

98620

URUGUAY

LOS DESAFÍOS DE CRECER CON EQUIDAD

DIAGNÓSTICO SISTEMÁTICO DE PAÍS 2015



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

Junio 2015

URUGUAY
LOS DESAFÍOS DE CRECER CON EQUIDAD
DIAGNÓSTICO SISTEMÁTICO DE PAÍS 2015



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

Agradecimientos

Agradecemos a los integrantes del Equipo de Uruguay pertenecientes a todas las Prácticas Globales, y de la Corporación Financiera Internacional (IFC), así como a los socios y partes interesadas en Uruguay que contribuyeron a la preparación de este documento en un proceso de colaboración sólido. (En el Anexo I figura una descripción completa de este proceso). Estamos muy agradecidos por la generosidad con la que se nos brindó información, conocimientos y consejos sustanciales.

El equipo fue liderado por Zeinab Partow (Economista Senior), Alan Fuchs (Economista) y Cristina Savescu (Economista de País). Zafer Mustafaoglu (Líder del Programa) realizó la coordinación general. Además, las siguientes personas brindaron importantes insumos y orientación: Jesko Hentschel (Director para Argentina, Paraguay y Uruguay), Augusto de la Torre (Economista Principal para América Latina y el Caribe), Daniel Lederman (Economista Principal), Frank Sader (Oficial Principal de Estrategia), Louise J. Cord (Gerente de Prácticas). El asesoramiento de los líderes del Programa, Julián Lampietti, Michele Gragnolati, Rafael Rofman y Javier Suárez fue esencial para que el equipo identificara las principales limitaciones dentro de los sectores correspondientes. Agradecemos asimismo a nuestros colegas revisores Luis Felipe López-Calva, Economista Principal; Peter Siegenthaler, Economista Principal; Norbert Matthias Fiess, Economista Principal; y David Rosenblatt, Asesor Económico.

En el cuadro que sigue se presenta el listado completo de los integrantes del equipo consultados para la preparación de este Diagnóstico Sistemático de País que aportaron su tiempo, su experiencia y sus contactos.

| UAP/Prácticas Mundiales/Áreas de Soluciones Transversales/IFC | Integrantes del equipo |
|--|--|
| Agricultura | Holger Kray |
| Educación | Diego Ambas, Rafael de Hoyos Navarro |
| Gobernanza | Daniel Álvarez |
| CFI | Frank Sader, Alex Cantor |
| Pobreza | Carlos Rodríguez-Castelan, María Ana Lugo |
| Protección social y Trabajo | Rafael Rofman, Anil Onal (Envejecimiento) |
| Comercio exterior y Competitividad | Alberto Criscuolo, Luis Rubalcaba, Graciela Miralles Murciego, Gonzalo Varela, Alberto Portugal, Jose Daniel Reyes |
| Transporte y TIC | Gregoire Gauthier, Daniel Benítez |
| Desarrollo urbano, rural y social | Catalina Marulanda, Sarah Keener, Joan Hoffman, Santiago Scialabba |
| Energía | Lucia Spinelli |
| Agua | Remi Trier, Carmen Yee-Batista |
| Ambientales | Ruth Tiffer-Sotomayor |
| Oficina de País en Uruguay | Ruxandra Burdescu, Valeria Bolla |
| Oficina regional | Líderes del Programa más Sabine Hader, Yanina Budkin, Eugenia Marinova |

Índice

| | |
|--|-----|
| Resumen Ejecutivo | 9 |
| I. Introducción y motivación | 13 |
| II. El contexto del país | 19 |
| A. Pobreza, prosperidad compartida e inclusión: Factores determinantes y tendencias | 19 |
| B. La naturaleza del crecimiento de Uruguay | 35 |
| III. Sostener el crecimiento inclusivo de Uruguay | 46 |
| A. Consecuencias de la pequeñez y la apertura comercial | 47 |
| i. Pequeñez, apertura y gestión macroeconómica | 47 |
| ii. Acceso a financiamiento | 51 |
| ii. Capital humano, competencias y educación | 52 |
| iii. Innovación y productividad | 55 |
| iv. Infraestructura | 60 |
| v. Gestión de recursos naturales | 63 |
| B. Desafíos al contrato social de Uruguay | 67 |
| i. Una sociedad que envejece | 67 |
| ii. Movilidad social | 70 |
| iii. Grupos excluidos | 70 |
| iv. Empleo y mercados de trabajo | 71 |
| C. Lagunas de datos y de conocimientos | 72 |
| IV. Tensiones y establecimiento de prioridades | 74 |
| Anexos | |
| Anexo I. Participación y planificación | 90 |
| Anexo II. Indicadores macroeconómicos seleccionados y factores que determinan el crecimiento | 92 |
| Anexo III Nota sobre minorías étnicas y exclusión en Uruguay | 94 |
| Anexo IV. Minorías étnicas y mercados de trabajo en Uruguay | 103 |
| Anexo V. Derivaciones fiscales amplias del envejecimiento de la población en Uruguay | 109 |

Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Crecimiento elevado de las exportaciones anuales, 2004-2012 | 14 |
| Figura 2. Alta volatilidad del PIB y bajo crecimiento históricos | 15 |
| Figura 3. Correlación entre el PIB de Argentina y Uruguay | 15 |
| Figura 4. Cuota de empleo vulnerable | 16 |
| Figura 5. Empleo informal | 16 |
| Figura 6. Niveles de corrupción percibidos y confianza en el gobierno | 17 |
| Figura 7. Grupos socioeconómicos en Uruguay, 2002-2013 | 20 |
| Figura 8. Composición de las clases sociales en América Latina | 20 |
| Figura 9. Pobreza urbana, rural y nacional, 2002-2013 | 20 |
| Figura 10. Incidencia de la pobreza por grupo etario en América Latina, 2013 | 20 |
| Figura 11. Incidencia de la pobreza por grupo etario en Uruguay, 2006-2013 | 22 |
| Figura 12. Prosperidad compartida en América Latina y el Caribe y otros países seleccionados, 2006-2012 | 23 |
| Figura 13. Descomposición de los cambios totales en la pobreza moderada, Uruguay, 2003-2012 | 23 |
| Figura 14. Cambios en la pobreza moderada por fuentes de ingresos, 2003-2012 | 23 |
| Figura 15. Tasas de pobreza y nivel de competencias, países seleccionados | 27 |
| Figura 16. Composición del 40% más pobre por competencias | 27 |
| Figura 17. Participación del 40% más pobre y el 60% más rico en la fuerza laboral, 2013 | 27 |
| Figura 18. Cambios en las tasas de participación en la fuerza laboral para el 40% más pobre y el 60% más rico | 27 |
| Figura 19. Participación de hombres en la fuerza laboral | 28 |
| Figura 20. Participación de mujeres en la fuerza laboral | 28 |
| Figura 21. Crecimiento anualizado de los salarios por nivel de competencias, países seleccionados | 28 |
| Figura 22. Crecimiento anualizado de los salarios por sector y nivel de competencias | 28 |
| Figura 23. Cambios en los salarios por hora, 2007-2013 | 29 |
| Figura 24. Cambios en los salarios por hora para el 40% más pobre, 2007-2013 | 29 |
| Figura 25. Cambios salariales promedio en sectores no comerciales, 2007-2013 | 29 |
| Figura 26. Cambios salariales promedio en sectores comerciales, 2007-2013 | 30 |
| Figura 27. Se han integrado grandes cantidades de trabajadores más jóvenes a la fuerza laboral. | 31 |
| Figura 28. En los últimos años se ha observado una compresión salarial | 31 |
| Figura 29. Coeficiente de Gini, Uruguay, 2003-2012 | 31 |
| Figura 30. Coeficiente de Gini, Uruguay, ALC y OCDE | 32 |
| Figura 31. Política fiscal: Coeficientes de Gini | 32 |
| Figura 32. Acceso a agua potable por departamento | 33 |
| Figura 33. Acceso a electricidad por departamento | 33 |
| Figura 34. Tasas de deserción por edad y quintil de ingresos | 33 |
| Figura 35. Crecimiento del PIB en Uruguay, 1961-2013 | 36 |
| Figura 36. Empleo y desempleo | 36 |
| Figura 37. Ahorro, inversión e inversión extranjera directa | 38 |
| Figura 38. Comparación de la relación Inversión/PIB | 38 |
| Figura 39. Contribuciones al crecimiento por sector | 40 |
| Figura 40. Contribución al crecimiento del componente de la demanda | 40 |
| Figura 41. Comercio de mercaderías como cuota del PIB comparado con el nivel de ingresos | 41 |
| Figura 42. Comercio de servicios como cuota del PIB comparado con el nivel de ingresos | 41 |

