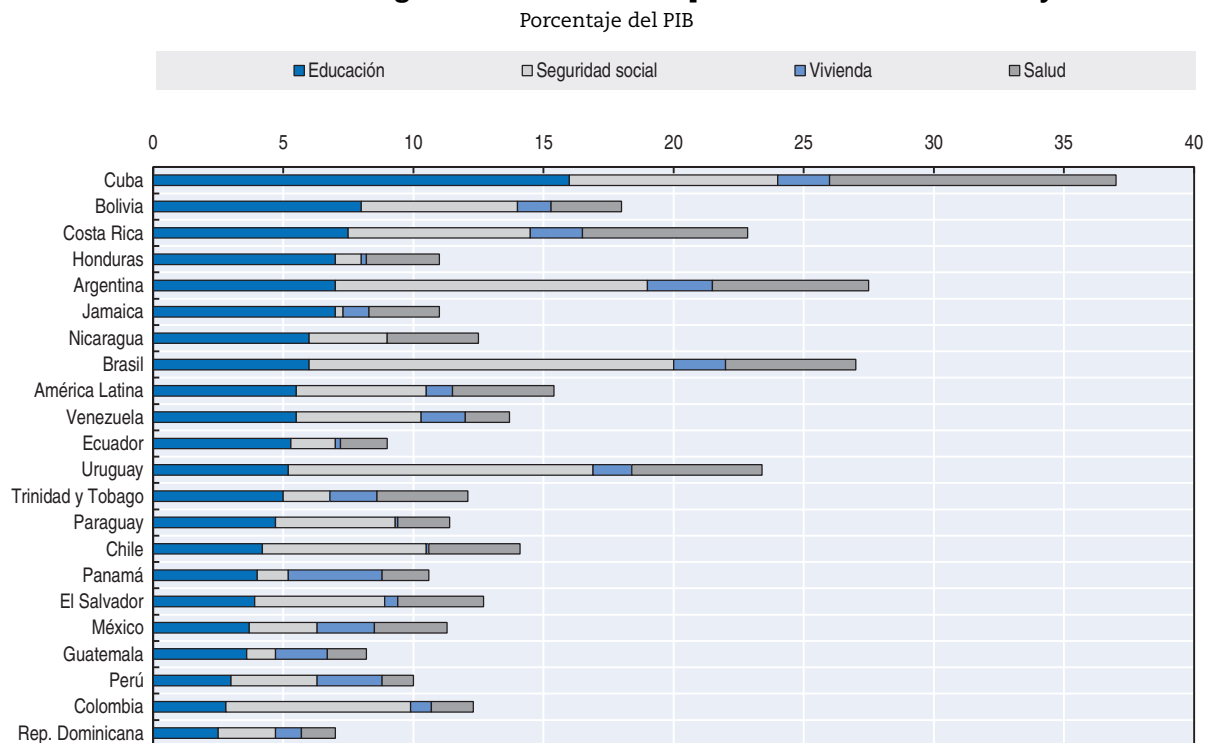
Jóvenes en Red, otra pertinente propuesta social, se ha orientado a jóvenes de 14 a 24 años que vivan por debajo de la línea de pobreza, carezcan de empleo en el sector formal y

tengan bajo nivel educativo. El programa se descompone en dos ejes: el primero trata de guiar a los estudiantes a lo largo de la secundaria, mientras el segundo se centra en la enseñanza superior y técnica. Las áreas de trabajo con los beneficiarios son tres: educación superior, educación técnica y un programa flexible de educación formal, este último relacionado con la inserción en el mercado laboral. Se incluyó asimismo seminarios de trabajo y actividades de intermediación laboral. En 2012, se esperaba que este programa llegase a 2 200 beneficiarios, de los cuales 1 840 de Montevideo, San José y Canelones, y 360 en Artigas y Cerro Largo. Se cuenta con que alcance los 5 000 beneficiarios en 2015.

### ***El gasto en educación del sector público en Uruguay se encuentra en el promedio latinoamericano***

El gasto público en educación en Uruguay representa actualmente cerca del 4.2% del PIB (INE, 2012). Por lo general, América Latina es bastante heterogénea en términos de gasto en educación (gráfico 3.28), lo que puede explicarse por la estructura público-privada de prestación de este servicio, así como por la capacidad de los gobiernos de generar los debidos recursos. La matriculación en el sistema de educación pública aumentó 7 puntos porcentuales para los niños de 0 y un 1 año de edad (atención infantil), y 10 puntos porcentuales para aquellos de 2 y 3 años entre 2006 y 2011. La matriculación en el sistema educativo privado ha crecido en los últimos años, a medida que se han acrecentado los ingresos de los hogares. El número de centros con una jornada escolar completa pasó de 109 en 2006 a 168 en 2012, un incremento de la cobertura de la educación pública de 4.4 puntos porcentuales en ese periodo. La preprimaria, la primaria y los tres primeros años de secundaria son obligatorios en Uruguay.

**Gráfico 3.28. Estructura del gasto social del sector público en América Latina y el Caribe**



Fuente: Martner, R., A. Podestá e I. González (2013), "Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N.º 138, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146815>

Uno de los principales programas educativos está constituido por los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF). Creado en 1988 con el objetivo de promover y proteger los derechos de los niños desde su concepción hasta los 3 años priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias por debajo de la línea de pobreza, este plan ha contribuido a ampliar la cobertura de la educación de la primera infancia y ha actuado en pro de la mejora de la calidad de la educación y de la duración de la jornada escolar. De 2006 a 2009, se abrieron 9 centros de atención diaria, y otros 33 incorporaron la jornada completa.

### ***El gasto en salud del sector público es alto, pero sigue por debajo del de los países de la OCDE***

El gasto público en salud del sector público ronda el 4.6% del PIB, por debajo del 6.7% de la OCDE en 2011 (OCDE, 2013e). Consta de dos vertientes: un programa de atención médica directa para las personas en situación de pobreza –en vigor desde finales del siglo XIX– y el Seguro Nacional de Salud (SNS), creado en 2007, que subvenciona la atención médica privada de los trabajadores, sus cónyuges y los hijos dependientes menores de 18 años. Actualmente, el SNS cubre asimismo a algunos trabajadores inactivos, y la intención es que logre la cobertura universal en el futuro (Bucheli et al., 2013). La cobertura del SNS aumentó del 23% de la población en 2007 al 62% en 2012. Los pensionistas y jubilados comenzaron su proceso de afiliación al SNS en 2012, proceso por el que se inscribió a 160 000 personas.

Se calcula que la cobertura en atención médica alcanzará aproximadamente al 70% de la población hacia 2016, aunque un 30% de la población quedará fuera del sistema por pertenecer a alguno de los sistemas especiales, trabajar en el sector informal de la economía o carecer de recursos para acudir a un proveedor de atención médica (Antia et al., 2012). Las transferencias a los proveedores de asistencia, públicos o privados, son gestionadas por un fondo de titularidad pública, el FONASA, cuyo número de beneficiarios se incrementó de 724 830 en 2007 a 2.11 millones en 2012. Las cantidades transferidas por el fondo se financian mediante un impuesto compuesto de un aporte patronal equivalente al 5% del salario del beneficiario y una aportación personal del empleado proporcional a su remuneración, con una tasa impositiva básica del 3%; esa tasa personal que paga el empleado varía de acuerdo con la edad y el sexo del beneficiario, y es mayor para quienes tienen entre 15 y 64 años de edad, y más alta para las mujeres que para los hombres (Bucheli et al., 2013).

### ***La cobertura de las pensiones y del seguro por desempleo ha aumentado en los últimos años***

El mayor componente del gasto social es el programa de pensiones contributivas (8.7% del PIB en 2009), que incluye las pensiones de jubilación y de supervivencia. El programa fue creado hacia finales del siglo XIX para los trabajadores de ramos específicos y, durante el siglo XX, su alcance se extendió a todos los trabajadores, incluidos aquellos por cuenta propia. Actualmente, el sistema se organiza en torno a un pilar de reparto, administrado por el sector público, y un fondo de capitalización individual, gestionado por la compañía privada de elección del aportante (Bucheli et al., 2013). La edad mínima de jubilación es 60 años con un mínimo de 30 años de contribuciones.

Por su parte, la pensión no contributiva a la vejez y a la invalidez inyecta transferencias monetarias de menor cuantía que las del sistema contributivo. Vigente desde 1919, se aplica hoy a los mayores de 64 años con ingresos bajos y a las personas con incapacidades que no puedan optar por las prestaciones del sistema contributivo (Bucheli

et al., 2013). En 2009, el 92% de las personas de más de 64 años estaban cubiertas por una pensión contributiva (479 000 personas) o por una no contributiva (51 000 personas).

El seguro por desempleo (SD) está administrado por el BPS, aunque su diseño compete principalmente al Ministerio de Trabajo. El SD es de aplicación a todos los trabajadores por cuenta ajena del sector privado, exceptuados los del sector financiero, que cuentan con un régimen separado. La cobertura del SD es baja, en parte debido a las características del mercado laboral uruguayo, ya que, los trabajadores del sector formal, que son los únicos que pueden optar por el SD, conformaban aproximadamente el 40% de los trabajadores en 2007 (Amarante, Arim y Dean, 2012). El SD cubre tres riesgos: el despido, la suspensión y la reducción del tiempo de trabajo.

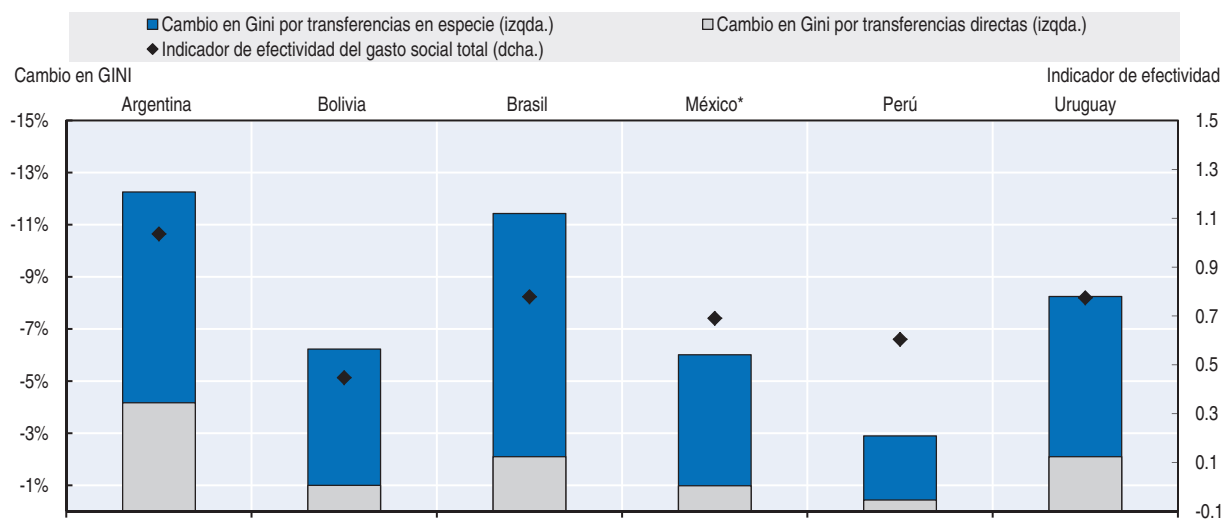
Con la aprobación de la ley 18.399, que entró en vigor en febrero de 2009, se introdujeron importantes modificaciones al régimen del seguro de desempleo. El cambio más importante afecta a la cuantía de las prestaciones para los desempleados en situación de desocupación forzosa, ya que, en lugar de un monto igual cada mes, la reforma establece un sistema de prestaciones decrecientes. La ley determina igualmente que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo, tendrá la facultad de extender la duración del subsidio por desempleo por causal despido a un máximo de ocho meses para la eventualidad de que se registre una caída del PIB durante dos trimestres consecutivos. Para los beneficiarios del SD por suspensión, la duración de la prestación se reduce a cuatro meses (o 48 jornales), tiempo durante el que percibirán el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones de los seis meses previos a la causa de despido (o 12 jornales). Otro importante cambio atañe a los trabajadores de 50 años o más, que ahora conservan el subsidio durante seis meses adicionales. La nueva norma intenta igualmente coordinar el SD con políticas activas de empleo, y los beneficiarios del SD en situación de desocupación forzosa pueden perder su derecho a prestación si no asisten a cursos de capacitación o reconversión laboral ofrecidos por el Ministerio de Trabajo (Amarante, Arim y Dean, 2012).

### **Uno de los programas de gasto social del sector público más efectivo**

Los programas de gasto social del sector público de Uruguay mejoran la redistribución del ingreso más de un 10%. Pese a gastar considerablemente menos que Bolivia y no mucho más que México, Uruguay es extremadamente eficaz en la reducción de la desigualdad (Lustig, Pessino y Scott, 2013). Los programas uruguayos de transferencias directas son unos de los más efectivos de los países latinoamericanos (gráfico 3.29). La mayor parte del cambio en la desigualdad de ingresos, medido por el coeficiente de Gini, se explica por las transferencias relacionadas con la educación y la salud (transferencias en especie). El gráfico 3.29 pone de manifiesto la efectividad del gasto social (transferencias directas) en una selección de países latinoamericanos, donde la efectividad esta expresada como la razón entre el cambio del ingreso neto de mercado según el coeficiente de Gini en relación con el ingreso final medido por ese mismo coeficiente y la magnitud de las transferencias directas como porcentaje del PIB.


El proyecto Commitment to Equity (recuadro 3.5) realiza dos análisis a la hora de evaluar la efectividad del sistema fiscal para reducir la desigualdad: por una parte, el análisis de referencia (*benchmark*), que tiene en cuenta todas las contribuciones a la seguridad social excepto la parte destinada a las pensiones, que se trata como ahorro; y, por otra parte, el análisis de sensibilidad, que incluye todas las contribuciones a la seguridad social, sin excepción. Los resultados que se emplean en este documento son los

Gráfico 3.29. Efectividad del gasto social del sector público en una selección de países latinoamericanos



\*Los datos para México son de 2010.

Fuente: Lustig, N. y S. Higgins (2013), "Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes" Handbook, Commitment to Equity Assessment (CEQ), Documento de Trabajo, N.º 1, julio de 2011; revisado en septiembre de 2013, Nueva Orleans, LA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146829>

correspondientes al *benchmark*. El gráfico 3.30 muestra el grado en que cambia la renta de un individuo de un determinado grupo de ingresos si se añaden las pensiones como parte del ingreso de mercado. Una de las claves del éxito uruguayo para llegar a la población más pobre radica en el uso eficaz del sistema de pensiones no contributivas, aunque esta es una estrategia que podría no ser sostenible con el tiempo debido a la presión que puede suponer para el equilibrio fiscal.

### El gasto social del sector público incide fuertemente en la reducción de la desigualdad

Uruguay cuenta con la segunda estructura fiscal más progresiva de los seis países estudiados, a diciembre 2014, por el proyecto Commitment to Equity,<sup>8</sup> medida por la proporción de concentración impositiva. En general, ningún componente es claramente regresivo, puesto que ninguno de los programas tiene un coeficiente de concentración mayor que el Gini del ingreso de mercado<sup>9</sup> (gráfico 3.31). Las transferencias alimentarias (TUS) y el plan insignia de transferencias en efectivo (AFAM) muestran uno de los coeficientes de concentración más altos de la región y, son, por lo tanto, los programas más progresivos en términos absolutos. Los únicos componentes del gasto social que no son progresivos en términos absolutos son el gasto en educación secundaria y terciaria; la educación terciaria en Uruguay es casi neutra en términos absolutos y es menos progresiva que en los otros cinco países latinoamericanos estudiados. El coeficiente de concentración en educación terciaria en Uruguay (0.47) está bastante cerca del Gini del ingreso de mercado (0.49) y es superior al coeficiente de concentración de la educación terciaria de Brasil (0.46), Bolivia (0.37), Perú (0.31), México (0.22) y Argentina (0.20) (Bucheli et al., 2013). Puede que la educación terciaria presente una ligera concentración en sectores no pobres debido a las elevadas tasas de abandono analizadas anteriormente en este capítulo.

Los programas de transferencias directas de Uruguay cubren aproximadamente al 95% de la población pobre del país (gráfico 3.32). Sin embargo, dada la significativa magnitud de



### Recuadro 3.5. **Commitment to Equity**

Commitment to Equity (CEQ) es un proyecto conjunto del Inter-American Dialogue (IAD) y del Centro de Políticas e Investigación Interamericanas (CIPR) y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane. Se creó con la intención de analizar el impacto de la tributación y del gasto social en la desigualdad y la pobreza en cada país, y ofrecer a los gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales una orientación en sus esfuerzos por lograr sociedades más equitativas.

Las principales finalidades de CEQ consisten en informar a los gobiernos de la forma en que sus políticas fiscales afectan a sus objetivos de igualdad, recomendar medidas prácticas, y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia mediante la mejora de los sistemas de recopilación de datos y evaluación. A tal efecto, las evaluaciones del CEQ recurren a análisis de incidencia y a un cuestionario de diagnóstico especialmente diseñado para el caso con el que se pretende contestar a tres preguntas: i) ¿Cuánta reducción de la desigualdad y de la pobreza se logra en cada país mediante el gasto social, los subsidios y los impuestos?; ii) ¿Hasta qué punto son progresivos la recaudación y el gasto público; y iii) Dentro de los límites de la prudencia fiscal, ¿qué podría hacerse para incrementar la redistribución y la reducción de la pobreza en cada país mediante cambios en la tributación y en el gasto?

Los análisis de incidencia CEQ aportan una primera evaluación exhaustiva del modo en que los impuestos y el gasto social (incluidos los subsidios e impuestos indirectos, y el gasto en educación y salud) afectan a la desigualdad de ingresos y a la pobreza; las evaluaciones son comparables entre países y a lo largo del tiempo. Los estudios nacionales examinan los efectos distributivos de los programas individuales y de las medidas políticas –y el efecto neto de la combinación de políticas y programas de cada país–. Los resultados aportan a los actores políticos, las instituciones multilaterales y los grupos no gubernamentales la información y el análisis necesarios para determinar qué cambios de las políticas tributarias y de gasto inducirán mayor igualdad y reducción de la pobreza.

CEQ brinda nuevas ocasiones a las organizaciones de la sociedad civil para supervisar los efectos distributivos de los ingresos y del gasto del gobierno. Constituye asimismo una fuente crítica de información para los donantes internacionales acerca de los recursos externos que se necesitan para alcanzar objetivos específicos en países de ingresos bajos. Además, los resultados CEQ también pueden emplearse para controlar la situación de minorías y otros grupos objeto de exclusión –por ejemplo, afrodescendientes o grupos indígenas– y determinar la medida en que la imposición y el gasto públicos afectan a sus ingresos y a su bienestar.

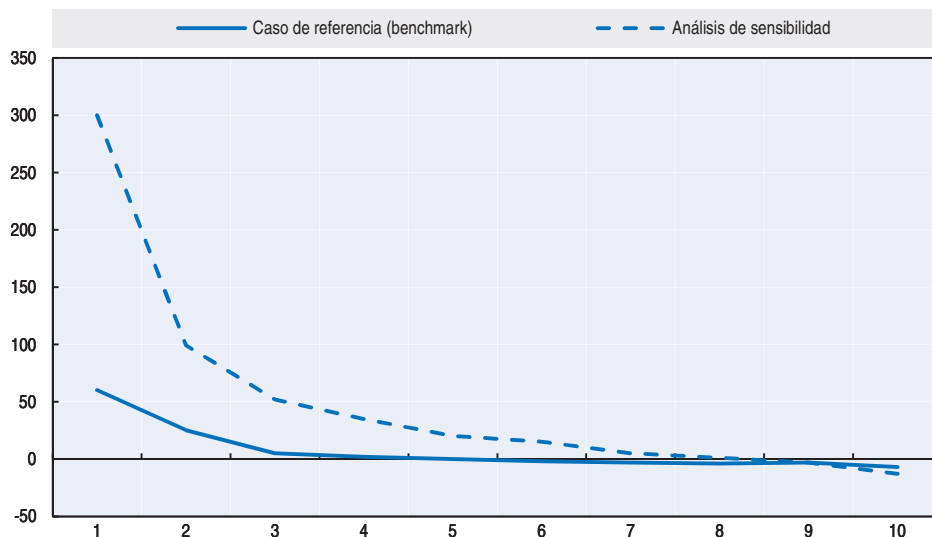
Actualmente, CEQ ha realizado el cuestionario de diagnóstico y el análisis de incidencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, México, Paraguay, Perú y Uruguay, cuyos resultados están disponibles en el sitio web [www.commitmenttoequity.com](http://www.commitmenttoequity.com).

Fuente: Commitment to Equity (2014), [www.commitmenttoequity.org/whatisceq.php](http://www.commitmenttoequity.org/whatisceq.php) (consultado el 24 de abril de 2014).

su clase media, es notable que la mayor parte de las prestaciones van a parar al segmento no pobre, cuando consideramos las pensiones parte del ingreso de mercado individual. Sin embargo, las transferencias directas recibidas en Uruguay por las personas en situación de pobreza extrema y moderada parecen ser suficientes para sacarlos de la indigencia (Bucheli et al., 2013). Pese a ello, subsisten niveles persistentes de pobreza extrema en la economía, que arrojan señales de que se necesitan más esfuerzos. En este sentido, puede

**Gráfico 3.30. Cambio del ingreso por decil**

Cambio en el ingreso disponible cuando las pensiones se consideran parte del ingreso de mercado de las personas

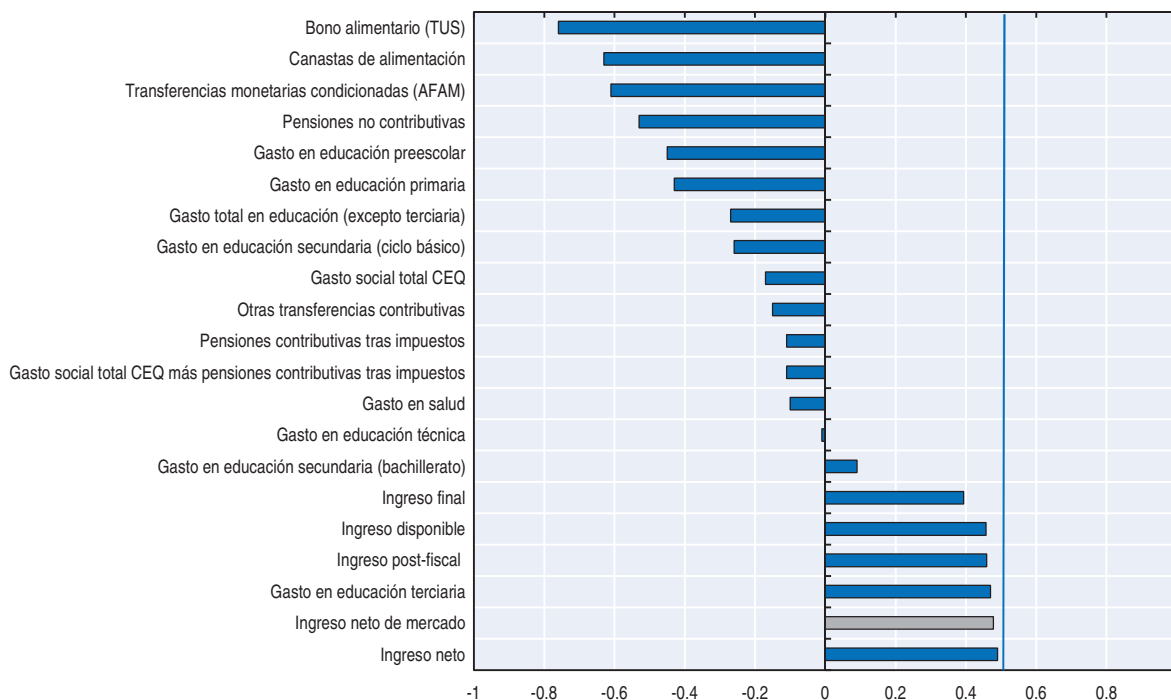


Fuente: Bucheli, M. et al. (2013), "Social spending, taxes and income redistribution in Uruguay", *Documentos de Trabajo*, N.º 217, Universidad de Tulane, Departamento de Economía, Nueva Orleans, LA.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146833>

**Gráfico 3.31. Impacto de los programas sociales del sector público en la redistribución del ingreso en Uruguay**

(Coeficiente de concentración)

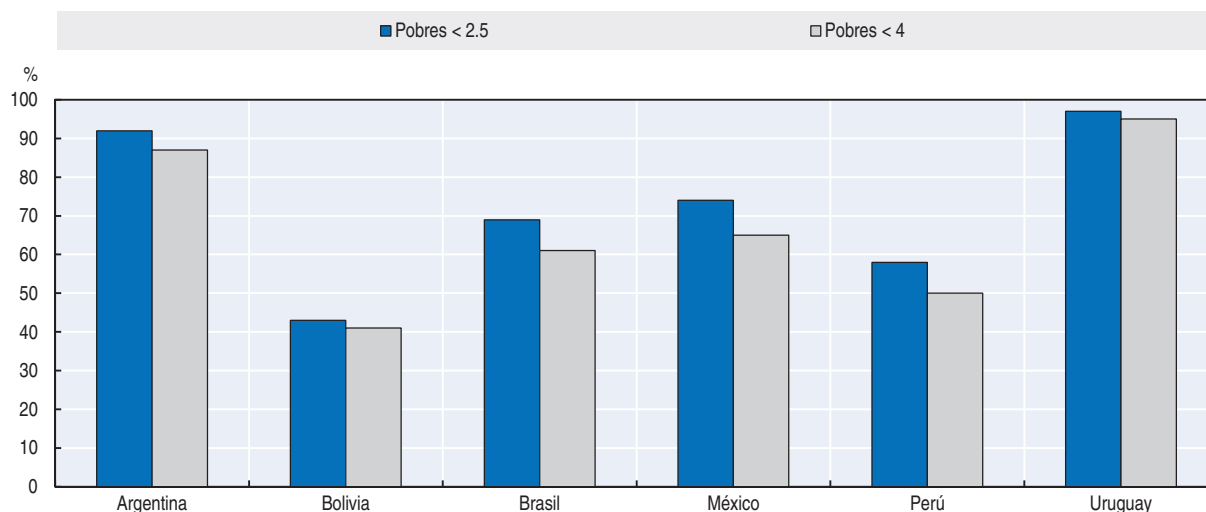


Nota: La línea azul corresponde al Gini del ingreso de mercado.