| | |
|---|----|
| Figura 43. Exportaciones de mercaderías seleccionadas, crecimiento y cuotas mundiales | 42 |
| Figura 44. Cambios tecnológicos en la agricultura, 1980-2010 | 43 |
| Figura 45. Exportaciones por destino, antes y después de la crisis | 44 |
| Figura 46. Aranceles de nación más favorecida para importaciones de bienes de capital | 50 |
| Figura 47. Aranceles de nación más favorecida en Uruguay para importaciones de bienes de capital | 50 |
| Figura 48. Nivel de ingresos y desarrollo financiero | 52 |
| Figura 49. Asistencia escolar por grupo etario | 54 |
| Figura 50. Uruguay ha perdido su ventaja educativa histórica con respecto al promedio de América Latina y el Caribe | 54 |
| Figura 51. Proporción de ninis por género | 55 |
| Figura 52. Cuota de jóvenes que son ninis por decil de ingresos y género | 55 |
| Figura 53. Condiciones de educación y del mercado de trabajo por edad y género | 58 |
| Figura 54. Uruguay gasta poco en I+D | 59 |
| Figura 55. Producción de madera y granos en Uruguay | 60 |
| Figura 56. Eficiencia técnica de los puertos en América Latina | 61 |
| Figura 57. Índice de desarrollo de TIC | 62 |
| Figura 58. Velocidades de bajada de banda ancha | 62 |
| Figura 69. Pirámides demográficas de Uruguay , 1950, 2000 y 2050 | 68 |
| Figura 60. Hipótesis de déficit fiscal primario, 2010-2050 | 69 |
| Figura 61. Hipótesis de deuda pública, 2010-2050 | 69 |

Cuadros

| | |
|--|----|
| Cuadro 1. Índices oficiales de pobreza por departamento, 2006-2013 | 21 |
| Cuadro 2. Contabilidad del crecimiento: Tasas de crecimiento del capital, mano de obra y productividad total de los factores | 37 |
| Cuadro 3. Uruguay. Relaciones de las exportaciones por encima y por debajo de las posibilidades del país | 45 |
| Cuadro 4. Tasas brutas de matrícula (2003-2012) | 53 |
| Cuadro 5. Priorización | 81 |

Recuadros

| | |
|--|----|
| Recuadro 1. Reformas tendientes a mejorar la igualdad en Uruguay (2006-2007) | 24 |
| Recuadro 2. El sistema de protección social en Uruguay | 26 |
| Recuadro 3. Fortalecimiento de la participación de Uruguay en las cadenas de valor mundiales | 56 |
| Recuadro 4. Energía y telecomunicaciones | 62 |
| Recuadro 5. Recursos naturales no renovables | 66 |
| Recuadro 6. Negociación colectiva en Uruguay | 72 |
| Recuadro 7. Factores que determinan el crecimiento en Uruguay | 78 |

Tasa de cambio

1 US\$ = 26,7 Pesos uruguayos (UYU)

Siglas y abreviaturas

| | | | |
|--------|---|-------|--|
| ALC | América Latina y el Caribe | IRPF | Impuesto a la Renta de las Personas Físicas |
| ALCA | Área de Libre Comercio de las Américas | IVA | Impuesto al valor agregado |
| ANCAP | Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland | I+D | Investigación y desarrollo |
| ANTEL | Administración Nacional de Telecomunicaciones | MGAP | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca |
| APP | asociación público-privada | ninis | Ni Estudian Ni Trabajan |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo | OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| BROU | Banco República Oriental del Uruguay | OSE | Obras Sanitarias del Estado |
| CAF | Corporación Andina de Fomento | PANES | Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social |
| CASEN | Caracterización Socioeconómica Nacional | PIB | Producto interno bruto |
| CEDLAS | Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales | PISA | Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe | PPA | paridad del poder adquisitivo |
| CGS | Credit Guarantee Schemes | PYME | Pequeñas y Medianas Empresas |
| CUTI | Cámara Uruguaya de Tecnología de la Información | SIGA | Sistema Nacional de Garantías |
| ECH | Encuesta Continua de Hogares | SNIS | Sistema Nacional Integrado de Salud |
| ENH | Encuesta Nacional de Hogares | SPCI | Índice de Convergencia de la Prosperidad Compartida |
| FMI | Fondo Monetario Internacional | TEU | unidad equivalente a veinte pies |
| FONASA | Fondo Nacional de Salud | TIC | Tecnologías de información y comunicación |
| IDM | Indicadores del Desarrollo Mundial | TISA | Acuerdo sobre el Comercio de Servicios |
| IFC | Corporación Financiera Internacional | UE | Unión Europea |
| INAC | Instituto Nacional de Carnes | USD | Dólar estadounidense |
| INE | Instituto Nacional de Estadísticas | UTE | Usinas y Trasmisiones Eléctricas |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos | WEF | Foro Económico Mundial |
| INIA | Instituto Nacional de Investigación Agrícola | WITS | Solución Comercial Integrada Mundial |
| IRP | Impuesto a las Retribuciones Personales | | |

Resumen Ejecutivo

En los últimos diez años Uruguay ha tenido un crecimiento sostenido, fuerte e inclusivo; ha reafirmado su capacidad de recuperación y ha reducido su vulnerabilidad a los impactos externos. La expansión que siguió a la crisis económica y financiera de 2001-2002 fue la primera aceleración considerable del crecimiento del PIB desde principios de la década de 1970. Desde 2003 el crecimiento anual se ha ubicado en el entorno del 5%, recuperándose con creces el terreno perdido, todo esto en el marco de un proceso inclusivo. Se potenció la prosperidad compartida en la medida que el ingreso medio del 40% más pobre aumentó a mayor velocidad que el de la población en su conjunto. La desigualdad de ingresos —si bien es alta según los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)— pasó de un coeficiente de Gini de 45,5 en 2006 a 38,4 en 2013, a la vez que la pobreza se redujo casi dos tercios, pasando del 35% en 2002 al 12% en 2013 (ambos son los más bajos de América Latina). El PIB per cápita se ubica entre los más altos de América Latina, en \$18.940¹ (PPA actual en dólares, 2013) y la clase media como proporción de la población nacional es la mayor de la región. Uno de los mayores éxitos

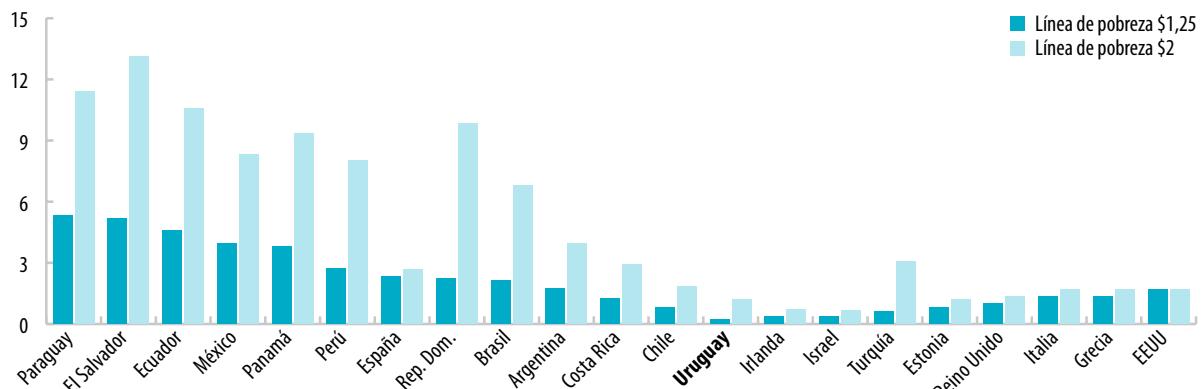
de Uruguay en este período ha sido la marcada reducción del desempleo, en función de la rápida generación de empleo (las tasas de participación de la fuerza laboral aumentaron hasta alcanzar niveles históricos), acompañado por un crecimiento del salario real.

Estos sólidos resultados económicos y el progreso registrado en relación con el logro del doble objetivo del Banco Mundial - reducir la pobreza extrema a menos del 3% de la población mundial para 2030, e impulsar la prosperidad compartida - se han enmarcado en dos características: El hecho de que Uruguay es una economía pequeña y abierta, y su fuerte contrato social.