Fuente: Bucheli, M. et al. (2013), "Social spending, taxes and income redistribution in Uruguay", *Documentos de Trabajo*, N.º 217, Universidad de Tulane, Departamento de Economía, Nueva Orleans, LA.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146844>

Gráfico 3.32. Cobertura de las transferencias directas en una selección de países latinoamericanos



Fuente: Bucheli, M. et al. (2013), "Social spending, taxes and income redistribution in Uruguay", *Documentos de Trabajo*, N.º 217, Universidad de Tulane, Departamento de Economía, Nueva Orleans, LA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146854>

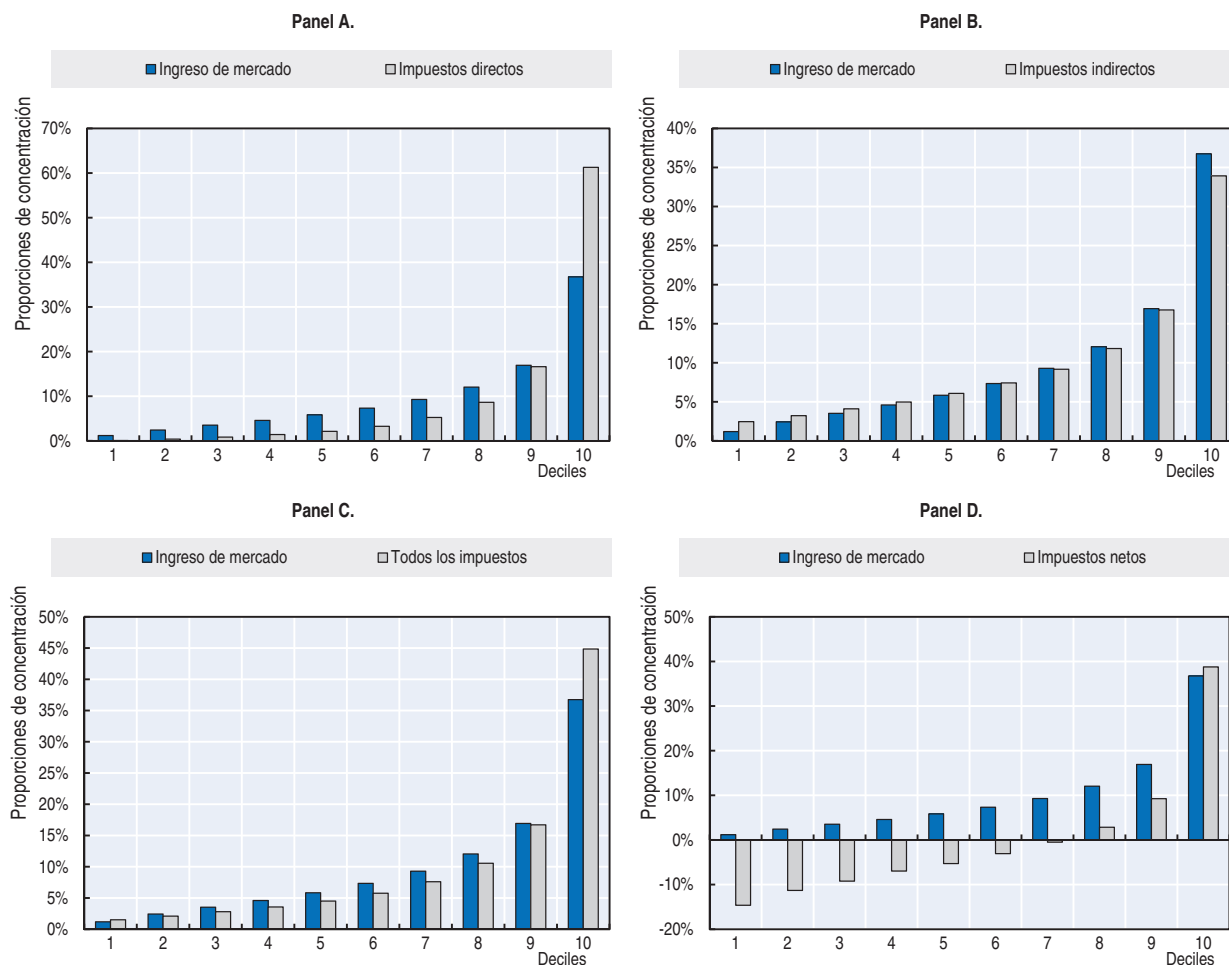
que sea necesario revisar los montos transferidos con el fin de determinar si son suficientes para erradicar la pobreza extrema. Además, se puede considerar la posibilidad de añadir componentes a los programas existentes a fin de trabajar estrechamente con las familias en diversas cuestiones y restringir así que los programas tiendan hacia grupos de ingresos más altos; un ejemplo de esa clase de componentes es Jóvenes en Red, que, como se ha señalado anteriormente, trabaja de cerca con los beneficiarios sobre diversos aspectos socioculturales con el fin de garantizar su inserción en el mercado laboral.

### **Un sistema tributario progresivo está en general asociado a un gasto social efectivo**

Las transferencias directas compensan cualquier efecto negativo que pudieran inducir los impuestos en la desigualdad para los contribuyentes más pobres. Aunque los impuestos indirectos pueden tener una incidencia regresiva (gráfico 3.33, panel B), una vez considerados todos los impuestos en su conjunto, el efecto en la redistribución del ingreso sigue siendo positivo (gráfico 3.33, panel C). La progresividad de los impuestos directos en Uruguay es similar a la de Brasil y Perú.<sup>10</sup> Sin embargo, la progresividad del sistema podría estar sobreestimada porque la base de los datos, la Encuesta Nacional de Hogares, no contiene mucha información sobre la población de ingresos altos.

Los impuestos y las transferencias directas reducen el coeficiente de Gini hasta un 7.1% en Uruguay, mientras que, por ejemplo, en Bolivia, México y Perú, la reducción no llega al 3%; en Brasil y Uruguay, la reducción se debe principalmente al impacto de las transferencias directas. Los impuestos indirectos y los subsidios producen un efecto ligeramente negativo en la distribución del ingreso en Uruguay, ya que solo recortan el coeficiente de Gini un 0.44%, lo que puede ser resultado de la ampliación de la base tributaria operada a mediados de 2007, que ha hecho que los impuestos indirectos sean menos regresivos que en la mayoría de los países de la región (gráfico 3.34). El mayor impacto en la desigualdad se debe a las transferencias en especie (salud y educación), puesto que la desigualdad desciende un sustancial 14% cuando se compara el Gini del ingreso de mercado con el ingreso post-fiscal (incluidos impuestos, transferencias directas y subsidios indirectos).

Gráfico 3.33. Efecto de los impuestos y las transferencias en el ingreso de mercado en Uruguay



Fuente: Bucheli, M. et al. (2013), "Social spending, taxes and income redistribution in Uruguay", Documentos de Trabajo, N.º 217, Universidad de Tulane, Departamento de Economía, Nueva Orleans, LA.

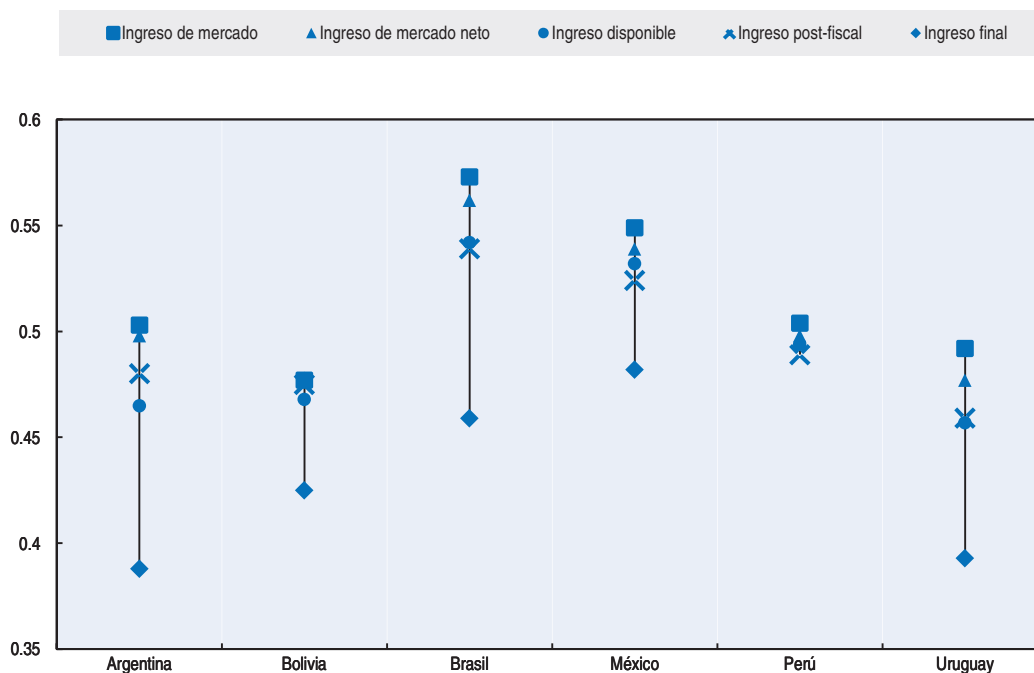
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146864>

### **La movilidad fiscal permite que las personas salgan de la pobreza y reduce el ingreso disponible para el percentil de mayor ingreso**

La movilidad fiscal se define como el movimiento direccional entre las transferencias antes y después de impuestos en el seno de categorías de ingresos previamente determinadas. Una matriz de movilidad fiscal mide la proporción de los individuos que pasan de un grupo de ingresos dado (por ejemplo, no pobres) antes de impuestos y transferencias a otro grupo de ingresos (por ejemplo, pobres) tras el cambio que se produce en su renta como consecuencia de los impuestos y las transferencias. Obsérvese que los impuestos y las transferencias pueden hacer tanto que las personas asciendan o descendan de categoría de ingresos (Lustig y Higgins, 2013).

En Uruguay, los impuestos y las transferencias directas dan lugar a un significativo descenso de los niveles de ultrapobreza.<sup>11</sup> Tras impuestos y transferencias, el 6.7% de las personas en situación de ultrapobreza ascendió al segmento vulnerable de la población, al igual que el 13% de quienes vivían en estado de pobreza extrema. Más de la mitad de las personas en situación de ultrapobreza o de pobreza extrema pudo pasar al siguiente tramo

Gráfico 3.34. Efecto de los impuestos y las transferencias en la distribución del ingreso en Uruguay



Fuente: Bucheli, M. et al. (2013), "Social spending, taxes and income redistribution in Uruguay", *Documentos de Trabajo*, N.º 217, Universidad de Tulane, Departamento de Economía, Nueva Orleans, LA.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146872>

de ingresos. Si se tienen en cuenta las transferencias en especie, el 0.47%, el 2.98% y el 4.8% de las personas en situación, respectivamente, de ultrapobreza, pobreza extrema o pobreza moderada pasaron a pertenecer a la clase media en 2009.

Como resultado de la redistribución del ingreso, prácticamente el 31% del segmento acomodado de la población se convirtió en clase media. La pérdida media de ingresos de los que ascendieron al tramo de ingresos siguiente fue del 17.3%. Sin embargo, la mayor preocupación debe ser el hecho de que, tras impuestos y transferencias, el 0.9%, el 2.7% y el 1.9% de la población en situación, respectivamente, de pobreza extrema, pobreza moderada y no pobreza bajó de un grupo de ingresos hacia un mayor nivel de pobreza.

Cuadro 3.2. Matriz de movilidad fiscal: Uruguay, 2009

| Grupos de ingresos de mercado               | Grupos por ingreso post-fiscal |                      |                      |                       |                        |                | % de población | Ingreso medio |
|---|--------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|----------------|----------------|---------------|
|   | $y < 1.25$                     | $1.25 \leq y < 2.50$ | $2.50 \leq y < 4.00$ | $4.00 \leq y < 10.00$ | $10.00 \leq y < 50.00$ | $50.00 \leq y$ |                |               |
| <b><math>y &lt; 1.25</math></b>             | 13.9%                          | 52.1%                | 27.2%                | 6.7%                  | 0.0%                   | 0.0%           | 1.3            | 431           |
| <b><math>1.25 \leq y &lt; 2.50</math></b>   | 0.9%                           | 33.1%                | 52.9%                | 13.0%                 | 0.0%                   | 0.0%           | 3.8            | 1 073         |
| <b><math>2.50 \leq y &lt; 4.00</math></b>   | 0.0%                           | 2.7%                 | 56.4%                | 40.5%                 | 0.4%                   | 0.0%           | 6.5            | 1 854         |
| <b><math>4.00 \leq y &lt; 10.00</math></b>  | 0.0%                           | 0.0%                 | 1.9%                 | 95.5%                 | 2.6%                   | 0.0%           | 27.8           | 3 940         |
| <b><math>10.00 \leq y &lt; 50.00</math></b> | 0.0%                           | 0.0%                 | 0.0%                 | 6.3%                  | 93.6%                  | 0.0%           | 53.8           | 12 128        |
| <b><math>50.00 \leq y</math></b>            | 0.0%                           | 0.0%                 | 0.0%                 | 0.0%                  | 30.9%                  | 69.1%          | 6.8            | 47 107        |
| <b>% de población</b>                       | 0.2%                           | 2.1%                 | 6.5%                 | 33.1%                 | 53.3%                  | 4.7%           | 100.0          | 10 999        |

Fuente: Bucheli, M. et al. (2013), "Social spending, taxes and income redistribution in Uruguay", *Documentos de Trabajo*, N.º 217, Universidad de Tulane, Departamento de Economía, Nueva Orleans, LA.

## Conclusiones

El descenso de la pobreza y la desigualdad justifica el optimismo en Uruguay, aunque parte de ese logro supone un regreso de los indicadores de pobreza a los niveles anteriores a la crisis. Pese a esta mejora, la desigualdad del ingreso de mercado sigue siendo alta, por lo que será necesario que las políticas públicas se centren en los grupos desfavorecidos reorientando el gasto social hacia los sectores más deprimidos. Además, las diferencias territoriales continúan constituyendo un importante factor que considerar para entender las disparidades de ingresos, así como de acceso a la educación y a la salud, entre otras; las políticas que aborden la diferencia entre Montevideo y los otros departamentos serán determinantes si Uruguay pretende capitalizar su positivo impulso económico.

La disparidad en el acceso a la educación y en la calidad de esta representa el mayor desafío de importancia para las autoridades uruguayas en los años venideros, especialmente en lo relativo a la educación secundaria. Las terribles tasas de abandono escolar y repetición, la fuerte dependencia del rendimiento del contexto socioeconómico, las desigualdades de acceso en función de la ubicación geográfica y los débiles resultados en comparación con los estándares internacionales ponen de relieve la necesidad de emprender significativas reformas futuras en el ámbito educativo. Además, persisten las desigualdades de ingresos laborales y del ingreso total, a pesar de que se han reducido gracias al efecto combinado de las transferencias sociales y la reducción de la prima salarial en función del nivel educativo, entre otros factores. El desempleo joven supone una cuestión relevante para enfrentar las desigualdades laborales. El fortalecimiento de las estructuras de negociación salarial y ciertos factores estructurales, tales como los retornos decrecientes de la educación, explican la tendencia actual, pero no está claro si la situación será sostenible en caso de bajo crecimiento económico.

Uruguay no tiene un inminente problema de gasto, pero, a medida que crezca el ingreso per cápita, habrá mayor demanda de transferencias sociales y mayor gasto en salud. Es necesario financiar un gasto mayor (en relación con el PIB). Aunque la recaudación tributaria en proporción del PIB es más alta que la media regional, aún queda margen para incrementarla con el tiempo, pero cabrá combinar esa actuación con mejoras de la efectividad y la eficacia del gasto. Además, las políticas deberán analizar detenidamente la forma de financiar el nuevo gasto. Uruguay deberá velar por garantizar la progresividad de su sistema tributario si se plantea pasar de los impuestos a las utilidades a los impuestos a la renta personal. Los ingresos procedentes de los impuestos sobre la propiedad y de los impuestos medioambientales también son bajos en la actualidad, y deberá mejorarse este aspecto, ya que redundará en beneficio de la progresividad del sistema. Por otra parte, un gran desafío para Uruguay es el incremento de los niveles de informalidad, que, claramente, socavan la base tributaria.

## Notas

1. El coeficiente de la brecha de pobreza, también conocido como métrica *Foster-Greer-Thorbecke* o índice FGT(1), consiste en una medición per cápita de la diferencia existente entre el bienestar de las personas pobres y la línea de pobreza, expresada como coeficiente de dicha línea (indicadores de desarrollo del Banco Mundial).
2. En Uruguay, se observa una disminución en el tramo de 10 USD a 50 USD diarios, que se explica principalmente por un efecto del crecimiento.
3. La medición de la eficiencia laboral se efectúa mediante un cierto número de indicadores: cooperación en las relaciones trabajador-empleador, flexibilidad en la determinación de los

- salarios, rigidez del empleo, prácticas de contratación y despido, costo del despido, existencia de una gestión profesional, fuga de cerebros y tasa de actividad femenina (WEF, 2013).
4. Bassi y Ñopo (2013) toman la educación secundaria técnica como base de referencia.
  5. En este estudio, todos los ingresos tras impuestos se clasifican en una de las categorías siguientes: i) ingresos del trabajo; ii) pensiones; iii) transferencias sociales; iv) rentas locativas de la vivienda; y v) otros ingresos.
  6. En este contexto, la concentración  $C_K$  hace referencia a la descomposición de Lerman y Yitzhaki (1985), y mide el grado de concentración de una fuente de ingresos en la población de renta alta. Se define como  $C_K = G_K R_K$ , el producto del coeficiente de Gini de la fuente  $k$  y la correlación de Gini entre la fuente  $k$  y el ingreso total.
  7. Un desglose individual de algunos quintiles muestra que el crecimiento del ingreso laboral se explica mayormente por las características del empleo, tales como la categoría profesional o la situación de formalidad. Este es el caso, por ejemplo, del 2.º quintil, que registró un incremento del 23% en ese periodo. Por el contrario, para el 50.º percentil, las dos terceras partes del incremento del ingreso laboral se debe al cambio de los retornos, mientras que en el 95.º percentil los retornos tuvieron un efecto negativo.
  8. Los países estudiados hasta ahora por Commitment to Equity son Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay.
  9. El proyecto Commitment to Equity define el ingreso de mercado como la suma de las remuneraciones y los salarios brutos antes de impuestos de los sectores formal e informal, de las rentas del capital de los sectores formal e informal excluidas las ganancias y las utilidades de capital, el autoconsumo –también conocido como producción para consumo propio–, las transferencias privadas y las pensiones de jubilación del sistema contributivo de seguridad social.
  10. Para más información sobre el sistema tributario de Brasil y Perú, véanse los indicadores estándar de Commitment to Equity, 11 de octubre de 2013, [www.commitmenttoequity.org](http://www.commitmenttoequity.org).
  11. Menos de 1.25 USD PPA diarios.

## Bibliografía

- Alves, G. et al. (2012), “La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009”, *Documento de Trabajo*, N.º 03/12, Universidad de la República (UDELAR), Instituto de Economía, Montevideo, [www.iecon.ccee.edu.uy/dt-03-12-la-desigualdad-del-ingreso-en-uruguay-entre-1986-y-2009/publicacion/286/es](http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-03-12-la-desigualdad-del-ingreso-en-uruguay-entre-1986-y-2009/publicacion/286/es).
- Amarante, V., M. Colafranceschi y A. Vigorito (2011), “Uruguay’s income inequality and political regimes during 1981-2010”, *Documento de Trabajo del WIDER*, N.º 2011/94, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU/WIDER), Helsinki.
- Amarante, V., R. Arim y A. Dean. (2012), “Unemployment insurance design and its effects: Evidence from the Uruguayan case”, Universidad de la República, Uruguay.
- Amarante, V. y A. Vigorito (2012), “La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años”, *Research brief*, N.º 29, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasil.
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2012), *Observatorio de la Educación*, Administración Nacional de Educación Pública, Montevideo.
- Antia, F., M. Catillo, G. Fuentes y C. Migdalia (2012), “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, N.º 2, pp. 171-194.
- Banco Mundial (2014), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>.
- Banco Mundial (2012), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2010), *Uruguay Policy Notes: Challenges and Opportunities 2010-2015*, Banco Mundial, Washington DC.
- Bassi, M. y H. Ñopo (2013), “Technical high school and vocational training in Latin America”, presentado en la 18.ª reunión anual de LACEA, 31 de octubre-2 de noviembre, Ciudad de México.

- Batthyány, K., N. Genta y V. Perrotta (2012) “La población uruguaya y el cuidado: persistencias de un mandato de género”, CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo*, N.º 117.
- Bérgolo, M. y F. Carbajal (2010), “Exploring the urban-rural labor income gap in Uruguay: A quantile regression decomposition”, *Revista de Análisis Económico*, Vol. 25, N.º 2, pp. 133-168.
- Bucheli, M. et al. (2013), “Social spending, taxes and income redistribution in Uruguay”, *Documentos de Trabajo*, N.º 217, Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, Nueva Orleans, LA.
- Bucheli, M. y R. Ceni (2010), “Informality sectoral selection and earnings in Uruguay”, *Estudios Económicos*, Vol. 25, N.º 2, pp. 281-307.
- Burdín, G., F. Esponda y A. Vigorito (2014). “Desigualdad y altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2010”, documento de información, mimeo.
- CEDAW (2007) “Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Uruguay, Combined Fourth, Fifth, Sixth and Seventh Periodic Reports of States Parties”, CEDAW/C/URY/7, Nueva York.
- CEDLAS y Banco Mundial (2014), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.
- CEPAL (2013), *CEPALSTAT – Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas* (base de datos), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <http://estadisticas.cepal.org>.
- Commitment to Equity (2014), [www.commitmenttoequity.org/whatisceq.php](http://www.commitmenttoequity.org/whatisceq.php), (consultado el 24 de abril de 2014).
- Cristia, J. et al. (2012), “Technology and child development: Evidence from the one laptop per child program”, *Serie Documentos de Trabajo del BID*, N.º304.-WP-304.
- De Melo, G. et al. (2013), “Profundizando en los efectos del Plan Ceibal”, Instituto de Economía (UDELAR) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México.
- Domínguez, M., S. Rego y P. Regueira (2013), “Un motor a diferentes velocidades: Un análisis del capital humano y su composición en los últimos 20 años”, Centro de Investigaciones Económicas (cinve), Montevideo.
- Ferrando, M. et al. (2011), “Una Primera Evaluación de los Efectos del Plan CEIBAL en Base a Datos de Panel”, Instituto de Economía de la FCEydeA, mimeo.
- Gandelman, N. y A. Rasteletti (2013), “Credit constraints, sector informality and firm investments: Evidence from a panel of Uruguayan firms”, *Serie Documentos de Trabajo del BID*, N.º IDB-WP-392.
- Gasparini, L. et al. (2011), “Educational upgrading and returns to skills in Latin America: Evidence from a supply-demand framework, 1990-2010”, *Documento de Trabajo*, N.º 127, CEDLAS.
- González, D y A. Deus Viana (2010), “Análisis legislativo: los derechos de las mujeres rurales y equidad de género”, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA).
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2012), *Uruguay en Cifras 2012*, INE, Montevideo, [www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf).
- Lerman, R. y S. Yitzhaki (1985), “Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 67, pp. 151-156.
- Llambí, C. et al. (2009), *Evaluación del impacto de la Reforma Tributaria de 2007 sobre la pobreza y la desigualdad en Uruguay*, Centro de Investigaciones Económicas (cinve), Uruguay, [www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2012/12/Impacto-Reforma-Tributaria-20071.pdf](http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2012/12/Impacto-Reforma-Tributaria-20071.pdf).
- Llambí, C. y M. Perera (2014), “Análisis de la incidencia del mercado de trabajo en la evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay y en la última década”, documento de información, París.
- Llaudet, E. y P. Peterson (2013), *Heterogeneity in School Sector Effects on Student Performance*, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.
- López-Calva, L.F. y N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Lustig, N. y S. Higgins (2013), “Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes” Handbook, Commitment to Equity Assessment (CEQ), *Documento de Trabajo*, N.º 1, julio de 2011; revisado en septiembre de 2013, Nueva Orleans, LA.



- Lustig, N. y S. Higgins (2012), "Fiscal incidence, fiscal mobility and the poor: A new approach", *Documentos de Trabajo*, N.º 265, ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality, Nueva Orleans, LA.
- Lustig, N., C. Pessino y J. Scott (2013), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay", *Documento de Trabajo*, N.º 13, Commitment to Equity, Centro de Políticas e Investigación Interamericanas (CIPR) y Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, e Inter-American Dialogue.
- Martner, R., A. Podestá e I. González (2013), "Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N.º 138, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (2012), *Anuario Estadístico de Educación*, MEC, Montevideo, <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2013), "Incentivos productivos, competitividad y cambio estructural", presentación del ministro Fernando Lorenzo, 19 de noviembre de 2013, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE), [www.mef.gub.uy/noticias/noticia\\_20131206.php](http://www.mef.gub.uy/noticias/noticia_20131206.php) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- OCDE (2014a), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, PISA, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OCDE (2014b), *Estadísticas Tributarias en América Latina 2014*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr>.
- OCDE (2013a), *OECD Economic Surveys: Chile 2013*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chl-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2013-en).
- OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2013c), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013d), *Revenue Statistics 2013*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2013-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2013-en-fr).
- OCDE (2013e), *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en).
- OCDE (2013f), *Health Statistics Database*, mayo de 2014, [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH\\_STAT](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT).
- OCDE (2013g), *OECD National Accounts Statistics (base de datos)*, OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en>.
- OCDE (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>. OCDE (2013a), *OECD Economic Surveys: Chile 2013*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chl-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2013-en).
- OCDE (2010), *Perspectivas económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *LABORSTA (base de datos)*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2010), "Aumento del empleo vulnerable y la pobreza: Entrevista con el jefe de la unidad de las tendencias mundiales del empleo de la OIT", OIT, Ginebra, [www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_120473/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_120473/lang-es/index.htm).
- Patron, R. (2008), "Early school dropouts in developing countries: An integer approach to guide intervention", *Journal of Economics, Banking and Finance*, Vol. 2, N.º 2, pp. 1-10.
- Perazzo, I. (2012), "El mercado laboral uruguayo en la última década", *Documentos de Trabajo*, N.º 01, Instituto de Economía (IECON).
- Ravallion, M. y S. Chen (2003), "Measuring pro-poor growth", *Economics Letters*, 78/1, pp. 93-9.
- Salvador, S. (2010), "Hacia un sistema nacional de cuidados en Uruguay", versión preliminar, CEPAL, Montevideo.
- SIG-Inmujeres (2012), "Estadísticas de Género: La importancia de los ingresos personales para la equidad", Cuaderno 4, MIDES-Inmujeres-UNFPA.

UNESCO (2013), "Uso de TIC en educación en América Latina y el Caribe: Análisis regional de la integración de las TIC en la educación y de la aptitud digital (e-readiness)", Banco Mundial (2013) *World Development Indicators*, Banco Mundial, Washington DC.

WEF (Foro Económico Mundial) (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, Foro Económico Mundial, Ginebra.

## Capítulo 4

# Políticas macroeconómicas para un crecimiento sostenible y para la inclusión social en Uruguay

*Este capítulo debate cuestiones relativas al marco macroeconómico y las condiciones institucionales necesarias para consolidar las recientes ganancias en materia de crecimiento económico y de reducción de desigualdades. Tras un breve análisis de la recuperación de la economía uruguaya después de la crisis de 2002, se determinan los principales desafíos a los que se enfrenta la economía y las acciones de política adecuadas para abordar ciertas cuestiones a corto, medio y largo plazo. Se ha prestado especial atención a las oportunidades y las dificultades vinculadas a la materialización de significativas inversiones en la minería, así como a los marcos fiscales que podrían contribuir a maximizar los beneficios.*

## Una década de fuerte crecimiento trae consigo nuevos desafíos

La recuperación de Uruguay tras la crisis financiera de 2002 ha dado lugar al mayor periodo de crecimiento económico del país en décadas. Medidas macroeconómicas coherentes y estables y un favorable entorno exterior han permitido un crecimiento dinámico y el financiamiento de políticas sociales que han reabsorbido los devastadores efectos de la crisis en el tejido social. Pese a ello, existen nuevos desafíos y se han hecho más visibles otras cuestiones estructurales en diversos ámbitos, en parte como consecuencia del fuerte crecimiento económico de los últimos años. Si se desea que el crecimiento y el progreso social continúen avanzando a la misma cadencia, será preciso ejecutar acciones de política para eliminar algunos cuellos de botella.

Este capítulo examina las políticas y los marcos macroeconómicos que podrían contribuir a resolver algunas de las dificultades a corto plazo y proporcionar las condiciones macroeconómicas sostenibles y estables necesarias para facilitar el progreso a largo plazo. El capítulo inicia con un análisis del periodo de recuperación tras la crisis y la subsiguiente expansión económica, prestando especial atención al papel de las políticas macroeconómicas en la sostenibilidad a largo plazo y la capacidad de estabilizar las fluctuaciones económicas a corto plazo. Seguidamente, se examinan opciones para crear espacio fiscal que permita financiar algunas de las prioridades políticas identificadas en los anteriores capítulos. En concreto, se analiza la actual combinación tributaria y se debaten posibles ámbitos en los que recaudar más ingresos tributarios. Además, se estudian cuestiones institucionales de política fiscal que podrían coadyuvar a mejorar la eficiencia del gasto y de la gestión macroeconómica. Por último, el capítulo se centra especialmente en el sector minero, una posible fuente de ingresos públicos, pero que puede presentar desafíos macroeconómicos si no se administra correctamente.

## De la recuperación post-crisis a la expansión

La crisis económica y financiera de 2002, durante la cual los acreedores extranjeros retiraron sus depósitos y se depreció drásticamente el peso, subrayó la amenaza que representaba para la estabilidad macroeconómica y para el sistema bancario uruguayo la elevada proporción de deuda pública denominada en dólares y de depósitos de no residentes igualmente denominados en dólares. No sobrevivió ninguna entidad bancaria nacional privada y el acceso a los mercados financieros internacionales quedó cerrado por un tiempo. La ayuda del FMI y de otras fuentes se supeditó a la obtención de excedentes primarios sostenidos y a la reforma del sector bancario. El memorando de entendimiento firmado con el FMI a principios de 2003 previó un excedente primario del 2.3% del PIB cada año y una caída de la inflación hasta el 27% para finales de ese año a cambio de 3 000 millones USD de préstamo, es decir, el triple de la cuota de Uruguay (el monto del préstamo se aumentó posteriormente). Además, los préstamos no rentables del banco público (BROU) debían transferirse a otra entidad y se decretó la resolución ordenada de los bancos privados no viables. Se establecieron también metas para el aumento de la oferta de dinero y se adoptó un régimen cambiario flotante. Por último, el gobierno emprendió un programa de

reducción paulatina de la proporción de deuda pública denominada en dólares y un alargamiento de su estructura de vencimientos.

En 2004, la economía uruguaya estaba en plena expansión, y tanto la inflación como el desempleo iban en descenso. Los objetivos de desempeño del acuerdo con el FMI fueron alcanzados. El crecimiento del PIB real fue, en promedio, del 5.3% entre 2003 y 2013, muy por encima de la tasa potencial, estimada en 4%. Hasta 2007, se registraron excedentes primarios del 3-4% del PIB, que cayeron al 1-2% del PIB a partir de esa fecha (cuadro 4.1). La necesidad de financiamiento del sector público permaneció deficitaria durante todo ese tiempo. Los préstamos de las instituciones financieras internacionales se saldaron antes de lo previsto,<sup>1</sup> y los bancos internacionales tomaron el control del sector bancario nacional privado. Pese a los favorables términos de intercambio, la cuenta corriente externa volvió a una situación de déficit en 2006, aunque esto se ha visto más que compensado por los flujos de inversión que han acudido al país. Más perturbador ha sido el hecho de que la inflación únicamente ha logrado descender una sola vez por debajo del objetivo del BCU del 4-6% (en 2005) y muestra pocos signos de desaceleración; durante 2013, el índice interanual nunca fue inferior al 8% y, por lo general, osciló entre el 8.5% y el 9%.

Cuadro 4.1. **La economía uruguaya, 1999-2013**

| Año  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| PIB real   | -3.0 | -1.8 | -3.5 | -7.1 | 2.3  | 4.6  | 6.8  | 4.1  | 6.5  | 7.2  | 2.4  | 8.4  | 7.3  | 3.7  | 4.4  |
| Inflación, IPC                                   | 5.7  | 4.8  | 4.4  | 14.0 | 19.4 | 9.2  | 4.7  | 6.4  | 8.1  | 7.9  | 7.1  | 6.7  | 8.1  | 8.1  | 8.6  |
| Desempleo*                                       | 11.2 | 13.4 | 15.2 | 16.7 | 17.1 | 13.3 | 12.1 | 10.8 | 9.4  | 8.0  | 7.7  | 7.2  | 6.3  | 6.5  | 6.5  |
| Deuda primaria neta                              | -1.5 | -1.2 | -0.9 | 0.2  | 3.0  | 3.8  | 4.0  | 3.7  | 3.6  | 1.4  | 1.2  | 1.9  | 2.0  | -0.2 | 0.5  |
| Deuda pública neta                               | 26.0 | 30.1 | 36.9 | 62.6 | 79.1 | 74.4 | 61.7 | 55.7 | 52.9 | 42.0 | 50.6 | 38.3 | 38.4 | 40.7 | 37.2 |
| Deuda pública en moneda local,<br>% del total**  | 10.0 | 8.4  | 17.8 | 4.4  | 7.8  | 12.0 | 15.1 | 21.0 | 32.2 | 31.9 | 35.7 | 44.7 | 52.1 | 57.4 | 59.8 |
| Deuda externa                                    | 19.7 | 23.2 | 24.9 | 56.9 | 72.9 | 67.0 | 53.8 | 47.3 | 46.8 | 34.8 | 39.9 | 30.8 | 28.0 | 30.0 | 28.5 |
| Depósitos USD sector bancario,<br>% del total*** | 85.5 | 87.3 | 89.0 | 90.9 | 90.5 | 90.2 | 87.0 | 84.3 | 81.5 | 78.0 | 80.4 | 76.7 | 73.8 | 73.7 | 73.8 |
| Balance corriente                                | -2.1 | -2.5 | -2.4 | 2.8  | -0.7 | 0.0  | 0.2  | -2.0 | -0.9 | -5.7 | -1.3 | -1.9 | -2.9 | -5.4 | -5.6 |
| IED neta   | 1.0  | 1.2  | 1.4  | 1.3  | 3.3  | 2.3  | 4.7  | 7.6  | 5.3  | 7.0  | 5.0  | 6.0  | 5.3  | 5.4  | 5.0  |
| Reservas externas, miles millones USD***         |      |      |      |      | 2.1  | 2.5  | 3.1  | 3.1  | 4.1  | 6.3  | 8.0  | 7.7  | 10.3 | 13.6 | 16.3 |
| Reservas externas, % PIB                         |      |      |      |      | 17.2 | 18.3 | 17.7 | 15.8 | 17.6 | 20.8 | 26.4 | 19.9 | 21.8 | 27.1 | 29.2 |
| Tipo de cambio del peso, por USD                 | 11.3 | 12.1 | 13.3 | 21.3 | 28.2 | 28.7 | 24.5 | 24.1 | 23.5 | 20.9 | 22.6 | 20.1 | 19.3 | 20.3 | 20.4 |
| Crecimiento M1, final año                        | 5.0  | -4.2 | -3.2 | 4.7  | 34.0 | 13.0 | 33.4 | 20.0 | 31.8 | 17.5 | 11.9 | 28.1 | 19.2 | 9.2  | 13.1 |
| PIB nominal                                      | 2.3  | 1.5  | 0.8  | 3.9  | 17.5 | 15.6 | 8.2  | 10.9 | 16.6 | 15.8 | 8.1  | 13.5 | 17.0 | 11.3 | 12.3 |

\* Porcentaje de la población activa;

\*\* Gobierno central;

\*\*\* Final del periodo.

Fuente: FMI (2014c), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC; BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Informe de Cuentas Nacionales 4to Trimestre 2013*, BCU, Montevideo.; MEF (2014c), *Información Económica*, Ministerio de Economía y Finanzas, [www.mef.gub.uy/indicadores.php](http://www.mef.gub.uy/indicadores.php).

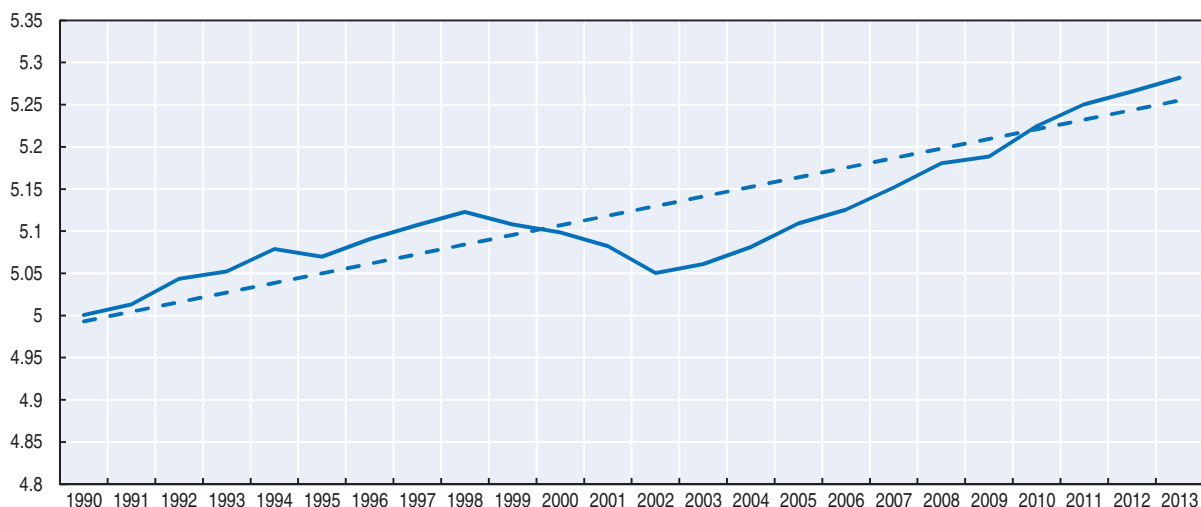
Unas políticas fiscales prudentes contribuyeron al éxito de la estrategia de gestión de la deuda pública, e instauraron un marco de estabilidad y credibilidad. Entre 2004 y 2013, la proporción de la deuda neta en el PIB para el sector público no financiero cayó del 74.4% del PIB a la mitad (cuadro 4.1). Durante ese periodo, la Unidad de Gestión de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desplegó ingentes esfuerzos para que la deuda a medio y largo plazo denominada en pesos resultase atractiva para los inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Como resultado, el tiempo medio de vencimiento aumentó de 7.4 años a más de 11 años, se suavizó el calendario de amortización y la parte vencida dentro de cada año se redujo tres cuartas partes. Además, se introdujo una política de prefinanciamiento en forma

de reservas en efectivo –el 2.6% del PIB–, con el fin de cubrir el servicio de la deuda en los dos siguientes años y poder afrontar choques fiscales inesperados y perturbaciones externas. Como medida adicional para la eventualidad de que se ejerciese presión política con el fin de asignar esas reservas a otros fines, se abrieron líneas de crédito para contingencias equivalentes a aproximadamente el 4% del PIB en varias entidades multilaterales –por ejemplo, en la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial–, a las que poder recurrir en caso de que se cerrasen los mercados internacionales de capitales. La proporción de la deuda denominada en pesos aumentó del 12% a finales de 2004 a cerca del 60% a finales de 2013, mientras la parte de la deuda a tasa de interés fija se acrecentó del 77% en 2004 al 95% y el valor de la deuda en forma de préstamos cayó del 44% al 10% en el mismo periodo (MEF, 2013a). Las reservas extranjeras crecieron igualmente, del 17% del PIB a finales de 2004 al 29% a finales de 2013. El éxito de la estrategia de gestión de la deuda se plasma en el regreso de la deuda pública uruguaya a la calificación de grado de inversión en 2012.

Tras el mínimo de 2002, el PIB real per cápita volvió a su pico previo hacia 2006 y siguió creciendo vigorosamente. Una sencilla regresión loglineal del PIB real per cápita desde 1990 (gráfico 4.1) parece indicar que regresó al potencial hacia 2010 y ha permanecido por encima de este desde ese año;<sup>2</sup> de acuerdo con esta simple estimación, la brecha del producto estaba entre el 2% y el 3% por encima del potencial en 2013. Aunque nunca resulta fácil medir el potencial económico de un país o lo cerca que se encuentra una economía de su nivel potencial de producto, si se tiene en cuenta que la inflación ha permanecido alta a pesar de la apreciación del peso en 2011 y 2012, que los salarios han subido rápidamente tanto en términos reales como nominales y que el desempleo sigue estando por debajo del promedio histórico, parece claro que la economía uruguaya estaba por encima del potencial en 2013. El último informe sobre las consultas del Artículo IV del FMI (2014a) y los cálculos oficiales llegan a un diagnóstico similar. Por ejemplo, el informe anual del MEF sobre el presupuesto presenta una brecha del producto estimada cerca del 2% en 2013 (MEF, 2013b); el BCU también evalúa que la brecha del producto en el segundo trimestre de 2013 se encontraba en torno a esos valores.<sup>3</sup>


Gráfico 4.1. PIB per cápita, 1990-2012

Precios constantes de 2005, en logs



Nota: La tendencia se computa utilizando una muestra extendida que incluye las proyecciones del PIB per cápita 2013-18.

Fuente: FMI (2014c), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146883>

### Un entorno externo favorable facilitó el fuerte crecimiento económico

Varias son las razones que explican el fuerte crecimiento reciente. Los productos primarios dominan las exportaciones de bienes de Uruguay y, en 2013, el sector primario representaba cerca del 10% del valor agregado, frente al 6.6% en 1997-99. Los dos principales socios comerciales de Uruguay son Brasil y China, cuyas economías se hallaban en plena expansión hasta hace poco. En términos de volumen, las exportaciones de bienes del país crecieron a un índice medio anual del 12% entre 2004 y 2012 –un 16% anual en términos de dólares–, lo que generó grandes entradas de ingresos en los sectores correspondientes. El volumen de las exportaciones de servicios fue menos creciente, pero positivo, al menos hasta que la apreciación del peso uruguayo y las restricciones en el tipo de cambio y en la cuenta de capital de Argentina repercutieron negativamente en el comercio turístico de Uruguay. Esas limitaciones y la desaceleración de la demanda de otros mercados de exportación indujeron una expansión más débil de las exportaciones en 2012 y 2013. Sin embargo, los favorables resultados en materia de exportación se han visto anulados por unos volúmenes más altos de importación, que crecieron de 2 a 3 puntos porcentuales más que las exportaciones, lo que refleja un crecimiento dinámico de la demanda interna. En consecuencia, la contribución de la balanza externa al crecimiento en términos reales ha sido negativa en los últimos años (cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Evolución económica reciente

|   | 2006   | 2007 | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012 | 2013 |
|---|--|------|-------|-------|-------|-------|------|------|
|   | Cambio anual porcentual, volume, precios de 2005 |      |       |       |       |       |      |      |
| Consumo privado                           | 6.5  | 7.1  | 9.1   | -1.5  | 12.8  | 9.8   | 5.5  | 5.3  |
| Consumo del gobierno                      | 2.1  | 4.7  | 9.3   | 5.2   | 3.1   | 3.8   | 4.6  | 4.2  |
| Formación bruta de capital fijo           | 13.9   | 9.3  | 19.3  | -4.7  | 13.6  | 6.4   | 19.2 | 6.2  |
| Inversión privada                         | 14.6   | 6.4  | 18.7  | -9.0  | 20.4  | 11.0  | 22.2 | 5.0  |
| Inversión pública                         | 11.1   | 20.7 | 21.4  | 10.1  | -6.0  | -10.7 | 5.3  | 12.4 |
| Demanda interna final                     | 7.2  | 7.2  | 11.0  | -1.4  | 11.9  | 8.5   | 8.0  | 5.4  |
| Formac. reservas**                        | -0.2   | -0.3 | 1.2   | -0.7  | -0.9  | 1.2   | -0.3 | -0.4 |
| Total demanda interna                     | 7.0  | 6.9  | 12.1  | -2.1  | 10.9  | 9.7   | 7.7  | 5.0  |
| Exportaciones bienes y servicios          | 5.6  | 4.8  | 8.5   | 3.9   | 7.0   | 6.0   | 2.1  | 0.1  |
| Importaciones bienes y servicios          | 15.7   | 5.9  | 24.4  | -9.2  | 14.9  | 13.2  | 14.0 | 2.8  |
| Saldo externo*                            | -2.8   | -0.4 | -5.1  | 4.6   | -2.7  | -2.7  | -4.4 | -1.1 |
| PIB                                       | 4.1  | 6.5  | 7.2   | 2.4   | 8.4   | 7.3   | 3.7  | 4.4  |
| Deflactor PIB                             | 6.5  | 9.4  | 8.0   | 5.6   | 4.7   | 9.0   | 7.4  | 7.6  |
| Tipo de cambio real efectivo (2010 = 100) | 127.7  | 126  | 114.5 | 110.1 | 100.0 | 96.1  | 90.8 | 82.3 |

\* Contribución al crecimiento del PIB;

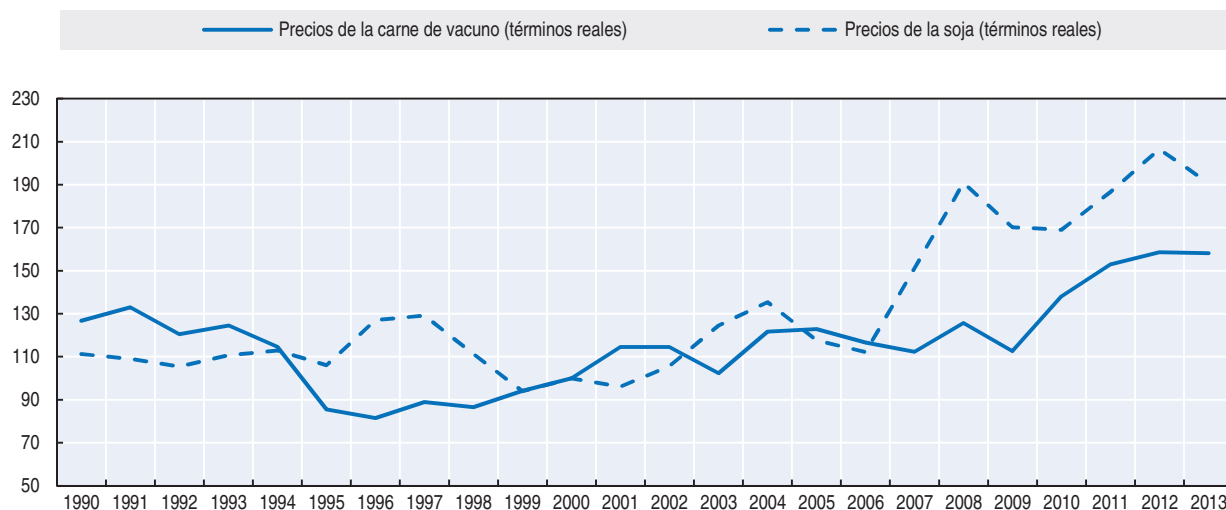
\*\* Interanual.

Fuente: BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Informe de Cuentas Nacionales 4to Trimestre 2013*, BCU, Montevideo.

Los precios de la carne de vacuno en términos reales han sido firmes la mayor parte del nuevo siglo y, en 2013, estaban prácticamente un 20% por encima del pico de principios de la década de 1990. De igual manera en términos reales, los precios internacionales de la soja han crecido más del doble desde principios de siglo y alcanzaron récords históricos en 2012 y 2013 (gráfico 4.2). Los crecientes precios de exportación de los productos primarios y los atenuados precios de importación de los bienes manufacturados compensan los crecientes precios de importación del petróleo, pero no lo suficiente como para contrarrestar la cuenta externa real negativa, por lo que el saldo por cuenta corriente ha venido siendo deficitario desde 2005, aunque ha sido más que financiado por la entrada de flujos de inversión extranjera directa (IED), lo que ha presionado al alza al peso uruguayo.

Gráfico 4.2. Precios de exportación de la carne de vacuno y la soja

2000 = 100



Fuente: Banco Mundial (2014), Global Economic Monitor (GEM) (base de datos), abril de 2014, Washington DC.

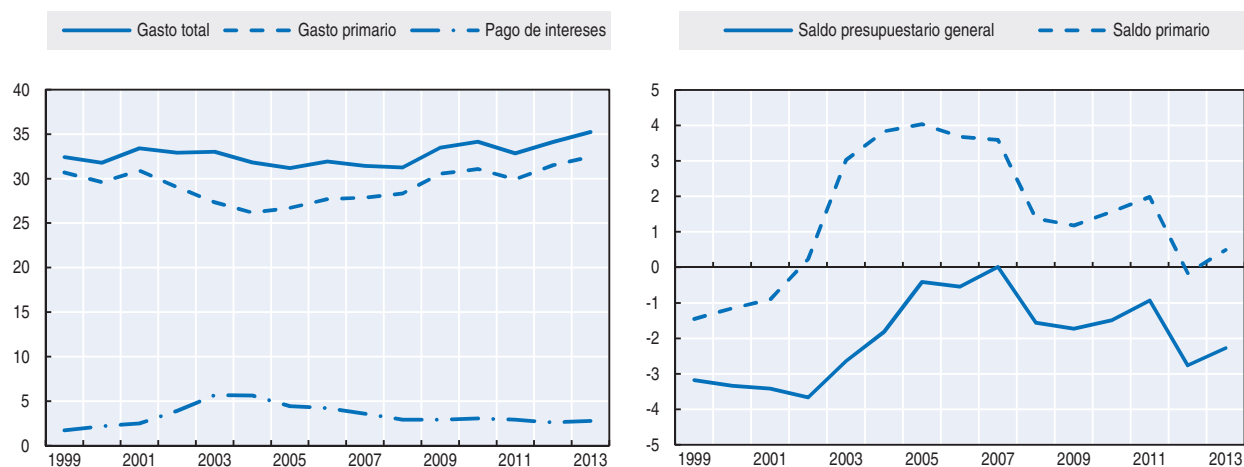
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146899>

### Las políticas macroeconómicas han estimulado el crecimiento

Aunque desde 2002 se han venido registrando excedentes fiscales primarios, la magnitud de estos se ha reducido en los últimos años y ha caído del 3-4% del PIB en 2004-07 al 1-2% en 2008-11, con un ligero deterioro adicional en 2012 y 2013 (gráfico 4.3). El gasto público se ha mantenido bastante estable en torno al 30% del PIB desde 2000, con un mayor gasto primario en compensación de los decrecientes pagos de intereses (gráfico 4.3). En términos reales, el gasto público primario ha aumentado ligeramente más rápido que el PIB desde 2010, año en que el producto real retornó a su nivel potencial (gráfico 4.4).