En tanto economía pequeña y abierta, el crecimiento de Uruguay se debe, entre otras cosas, al nivel y la calidad de su integración en los mercados mundiales. Reconocer esta realidad ha permitido impulsar la integración del país a los mercados mundiales. Sin recurso a economías de escala considerables y con un contrato social que apoya salarios decentes, el crecimiento de Uruguay debe depender de la exportación de bienes y servicios que suponen altos niveles de productividad. En los últimos diez años Uruguay ha atravesado este camino, agregando valor a sus exportaciones, diversificándose hacia nuevos productos y mercados, y promocionando la exportación de servicios no tradicionales. Además, dado que la mayor parte de las exporta-

¹ La moneda utilizada en este informe es el dólar estadounidense, a no ser que se indique lo contrario.

Recuentos de pobreza, países seleccionados de América Latina y OCDE, 2010-2011



Fuente: PovcalNet: herramienta en línea para medición de la pobreza desarrollado por el Grupo de Investigación sobre la Pobreza del Banco Mundial, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet>.

ciones del país provienen de su rica dotación de recursos naturales (agricultura, incluidos los agro negocios, forestación, ganado y turismo), Uruguay está construyendo una marca país que lo posiciona como fuente de productos limpios y verdes, con la intención de cosechar los beneficios de exportar a segmentos de mercado de alto precio, a la vez que aporta importantes bienes públicos a través de la agricultura sostenible y las bajas emisiones de carbono.

Los considerables logros de Uruguay en materia de reducción de la pobreza y prosperidad compartida son, en gran parte, una función de su contrato social.

El pacto refleja el alto valor que la sociedad adjudica a la reducción de la pobreza, a la equidad y a las condiciones de trabajo decentes, así como a un fuerte sistema de bienestar social y a la importancia del papel del Estado en la prestación de servicios. Se ha dado gran importancia a garantizar que el crecimiento económico se traduzca en buenos empleos y a mejorar la distribución del ingreso, a la vez que se mantiene un enfoque del bienestar social casi universal. En la práctica esto se ha traducido en reformas importantes a lo largo de los últimos diez años, que han traído aparejados importantes beneficios sociales y de redistribución, a la vez que han garantizado que las ganancias que surgen del fuerte crecimiento se comparten en gran medida entre la población. Estas medidas han comprendido una reforma fiscal progresiva, reformas a la seguridad social y a la salud, promoción de la inversión con énfasis en la generación de empleo, la reinstalación de los Consejos de Salarios con el fin de aumentar los salarios más bajos a mayor velocidad que los salarios promedio, y la formalización de grandes sectores de trabajadores que hasta ahora habían sido informales, incluidos trabajadores rurales y aquellos que trabajan por su cuenta.

Desafíos al modelo de crecimiento

Este modelo de generación de empleo a través de la expansión hacia mercados mundiales, aumentos salariales dirigidos a reducir la desigualdad de ingresos y la ampliación progresiva de un modelo de bienestar social que acompañe estos cambios enfrenta varios desafíos. Un desafío se relaciona con las condiciones mundiales que se han tornado menos favorables, con precios más bajos para los productos básicos, menor demanda y la posibilidad de que se reduzca la liquidez internacional en los próximos años. Los vecinos inmediatos de Uruguay, Brasil y Argentina, están sufriendo desaceleraciones económicas. Para Uruguay esto se traduce en la posibilidad de que su crecimiento económico se reduzca en el mediano plazo. El crecimiento estimado del PIB en 2014 es del 3,5% y las proyecciones para 2015 y 2016 indican que la desaceleración continuará. Una preocupación central a la que se enfrentan los responsables de las políticas es la sostenibilidad de los logros sustanciales de Uruguay, a la luz de mayores restricciones de las condiciones económicas a nivel nacional, regional y mundial.

En segundo lugar, con un crecimiento económico en declive, unido a una sociedad que envejece, la sostenibilidad financiera del modelo social podría transformarse en un desafío, en virtud del cual mantener un contrato social basado en beneficios sociales casi universales y un sistema de bienestar social fuerte se torna aún más oneroso. El envejecimiento de la población uruguaya tendrá un impacto considerable sobre la seguridad social y el sistema de atención de la salud. Según análisis preliminares, de no realizarse reformas ulteriores los déficit fiscales primarios aumentarán 1,8 puntos por-

centuales del PIB entre 2014 y 2050, de 0,4% a 2,2% según las hipótesis de la línea de base y también se reflejarán en mayores niveles de endeudamiento.