Gráfico 4.3. Gasto público y balance presupuestario

Porcentaje del PIB nominal



Fuente: Con base en FMI (2014c), World Economic Outlook Database, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146902>



Gráfico 4.4. **Evolución del gasto primario del gobierno central en relación con el PIB**  
Promedio móvil 4-T, 2010 = 100



Fuente: MEF (2014c), *Información Económica*, Ministerio de Economía y Finanzas, [www.mef.gub.uy/indicadores.php](http://www.mef.gub.uy/indicadores.php).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146919>

El aumento del gasto público ha sido impulsado por componentes difícilmente ajustables en términos nominales. El gasto público creció un 4.9% en 2011 y se aceleró hasta un 6.1% en 2012, en términos reales. Aunque la inversión pública decreció en 2012 un 6.5% y los pagos de intereses aumentaron únicamente un 2.2%, el total de la masa de remuneraciones del sector público no financiero se acrecentó un 6.8% en ese mismo año, tras el ya fuerte incremento del 8.4% en 2011. Otros gastos corrientes incrementaron hasta un 9.3% en 2012 en comparación con el 3.9% de 2011 (MEF, 2013b).

#### **La política fiscal ex post ha sido ligeramente expansiva**

Las estimaciones *ex post* de los balances fiscales estructurales muestran que el apoyo fiscal a la economía uruguaya ha sido en cierta forma demasiado fuerte en los últimos años. Pizzolon y Rasteletti (2013) presentan cuatro estimaciones diferentes de la magnitud del saldo fiscal estructural de Uruguay.<sup>4</sup> El balance estructural primario se calcula ajustando los ingresos y el gasto primario por factores cíclicos y otros factores temporales. En el caso de Uruguay, algunos componentes del ingreso son volátiles, en particular los procedentes de empresas de titularidad pública y los ingresos provenientes de la seguridad social. El análisis recurre a dos enfoques agregados y a dos desagregados para estimar el balance estructural primario del gobierno central. Los resultados son muy similares independientemente del enfoque utilizado: el balance estructural ajustado ha sido deficitario desde 2008 a pesar del auge económico. La magnitud estimada del balance estructural ajustado difiere en función de la estimación utilizada y arroja variaciones de entre el 1% y el 2% del PIB, una cifra significativa. Por lo tanto, puede decirse que la política fiscal reciente ha estado estimulando una economía que ya funcionaba en o por encima de su capacidad.<sup>5</sup>

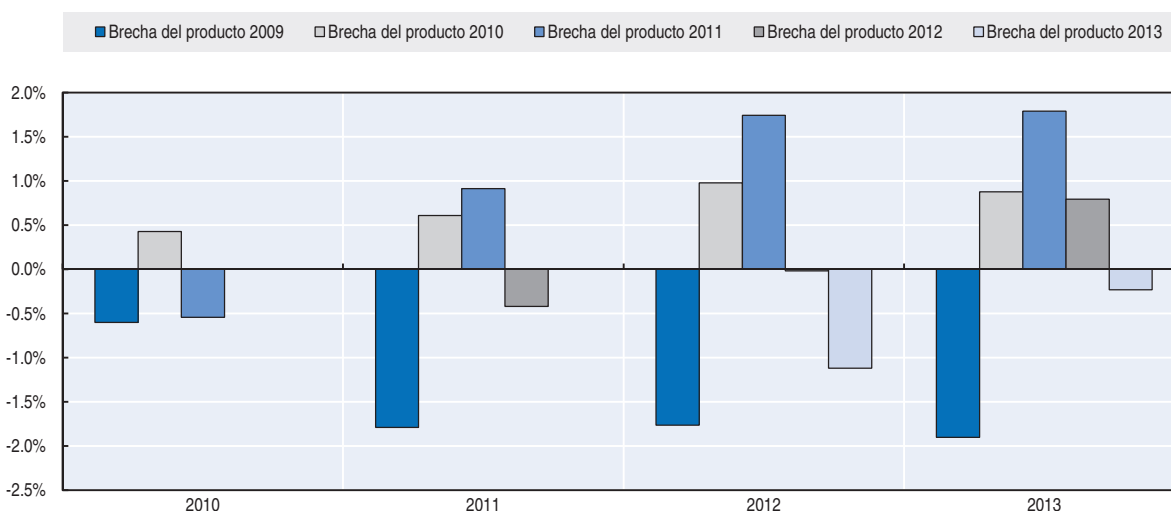
Los cálculos oficiales llegan a una conclusión similar. Una vez corregidos los excedentes primarios por factores temporales y cíclicos, las estimaciones del MEF en su informe presupuestario anual muestran un descenso del superávit fiscal primario estructural de 1.9 puntos porcentuales del PIB de 2009 a 2012. Aunque todas las

valoraciones oficiales del balance estructural primario muestran un excedente de 2009 a 2012, también indican que la política fiscal ha estado estimulando la economía; en concreto, la economía recibió un impulso fiscal positivo de 0.7 puntos porcentuales del PIB en 2010, 0.4 puntos porcentuales en 2011 y 0.8 puntos porcentuales en 2012 (MEF, 2013b).


Sin embargo, la incertidumbre en tiempo real que reina en relación con las condiciones económicas de Uruguay es alta, lo que dificulta la aplicación de políticas fiscales contracíclicas eficaces. El tamaño relativamente pequeño de la economía, la importancia de las exportaciones de bienes básicos, así como los fuertes vínculos comerciales con Argentina y Brasil, hacen que, históricamente, la actividad económica del país haya estado sometida a notables fluctuaciones. Este problema se da incluso en los países de la OCDE, donde las estimaciones en tiempo real de la brecha del producto reflejan una situación muy diferente de la que plasman las evaluaciones *ex post* (Beetsma y Guiliodori, 2010; Cimadomo, 2012; Hughes Hallett, Kattai y Lewis, 2012). Además, la profunda caída del PIB durante la crisis de 2002 crea dificultades en el cálculo del producto potencial. Esto implica la existencia de marcadas diferencias entre las estimaciones de la brecha del producto en tiempo real –en relación al momento en que se aprueban las revisiones presupuestarias anuales– y los datos de PIB de años posteriores. Por ejemplo, con un simple filtro de Hodrick-Prescott (H-P), con previsiones a un año, a mediados de 2010 la brecha del producto estimada para 2011 era ligeramente negativa (-0.5% con respecto al potencial); un año después, la brecha estimada estaba ya por encima del potencial (aproximadamente el 1%), mientras la estimación realizada con datos de 2013 indicaba que el producto en 2011 era prácticamente un 2% superior al potencial (gráfico 4.5). Por lo tanto, si bien desde la perspectiva de 2010 hubiera sido contracíclico aplicar una política fiscal ligeramente expansionista, esa situación, *ex post*, terminó siendo procíclica. La asignación y la indexación de los ingresos también contribuyen a este resultado. Todo lo anterior no significa que la política fiscal no pueda coadyuvar más a estabilizar la economía, aunque sí es cierto que su eficacia podría ser limitada.

Gráfico 4.5. Brecha del producto según datos de diferentes años

Desviaciones del PIB tendencial



Nota: Series de PIB anual real (en logs) filtradas por H-P, con estimaciones para julio del año en curso y del año siguiente utilizando la mediana de las previsiones de los agentes del mercado publicadas por el BCU.

Fuente: Elaborado con base en BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Informe de Cuentas Nacionales 4to Trimestre 2013*, BCU, Montevideo. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146928>

### La política monetaria no ha logrado reducir las presiones inflacionarias

El Banco Central del Uruguay (BCU) tiene el mandato de aplicar políticas monetarias, crediticias y cambiarias, así como de regular y supervisar a todas las entidades financieras. Desde hace ya varios años, la política cambiaria ha consistido en dejar flotar el peso, con intervenciones puntuales para reducir la volatilidad. Por ejemplo, en 2013, se endurecieron los requerimientos de reservas sobre ciertas categorías de flujos de capitales con el fin de aligerar las presiones al alza sobre el peso.

Desde 2007, la inflación ha permanecido constantemente por encima del límite superior del rango objetivo y no muestra signos de que se situará ni en el intervalo actual ni el estimado. En septiembre de 2007, el BCU instauró una política general de inflación, fijando como objetivo para esta un rango del 3-7%, que cambió posteriormente al 4-6%. Recientemente, anunció el regreso al intervalo 3-7% a partir de julio de 2014. El rango actual es alto en comparación con el de otros bancos centrales que han adoptado objetivos de inflación, aunque es cierto que esos objetivos o rangos de objetivos tienden a ser más elevados en los países en desarrollo que en los países avanzados (cuadro 4.3). En 2012, en la mayor parte de los países con metas de inflación, las tasas estuvieron dentro de los rangos fijados o por debajo de estos. En Uruguay, a principios de 2014, la inflación general IPC –así como las mediciones de la inflación subyacente– rondó el 10% anual. En consecuencia, según el informe de marzo de 2014 sobre las expectativas inflacionarias, se esperaba que, en 2014, la inflación fuera del 8.3% y que siguiera superando el límite superior del rango objetivo revisado durante los dos siguientes años (gráfico 4.6).

#### Cuadro 4.3. Objetivos de inflación y últimos resultados en una selección de países

2012 o último año disponible

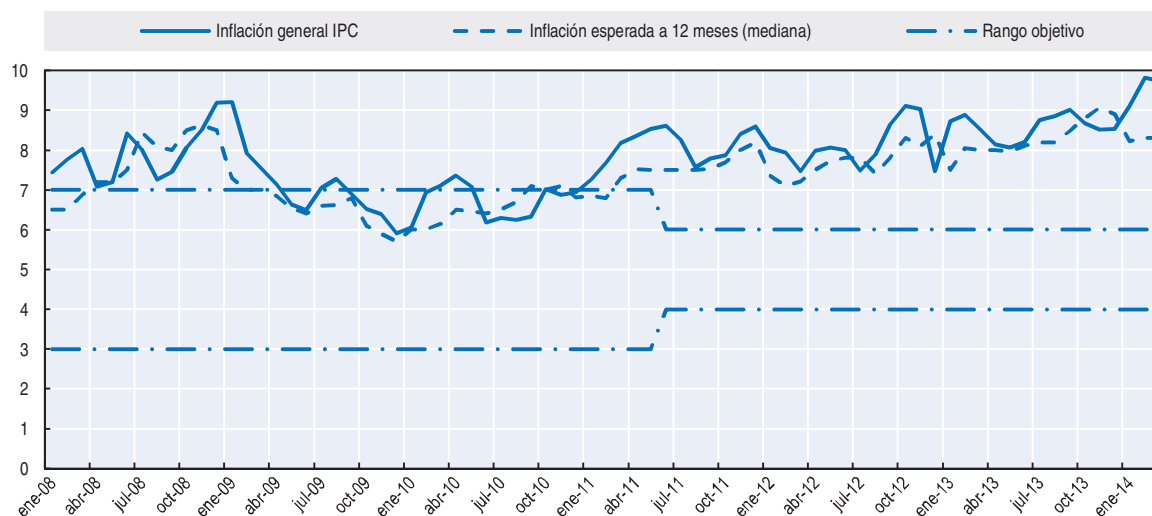
| País           | Meta %       | Últ. result. | País          | Meta %  | Últ. result. |
|----------------|--------------|--------------|---------------|---------|--------------|
| Brasil         | 4.5 ± 2      | 5.4          | EE. UU.       | 2       | 2.1          |
| Chile          | 3 ± 1        | 3.0          | Zona euro     | < 2     | 2.5          |
| Colombia       | 2 - 4        | 3.2          | Japón         | 1 - 2   | 0.0          |
| Guatemala      | 5 ± 1        | 3.8          | Rep. Checa    | 2 ± 1   | 3.3          |
| México         | 3 ± 1        | 4.1          | Hungría       | 3       | 5.7          |
| Perú           | 1 - 3        | 3.7          | Islandia      | 2.5     | 5.2          |
| <b>Uruguay</b> | <b>4 - 6</b> | <b>8.1</b>   | Noruega       | 2.5     | 0.7          |
| Botswana       | 3 - 6        | 7.5          | Polonia       | 2.5 ± 1 | 3.7          |
| Ghana          | 8.5 ± 2      | 9.2          | Rumanía       | 3 ± 1   | 3.3          |
| Indonesia      | 5 ± 1        | 4.3          | Suecia        | 2       | 0.9          |
| Jamaica        | 6 - 8        | 7.3          | Suiza         | 0 - 2   | -0.7         |
| Nigeria        | 10           | 12.2         | Reino Unido   | 2       | 2.8          |
| Filipinas      | 4 ± 1        | 3.1          | Turquía       | 5.5     | 8.9          |
| Tailandia      | 0.5 - 3      | 3.0          | Australia     | 1 - 3   | 1.8          |
| Sudáfrica      | 3 - 6        | 5.7          | Canadá        | 1 - 3   | 1.5          |
| China          | 4            | 2.7          | Nueva Zelanda | 1 - 3   | 1.1          |

Fuente: Warburton, P. y J. Davies (2012), "Inflation targeting: A child of our time?", *Central Banking Journal*, 21 de febrero de 2012; FMI (2014c), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC.

La política monetaria fue relativamente laxa entre 2010 y mediados de 2013. Hasta esta última fecha, el BCU utilizó la tasa de interés a corto plazo como su principal instrumento, pero adoptó una meta de control del crecimiento de la oferta monetaria en julio de 2013. Las estimaciones empíricas muestran que la tasa de interés indicativa de la política

Gráfico 4.6. **Inflación IPC y expectativas**

Tasas interanuales, porcentaje

Fuente: INE (2014), *Información Estadística*, Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/](http://www.ine.gub.uy/).StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146930>

monetaria estuvo significativamente por debajo de niveles concordantes con las normas de Taylor –tanto empleando valores de referencia como evaluando directamente los coeficientes de brecha del producto y de la inflación– durante la mayor parte del periodo comprendido entre el primer trimestre de 2010 y el segundo trimestre de 2013 (FMI, 2014b). El dilema para el BCU en 2013 fue que incrementar la tasa de interés de política monetaria lo suficiente como para generar un movimiento antiinflacionario creíble podría ejercer una inoportuna presión adicional al alza sobre el peso, sin contar las costosas medidas de esterilización, lo que haría que la deuda uruguaya resultase menos atractiva para los extranjeros. El hecho de que la debilidad externa no solo fuese resultado de una moneda sobrevaluada o de una economía sobrecalentada, sino también de una desaceleración del crecimiento en los principales socios comerciales de Uruguay, añadió más componentes al dilema al que se enfrentaba el BCU.

Dada la ausencia o la falta de vigor de los canales financieros normales, los cambios de la tasa de interés indicativa de la política monetaria del BCU tienen poco efecto en la actividad real. Las políticas monetarias pasan por diversos canales para influir en la economía real. En las economías avanzadas, la sola alusión de que el banco central está considerando la posibilidad de variar su tasa de política monetaria u otros instrumentos dará lugar a significativos cambios en los precios de los activos financieros y en los rendimientos de estos a todos los niveles, desde los bonos industriales a los préstamos al consumo. Estos tendrán efectos predecibles y significativos en la economía real con desfases variables, ya que tanto los hogares como las empresas están muy expuestos al sector financiero y la capitalización bursátil suele representar un elevado porcentaje del PIB. Por el contrario, en Uruguay, el crédito al sector privado, que supone tan solo algo más del 20% del PIB, es uno de los más bajos de América Latina y está muy por debajo del promedio de la OCDE del 150%. En la Bolsa de Valores de Montevideo, cotizan solo seis títulos con una capitalización de mercado aproximada del 0.5% del PIB, y el conjunto de las emisiones corporativas, incluidas las de empresas de titularidad estatal, representan menos del 5% del total. Hay poca actividad interbancaria y, como los fondos de pensiones,

que engloban el 20% de todos los activos del sector financiero, pueden ofertarse directamente en las subastas de valores públicos, esos títulos suelen conservarse hasta su vencimiento. Además, el sistema bancario está aún muy dolarizado; más de un tercio del crédito total al sector privado uruguayo sigue denominado en moneda extranjera y los depósitos en divisas en el sistema bancario superan el 75%. Con todo, los cambios de la tasa de interés indicativa de la política monetaria repercuten en el tipo de cambio y, por lo tanto, afectan a la economía real por ese cauce.

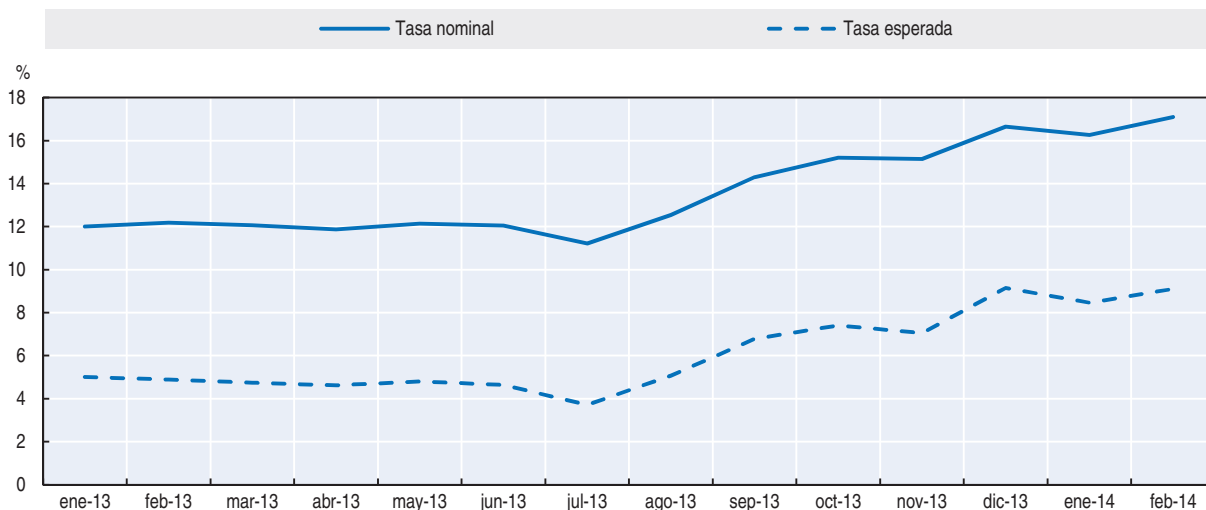
En parte debido a la debilidad de ese canal de transmisión, el BCU anunció a mediados de 2013 que iba a volver a un anterior instrumento de política, el acotar el incremento de la oferta de dinero (BCU, 2013). Al mismo tiempo, el rango objetivo para la inflación volvió al 3-7% y el horizonte de política monetaria se extendió de 18 a 24 meses. Además, las autoridades tenían la impresión de que las elevadas tasas de interés estaban facilitando estrategias de *carry trade* por parte de los inversionistas internacionales y que usar la oferta monetaria como meta introduciría mayor volatilidad en el mercado de divisas. El banco central estableció como referencia un crecimiento anual de la oferta monetaria (que conforma el M1 ampliado) del 12.5-13.0% para el tercer trimestre de ese año, objetivo que parece haberse alcanzado, y disminuirá gradualmente al 8% para el segundo trimestre de 2015. Simultáneamente, el MEF anunció la obligación de reserva del 50% sobre las obligaciones y los bonos del Tesoro adquiridos por los no residentes, tanto en pesos como en unidades indexadas sobre la inflación, y el BCU incrementó el requerimiento de reserva ya existente sobre sus pagarés del 40% al 50%. Estas actuaciones, que pretendían desalentar los aportes de flujos en dólares a la economía, y habían inducido una apreciación del peso uruguayo, parecen haber cosechado éxito.

La política monetaria parece haber sido más contractiva en el último trimestre de 2013, pero se necesita más orientación del BCU. El nuevo régimen de política monetaria podría dificultar a los agentes económicos evaluar la situación, lo que podría debilitar el canal de las expectativas. Por ejemplo, de recurrirse a las tasas de interés de mercado, esto podría dar una señal confusa de la posición de la política monetaria, ya que las cuestiones de liquidez, los cambios en la composición de los clientes, el reducido tamaño del mercado y otros factores causan a menudo amplias y erráticas fluctuaciones de las tasas. Las tasas nominales y reales esperadas en el crédito bancario a grandes y medianas empresas a 365 días han registrado un claro incremento desde septiembre de 2013 (gráfico 4.7). Sin embargo, los altibajos de las tasas son notorios, incluso sin cambios en el índice de crecimiento estimado de los agregados monetarios. Problemas similares pueden aplicarse a la expansión del crédito, que, además, se publica con notable desfase. Por lo tanto, para lograr una aplicación con éxito de esta política, serán necesarias más información y comunicación por parte del BCU en cuanto a los mecanismos de transmisión de la política monetaria, y los rezagos e impactos de esta.

### **El crecimiento salarial aún no se ha estabilizado**

Los salarios del sector privado han venido creciendo rápidamente en términos reales desde 2004, en consonancia con la productividad laboral. Un fuerte crecimiento salarial refleja, en parte, una recuperación del desplome, especialmente en relación con 2002 y 2003, cuando los salarios reales del sector privado cayeron más del 23%. Durante el periodo 2004-13, los salarios crecieron un promedio anual del 4.6% en términos reales, mientras la productividad laboral aumentó un 2.6%. Más recientemente, entre 2010 y 2013, la productividad laboral se amplió en una media anual del 4.1% y los salarios reales subieron

Gráfico 4.7. **Tasas de interés sobre los préstamos comerciales a grandes y medianas empresas**  
Menos de un año



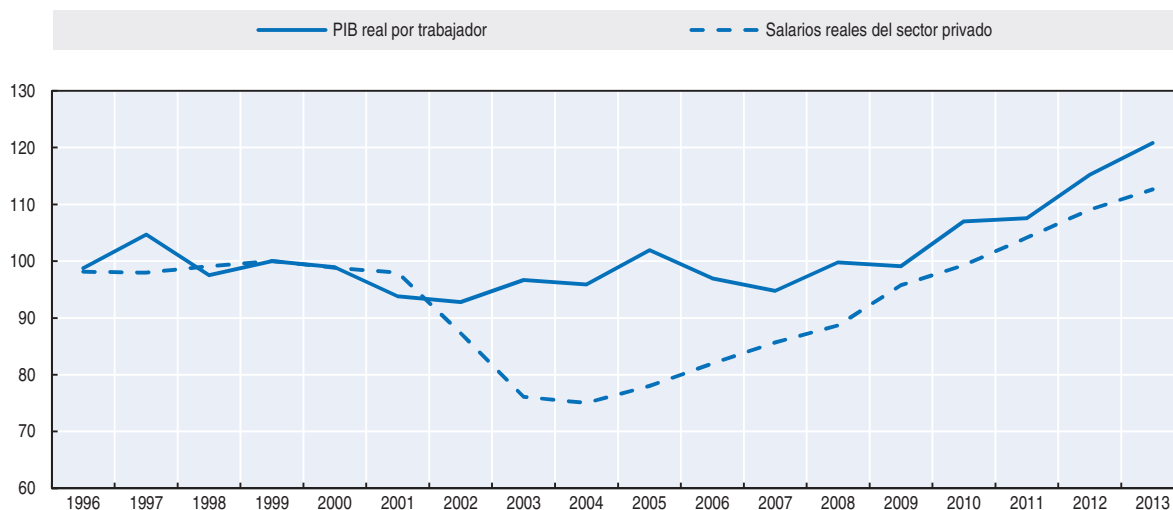
Nota: La tasa de interés esperada se computa como la tasa nominal menos la mediana de la inflación esperada a 12 meses.

Fuente: BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Informe de Cuentas Nacionales 4to Trimestre 2013*, BCU, Montevideo.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146945>

un 4.3% (gráfico 4.8). Por su parte, los salarios públicos evolucionaron ligeramente por debajo de los del sector privado durante ese periodo y crecieron en promedio un 2.6% anual entre 2010 y 2013. Por supuesto, esa evolución a nivel agregado no implica la ausencia de desajustes a nivel empresarial o sectorial en términos de productividad y salarios.

Gráfico 4.8. **Evolución de la productividad laboral y de los salarios reales del sector privado**



Fuente: BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Informe de Cuentas Nacionales 4to Trimestre 2013*, BCU, Montevideo; INE (2014), *Información Estadística*, Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/](http://www.ine.gub.uy/).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146957>

Aunque el desempleo subió minimamente en 2013 y principios de 2014 en relación con los niveles registrados en 2012, sigue siendo bajo según estándares históricos, era del 6.5% en el cuarto trimestre de 2013. Las negociaciones salariales se basan por lo general en la indexación retroactiva sobre la inflación observada modificada por el poder de negociación

de empleados y empleadores, una característica institucional que dificulta que converja hacia el rango objetivo. Tal sistema representa un desafío para reducir la inflación rápidamente hacia la meta. En la primavera de 2013, la expectativa era que los acuerdos salariales fuesen coherentes con una desaceleración de la inflación, considerando que se esperaba que el crecimiento del PIB fuese muy moderado. En 2013, la remuneración media por empleado se incrementó en 11.8% en términos nominales (12.4% en el sector privado) y en 3.3% en términos reales (4.3% en el sector privado y 1.5% en el sector público). Tales cifras reflejan que la moderación salarial no está francamente en marcha, al menos en el sector privado.

### Marco de política macroeconómica a corto plazo

Actualmente, las principales prioridades de las políticas macroeconómicas a corto plazo consisten en rebajar las presiones inflacionarias, garantizar una suave convergencia hacia el producto potencial y gestionar los riesgos que entrañan para la estabilidad económica y financiera la multiplicación de factores adversos y la mayor volatilidad de los mercados internacionales. La adecuación de las políticas económicas a corto plazo depende de la correcta apreciación de la situación actual del país y de su evolución a corto plazo en términos del ciclo económico. El análisis previo ha puesto de manifiesto que, en el caso de Uruguay, no existe un serio episodio de inflación de precios de los activos; el sistema bancario es sólido, aunque más bien pequeño; el crecimiento se sustenta en prósperas exportaciones, pero no está impulsado exclusivamente por estas; la demanda interna sigue expandiéndose con vigor; los niveles de deuda del sector público son adecuados, al igual que la deuda externa; la política fiscal ha sido expansionista *ex post* en los últimos años; y la política monetaria ha sido demasiado complaciente. El resultado natural de todo lo anterior ha sido una economía algo sobrecalentada. El producto está por encima del potencial, el desempleo es bajo y la inflación es alta.