En tercer lugar, el considerable déficit en la educación y las competencias representa un desafío a la sostenibilidad de los logros de Uruguay, especialmente en el contexto de un proceso ya avanzado de envejecimiento y un modelo de crecimiento que depende de altos niveles de productividad. Si bien la dotación de capital humano y de competencias de Uruguay ha sido la piedra fundamental de su capacidad de innovar en áreas tales como agricultura, software y servicios no tradicionales, las competencias parecen escasear y existe una brecha en la dotación de mano de obra con respecto a algunos países comparables. La dotación de capital humano de Uruguay parece subyacer a la brecha de productividad de su mano de obra con respecto a los países comparables y de OCDE, lo que incide sobre su capacidad para absorber y adoptar nuevas tecnologías. Los resultados del sistema educativo no condicen con las necesidades del país en términos de crecimiento basado en altas competencias, innovación y productividad.

Cuarto, la calidad de la infraestructura es inadecuada para el modelo de crecimiento; mientras que las exportaciones (especialmente las exportaciones agrícolas) han aumentado exponencialmente en los últimos diez años, eso no se ha acompañado con aumentos en las inversiones o mantenimiento de la infraestructura del transporte. Se estima que el volumen de las mercaderías transportadas principalmente por la red de carreteras aumentó 180% entre 2000 y 2011 y según las proyecciones la demanda de transporte para las exportaciones agrícolas claves de Uruguay aumentará entre 68% y 135%. No obstante, la brecha de infraestructura de Uruguay limita las tasas de alto crecimiento continuas. La infraestructura de las carreteras y las vías férreas ocupa los puestos 90 y 103 de 144 países con respecto a su calidad, según datos del Informe sobre la competitividad mundial del Foro Económico Mundial de 2014. Una mejor infraestructura, logística y una mayor facilitación del comercio son claves para mejorar la competitividad. Asimismo es esencial que haya una conexión fluida entre los productores agrícolas, las empresas y los mercados mundiales.

Quinto, Uruguay presenta una importante brecha de productividad en relación con aquellos países con los que aspira a compararse en términos de resultados, por lo que mejorar la productividad a través de

una mejor calidad de gestión y una mayor tendencia a innovar en procesos y productos serán claves para competir en mercados internacionales. Si bien algunas cadenas de valor tienen un alto grado de innovación, los indicadores muestran que, en promedio, Uruguay está muy rezagado con respecto a los Tigres Asiáticos y algunos países de medianos ingresos en cuanto a su capacidad de innovar en la frontera tecnológica, y que ha quedado más rezagado a medida que se ha ido enriqueciendo. Para sostener el crecimiento de alta productividad con el fin de apoyar un modelo de crecimiento basado en la integración comercial y en la participación en cadenas de valor mundiales será necesario cerrar la brecha tecnológica y de innovación, mejorar los procesos de producción y comercialización, cultivar el emprendedurismo, la adaptabilidad y la agilidad, además de garantizar el acceso adecuado al financiamiento, a la vez que se modernizan las instituciones y los mercados. No obstante lo anterior, Uruguay se ubica en el puesto 86 de 144 países (Informe de la Competitividad Mundial, 2014-2015). La innovación explica menos del 10% de crecimiento productividad total de los factores del país, en comparación con más del 40% en países que tienen un alto crecimiento de la productividad como Finlandia, Irlanda, Corea y Singapur cuando tenían niveles de ingresos per cápita similares a los de Uruguay. El gasto de Uruguay en investigación y desarrollo (0,4% del PIB) es considerablemente inferior al de los países de OCDE (2,2%) y se encuentra por debajo de algunos países de América Latina que tienen un menor PIB per cápita.