#### ***La expectativa de crecimiento moderado con riesgos inclinó la balanza hacia abajo, pero se ha contenido la tendencia***

A principios de 2014, el crecimiento aún era robusto, pero se esperaba que se moderase en cierta forma en los dos siguientes años. En marzo de 2014, Consensus Forecast estimaba una atenuación del crecimiento, en promedio, hacia un 3.4% en 2014 y un 3.9% en 2015, mientras se estimaba que la inflación superaría el 8% en 2014 y aún permanecería ligeramente por encima del límite superior de la meta del 7% a finales de 2015. El gobierno, por su parte, espera un crecimiento incluso menor (cerca del 3% en 2014), de acuerdo con MEF (2014a). En parte, esta desaceleración está inducida por un menor crecimiento de los principales mercados de exportación de Uruguay. Por ejemplo, si bien en marzo de 2013 se esperaba que el crecimiento del PIB en Argentina en 2014 sería del 2.4%, un año más tarde se preveía que la economía argentina se contrajese hasta un -0.4% en 2014. De igual modo, las previsiones de crecimiento medio para Brasil en 2014 pasaron del 3.7% en marzo de 2013 al 1.8% en marzo de 2014. Sin embargo, también las limitaciones nacionales al crecimiento económico, asociadas a los cuellos de botella identificados en los anteriores capítulos, tienen que ver con esta moderación.

El escenario de referencia implicaría un suave ajuste de la economía uruguaya, no exento de riesgos. Al igual que en el caso de otras economías emergentes, Uruguay está expuesto a riesgos inherentes a la normalización de la política monetaria de Estados Unidos, tales como los mayores costos de financiamiento y la menor inclinación de los

inversionistas por los activos de los mercados emergentes; en concreto, la incertidumbre que envuelve la cadencia y los efectos de este proceso podría espolear episodios de volatilidad en los precios de los activos de los mercados emergentes. Una desaceleración más fuerte de lo previsto en el crecimiento de China podría repercutir igualmente en la economía uruguaya por la consecuente reducción de los precios y volúmenes de las exportaciones. Por último, los efectos inducidos desde Argentina y Brasil constituyen otro riesgo para la economía uruguaya.

Uruguay está relativamente bien preparado para hacer frente a la volatilidad de los mercados internacionales de capitales. Pese a un déficit por cuenta corriente poco relevante, se espera que los flujos de IED sigan constituyendo una fuente estable de financiamiento externo.<sup>6</sup> Además, la composición de la deuda pública en términos de divisas, vencimientos y tasas de interés ha reducido considerablemente los riesgos para el balance público. La gran cantidad de reservas extranjeras y el acceso a líneas de crédito para contingencias en instituciones financieras internacionales también mitigan los riesgos de liquidez. Por lo tanto, pese a una deuda bruta relativamente abultada en proporción del PIB, los niveles de deuda neta son significativamente más bajos y, en función de la naturaleza del choque, podrían proporcionar cierto colchón. La sostenibilidad fiscal también ha mejorado, debido principalmente al incremento del crecimiento del PIB potencial y a las menores tasas de interés abonadas, de forma que el saldo fiscal corriente no dista mucho del equilibrio necesario para estabilizar la deuda a su nivel actual (FMI, 2014a; MEF, 2014a). Por lo tanto, al menos en términos de política fiscal, en caso necesario podría dejarse actuar a los estabilizadores automáticos sin que esto pusiese en peligro la sostenibilidad fiscal.

Aunque es probable que se produzcan reveses regionales, las vulnerabilidades se han reducido y, si bien la profundidad de la recesión de 2002 fue consecuencia de la crisis en Argentina, la situación económica actual no es comparable. La economía uruguaya ya estaba en contracción en los tres años anteriores a 2002, en aquel entonces los argentinos tenían cuantiosos depósitos denominados en dólares en bancos uruguayos, que retiraron masivamente, y Argentina era un socio comercial de máxima importancia para la exportación de bienes y el turismo. Hoy en día, la relevancia de Argentina como mercado de exportación de Uruguay ha caído sustancialmente: para los bienes, la proporción de las exportaciones a Argentina decreció de aproximadamente el 18% en 2000 a cerca del 5% en 2013. Para los servicios turísticos, Argentina aún representa una cifra sustancial (ligeramente por debajo del 60% del gasto total de los turistas en los últimos cuatro trimestres hasta el tercer trimestre de 2013, frente a 65% en 2000). Aunque es posible que se produzcan más problemas macroeconómicos en Argentina y que se dé una fuerte apreciación en relación con este país, el impacto será limitado. Además, la economía uruguaya es boyante, sin duda demasiado, y su sistema bancario es hoy mucho más resistente a las retiradas de fondos de residentes extranjeros. Los niveles actuales de las reservas extranjeras de Uruguay y la muy mejorada estructura de su deuda externa implican que hay menos probabilidades de que sobrevenga una pérdida de confianza de los inversionistas extranjeros y que, en caso de ocurrir, esto tendría consecuencias menos serias que en ocasiones anteriores. Mientras la demanda interna permanezca próspera, puede que los volúmenes de importación crezcan más rápidamente que las exportaciones, por lo que es probable que la balanza externa constituya una fuerza de moderación del crecimiento del PIB del país durante un tiempo, en lugar de desencadenar una recesión. Un reciente ejercicio de simulación realizado por Barriga Cabanillas et al. (2014) muestra que



un choque externo similar al de la crisis de 2002 tendría un impacto mucho menor en la pobreza y un efecto insignificante en la desigualdad.

Un régimen de tipo cambiario flexible también proporciona una salvaguarda ante choques externos, pero podría entrar en conflicto con los objetivos de estabilidad de precios a corto plazo. En caso de deterioro de los términos de intercambio debido al menor crecimiento de China y otros grandes mercados emergentes, el tipo de cambio sería el mecanismo de absorción del choque, especialmente porque un revés de esa índole sería más bien permanente. Sin embargo, si bien se han reducido los desajustes cambiarios y las intervenciones puntuales del banco central podrían evitar el exceso de volatilidad de las divisas, dada la inflación más o menos alta y las expectativas de inflación superior a la meta, el traspaso a los precios internos podría ser bastante elevado y plantear problema al BCU.

La experiencia internacional parece sugerir que, considerando la estructura institucional de negociación salarial, la inflación no se desacelerará con la intensidad prevista en ausencia de un choque negativo en la demanda –ya sea por canal interno, mediante una política fiscal y monetaria más restrictiva; o externo, a través de un aumento mucho más débil de las ganancias derivadas de las exportaciones, de la pérdida de confianza de los inversionistas extranjeros o de una fuerte progresión de las importaciones–. Si el BCU pretende aplicar con éxito su nueva política monetaria de recorte del crecimiento del M1 ampliado a tasas de un solo dígito, lo más probable es que se aprecie el peso. Además, el sector transable podría sufrir lo bastante como para desalentar las demandas salariales, lo que podría propagarse luego al resto de la economía. En ese caso, la contribución negativa de la balanza externa reduciría el crecimiento del PIB por debajo del potencial, y la demanda interna, en principio, también se ralentizaría.

### ***La prioridad en el corto plazo debe ser la reducción de las presiones inflacionarias***

Una inflación persistentemente por encima de la meta dará lugar a unas expectativas menos ancladas, lo que, potencialmente, podría aumentar el costo del ajuste macroeconómico. De acuerdo con las encuestas mensuales del BCU, se prevé que la inflación siga superando la meta hasta finales de 2015. Una buena estrategia podría ser adoptar un enfoque paulatino, con el fin de prorratear el costo de ajuste en el tiempo, lo cual no está exento de riesgos en caso de acciones política insuficientes. Además, dada la debilidad de los canales de transmisión de la política monetaria a la inflación, deberá recurrirse a otros instrumentos de política que permitan un suave ajuste, en consonancia con la estabilidad de los precios sin inducir una significativa disminución de la actividad económica.

Si las autoridades uruguayas están determinadas a reducir la inflación al rango objetivo del 3-7% a corto plazo, a falta de un importante choque adverso en la demanda será necesario aplicar políticas macroeconómicas que ralenticen el crecimiento. Las medidas adoptadas recientemente (básicamente, reducción del IVA para algunos bienes y control de precios, así como acuerdos temporales con los minoristas para congelar y reducir algunos precios de la canasta IPC) podrían necesitar cierto tiempo para reducir la inflación general, pero no aminorarán las presiones inflacionarias. Si el BCU logra su objetivo de reducir el crecimiento del M1 ampliado a tasas moderadas de un solo dígito, en principio, en un primer momento, se presume, subirán las tasas de interés y se apreciará el peso. El sector transable sufrirá más que otros inicialmente debido a la presión al alza del peso. En un entorno con negociación salarial altamente centralizada, podría lograrse una

menor inflación acordando durante un tiempo incrementos de los salarios reales menores que las ganancias de productividad, partiendo de la base de que los empleadores traducirán la moderación salarial en una bajada de los precios y no en la obtención de mayores beneficios. Esta opción es improbable en el actual contexto de negociación salarial más bien fragmentado en Uruguay. Rebajar el crecimiento del M1 ampliado al 8% para el segundo trimestre de 2015 es una meta ambiciosa, ya que este agregado ha aumentado mucho más rápidamente que esa cifra desde 2003 y más velozmente que el PIB nominal, aunque se ha registrado cierta convergencia en los últimos tres años. Establecer una meta del 8% para mediados de 2015 implica una de las dos siguientes opciones: o bien que el BCU espera que se ralentice el crecimiento del PIB nominal hasta una tasa de un solo dígito para ese momento, porque el crecimiento real se habrá desacelerado por otras razones y la inflación estará controlada, o bien que una política monetaria significativamente restrictiva (es decir, con abruptos aumentos de las tasas de interés de mercado y un peso más fuerte) logrará aportar esa ralentización tanto en el crecimiento real como en la inflación.

A medio plazo, la profundización financiera mejorará la eficacia de la política monetaria, pero se necesita también una mejor plataforma de comunicación. En este sentido, los efectos previstos de la ley de inclusión financiera recientemente aprobada contribuirán a consolidar los canales de la política monetaria. Nivelar el campo de actuación de los bancos comerciales ayudará a recortar el costo del crédito a los hogares, expandiendo por lo tanto el sistema financiero. Al mismo tiempo, una comunicación más clara del banco central con el público y con los mercados sobre su evaluación y su estrategia de reducción de la inflación reforzará la eficacia de la política monetaria y, con ello, despejará la ambigüedad y acrecentará la credibilidad.

En el actual escenario de referencia, una política fiscal más rigurosa podría posibilitar una transición sin altibajos hacia el producto potencial y coadyuvar a repartir la carga entre la mayor parte de los sectores de la economía, siempre que dicha política cuente con un diseño adecuado. Algunas estimaciones muestran un efecto reducido de la política fiscal en la inflación en Uruguay. Por ejemplo, Tovar (2014), usando datos trimestrales de 2004 a 2012, calcula que una variación de un punto porcentual del PIB en el resultado primario del gobierno central tiene un efecto acumulado de reducción de la inflación del 0.45% anual. El gobierno ha utilizado esta estimación puntual para argumentar que el endurecimiento fiscal sería un instrumento inadecuado para tratar la inflación, ya que se requeriría un ajuste de cerca de 4.5 puntos porcentuales del PIB para recortar la inflación tan solo un 2% (MEF, 2014a). Sin embargo, debido a la profunda crisis económica y financiera de 2002, es difícil contar con series temporales suficientemente largas para que estas estimaciones sean fiables. Por ejemplo, el mismo estudio halla que la estimación puntual es casi tres veces mayor si se incluye igualmente el periodo 1999-2003; además, encuentra que los grandes choques del gasto han contribuido a la inflación en los últimos años y que el resultado fiscal primario repercute significativamente en las expectativas de inflación. Más importante aún es el hecho de que todas estas estimaciones no tienen en cuenta la interacción con la política monetaria, ya que una mayor coherencia y coordinación entre éstas ayudaría probablemente a mejorar la eficacia general de las políticas macroeconómicas.

Podría resultar difícil aplicar una política fiscal más estricta en 2014. Con la mayor parte del gasto ya decidido en el presupuesto anual y con la ausencia de un nuevo presupuesto en 2014 por las elecciones generales que se celebrarán en el último trimestre

del año, la principal posibilidad consiste en administrar los gastos discrecionales de forma que el gasto público general se expanda menos que el PIB. Sin embargo, esos gastos se ciñen principalmente a gastos en infraestructura a corto plazo, un ámbito en el que importantes cuellos de botella podrían hacer que cualquier ajuste resultase costoso. A menos que se produzca una serie de choques bastante negativos que no permitan la actuación de los estabilizadores automáticos, no es probable que se introduzca endurecimiento alguno de la política fiscal en 2014. Sin embargo, el gobierno entrante deberá tomar esto en consideración a principios de 2015, sobre todo a la hora de elaborar su ley presupuestaria quinquenal.

### ***El sistema de negociación salarial plantea desafíos al ajuste macroeconómico***

Los sistemas de negociación salarial colectiva han experimentado una significativa transformación en Uruguay en el último decenio, con implicaciones para la evolución de la productividad y la desigualdad de ingresos. Desde 2005, Uruguay ha introducido varias reformas de los sistemas de negociación salarial colectiva debido a que la normativa al respecto era limitada. Antes del final del período presidencial de Vázquez, existían dos categorías principales de negociaciones: una informal a nivel empresarial y otra más formal en el ámbito sectorial. La legislación aprobada en 2008 reforzó los consejos de negociación salarial y extendió el alcance de los acuerdos. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) coordina el sistema, que comprende tres niveles: un nivel ejecutivo, uno económico y otro organizativo. El gobierno en el poder en 2005 intentó reforzar los consejos de negociación salarial del sector privado mediante la instauración legal del Consejo Superior Tripartito y del Consejo Superior Rural; estos dos organismos han desempeñado una función fiscalizadora de los consejos de negociación salarial (Mazzuchi, 2009). El gobierno también alentó el diálogo social mediante el Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades, cuya finalidad era reunir a los representantes de la patronal y de los trabajadores con el MTSS y el MEF.

El alcance de la negociación colectiva en Uruguay es relativamente amplio. La proporción de los trabajadores cubiertos por los convenios colectivos depende de varios factores: los sindicatos, la estructura de negociación (p.ej., negociación multiempresarial) y la densidad de las asociaciones patronales. Mientras que el declive en el alcance de la negociación colectiva en países tales como Australia y Nueva Zelanda refleja la aplicación de reformas radicales al marco de negociación colectiva, en otros (verbigracia, Alemania) ese declive evidencia el aumento de la cantidad de empleados con contratos no normalizados y una reducción de la participación de las asociaciones empresariales (recuadro 4.1). La cobertura reportada de la negociación colectiva en Uruguay en 2007 (el 89% de los perceptores de remuneraciones y salarios) es considerablemente más alto que el que se registra en la mayoría de los países de la región y similar al de países de la OCDE (Austria, Bélgica y Francia superan el 90%, mientras que Alemania constituye la excepción con el 48%) (Hayter y Stoevska, 2011). En general, en la mayor parte de los países de la OCDE, se tiende a que disminuya el número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos y, por consiguiente, a que crezca la cantidad de empleados cuyos salarios se fijan de forma individual (OCDE, 2012a).

En el caso de Uruguay, la negociación colectiva ha tenido implicaciones positivas y negativas. En la parte positiva, las negociaciones en el sector rural están ya bien implantadas; el número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos ha aumentado desde 2008, alcanzando casi el 100%, e incluye tanto a trabajadores rurales como

#### Recuadro 4.1. **Negociación salarial en los países de la OCDE**

La negociación colectiva está cada vez más descentralizada en varios países de la OCDE y se realiza en el ámbito de la empresa/centro de trabajo; entre esos países, se cuentan Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, Polonia y Reino Unido. Por el contrario, en la Unión Europea, donde la carga de los desequilibrios económicos se ha trasladado a los mercados laborales dada la limitada capacidad de los gobiernos para responder a los choques mediante ajustes externos (p.ej., tipo de cambio) o mediante la política monetaria, los sistemas de negociación colectiva centralizados y coordinados han posibilitado una mejor respuesta de los salarios ante los reveses; por ejemplo, en Alemania, Austria y Dinamarca, las negociaciones salariales del sector de la exportación constituyen la norma para otros sectores.

Aunque un cierto número de países europeos ha aplicado convenios colectivos estatales con disposiciones salariales, la mayoría de las economías de la OCDE han descentralizado dichos convenios, lo que se justifica por la creciente competencia internacional ante la que las empresas necesitaban reaccionar mediante convenios de empresa, los cambios en la naturaleza de las actividades empresariales y la mayor importancia de aspectos no basados en los precios.

La descentralización se ha realizado mediante cláusulas derogatorias, que permiten que los convenios y la parte creciente de paga variable se negocien en el seno de las empresas. Los resultados empíricos en cuanto al efecto que la descentralización de la negociación salarial puede tener en la proporción del trabajo en el INB han puesto de manifiesto consecuencias perjudiciales para los trabajadores poco calificados en algunos países de la OCDE (OCDE, 2012a). No obstante, esta repercusión no puede desvincularse completamente del impacto de factores externos, en especial, la competencia internacional, la liberalización de los mercados de bienes y servicios, o ciertas reformas del mercado laboral.

Como resultado de la menguante importancia de las instituciones de negociación colectiva, la protección oficial de los trabajadores ha ganado relevancia en algunos países de la OCDE, en particular en lo relativo a la instauración de salario mínimo legislado. Este es igualmente el caso de Uruguay. Se supone que la intensificación de la legislación al respecto tendrá repercusiones en la proporción del trabajo en el INB. Con todo, su efecto neto no es claro; los resultados empíricos parecen indicar que las empresas pueden reaccionar ante una subida del salario mínimo oficial elevando los niveles de eficacia y la productividad más allá del incremento salarial, induciendo con ello una disminución en la representación del trabajo en el INB.

Fuente: OCDE (2012a), *OECD Employment Outlook 2012*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en).

domésticos (Mazzuchi, 2009), todo lo cual reduce la vulnerabilidad de sus ingresos. En el lado negativo, los convenios siguen centrándose principalmente en los salarios, en particular en los salarios mínimos, sin tener siempre en cuenta el rendimiento empresarial. Los sistemas de remuneración basados en resultados, que han cosechado éxito en algunos países de la OCDE, podrían promover una mayor flexibilidad al permitir que los contratos contemplasen diversas situaciones empresariales dentro del mismo sector. El papel del sector público en las negociaciones salariales también ha sido sometido a examen durante los últimos años, dada la sensación de los empresarios de que el proceso de negociación colectiva no era equilibrado. Otras cuestiones, tales como la formación, también podrían ser objeto del proceso de negociación.

La primacía de la negociación sectorial presenta ciertas limitaciones en comparación con la negociación de nivel superior, así como estructuras más descentralizadas. En sectores con poca presión competitiva, como el sector no transable, trabajadores y empleadores pueden acordar transmitir el costo de unos salarios más altos al consumidor; este parece haber sido el caso en las recientes negociaciones de los sectores de las bebidas y la construcción. Además, a nivel sectorial, los negociadores no internalizan los efectos sobre la inflación y el empleo agregado, algo que sí ocurre en los regímenes muy centralizados. Por último, la negociación en el seno de la propia empresa posibilita que se traten cuestiones específicas de cada empresa, lo que ofrece mayor flexibilidad para adaptarse a los choques.

Recientemente, el gobierno ha emitido nuevas directrices para restringir la subida de los salarios reales. La moderación del incremento del salario real se considera esencial para salvaguardar la competitividad, atajar los riesgos de sobrecalentamiento y controlar la inflación (FMI, 2014a). A tal efecto, el gobierno ha propuesto a trabajadores y empresas negociar los salarios a tres años, con dos mecanismos para posibilitar el aumento salarial. La primera opción será una corrección según la inflación más un ajuste real basado en el crecimiento del PIB y los resultados sectoriales.<sup>7</sup> La segunda opción será contar con contratos sin una indexación retroactiva. También se ha aprobado una serie de cláusulas de seguridad para poder renegociar en caso de que el rendimiento sectorial cambie sustancialmente, como mecanismo para reducir las rigideces del salario real. Las recientes directrices dadas por el gobierno para los ajustes salariales no indexados constituirán un paso importante en la buena dirección.

### Políticas macroeconómicas a medio plazo

Las políticas fiscales adoptadas tras la crisis de 2002 fueron las adecuadas para las circunstancias. Posibilitaron que la demanda se repusiera y se sostuviera de forma moderada, a la vez que generó unos excedentes primarios suficientemente grandes como para poder rebajar la deuda hasta un nivel sostenible. Las mejoras de la sostenibilidad fiscal se han mantenido, en especial gracias al crecimiento del PIB, la apreciación del peso y las bajas tasas de interés, que fueron aprovechadas mediante una excelente estrategia de gestión de la deuda pública. En este sentido, se alcanzaron los objetivos fiscales en términos de deuda neta en relación con el PIB, aunque más bien por influencia de esos factores exógenos que por la consecución de las metas de balance primario. Además, el énfasis en la mitigación de los riesgos para el saldo de la deuda pública y en la creación de un colchón de liquidez y líneas de crédito condicionadas ha atenuado en gran medida los peligros inherentes a choques externos. Sin embargo, como se ha señalado antes, en los últimos años la política fiscal ha sido ligeramente procíclica, al menos *ex post*, lo que, en parte, es consecuencia de la gran volatilidad de la economía uruguaya, que dificulta la correcta evaluación en tiempo real de la situación cíclica.

#### **Las reglas fiscales podrían mejorar los resultados de política económica en Uruguay**

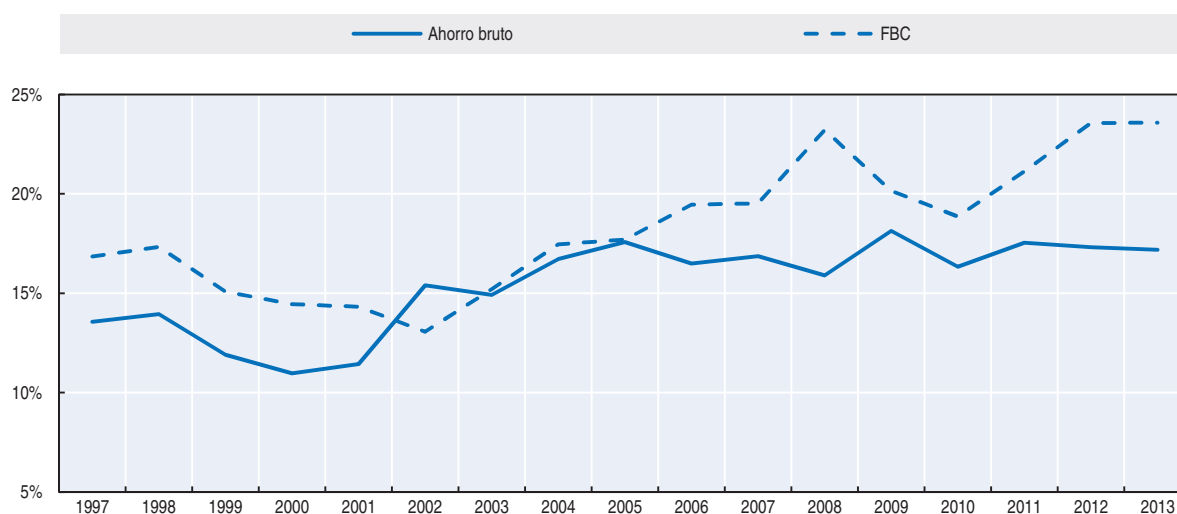
Las reglas fiscales podrían ayudar a Uruguay a seguir consolidando su sostenibilidad fiscal y contribuir a la estabilidad macroeconómica. La mayoría de las economías de la OCDE tienen reglas fiscales con metas específicas de equilibrio presupuestario, niveles de deuda, límites de gasto público y normas de ingresos establecidas por ley o incluidas en sus constituciones, y más de diez países de América Latina cuentan con alguna clase de normativa de responsabilidad fiscal, aunque sus objetivos, su aplicación institucional y sus

metas políticas difieran (OCDE/BID, USA, 2014). Las pruebas empíricas que se desprenden de los países de la OCDE muestran que las reglas fiscales numéricas sirven para fomentar la disciplina fiscal (Guichard et al., 2007). Además, esas reglas también exigen que se definan posibles disposiciones liberatorias y procedimientos presupuestarios compatibles con la implementación de cada regla particular.


En lo referente a Uruguay, sería útil contar con una regla fiscal que contemple una meta a medio plazo para rebajar los pasivos. Pese a un nivel de deuda neta en relación con el PIB bastante bajo, el nivel de deuda bruta aún ronda el 60% del PIB. Dado que una sustancial parte de los activos (reservas detentadas por el BCU con intervenciones esterilizadas) supone un costo cuasifiscal y las instituciones financieras internacionales están empezando a proporcionar líneas de crédito para contingencias, sería conveniente centrarse en reducir los pasivos, lo que, a su vez, calmaría las presiones políticas para gastar las reservas en divisas. Además, el ahorro nacional, que gira en torno al 15% del PIB, continúa siendo bajo y podría constreñir el crecimiento en caso de condiciones financieras internacionales más severas. El reciente aumento de la inversión ha sido inducido principalmente por un incremento de la inversión extranjera directa (IED) (gráfico 4.9).<sup>8</sup> En teoría, el nivel de ahorro nacional en un momento dado es irrelevante para las decisiones de inversión en una economía abierta con acceso continuo a los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, de la experiencia se infiere que los episodios de aceleración del crecimiento que han resultado exitosos han solido venir acompañados de un elevado ahorro interno (Banco Mundial, 2008). El ahorro nacional es también bajo si se considera la estructura de edad de la población y las reservas netas de activos extranjeros de la economía uruguaya. Aunque Uruguay no tiene aún un acuciante problema de pensiones y la mayoría de estas son de tipo contributivo, a medida que crezca el ingreso per cápita habrá mayor demanda de transferencias sociales y mayor gasto médico; por ejemplo, la inclusión de los jubilados en el fondo de salud (FONASA) representará un incremento permanente del gasto de cerca del 1% del PIB.