A esto se agregan las tensiones emergentes dentro del modelo de crecimiento de Uruguay. Una de estas tensiones es la que se genera entre un modelo de crecimiento basado en altas competencias, productividad e innovación y el contrato social de Uruguay, que se centra en la equidad. En el corto plazo, un modelo de crecimiento impulsado por la innovación puede tener como resultado el aumento de la desigualdad, a medida que aumenta el retorno por competencias, si bien a más largo plazo se puede esperar que los efectos secundarios de un mayor crecimiento y de una inversión adicional en competencias—mediados por un contrato social progresivo—tengan un impacto positivo neto sobre la inclusión. Por otra parte, si se aspira a aumentar los salarios en el futuro, particularmente para los grupos de ingresos más bajos, se deberá tener en cuenta los cambios en la productividad.

Resulta fundamental impulsar la educación y las competencias con el fin de sostener el progreso tanto en lo relativo al crecimiento como al doble objetivo que

ha caracterizado a los últimos diez años, pero esto contrasta con importantes disparidades y deficiencias en el sistema educativo, especialmente a nivel de la enseñanza secundaria. A pesar de los considerables avances tendientes a reducir la pobreza y a mejorar la inclusión, los niños y jóvenes sufren niveles desproporcionados de exclusión, particularmente en términos de ingresos y de educación. Otra de las grandes preocupaciones es la escasa movilidad social, impulsada por resultados educativos sumamente desiguales para los diferentes grupos de ingresos. El resultado es claramente insostenible en términos del contrato social y de las necesidades de una sociedad que envejece, y ya se comienzan a ver las grietas, tal como se refleja en el hecho de que existe un considerable número de jóvenes marginados que no estudian ni trabajan. Existe también algo de fricción entre la gran dependencia de Uruguay de sus recursos naturales como la base de la ampliación de sus exportaciones y su objetivo de explotar cada vez más un nicho “verde” en los mercados mundiales. La sostenibilidad de los logros de Uruguay dependerá de la manera en que se resuelvan estas tensiones de modo de apoyar la profundización del contrato social sin socavar los motores del crecimiento.

Prioridades y el camino a seguir: Integración mundial con equidad

**Luego de diez años de fuerte crecimiento acompaña-
do de importantes avances sociales, Uruguay parece
haber alcanzado un punto en el que necesita revita-
lizar su modelo de desarrollo con un mayor foco en la
integración mundial con equidad.** Un primer ingrediente de esta estrategia consiste en estimular el aumento de la productividad de modo de garantizar una amplia participación social en los beneficios derivados. Los requerimientos impuestos por la integración mundial con alta productividad y agregado de valor por una parte, y por un modelo de negociación salarial que ha ayudado a garantizar una mayor igualdad de ingresos por la otra, indican que es esencial realizar un enorme esfuerzo dirigido a la educación y a fortalecer las capacidades, con especial énfasis en quienes más lo necesitan. Otra prioridad consiste en eliminar obstáculos a una mayor conectividad e integración a los mercados mundiales a través del mejoramiento de la infraestructura de transporte. Dado que el grueso de las exportaciones del país surgen de su rica dotación de recursos naturales, Uruguay puede utilizar sus innovaciones en agricultura y uso de recursos sostenibles para promocionarse como una fuente de productos limpios y verdes, traduciendo este activo en un mayor

agregado de valor y en la posibilidad de capturar cuotas en mercados de exportación de altos precios.

Un segundo ingrediente de esta estrategia renovada es la adaptación del contrato social a una realidad cambiante. A medida que Uruguay ha avanzado en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la igualdad, han surgido otros desafíos que tendrán que ser atendidos, como la necesidad de un mayor énfasis en el desarrollo infantil temprano para combatir los efectos de la pobreza infantil y para garantizar la igualdad de oportunidades. La pobreza es más prevalente entre los niños que entre los adultos, y si bien en los últimos años ha disminuido en todos los grupos etarios, se redujo más rápidamente para los adultos y adultos mayores que para los niños; en consecuencia, la mayor proporción de pobres se concentra en el grupo de entre 0 y 18 años. Otra preocupación importante es la baja movilidad social asociada a la exclusión de los jóvenes y al bajo nivel de instrucción. El desempleo es mucho más prevalente entre los jóvenes que entre los grupos de mayor edad. El modelo de bienestar social deberá cambiar para hacer frente a estos crecientes desafíos.