Gráfico 4.9. **Ahorro nacional y formación bruta de capital**

Porcentaje del PIB



Fuente: BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), *Informe de Cuentas Nacionales 4to Trimestre 2013*, BCU, Montevideo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146965>

Unas metas fiscales que tengan en cuenta la influencia del ciclo empresarial en las cuentas fiscales podrían ayudar a recortar el sesgo procíclico de la política fiscal. Ya se han registrado algunos avances en este sentido en términos analíticos, y el actual gobierno ha tratado de utilizar la ley de presupuesto quinquenal como herramienta política a medio plazo; por ejemplo, en 2012, el gobierno comenzó a publicar estimaciones presupuestarias estructurales y profundizó su análisis económico en el informe presupuestario anual. Pese a los problemas de medición, centrarse en el saldo fiscal estructural puede ser una forma útil de reducir las presiones de gasto inducidas por ingresos inesperados debidos al ciclo empresarial; en particular, habida cuenta de la posible importancia de los ingresos que generarán a medio plazo los impuestos que gravan la minería, esta cuestión será pertinente para bloquear los eventuales beneficios de esa fuente y aligerar las presiones que podrían abatirse sobre la economía por un gasto excesivo.

Este tipo de reglas ha demostrado tener éxito en los países de la OCDE para reducir el sesgo deficitario y recortar los pasivos netos. Ahora que Uruguay está instaurando un marco similar al de Chile para gestionar los ingresos mineros futuros, podría plantearse también incluir una regla general de saldo estructural. En general, estas reglas pueden combinarse con una meta de deuda o con un límite de gasto máximo plurianual, algo que se ha aplicado ya en algunos países de la OCDE, tales como Suecia y los Países Bajos (OCDE, 2010). En caso de que predecir los precios y las cantidades de mineral de hierro resulte demasiado problemático, otra opción sería que Uruguay pudiese establecer una meta estructural para sus cuentas fiscales no mineras, como lo hace por ejemplo Noruega, o que se centrara en un límite de gasto máximo plurianual combinado con una meta de deuda. Una cuenta de compensación teórica –como las restricciones a la deuda pública creados por Suiza o Alemania–, que impida deslices debidos al rendimiento sistemáticamente bajo acumulando las desviaciones con relación a la meta en una cuenta nominal, podría servir para generar credibilidad. Si las desviaciones acumuladas alcanzasen un umbral preestablecido, se desencadenaría la ejecución de un ajuste suplementario en un lapso de tiempo definido (OCDE, 2012b). Lo anterior puede completarse con cláusulas de escape que contemplen excepciones a la regla, de tal forma que la política fiscal cuente con un margen de maniobra discrecional para afrontar hechos graves, pero infrecuentes. Si todo esto se lleva a cabo de modo transparente, puede contribuir igualmente a afianzar la credibilidad en la regla (Ter-Minassian, 2010).

El análisis realizado en los capítulos precedentes ha apuntado ciertas prioridades políticas que requerirán un incremento sostenido de los recursos económicos y que, en consecuencia, necesitarán una fuente de financiamiento estable y permanente. Una forma de lograr lo anterior consiste en reasignar fondos entre los programas o proyectos, aunque las estrictas rigideces presupuestarias hacen que sea mejor aplicar ese proceso gradualmente y de forma marginal. Aunque la proporción de los gastos rígidos (pago de salarios de empleados públicos, pensiones e intereses) han decrecido en los últimos años hasta representar aproximadamente el 56% del gasto total, siguen siendo una proporción bastante notable (Banco Mundial, 2013). En este sentido, una regla fiscal que limite el aumento del gasto, excepto para aquellos desembolsos en que así se necesite, combinada con una meta general de saldo presupuestario, ya sea estructural u observado, podría servir para crear espacio fiscal adicional. Un ejemplo de país en que se ha recurrido con éxito a esta regla es Perú, donde la limitación del aumento del gasto corriente, combinada con un límite de déficit presupuestario y mejoras del marco de política fiscal, posibilitó una significativa intensificación de las inversiones en infraestructura pública de 2006 a 2010 y rebajó a la vez los niveles de deuda y el déficit fiscal (Carranza, Daude y Melguizo, 2014).

**Más reformas del proceso presupuestario y de sus instituciones podrían reforzar los resultados fiscales**

Instituciones fiscales más fuertes resultan ser una herramienta útil para hacer que la política fiscal sea más transparente y sostenible, y menos procíclica. En particular, la presupuestación orientada a resultados, los marcos presupuestarios a medio plazo y la existencia de entes de asesoramiento técnico pueden dar lugar a políticas públicas más eficaces, mejorar la calidad del gasto y fomentar la rendición de cuentas (OCDE, 2007a).

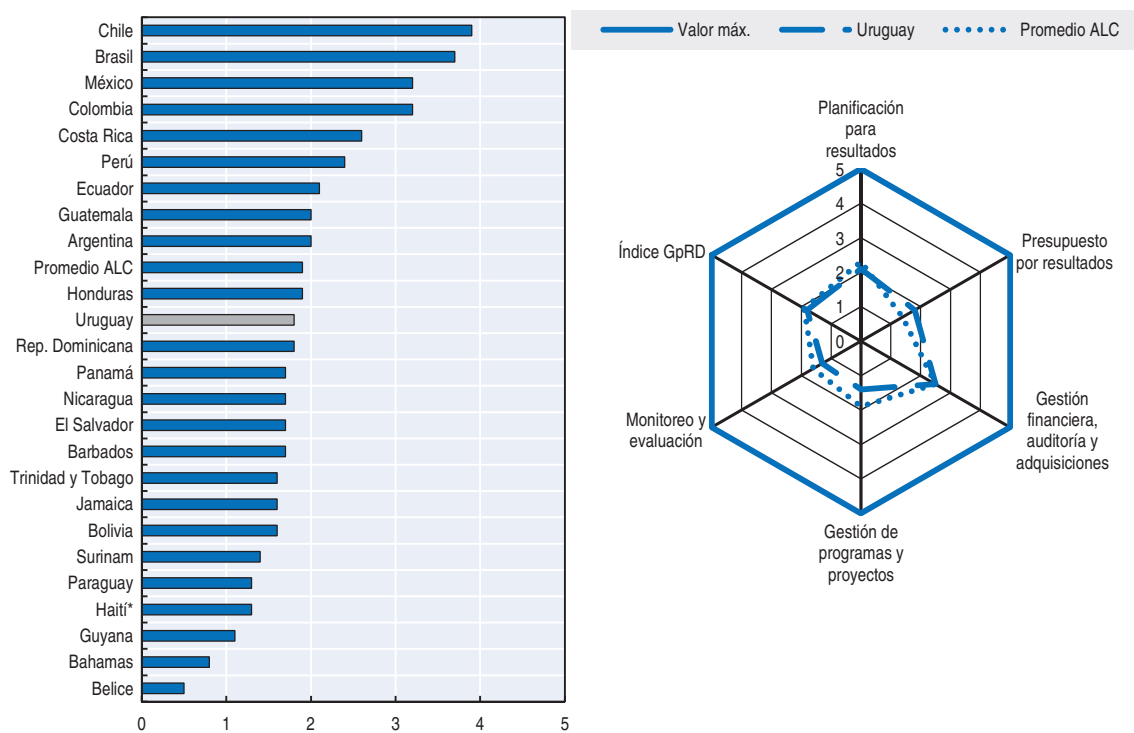
Uruguay ha realizado avances en tal sentido recientemente incluyendo gradualmente instrumentos basados en resultados en su presupuesto y su proceso de elaboración de políticas. Por ejemplo, la ley de presupuesto quinquenal 2010-15 se esfuerza por usar el presupuesto como herramienta principal de planificación de las políticas públicas. El presupuesto se estructura en torno a 17 áreas programáticas con objetivos y metas claros. Además, en cada informe anual ante el Parlamento, se incluye una serie de indicadores de resultados, y se ha instaurado un proceso de evaluación de los resultados de varios programas prioritarios (DID) con el fin de facilitar los acuerdos de ajustes y mejoras entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y las entidades a cargo de cada programa. Estos esfuerzos han sido respaldados igualmente por capacitación y formación. Estas actuaciones implican una mejora en relación con los principales desafíos identificados previamente para la aplicación eficaz de la presupuestación orientada a resultados en Uruguay (García López y García Moreno, 2010; gráfico 4.10). Sin embargo, aún quedan dificultades a la hora de recurrir a herramientas de este tipo para mejorar las políticas públicas en el país y, en este sentido, las auditorías externas, por ejemplo, contribuirían a reforzar las fases de monitoreo y evaluación (Siegenthaler y Zanetti, 2012).

Por otra parte, la reciente creación en 2010 de un marco nacional público de inversión y la aplicación de reformas administrativas que mejoran la planificación estratégica en los correspondientes ministerios podrían reforzarse con un marco de política fiscal a medio plazo. Esos cambios pretenden dotar de mayor coherencia y transparencia a las políticas públicas y facilitar la coordinación entre las diversas agencias. Marcos de esa índole a medio plazo existen en la mayor parte de las economías de la OCDE, y suelen contener estimaciones de ingresos y gastos y, en ocasiones, también techos o metas de gasto de tres a cinco años. Por ello, sirven para indicar las prioridades y las direcciones de las políticas, además de anticipar cambios de financiamiento (OCDE, 2009a). Adicionalmente, podría reforzarse el sistema público de adquisiciones; Uruguay está rezagado en relación con la mayoría de los países de ALC en cuanto a la inclusión de criterios de sostenibilidad medioambiental en sus sistemas públicos de adquisiciones (OCDE/BID, USA, [próxima publicación]).

Unos consejos fiscales investidos de una función técnica y de asesoramiento, y no tanto de una responsabilidad legal o vinculante de asignación de recursos económicos, pueden resultar útiles para suministrar estimaciones y parámetros clave, tales como la brecha del producto, el producto potencial, los precios a largo plazo de los principales bienes básicos o la elasticidad del ingreso. Si despegan la producción minera y comienza a aportar un sustancial ingreso fiscal, esas cuestiones podrían pronto tornarse importantes en Uruguay (véase *infra*). En los últimos años, numerosos países de la OCDE han establecido consejos de asesores fiscales independientes con la finalidad de reforzar sus marcos fiscales. Aunque los datos empíricos aún son escasos, algunos estudios muestran que esos entes reducen el sesgo en las estimaciones y ayudan a los países a cumplir las reglas fiscales numéricas (Hagemann, 2011; Frankel, 2011). Una institución que podría asumir en




Gráfico 4.10. Índice de gestión pública para resultados, 2010



Nota: El índice va de 0 a 5 y mide el grado de avance en la implementación de la gestión pública para resultados en cinco dimensiones: planificación para resultados, presupuesto por resultados; gestión financiera, auditoría y adquisiciones; gestión de proyectos y programas; y monitoreo y evaluación.

Fuente: García López, R. y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146974>

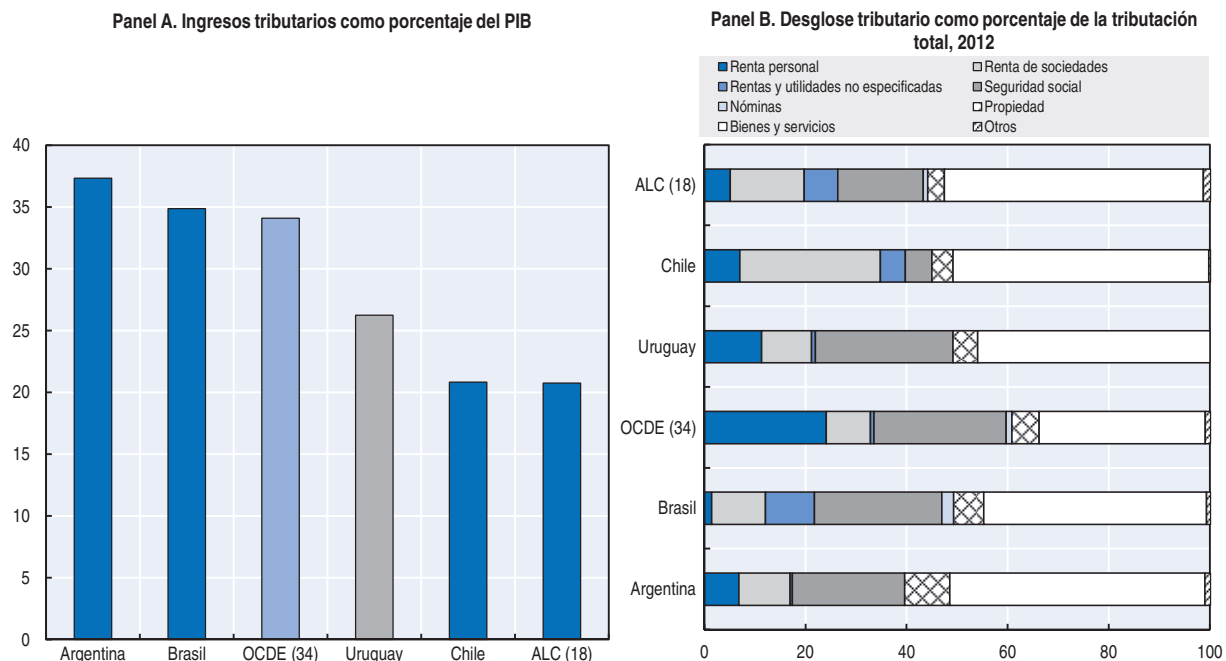
principio esta misión sería el Centro de Estudios Fiscales (CEF), de reciente creación, aunque, para ello, sería necesario ampliar los recursos humanos y económicos que se le han atribuido. El CEF también podría proporcionar información a los responsables de la elaboración de políticas y al público en general en cuanto a las tendencias a largo plazo, tales como el envejecimiento de la población y sus implicaciones en los gastos de salud y pensiones.

La también reciente reforma institucional de la administración tributaria (Dirección General Impositiva, DGI) refleja que Uruguay puede transformar sus instituciones fiscales en esa dirección. En 2005, la DGI experimentó una profunda remodelación, que mejoró sus competencias técnicas, creó incentivos para un mayor cumplimiento, eliminó importantes conflictos de interés y aumentó la transparencia de la administración tributaria. Esto ha posibilitado que pudieran llevarse a cabo complejos cambios políticos, tales como la reintroducción del impuesto a la renta personal en 2007, de forma suave y eficaz. Las ventajas en términos de eficiencia también han quedado reflejadas en la significativa reducción de la evasión fiscal que se registró tras la reforma; por ejemplo, se calcula que la evasión en materia de IVA pasó del 39% de la base tributaria en 2000 al 13% en 2012 (DGI, 2013a).

### Existe margen para incrementar los ingresos tributarios, considerando la combinación impositiva

En 2012, los ingresos tributarios en Uruguay representaron el 26.3% del PIB, por encima del promedio de América Latina del 20.7%, pero por debajo del de la OCDE del 34.1%. En comparación con otros países del cono Sur, los ingresos tributarios de Uruguay como proporción del PIB se hallan entre los de Chile (21%), los de Argentina (37%) y Brasil (35%) (gráfico 4.11). Análisis econométricos que tienen en cuenta características estructurales, tales como el nivel de desarrollo, la estructura económica o el grado de apertura de la economía, indican que la carga impositiva en Uruguay está cerca del nivel esperado (Daude, Gutiérrez y Melguizo, 2013).

Gráfico 4.11. Estadísticas comparadas de ingresos tributarios, 2012



Nota: Para Brasil y el promedio de la OCDE (34) se han empleado datos de 2011.

Fuente: OCDE (2014), *Estadísticas Tributarias en América Latina 2014*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146980>

En cuanto a la combinación impositiva, la tributación de los bienes y servicios, especialmente por concepto de IVA y de impuestos selectivos, representa en Uruguay la principal fuente de ingresos con un 46%, en comparación con el promedio latinoamericano del 51.3% y con la OCDE donde representa un tercio de los ingresos totales. Uruguay está aplicando actualmente una interesante iniciativa para hacer que el IVA sea más progresivo, un “IVA personalizado” (recuadro 4.2). Las contribuciones a la seguridad social también constituyen una parte significativa de la recaudación en Uruguay (27.3%), cercana al promedio de la OCDE, así como al de Argentina y Brasil.<sup>9</sup> Uruguay presenta además un interesante caso en cuanto al impuesto a la renta. Si bien los impuestos generales por concepto de renta representan prácticamente el 22% de los ingresos totales de Uruguay –ligeramente por debajo del promedio latinoamericano del 26.4%–, la parte proporcional del impuesto a la renta personal es relativamente elevada (11.3% de los ingresos totales),

mientras que los ingresos tributarios procedentes de los impuestos a la renta de sociedades suponen una parte algo menor (9.8%) en comparación con América Latina (14.6%). Sin embargo, la parte de los impuestos a la renta personal es menos de la mitad que en las economías de la OCDE (24.1%), pero la de los impuestos a la renta de sociedades es casi la misma (gráfico 4.11).

#### Recuadro 4.2. IVA personalizado

Pese a su atractivo desde el punto de vista de la eficiencia y de la facilidad de gestión, el IVA es con frecuencia un impuesto regresivo. Por ello, los gobiernos han instaurado una variedad de regímenes con el fin de reducir su efecto en los segmentos de la población más vulnerables, entre estos, la diferenciación de tasas impositivas, la exclusión de ciertos bienes y servicios de la base tributaria, o una combinación de ambos. No obstante, el carácter universal de dichos regímenes los convierte en intervenciones poco acotadas. En Uruguay, por ejemplo, el quintil superior de los hogares en la distribución de ingresos (el 20% más rico) acumula más de la mitad de las exenciones del IVA (Barreix, Bés y Roca, 2012).

A fin de aumentar la progresividad de este impuesto y promover la inclusión financiera, el Parlamento uruguayo aprobó en mayo de 2012 la ley 18.910 de modificación del régimen del IVA, por la que se introdujo una reducción diferenciada de la tasa del IVA en función de ciertas condiciones específicas. Destacan la reducción de hasta el 2% en la tasa del IVA cuando las adquisiciones se realicen mediante sistemas de pago electrónicos (tarjetas de crédito o débito) y la exoneración total del impuesto en caso de que las compras se efectúen con tarjetas de débito Uruguay Social o tarjetas de débito para cobro de asignaciones familiares (AFAM-BPS). La ley contempla igualmente la posibilidad de extender esta última exención a los beneficiarios de los anteriores programas sociales que realicen adquisiciones con otros ingresos siempre que utilicen los medios de pago electrónicos emitidos por el Gobierno. La recién aprobada ley de inclusión financiera ha ampliado esta reducción del IVA a todos los pagos efectuados con tarjeta de débito o de crédito.

También se han establecido créditos fiscales destinados a promover la instalación de la tecnología necesario para poder aplicar el sistema de IVA personalizado. Todos los negocios que usen sistemas de pago electrónico (terminales punto de venta, estándar EMV) se benefician de un crédito fiscal de hasta el equivalente del monto de las cuotas que el usuario debe pagar a la empresa procesadora; además, los comercios reciben un crédito fiscal suplementario por las inversiones realizadas en el equipo de pago electrónico necesario y las actualizaciones de los *software* (de enero de 2012 a junio de 2013) siempre que el equipo en cuestión esté programado para funcionar con las tarjetas de débito de asignaciones familiares y Uruguay Social. Las empresas reciben igualmente un crédito fiscal equivalente al 18.03% de las compras totales con reducción en la tasa impositiva del IVA; si las empresas entran dentro del marco de algún régimen simplificado, el crédito fiscal se limita a las entidades administradoras de las tarjetas.

Todo impuesto distorsiona en cierta medida el comportamiento. En algunos casos (impuesto a la energía, al tabaco, a las bebidas alcohólicas), la distorsión es el objetivo principal, pero todos los impuestos alteran los incentivos para trabajar, invertir, ahorrar o consumir, y, a menudo, la política tributaria debe equilibrar los efectos contradictorios que se producen en términos de equidad y eficiencia. Dado que los ingresos tributarios son necesarios para financiar la puesta a disposición de bienes públicos y la consecución de objetivos sociales, unos impuestos óptimos serán aquellos que produzcan el menor efecto

de distorsión en un nivel dado de ingresos. Las investigaciones indican que los impuestos sobre la propiedad son los menos perturbadores, pero también son de los más difíciles de manejar a nivel nacional y resultan políticamente impopulares. Los impuestos al consumo se privilegian por encima de los que gravan los ingresos laborales, y cabe evitar o mantener a un nivel bajo aquellos que recaen sobre el capital y las empresas. Los efectos más distorsionadores en todas las categorías de impuestos se producen cuando existen elevadas tasas impositivas marginales (OCDE, 2009b).

En el caso de Uruguay, existen varias opciones posibles para aumentar la recaudación que deberán estudiarse detenidamente, aunque será esencial, en cualquier caso, lograr el equilibrio justo entre eficiencia, equidad y sostenibilidad, por lo que las posibilidades que se presentan seguidamente requerirán mayor análisis para determinar si cumplen los aspectos deseados en materia de eficiencia, equidad y medio ambiente. En algunos casos, los cambios de política tributaria pueden mejorar todas esas dimensiones. Por ejemplo, algunos combustibles derivados del petróleo están exonerados del IVA –a pesar de estar sometidos a un impuesto selectivo específico (IMESI)–; esa exoneración no solo representó una pérdida de ingresos cercana al 0.4% del PIB en 2012, sino que además es regresiva, ya que los hogares más acomodados gastan una parte mayor de sus ingresos en combustibles que los hogares pobres (DGI, 2013b).

Eliminar las exoneraciones del IVA, que supusieron casi un 3% del PIB en 2012, es una fuente potencial de ingresos suplementarios, que podrían asignarse en parte a reducir la tasa básica del impuesto o bien a extender el alcance de las devoluciones por IVA personalizado. En ese mismo sentido, Uruguay debería considerar igualmente la posibilidad de limitar las categorías de bienes y servicios que gozan de exenciones del régimen actual. Hoy en día, Uruguay exonera todos los bienes y servicios adquiridos por quienes cumplen determinados criterios de selección, mientras otros países cuentan con listas con una selección limitada de bienes y servicios exentos. Japón, por ejemplo, se basa en dos niveles de exención: el primero es una exoneración general para todos los contribuyentes aplicable a los préstamos y las transmisiones patrimoniales de tierras y terrenos o activos financieros, así como a los intereses pagados por préstamos, o bonos privados y públicos, entre otros; el segundo nivel exonera de forma específica ciertos gastos médicos, servicios sociales para los hogares, servicios educativos y vivienda únicamente para quienes reciben prestaciones públicas. Aunque por lo general las exoneraciones del IVA son progresivas, algunos de los principales elementos de exención redundan particularmente en beneficio de los hogares acomodados, como en el caso de la exención del IVA de los gastos educativos (derechos de matrícula), que, en 2012, representó cerca del 0.3% del PIB en Uruguay y beneficia principalmente a los deciles mejor situados en la distribución del ingreso.

Con el tiempo, se espera recabar más ingresos del impuesto a la renta personal. A medida que crezca la economía y se intensifique la productividad, aumentarán de forma natural los salarios reales. Actualmente, solo aproximadamente el 14% de los contribuyentes pagan este impuesto (BID, 2013), un porcentaje de los más altos de América Latina, pero muy por debajo del que registran las economías de la OCDE, dado que el nivel a partir del cual se tributa es bastante elevado, alrededor del 130% del promedio del ingreso per cápita de los hogares, en comparación con el 30% en la mayoría de los países de la OCDE. Reducir este mínimo nominal ampliará la recaudación, pero también será difícil de aplicar. Sería importante ajustar el umbral de exención por menos que el incremento de los salarios nominales –y potencialmente hasta por la inflación IPC durante cierto tiempo–

para facilitar el aumento de la recaudación por este impuesto en el tiempo. Además, la tasa impositiva marginal del impuesto a la renta personal del 30% sobre los ingresos superiores es baja en comparación con el promedio del 41.7% de la OCDE, por lo que hay margen para incrementos moderados. Estas medidas también intensificarán el impacto del estabilizador automático de los ingresos tributarios. Como opción, el gobierno también podría sopesar la posibilidad de eliminar ciertas exenciones y subir la tasa sobre ciertas rentas no laborales, que actualmente están sometidas a una tasa general del 10%.

De igual modo, podrían gravarse más las rentas de tierras y terrenos. De acuerdo con los registros de enajenaciones publicados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el precio medio de la tierra se ha multiplicado cerca de 11.5 veces entre 2003 y 2013 en USD constantes. Además de los cambios de inversiones destinados a incrementar la productividad y la eficiencia en el uso de la tierra discutido en el capítulo 2, este incremento del valor de la tierra ha suscitado un debate sobre el alcance y la forma de gravar las rentas derivadas. El Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), un impuesto sobre la propiedad de grandes bienes raíces (más de 2 000 hectáreas) aptos para un uso pecuario o agrícola, creado en 2012, fue declarado anticonstitucional el año siguiente y se reemplazó por la aportación de algunas modificaciones al régimen de tributación de la propiedad, en particular, la eliminación de una exención existente desde 2001 para aquellos predios rurales con activos superiores a 1.5 millones USD, que ahora tributan a un 1.5%, con posibilidad de reducción de hasta el 50% para aquellos propietarios con activos inferiores a 3.75 millones USD; además, se introdujo cierta progresividad añadiendo tasas impositivas adicionales del 0.7% al 1.5% en ciertos casos. Esas tasas son bastante elevadas según estándares internacionales. Una alternativa que quizá podría tenerse en cuenta sería eliminar todas las exenciones y disminuir las tasas impositivas. Por otra parte, el impuesto sobre la propiedad conocido como “el Impuesto de Primaria”, destinado a financiar gastos específicos de la educación primaria, podría ser ampliado con las reformas administrativas necesarias. Por ejemplo, sería más eficaz que la Dirección General Impositiva (DGI) se hiciese cargo de este impuesto en lugar de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); además, eliminar las asignaciones a la educación primaria dejaría más latitud para atribuir ese gasto a otras prioridades (incluso en el seno de la propia educación primaria).

Otra posible fuente de ingresos potencialmente más significativa consistiría en cambiar el impuesto a la renta de sociedades para el sector primario y modificar el régimen en materia de IVA de dicho sector. Actualmente, numerosos productores –con menos de 1 250 hectáreas de tierra y un ingreso anual aproximado de 500 000 USD– pueden optar entre contribuir según una base tributaria simplificada supuesta (Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios, IMEBA) o por el régimen general (Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, IRAE). Aunque el régimen simplificado se justificaba en el pasado por la relativamente escasa capacidad de la administración tributaria y los elevados costos de fiscalización administrativa, esas condiciones han cambiado sustancialmente en la actualidad, y la DGI es hoy una administración tributaria sofisticada, moderna y fuerte, y las nuevas tecnologías han reducido significativamente los costos de monitoreo. Por lo tanto, el gobierno podría tener en cuenta los posibles beneficios que obtendría normalizando la situación y dejando el régimen simplificado únicamente para los productores realmente pequeños. Al mismo tiempo, el sector primario goza de una serie de exoneraciones del IVA que podrían revisarse. Actualmente, el régimen del “IVA en suspensión” exonera numerosas ventas de productos primarios de la facturación del IVA,

pero los productores sí pueden pedir el crédito por este concepto. Aun cuando se mantengan las exenciones sobre las ventas, las exenciones sobre los insumos y otras deducciones –aunque solo representaban un 0.2% del PIB en 2012– crean ocasiones de evasión fiscal y aumentan el costo de administración del sistema tributario. Además, numerosas exoneraciones podrían conllevar efectos nocivos para el medio ambiente, por ejemplo, en el caso de los fertilizantes, ya que la exoneración alienta en realidad a los productores a recurrir a esos productos en exceso.

En términos generales, los ingresos por impuestos medioambientales son también relativamente débiles en Uruguay. Se calcula que estos impuestos representaron aproximadamente el 1% del PIB en 2009 y cerca del 4% de los ingresos tributarios totales, un porcentaje en descenso en comparación con el 8% en 2000. Se trata prácticamente de la mitad del promedio de recaudación tributaria (1.7% del PIB) por este concepto en los países de la OCDE (BID, 2013). El gobierno podría examinar qué gastos tributarios son los más perjudiciales y cuáles representan una fuente posible de ingresos, así como considerar la posibilidad de utilizar más impuestos que fomenten un crecimiento verde. Un punto de partida consiste en evaluar los impuestos y subsidios actuales, y elaborar un informe anual sobre su impacto medioambiental, similar, por ejemplo, al informe anual de gasto tributario que realiza la DGI, que incluye un análisis sobre el efecto distributivo de las exenciones del IVA.

La proporción bastante reducida de los ingresos generados por el impuesto a la renta de sociedades se debe principalmente a las generosas exenciones fiscales, más que a unas tasas impositivas bajas. Los incentivos fiscales de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones, así como la creación de zonas francas, se han empleado profusamente en los últimos tiempos para estimular la inversión privada. Las exenciones en Uruguay se cuentan entre las más generosas de la región. Por ejemplo, el gasto tributario del impuesto a la renta de sociedades representa cerca del 65% de la recaudación efectiva que se obtiene por este impuesto, frente a tan solo el 16% en Chile, donde la tasa de inversión entre 2004 y 2012 fue casi 3 puntos porcentuales del PIB superior a la de Uruguay. Además, en Uruguay, los incentivos fiscales representan entre el 42% y el 113% del valor de la empresa, cuando tan solo componen el 2% de dicho valor en el caso de Chile (BID, 2013). Y aunque esos incentivos han contribuido probablemente a incrementar la tasa de inversión, no están exentos de costos y pueden generar pérdidas inútiles. Si el problema es que las elevadas tasas impositivas disuaden la inversión, sería más eficaz emprender una reforma fiscal que simplifique el código tributario y reduzca la carga sobre las inversiones, lo que permitiría dirigir los incentivos a actividades e inversiones más dinámicas, así como incrementar los ingresos fiscales para financiar los bienes y servicios públicos.

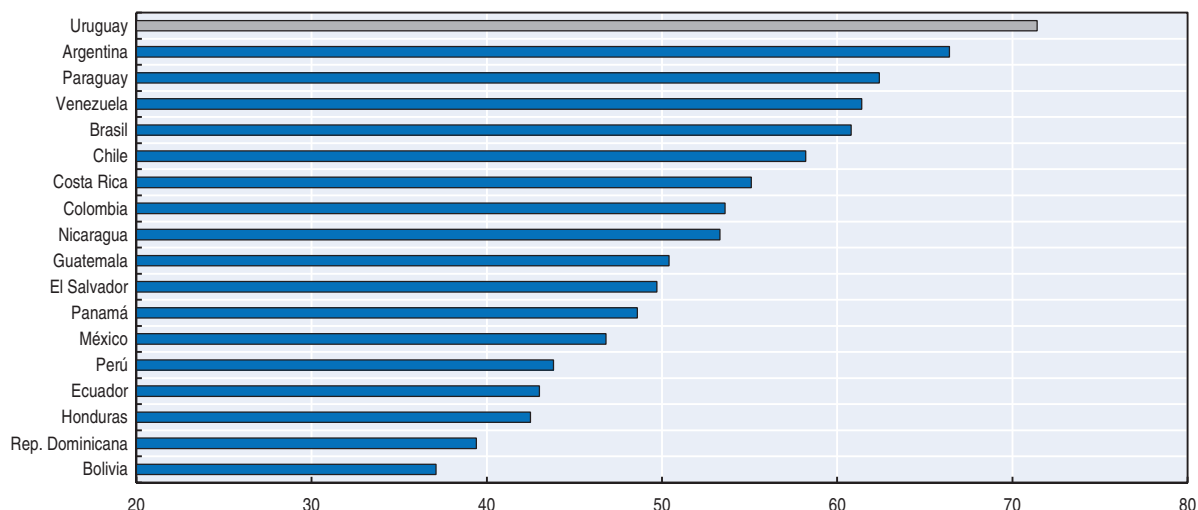
Las exenciones fiscales vinculadas a diversos sistemas de incentivos ascienden al 3.2% del PIB (MEF, 2013c), por lo que Uruguay debería plantearse realizar un detallado análisis costo-beneficio de los diversos regímenes. A menudo, otros factores, diferentes de la incentivación fiscal, han resultado ser excelentes motores de la inversión interna y de la inversión extranjera directa. Por ejemplo, si la insuficiencia de inversión en capital humano o en infraestructura constriñe el crecimiento económico o la renovación productiva, tiene sentido suprimir gradualmente o eliminar directamente algunas exenciones para aumentar el presupuesto disponible con el que financiar precisamente esas inversiones.

Los niveles suficientemente altos de moral tributaria que registra Uruguay crean buenas condiciones para hacer que la política fiscal sea más eficaz, aunque esto requiere

igualmente mantener un excelente grado de transparencia y mejorar la calidad del gasto. Según encuestas de opinión, más del 70% de los entrevistados consideran que el fraude fiscal es injustificable en toda circunstancia, frente al 52% en América Latina (gráfico 4.12); ese porcentaje también es alto según referencias de la OCDE y refleja el gran grado de confianza que presenta Uruguay. Como resultado, la evasión fiscal es bastante reducida y ha declinado gracias a la mejora de la administración y la fiscalización tributarias (Gómez Sabaini y Jiménez, 2012). No obstante, los principales servicios han sufrido problemas de calidad en lo que se refiere a los indicadores objetivos, los logros educativos, las puntuaciones PISA o las percepciones sobre la delincuencia y la inseguridad. En este sentido, un reciente estudio demuestra que en varias dimensiones Uruguay se sitúa en el promedio de ALC en lo que a la eficiencia del gasto público se refiere y, por lo tanto, se infiere que aún puede mejorarse el uso de los recursos existentes (Afonso, Romero y Monsalve, 2013).

**Gráfico 4.12. Moral tributaria en América Latina, 2011**

Porcentaje de los encuestados que no justifican la evasión fiscal bajo ninguna circunstancia



Fuente: Cálculos de los autores con base en Latinobarómetro (2011), Latinobarómetro (base de datos), Latinobarómetro Corporation, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933146994>

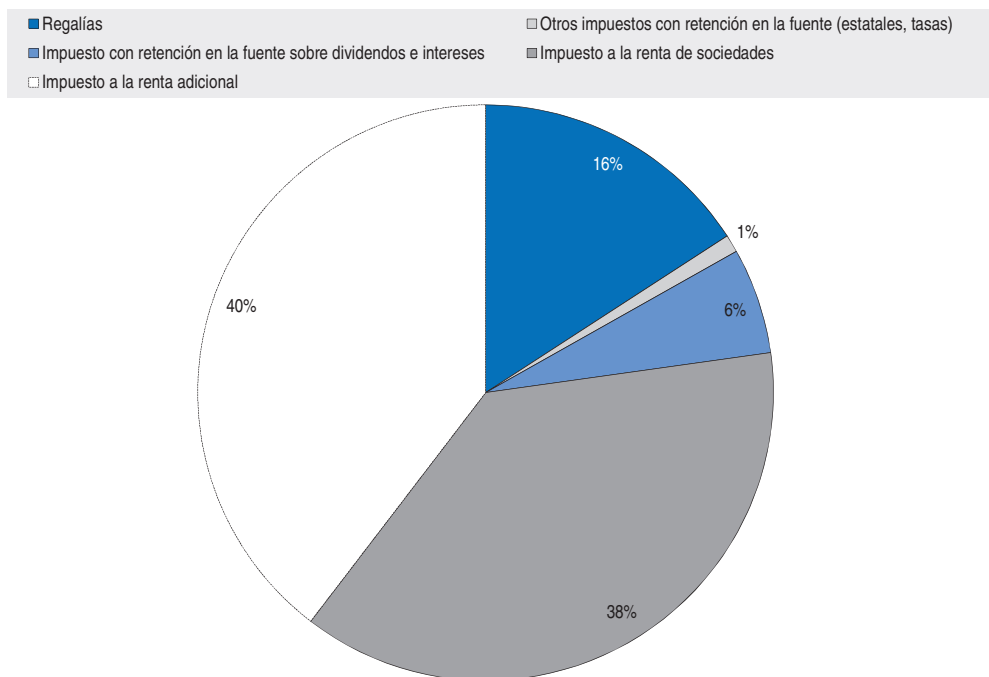
### **Por un mejor uso de los recursos no renovables en Uruguay**

Los recientes hallazgos de yacimientos de mineral de hierro en Uruguay podrían transformar el panorama productivo, así como la situación fiscal del país. En particular, se han sostenido conversaciones para llevar a cabo un gran proyecto de extracción de mineral de hierro a aproximadamente 250 km de Montevideo y la costa. Se calcula que el componente mineral del proyecto Valentines, que desarrollará y explotará el grupo Zamin, con sede en Dubai, puede llegar a ser 5 000 millones de toneladas de alto contenido en magnetita. Según el sitio web de la compañía, la producción inicial será de 18 millones de toneladas métricas por año, que aumentará posteriormente hasta 36 millones; se necesitará un conducto de 250 km de longitud para transportar las partículas de roca trituradas a un nuevo puerto de aguas profundas, desde donde el agua se devolverá a la mina para su reutilización. Este proyecto será la mayor inversión logística e industrial de la historia de Uruguay debido a la inversión necesaria para construir el puerto.

En un principio, se había previsto que la mina fuese operativa en 2015, pero ciertas objeciones medioambientales y la falta de un marco normativo adecuado han creado retrasos. En septiembre de 2013, se aprobó la Ley de Minería de Gran Porte, y las negociaciones entre el gobierno y Zamin comenzaron a principios de 2014. La nueva ley permite a las compañías de explotación minera deducir una gran parte de los gastos de construcción y desarrollo de su ingreso imponible, de forma que los beneficios fiscales para el país serán bajos durante los primeros años. Las compañías mineras tienen asimismo la obligación de depositar fondos en una cuenta especial para garantizar el cumplimiento del requisito medioambiental que exige que los terrenos puedan ser aptos para otros usos tras el final de la explotación minera.


A 120 USD por tonelada, el MEF calcula que el valor de la producción durante la primera fase sería de cerca de 2 000 millones USD o 4% del PIB uruguayo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que los ingresos del gobierno podrían alcanzar los 26 300 millones USD en los 27 años de vida productiva del proyecto, la mayor parte derivados de regalías, impuesto sobre la renta e impuesto a la renta adicional (gráfico 4.13). Con todo, los ingresos podrían ser inferiores de lo esperado porque los expertos prevén una caída a mediano plazo de los precios del hierro por debajo, aunque cerca, de los 100 USD (recuadro 4.3).

Gráfico 4.13. **Previsiones de ingresos del gobierno derivados del proyecto de minería Valentines**



Nota: Proyecciones sobre la base de un precio del mineral de hierro a 120 USD/tonelada y una vida productiva de 27 años.

Fuente: FMI (2001), Uruguay: 2001 Article IV Consultation and First Review under the Stand-By Arrangement, Informe de País del FMI, N.º 01/46, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0146.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0146.pdf).

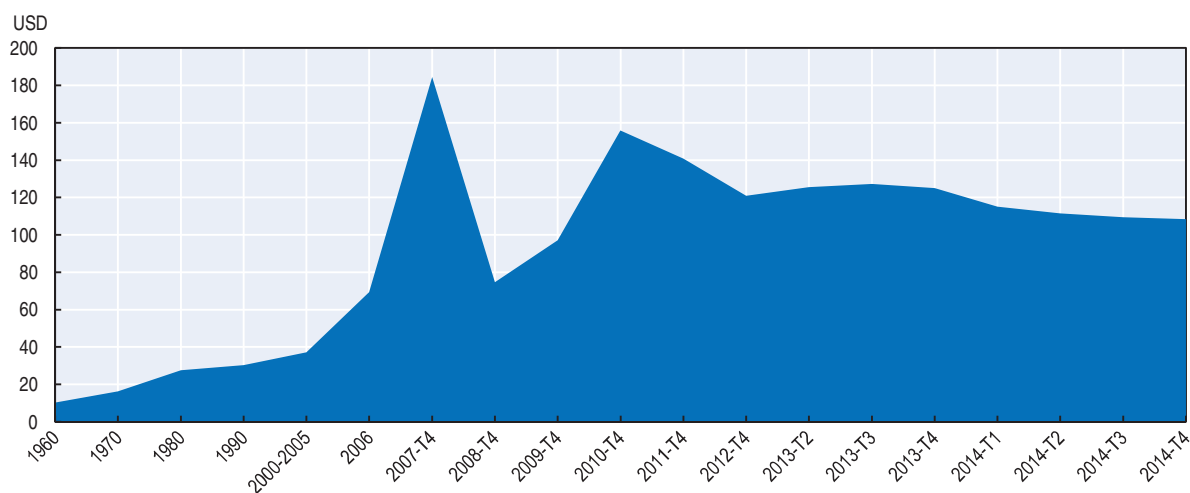
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933147006>



### Recuadro 4.3. Evolución histórica de los precios del hierro

La fase de inversión del proyecto Valentines tendrá un impacto no muy significativo en el PIB; la fase de explotación, por su parte, creará empleo, y los impuestos y otros gravámenes sobre las utilidades podrían generar un importante incremento de los ingresos públicos. Gran parte de estos resultados dependen del precio de mercado del hierro. Hasta el primer choque petrolero, los precios franco a bordo (FOB) del hierro extraído en un país (p. ej., Brasil, Australia) y fundido en otro (p. ej., en Europa, Japón) giraba en torno a un promedio de 15 USD por tonelada en los contratos a largo plazo y, tras el choque, rondaron por lo general los 30 USD por tonelada hasta 2004. En cada periodo, los precios de los contratos se mantuvieron relativamente estables en términos de dólares. Tras 2004, los precios subieron abruptamente por la fuerte demanda procedente de China. Desde diciembre de 2008, el precio de referencia internacional ha sido el precio de importación al contado de China, que alcanzó un pico de casi 190 USD por tonelada a principios de 2011. Desde entonces, ha sido volátil, con un promedio de 120 USD por tonelada (gráfico 4.14).

Gráfico 4.14. Precios del mineral de hierro – Evolución y previsiones



Nota: Del tercer trimestre de 2013 al cuarto trimestre de 2014, los precios corresponden a los previstos por el Fondo Monetario Internacional para los productos primarios.

Fuente: Para la evolución histórica de los precios: Mongabay (2014), "Iron Ore CFr Spot", [www.mongabay.com/commodities/prices/chart-iron\\_ore.php](http://www.mongabay.com/commodities/prices/chart-iron_ore.php), San Francisco. Para los precios previstos: FMI (2014d), *Primary Commodities Prices Database*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933147012>

La desaceleración del PIB chino e indio podría seguir presionando a la baja los precios al contado en el futuro próximo. A largo plazo, teniendo en cuenta que la estructura del PIB chino está pasando de las inversiones en infraestructura y construcción a los servicios, es posible que la demanda aumente más lentamente, pero la envergadura de la economía china en ese momento será tal que los incrementos anuales de la demanda en términos absolutos continuarán siendo muy sustanciales. Los expertos coinciden en que es poco probable que los precios del mineral de hierro vuelvan a caer al tramo 30-40 USD a corto plazo, pero sí serán posibles precios por debajo de los 100 USD. De hecho, Zamin parece partir de una base de precios a largo plazo de 90 USD por tonelada.

Aunque el sentido común sugiere que un país con amplias reservas y posibilidad de explotar recursos naturales a bajo precio tiene la obligación de aprovechar esas ventajas, la experiencia histórica y las teorías resultantes parecen indicar que no siempre es el caso. Algunos países no han logrado desarrollarse económicamente a pesar de tener acceso a valiosos recursos naturales, mientras otros se han visto aparentemente dañados por el descubrimiento y la explotación de recursos no renovables a bajo precio, ya sea por la

enfermedad holandesa, ya por problemas de economía política relacionados con el gasto y la asignación de recursos. Otros efectos negativos pueden provenir de una evolución adversa de los términos de intercambio, la volatilidad de los precios que desalienta la inversión y los despilfarros durante los booms de precios.

Una hipótesis dominante es que la disponibilidad de ingresos fiscales procedentes de los recursos naturales hace disminuir los incentivos para aplicar impuestos generales al resto de la economía; además, los gobiernos que dependen menos de los impuestos generales son proclives a ser menos transparentes, reactivos y eficaces. Por otra parte, la dependencia fiscal de los ingresos procedentes de recursos no renovables intensifica los riesgos fiscales, ya que estos ingresos son volátiles y, más importante si cabe, limitados; por consiguiente, los actores políticos deben planificar por adelantado cómo compensarán los ingresos fiscales procedentes de unos recursos que irán reduciéndose con el tiempo. De hecho, la disponibilidad de los ingresos fiscales por recursos naturales tiene un efecto de desplazamiento de los ingresos de los impuestos generales de cerca del 20%: es decir, por cada punto porcentual del PIB en ingresos por recursos, los ingresos recaudados por impuestos generales descienden 2 puntos básicos (0.2%) del PIB (BID, 2013).

Al igual que ocurre en otros países ricos en materias primas, Uruguay está adaptando su régimen fiscal para garantizar que la explotación de los recursos naturales produzca efectos positivos. Para obtener ingresos del sector de los recursos no renovables, existe una variedad de instrumentos tributarios y no tributarios (recuadro 4.4), que pueden clasificarse en impuestos basados en la renta,<sup>10</sup> impuestos y regalías basados en las ganancias, y regalías y participaciones estatales basadas en la producción. La combinación de instrumentos aplicados varía considerablemente entre los diversos países latinoamericanos, y si bien algunos de ellos siguen manteniendo los sistemas tradicionales de regalías e impuestos sobre la renta, que tienen una baja puntuación en neutralidad y estabilidad, otros han pasado a una imposición sobre las ganancias o el ingreso neto, que pueden resultar más eficientes y estables, y han permitido a algunos países subir las tasas de tributación efectiva en caso de precios altos (BID, 2013).

La mayoría de los países latinoamericanos aplican una combinación de regalías e impuestos sobre la renta. El impuesto a la renta de sociedades tiene una tasa impositiva diferente en Chile, Perú y Venezuela para algunos sectores específicos de la industria minera. En general, los gobiernos tienden a aplicar un impuesto a los dividendos, excepto para las industrias petrolera y gasera. Las regalías se emplean en todos los países de la región, salvo en México para el sector del oro; en este país, se aplican igualmente impuestos por beneficios inesperados en el sector petrolero cuando los precios del crudo superan un cierto umbral, y estos ingresos se emplean como fondo de estabilización.

### **Panorama sobre el régimen tributario del sector minero**

En 2013, el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Minería de Gran Porte (MGP), destinada a dotar a la industria minera de un marco político claro. La elaboración de la ley, que contó con la participación multipartita de la totalidad del espectro político, se centró en diversos ámbitos, desde consideraciones medioambientales y sociales a cuestiones de tratamiento tributario, gobernanza y marco institucional. El debate hizo hincapié en aspectos relativos a la naturaleza intensiva en capital de la minería, las perspectivas de diversificación, la incorporación en cadenas globales de valor y la aplicación de políticas locales de desarrollo. La ley sobre minería no podía ser más oportuna, ya que esta industria ha experimentado profundos cambios en los últimos años: la exploración de recursos

#### Recuadro 4.4. Instrumentos fiscales para los recursos no renovables

##### Impuestos basados en la renta

- **Impuesto Brown.** Se aplica como un porcentaje fijo al flujo de caja neto anual (diferencia entre los ingresos totales y el costo total) de un proyecto, con pagos en efectivo realizados a los inversionistas privados en años de flujo de caja negativo.
- **Impuesto a la renta de los recursos.** Los flujos de caja netos negativos se acumulan hasta un umbral y se compensan con las ganancias futuras. Cuando el saldo se vuelve positivo, es imponible a la tasa fijada para el impuesto a la renta de los recursos.
- **Impuesto a la tasa de retorno.** El gobierno percibe un porcentaje sobre el flujo de caja neto de un proyecto cuando la tasa de retorno de la inversión (factor R) es superior a uno. El factor R es el cociente de las entradas acumuladas y los gastos acumulados. **Nunca se ha aplicado un impuesto factor R en el sector minero.**

##### Impuestos y regalías basados en las ganancias

- **Impuesto a la renta de sociedades.** Se trata de una importante parte del régimen fiscal de todos los países. En ocasiones, se aplica una tasa impositiva más elevada a las compañías mineras dentro del régimen general de este impuesto, y a veces el impuesto se diseña especialmente para que varíe según el ingreso imponible (p. ej., Botswana).
- **Regalía basada en las ganancias.** El gobierno recauda un porcentaje de las ganancias del proyecto, que suele basarse en una medición de las ganancias contables. Difiere del impuesto a la renta en que grava un determinado proyecto y no a la sociedad.

##### Regalías basadas en la producción

- **Regalía ad valorem.** El gobierno aplica un porcentaje al valor de la producción de un proyecto.
- **Impuesto contingente con precio graduado.** El gobierno percibe un porcentaje del valor de producción de un proyecto con una tasa impositiva gradual basada en el precio (esto es, un precio más alto del producto básico induce una tasa impositiva más alta).
- **Regalía específica.** El gobierno aplica un monto fijo por unidad física de producción.

##### Participaciones del Estado

- **Participación remunerada.** El gobierno se convierte en un socio de una empresa conjunta para el proyecto. En términos comerciales, la participación remunerada es análoga al impuesto Brown, donde la tasa impositiva equivale a la parte de la participación.
- **Participación en beneficios.** El gobierno adquiere una participación en el proyecto sobre los resultados de la producción, incluidos los intereses devengados. La participación en beneficios se asemeja al impuesto a la renta de los recursos, donde la tasa impositiva equivale a la participación y el umbral de la tasa de retorno es igual a la tasa de interés sobre el retorno.

Fuente: Con base en Daniel, P., M. Keen y C. McPherson (eds.) (2010), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Fondo Monetario Internacional (FMI)/Routledge, Nueva York.

comenzó en la década de 1980 con intervenciones tales como el Inventario Minero Nacional, la Prospección de Uranio y la Evaluación de Esquistos Bituminosos; en la década de 1990, el sector privado hizo su irrupción en la explotación del oro y del hierro, y, desde los años 2000, la creciente demanda de metales y la súbita subida de los precios de los productos básicos han motivado la exploración de nuevos yacimientos y atraído nuevas inversiones al sector.

### **Régimen tributario de la MGP**

La nueva ley califica como MGP todo proyecto que ocupe una superficie superior a 400 hectáreas, cuente con una inversión mayor de 115 millones USD o tenga una comercialización anual (plaza o exportación) por encima de esa misma cifra. Descomponiendo los ingresos en gastos de producción, retorno “normal” del capital y rentas extraordinarias, el régimen tributario pretende escalar la tasa de tributación efectiva en función de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. La ley ha creado un derecho de regalía en dos partes, un 5% en los cinco primeros años de producción y un 8% en los años siguientes, que pueda garantizar al gobierno un flujo de ingresos continuo durante los años de producción del proyecto. Como las regalías forman parte de los gastos de producción, esto puede conllevar un cierre prematuro de la mina, puesto que la explotación de una mina resulta más costosa precisamente hacia el final de su vida productiva. Una alternativa sería recurrir a un sistema de depreciación acelerada que permita a la compañía explotadora recuperar la inversión antes de abonar impuestos y aplicar al mismo tiempo una única tasa moderada de regalía (FMI, 2014b).

En Uruguay, el impuesto a la renta aplicable al sector minero es el mismo que el impuesto a la renta de sociedades que grava a las empresas (el IRAE). La tasa impositiva de este gravamen, del 25%, se acerca al promedio internacional para las compañías del sector minero. Además, la nueva ley ha establecido un impuesto a la renta de sociedades adicional al IRAE, con el fin de introducir progresividad en el sistema tributario general, de forma que los proyectos menos rentables soporten una carga tributaria menor; este impuesto adicional varía de acuerdo a la rentabilidad del proyecto; si el contrato con la compañía minera incluye una cláusula de estabilización, este impuesto se aplicará a una tasa impositiva fija del 2% sobre la renta operacional neta. La rentabilidad de la explotación minera será auditada por el gobierno, que debe proporcionar el precio de referencia usado para estimar la renta operacional del proyecto minero. Ciertas mejoras pueden ser consideradas para reducir la posible repercusión de las deducciones de la base tributaria; entre las posibilidades, cabe citar el acotar la base tributaria por área minera (incluir áreas mineras contiguas) a efectos del IRAE y del IRAE adicional, o introducir una cierta subcapitalización y límites en la deductibilidad de los intereses a efectos fiscales (FMI, 2014b).

Crear instituciones que maximicen la transparencia y la adecuación técnica para determinar el precio de referencia será esencial a fin de implementar con éxito el régimen tributario. Numerosos países recurren a precios de referencia para validar los ingresos de los proyectos mineros, así como para las normas de acumulación y retirada, lo que exige realizar estimaciones sobre el precio sostenible del precio del producto básico en cuestión y sobre los ingresos inherentes. En este sentido, para soslayar las diferencias en los métodos de previsión y en el grado de transparencia, muchos países han creado comisiones especializadas para que proporcionen las proyecciones de precio del activo tratado. En el caso de Uruguay, la cuestión es importante, puesto que la ley establece que el ingreso operacional minero no podrá ser inferior al que resulte de la aplicación del precio de referencia fijado por el gobierno (artículos 104 y 108).

Una opción consiste en instaurar un organismo formal que dé ese precio de referencia. De hecho, la mayoría de los países que determinan un valor de referencia para los precios de los productos básicos crean un consejo responsable de elaborar y aplicar una metodología para realizar las previsiones; por lo general, esos consejos se componen de

académicos, representantes del sector privado y otros representantes externos. Por ejemplo, la norma fiscal chilena se basa en estimaciones de una comisión consultiva de expertos, que suministran sus respectivos cálculos; luego, de acuerdo con una regla preestablecida, se agregan esas valoraciones para obtener el precio de referencia.

### **Administración de las rentas por recursos en Uruguay**

De acuerdo con la nueva ley uruguaya, los ingresos por recursos naturales se destinarán, por partes, al presupuesto del Estado (30%) como transferencia directa y al Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión (FSII) (70%) creado por la propia ley. Los fondos presupuestarios están asignados de antemano: el 60% deberá invertirse en proyectos productivos, un 30% se destinará al Fondo de Desarrollo del Interior, un 5% irá a parar a proyectos educativos del área rural y otro 5% se dedicará a fortalecer las capacidades técnicas de los organismos de control y seguimiento de los proyectos de MGP. Los proyectos serán elegidos por el Poder Ejecutivo y se someterán a la aprobación del Parlamento como parte del presupuesto. Los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no se emplearán directamente para suavizar los cambios cíclicos de los ingresos públicos o para contribuir al pago de la deuda pública, como es el caso en Chile o Colombia (OCDE, 2013).

Como se ha indicado anteriormente, una forma de reducir el gasto excesivo y la prociclicidad es implementando una regla fiscal que suavice los saldos y gastos fiscales generales, ya que estos pueden tener importantes consecuencias en términos de tipo de cambio real y conducir potencialmente a una situación de enfermedad holandesa. Además, no está claro que las instituciones que reciban el 30% de los ingresos vayan a tener la capacidad de asignar esos fondos de forma anual a los proyectos que generen el mayor retorno social en su área.

Algunas partes de la norma actual hacen que el fondo soberano sea vulnerable a presiones externas de gasto. Además de la atribución del 30% de los ingresos por recursos mineros a fines presupuestarios, el artículo 53 de la ley contempla la posibilidad de que el fondo soberano destine recursos a tres tipos de proyectos (I+D, incorporación de tecnología en la educación pública, y proyectos de adaptación y mitigación del impacto del cambio climático) hasta un monto equivalente a la rentabilidad real del fondo. Por lo tanto, aunque el capital del fondo no puede tocarse, si se dan retornos positivos, estos en principio sí pueden gastarse.

El Poder Ejecutivo debe establecer una estrategia o metodología para determinar la cantidad de transferencias adicionales. Las mejores prácticas indican que, para ello, deberán tenerse en cuenta los retornos del fondo esperados a largo plazo y ajustar las transferencias previstas a las condiciones económicas presentes y futuras, así como a la estrategia de inversión del fondo, que puede contemplar la reinversión de parte o la totalidad de los intereses generados. Por último, si el tamaño del fondo se va expandiendo consistentemente, deberá revisarse la asignación a partidas presupuestarias. Por ejemplo, Noruega está considerando la posibilidad de revisar el monto de la transferencia al presupuesto público de su fondo soberano, pero únicamente una vez la magnitud de este haya crecido considerablemente como resultado de la subida de los precios del petróleo.

La legislación uruguaya actual permite al Poder Ejecutivo presentar proyectos al FSII y someterlos posteriormente al Parlamento. En su actual formulación, el artículo no establece claramente si los recursos se asignarán a proyectos ya aprobados por el

Parlamento o a nuevos proyectos que determine el FSII. En términos de gobernanza se pueden crear algunos solapamientos entre las instituciones responsables de la evaluación y la presentación de esos proyectos en el seno del Ejecutivo y del consejo del FSII. En su forma actual, el FSII deberá desarrollar capacidades técnicas para evaluar y gestionar los proyectos en lugar de emplear las capacidades existentes del Ejecutivo; sin embargo, sería más eficaz y transparente que el Poder Ejecutivo evaluase los proyectos en los que se van a invertir las transferencias adicionales. Por otra parte, deberían sentarse criterios para seleccionar esos proyectos; por ejemplo, el tiempo y los plazos de desembolso deberían vincularse claramente al retorno sobre la inversión del fondo. Una alternativa, ya empleada en otros países, sería asignar esos fondos suplementarios al presupuesto general.

El marco uruguayo para la asignación de activos del FSII es bastante arriesgado en comparación con lo establecido en otros fondos. Según la ley MGP, el fondo podrá invertir en un cierto número de instrumentos con tres restricciones fundamentales: instrumentos de emisores uruguayos o denominados en moneda nacional (hasta el 50% del activo del FSII), instrumentos de renta variable (hasta el 30% del activo) e instrumentos de un mismo emisor (no más del 15% del activo del FSII) (artículo 51). Aunque los fondos soberanos están invirtiendo cada vez más en instrumentos de renta variable (principalmente públicos), la mayoría de ellos prefieren mantener un enfoque conservador, dado el elevado riesgo de tal inversión; cabe citar como ejemplo el Fondo de Estabilización Económica y Social de Chile, que invierte más del 75% de su activo en deuda soberana y solo un 7.5% de este en instrumentos de renta variable. En general, cuanto mayor sea el horizonte de inversión de un fondo, mayor será la capacidad de este para asumir los riesgos de inversión. En su calidad de fondo relativamente joven y de horizonte corto (se prevé que el proyecto Valentines dure 27 años), el margen de exposición a activos de riesgo para el FSII de Uruguay debería ser limitado, al menos al principio. Es práctica común hoy en día evitar el peligro de enfermedad holandesa invirtiendo en el extranjero y controlando la repatriación de los ingresos inesperados, y el reglamento del fondo podría hacer hincapié en este punto, así como en los vencimientos de los instrumentos financieros previstos.

Pueden mejorarse los mecanismos del fondo soberano que garantizan que este cumpla con las reglas predefinidas y las regulaciones. La creación del fondo soberano uruguayo encierra la definición de dos órganos: el Comité de Dirección y la entidad administradora. El Comité de Dirección comprende a los ministros de Economía y Finanzas, Industria, Energía y Minería, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y Ganadería, Agricultura y Pesca, así como al director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (artículo 48); este órgano será responsable de definir las directrices estratégicas, así como de supervisar y evaluar la gestión del FSII. El actual Comité de Dirección cuenta por lo tanto con la participación amplia de representantes públicos, pero no con la intervención del sector privado o de asesores externos, algo cada vez más común en los fondos soberanos. Además, cabrá incorporar la independencia de funcionamiento en las normas y los procedimientos de designación y remoción de los miembros del órgano de gobierno (Al-Hassan et al., 2013), ya que, por el momento, la ley no establece un proceso a tal efecto. Por su parte, la entidad administradora será la encargada de implementar la estrategia de inversión definida por el Comité de Dirección; en su actual configuración, esta entidad actúa desde el seno del Banco Central del Uruguay, como es el caso en Botswana, Chile y Noruega, aunque en otros países la entidad administradora forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas o actúa como órgano jurídico independiente. Sea cual sea el marco de gobernanza, la gestión del fondo debería llevarse

a cabo de forma independiente con el fin de minimizar la influencia política (Das et al., 2009) y el reglamento del fondo necesitará mecanismos claros de aplicación a tal efecto. Del mismo modo, deberán describirse más detalladamente en el reglamento del fondo las funciones del órgano de supervisión (Comisión de Seguimiento), ya sea este un auditor externo o interno (artículo 67).

## Conclusiones

Uruguay se ha recuperado rápidamente de la profunda crisis financiera y económica de principios de la década de 2000, ayudado por un entorno internacional favorable, pero también por sólidas políticas macroeconómicas. Esto ha creado espacio fiscal para financiar programas sociales que han coadyuvado a superar la crisis y a reducir la vulnerabilidad social. Sin embargo, el contexto externo está tornándose menos benéfico y se tiende a una desaceleración de la economía hacia el nivel potencial. Aunque esta es una evolución favorable en una economía que ha permanecido por encima del potencial de crecimiento desde 2010, las políticas macroeconómicas a corto plazo deberán acrecentar las posibilidades de un ajuste suave, evitando con ello el sobrecalentamiento. Reducir la inflación y anclar las expectativas de inflación constituye una prioridad a la que deberá responderse no solo con la política monetaria, sino también con medidas fiscales y negociaciones salariales.

Un marco de política fiscal más fuerte que reduzca el gasto excesivo en tiempos de bonanza contribuirá a que la economía uruguaya se estabilice a corto plazo y adquiera nuevo margen de maniobra para el caso de que se materialice un choque adverso. En este sentido, la consolidación y la creación de instituciones fiscales han demostrado ser de gran utilidad en situaciones similares en economías de la OCDE.

Un mayor gasto futuro puede financiarse con los ingresos tributarios, pero las reformas deberán calibrar cuidadosamente las diversas consideraciones en materia de equidad, eficiencia y medio ambiente. El envejecimiento de la población, y el aumento de la demanda de bienes públicos y de la calidad de los existentes ejercerán presión sobre las finanzas públicas a medio plazo. Y si bien los ingresos tributarios son ya bastante abultados en el país, aún existe algo de margen para multiplicarlos. El elevado grado de moral tributaria, una administración tributaria fuerte y la exitosa experiencia de reforma tributaria de 2007 muestran que Uruguay está bien posicionado para emprender esa reforma.

Para que Uruguay saque el máximo provecho de la oportunidad que le ofrece la futura explotación minera del hierro, deberá gestionar con prudencia los posibles ingresos suplementarios. El escaso ahorro nacional supone un riesgo para la sostenibilidad de la expansión presente, ya que esta se ha sustentado parcialmente en la IED y en un acceso fácil al ahorro externo. Por ello, aunque Uruguay ha gestionado excelentemente el perfil de riesgo de su pasivo neto, los ingresos procedentes de la minería podrían emplearse en parte para reducir esa vulnerabilidad. En general, el marco dispuesto para el sector minero es sensato, pero la introducción de algunos ajustes al fondo soberano incrementaría la transparencia de este, así como su contribución a la estabilidad y a la sostenibilidad a largo plazo.

## Notas

1. En marzo de 2006, Uruguay pagó en forma anticipada al FMI el total de vencimientos correspondientes a ese año. A finales de 2006, Uruguay canceló su programa vigente con el FMI saldando el monto total de la deuda que mantenía con la institución (Jiménez y Lorenzo, 2010).

2. Las estimaciones del PIB potencial están sujetas a errores. Podría argumentarse que la caída del PIB entre 1999 y 2002 fue tan abrupta que el potencial se vio reducido permanentemente por el colapso de la inversión; del mismo modo, podría esgrimirse que la profundidad del mínimo sesga la línea de tendencia hacia abajo.
3. Según la presentación del presidente del Banco Central del Uruguay (BCU) el 19 de noviembre de 2013; véase [www.bcu.gub.uy/NoticiasArchivosAdjuntos/foro%20economico%20acde%202013/ACDE%202013.pdf](http://www.bcu.gub.uy/NoticiasArchivosAdjuntos/foro%20economico%20acde%202013/ACDE%202013.pdf).
4. El balance estructural se da en ausencia de factores temporales, tales como las influencias cíclicas sobre los ingresos tributarios o las indemnizaciones por desempleo, o de factores especiales, como las ventas de privatizaciones.
5. Los autores también analizan el impacto de los tipos cambiarios desajustados sobre los pagos de intereses, dada la importancia de la deuda pública denominada en dólares. Concluyen que ese impacto fue amplio en periodos de crisis, pero está siendo menor ahora por el aumento de la proporción de la deuda denominada en pesos.
6. Por ejemplo, de acuerdo con una encuesta del Ministerio de Industria, Energía y Minería, se calcula que los compromisos de IED de empresas de logística, energía, minería y otros sectores para 2013-20 ascienden al menos a 20 000 millones USD (MEF, 2014b).
7. Cabe recordar que, incluso en sectores muy acotados, las diferencias de productividad entre empresas tienden a ser muy amplias (Casacuberta y Gandelman, 2009).
8. Se dispone de poca información sobre el desglose, dentro del sector privado, entre el ahorro de los hogares y el ahorro de las empresas.
9. Por contraste, el sistema de pensiones chileno es completamente de capitalización, mientras que el uruguayo es mixto, con un fuerte pilar de reparto, como es el caso en numerosos países de la OCDE, así como en Argentina y Brasil, en el que el componente contributivo es dominante. Las contribuciones a fondos de pensiones privados no se consideran ingresos tributarios según la definición de la OCDE.
10. El valor neto actual del impuesto dividido por el valor neto del proyecto antes de impuestos; también conocido como “tasa de tributación efectiva media”.

## Bibliografía

- Afonso, A., A. Romero y E. Monsalve (2013), “Public sector efficiency: Evidence for Latin America,” IDB-DP-279, División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Al-Hassan, A., M. et al. (2013), “Sovereign wealth funds: Aspects of governance structures and investment management”, Documentos de Trabajo del FMI, N.º 13/231, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13231.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13231.pdf).
- Banco Mundial (2014), Global Economic Monitor (GEM) (base de datos), abril de 2014, Washington DC.
- Banco Mundial (2013), “Uruguay Public Expenditure Review: Mitigating Fiscal Risks”, Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Informe América Latina y el Caribe N.º 68770-UY, Washington DC.
- Banco Mundial (2008), “The Growth Report: Strategies for sustained and inclusive growth”, Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, Washington DC.
- Barreix, A., M. Bés y J. Roca (2012), “Resolviendo la Trinidad imposible de los impuestos al consumo: El IVA personalizado”, en A. Bárcena y N. Serra (eds.) Reforma Fiscal en América Latina – ¿Qué Fiscalidad para qué Desarrollo?, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Barriga Cabanillas, O., M.A. Lugo, H. Nielsen, C. Rodríguez-Castelán y M.P. Zanetti (2014), “Is Uruguay more resilient this time? Distributional impacts of a crisis similar to the 2001/02 Argentine crisis”, Documento de Trabajo de Investigaciones Políticas, N.º 6849, Banco Mundial, Washington DC, [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/04/30/000158349\\_20140430150058/Rendered/PDF/WPS6849.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/04/30/000158349_20140430150058/Rendered/PDF/WPS6849.pdf).
- BCU (Banco Central del Uruguay) (2014), Informe de Cuentas Nacionales 4to Trimestre 2013, BCU, Montevideo.
- BCU (2013), Comunicado del Comité de Política Monetaria, 27 de junio de 2013, Montevideo.



- Beetsma, R. y M. Guiliodori (2010), "Fiscal adjustment to cyclical developments in the OECD: An empirical analysis based on real-time data," *Oxford Economic Papers*, Vol. 62, N.º 3, pp. 419-441.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013), *Recaudar no basta: los impuestos como herramienta de desarrollo*, BID, Washington DC.
- Carranza, L., C. Daude y A. Melguizo (2014), "Public infrastructure investment and fiscal sustainability in Latin America: Incompatible goals?", *Journal of Economic Studies*, Vol. 41, N.º 1, pp. 29-50.
- Casacuberta, C. y N. Gandelman (2009), "Productivity, exit and crisis in Uruguayan manufacturing and service sectors", documento sin publicar, [www3.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2010/iees03j3541010.pdf](http://www3.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2010/iees03j3541010.pdf) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- CEDLAS y Banco Mundial (2014), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)* (base de datos), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.
- Cimadomo, J. (2012), "Fiscal Policy in Real Time", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114, N.º 2, pp. 440-465.
- Daniel, P., M. Keen y C. McPherson (eds.) (2010), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Fondo Monetario Internacional (FMI)/Routledge, Nueva York.
- Das, U. et al. (2009), "Setting up a sovereign wealth fund: Some policy and operational considerations," *Documentos de Trabajo del FMI*, N.º 09/179, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09179.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09179.pdf).
- Daude, C., H. Gutiérrez y A. Melguizo (2013), "What drives tax morale? A focus on emerging economies", *Review of Public Economics (Hacienda Pública Española)*, Vol. 4, pp. 11-42.
- DGI (Dirección General Impositiva) (2013a), "Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo 2000-2012," *Asesoría Económica*, Montevideo, [www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,Evasion-IVA,O,es,0](http://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,Evasion-IVA,O,es,0).
- DGI (2013b), "Estimación del gasto tributario en Uruguay 2010-2012," *Asesoría Económica*, Montevideo, [www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,769,O,S,0,29752%3BS%3B3%3B108](http://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,769,O,S,0,29752%3BS%3B3%3B108).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014a), "Uruguay: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation", *Informe de País del FMI*, N.º 14/6, FMI, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1406.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1406.pdf).
- FMI (2014b), "Uruguay: Selected Issues", *Informe de País del FMI*, N.º 14/7, FMI, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1407.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1407.pdf).
- FMI (2014c), *World Economic Outlook Database* (base de datos), Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC.
- FMI (2014d), *Primary Commodities Prices Database* (base de datos), Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- FMI (2013a), "Uruguay: 2012 Article IV Consultation", *Informe de País del FMI*, N.º 13/108, FMI, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13108.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13108.pdf).
- FMI (2013b), "Uruguay: Financial System Stability Assessment", *Informe de País del FMI*, N.º 13/152, FMI, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13152.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13152.pdf).
- FMI (2001), "Uruguay: 2001 Article IV Consultation and First Review under the Stand-By Arrangement", *Informe de País del FMI*, N.º 01/46, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0146.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0146.pdf).
- Frankel, J.A. (2011), "Over-optimism in forecasts by official budget agencies and its implications," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27, N.º 4, pp. 536-562.
- García López, R. y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>.
- Gómez Sabaini, J.C. y J.P. Jiménez (2012), "Tax structure and tax evasion in Latin America", *Macroeconomics of Development*, N.º 118, CEPAL, Santiago.
- Guichard, S., M. Keneddy, E. Wurzel y C. André (2007), "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, N.º 553, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/180833424370>.
- Hagemann, R. (2011), "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011, N.º 1, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2011-5kg2d3gx4d5c](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c).

- Hayter, S. y V. Stoevska (2011), *Social Dialogue Indicators – International Statistical Inquiry 2008-09*, Ficha Técnica, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Hughes Hallett, A., R. Kattai y J. Lewis (2012), “How reliable are cyclically adjusted budget balances in real time?”, *Contemporary Economic Policy*, Vol. 30, N.º 1, pp. 75-92.
- INE (2014), *Información Estadística*, Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/](http://www.ine.gub.uy/).
- Jiménez, J.P. y F. Lorenzo (2010), “Los cambios en el FMI y el impacto en su relación con los países de América Latina”, *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. 6, N.º 1, pp. 255-283, [www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/6/pdf/pensamientoiberoamericano-139.pdf](http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/6/pdf/pensamientoiberoamericano-139.pdf).
- Latinobarómetro (2011), *Latinobarómetro* (base de datos), Latinobarómetro Corporation, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Mazzuchi, G. (2009), “Las relaciones laborales en el Uruguay: 2005-2008”, *Documento de Trabajo N.º 6*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2014a), “Los desafíos de una economía en crecimiento”, presentación del ministro Bergara, Conferencias de la Asociación de Dirigentes de Marketing del Uruguay (ADM), 3 de abril de 2014, [www.mef.gub.uy/documentos/20140403\\_adm.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/20140403_adm.pdf).
- MEF (2014b), *Uruguay in focus: A quarterly bulletin issued by the Debt Management Unit*, abril de 2014.
- MEF (2014c), *Información Económica*, Ministerio de Economía y Finanzas, [www.mef.gub.uy/indicadores.php](http://www.mef.gub.uy/indicadores.php).
- MEF (2013a), *Quarterly Debt Report of the Debt Management Unit*, octubre de 2013, Montevideo.
- MEF (2013b), *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2012*, Montevideo, [www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/3802/1/infeconomicofinan.\\_con\\_caratula.pdf](http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/3802/1/infeconomicofinan._con_caratula.pdf).
- MEF (2013c), “Incentivos productivos, competitividad y cambio estructural”, presentación del ministro Fernando Lorenzo, 19 de noviembre de 2013, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE), [www.mef.gub.uy/noticias/noticia\\_20131206.php](http://www.mef.gub.uy/noticias/noticia_20131206.php) (consultado el 1 de marzo de 2014).
- Mongabay (2014), “Iron Ore CFr Spot”, [www.mongabay.com/commodities/prices/chart-iron\\_ore.php](http://www.mongabay.com/commodities/prices/chart-iron_ore.php), San Francisco.
- OCDE (2014), *Estadísticas Tributarias en América Latina 2014*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr>.
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-col-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en).
- OCDE (2012a), *OECD Employment Outlook 2012*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en).
- OCDE (2012b), *Restoring Public Finances, 2012 Update*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en>.
- OCDE (2010), *OECD Economic Surveys: Chile 2010*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chl-2010-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2010-en).
- OCDE (2009a), *Government at a Glance 2009*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en>.
- OCDE (2009b), *Economic Policy Reforms 2009: Going for Growth*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2009-en>.
- OCDE (2007a), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>.
- OCDE (2007b), *OECD Economic Surveys: Norway 2007*, Publicaciones de la OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-nor-2007-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nor-2007-en).
- OCDE/BID, USA (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014* (Versión preliminar), <http://dx.doi.org/doi:10.1787/9789264211636-es>.
- Pizzolon, F. y A. Rasteletti (2013), “Assessing different methodologies for the assessment of Uruguay’s structural fiscal balance”, *Nota Técnica del BID*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Siegenthaler, P. y M.P. Zanetti (2012), “Lineamientos para una reforma presupuestal orientada en resultados: el caso de Uruguay”, presentación en el taller eurosocial “Evaluación en el contexto de la gestión por resultados”, Montevideo, 12 de diciembre de 2012, [www.agev.opp.gub.uy/documentos/reforma\\_presupuestal\\_resultados\\_-\\_siegenthaler\\_y\\_zanetti.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/reforma_presupuestal_resultados_-_siegenthaler_y_zanetti.pdf).

- Ter-Minassian, T. (2010), "Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: A framework paper," *Documento de Debate sobre Capacidad Institucional y Sector Financiero*, N.º IDB-DP-157, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Tovar, C. (2014), "Fiscal policy and inflation in Uruguay: Exploring the nexus," en *Selected Issues Uruguay*, *Informe de País del FMI*, N.º14/07, FMI, Washington DC.
- Warburton, P. y J. Davies (2012), "Inflation targeting: A child of our time?", *Central Banking Journal*, 21 de febrero de 2012.

# **ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO**

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

## **COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)**

La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. La CEPAL fue creada en 1948 con el objeto de contribuir al desarrollo económico de América Latina y el Caribe, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo.

A lo largo de los años, la CEPAL se ha dedicado a analizar con detenimiento la realidad de la región mediante dos funciones esenciales: la investigación económica y social y la cooperación y asistencia técnica a los gobiernos. Su preocupación permanente por el crecimiento equitativo, el progreso técnico, la justicia social y la democracia ha constituido una forma integral de entender el desarrollo y es el legado de una rica tradición intelectual.

Los 33 países de América Latina y el Caribe son miembros de la CEPAL, junto con algunas naciones de América del Norte, Europa y Asia que mantienen vínculos históricos, económicos o culturales con la región. En total, integran la CEPAL 44 Estados miembros y 12 miembros asociados, condición jurídica acordada para algunos territorios no independientes del Caribe.

**Caminos de Desarrollo**

# **Estudio Multi-dimensional de Uruguay**

## **VOLUMEN 1. EVALUACIÓN INICIAL**

*Caminos de Desarrollo* es una nueva serie de publicaciones que busca ayudar a los países en desarrollo a identificar y superar las restricciones que pesan sobre ellos y les impiden lograr un crecimiento más equitativo y sostenible. Para ello, se recurre a un examen multidimensional por país, que tiene en cuenta las interacciones de las políticas y el entorno político particular de cada país, en tres fases. En la primera fase, se realiza una evaluación inicial de las limitaciones al desarrollo. En la segunda fase, se analizan detenidamente las principales cuestiones identificadas y se emiten recomendaciones políticas detalladas. Por último, la tercera fase está dirigida a respaldar los esfuerzos públicos destinados a elaborar estrategias y aplicar las recomendaciones de política.

### **Índice de materias**

Capítulo 1. ¿Cómo es la vida en Uruguay? Evolución económica y evaluación de los resultados de bienestar

Capítulo 2. Tendencias estructurales y desempeño económico en Uruguay

Capítulo 3. Desigualdades en Uruguay

Capítulo 4. Políticas macroeconómicas para un crecimiento sostenible y para la inclusión social en Uruguay

[www.oecd.org/dev/americas/mdcr-uruguay-esp.htm](http://www.oecd.org/dev/americas/mdcr-uruguay-esp.htm)

[www.oecd.org/dev/americas](http://www.oecd.org/dev/americas)

Consulte esta publicación en el sitio web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222052-es>

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) y no dude en contactarnos para más información.

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

**CAF**  
BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA



ISBN 978-92-64-22204-5  
41 2014 02 4 P1  
ECLAC: REF. No. LC/L.3864