Capítulo I

Diagnóstico Sistemático de País

Introducción y motivación

Este Diagnóstico Sistemático de País tiene por objetivo identificar las oportunidades y las limitantes comprometedoras que obstaculizan el progreso sostenible de Uruguay hacia la eliminación de la pobreza extrema y el impulso de la prosperidad compartida. El objetivo del Diagnóstico es estimular un diálogo abierto y con perspectiva de futuro entre el Grupo del Banco Mundial, el Estado uruguayo y el público en general. Es un producto conjunto del Grupo del Banco Mundial e incluye consultas a las autoridades nacionales, miembros de la academia, de la sociedad civil y otras partes interesadas. Luego de esta introducción, en el Capítulo II se describe el contexto del país, donde se presentan las principales características de la pobreza, inclusión y crecimiento. En el Capítulo III se analizan las consecuencias de ser un país pequeño y abierto para el crecimiento sostenible e inclusivo por una parte, y las repercusiones del contrato social de Uruguay y el fuerte énfasis que se hace en la idea de una sociedad igualitaria y homogénea, por otra parte. Las limitaciones claves a las que se enfrenta Uruguay en cuanto a la reducción de la pobreza, inclusión, crecimiento y sostenibilidad surgen de este debate. En el Capítulo IV se da prioridad a estas limitaciones en el contexto de las tensiones o de las con-

cesiones que se desprenden de la realidad social y económica de Uruguay.

Uruguay se destaca en América Latina por su alto nivel de ingresos per cápita, baja desigualdad, baja pobreza y ausencia casi total de indigencia. Uruguay tiene una larga historia de sociedad igualitaria, con un fuerte estado de bienestar y sindicatos poderosos. En tanto proporción de la población total, la clase media uruguaya es la mayor en tamaño en toda América Latina y comprende bastante más de la mitad de la población. El país encabeza o se encuentra cerca del primer lugar de América Latina en varios índices de bienestar, incluido el Índice de Desarrollo Humano (tercero en la región después de Chile y Argentina) y el Índice de Oportunidad Humana, en el cual se encuentra primero en la región. Se encuentra en tercer lugar en el Índice de Libertad Económica, luego de Chile y Colombia. Su estabilidad institucional y sus bajos niveles de corrupción se reflejan en el alto grado de confianza de los ciudadanos en el gobierno.

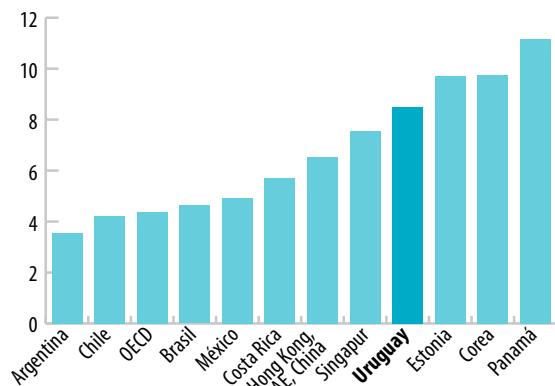
Los logros de Uruguay en las áreas de crecimiento, reducción de la pobreza y prosperidad compartida, así como también las oportunidades y desafíos que enfrenta a futuro se explican a través de dos características definitorias: su tamaño pequeño y su apertura comercial, y su contrato social fuerte y bien fundado.

La población de Uruguay (3,4 millones) es apenas más pequeña que la de Panamá y la mitad de la de la ciudad de Bogotá, mientras que las economías de sus vecinos, Brasil y Argentina, son 40 y 11 veces el tamaño de la de Uruguay, respectivamente. Es también un país altamente urbanizado, donde el 95% de la población vive en áreas urbanas y el 52% de la población vive en Montevideo, la capital.

Uruguay se ha posicionado como un exportador exitoso; en relación al crecimiento de las exportaciones en los últimos diez años en la región sólo lo superan Panamá y Perú y se compara de manera favorable con sus contrapartes asiáticas (véase la Figura 1), con una canasta de exportaciones basada en la ventaja comparativa que suponen sus recursos naturales. Sin embargo, la pequeñez y la apertura pueden tener efectos adversos en términos de volatilidad y la exposición a shocks, en cuanto a las opciones de diversificación, así como las limitaciones que surgen de la imposibilidad de beneficiarse de las economías de escala.

El tamaño de la economía y la creciente integración mundial de Uruguay lo hacen particularmente sensi-

Figura 1. Crecimiento elevado de las exportaciones anuales, 2004-2012

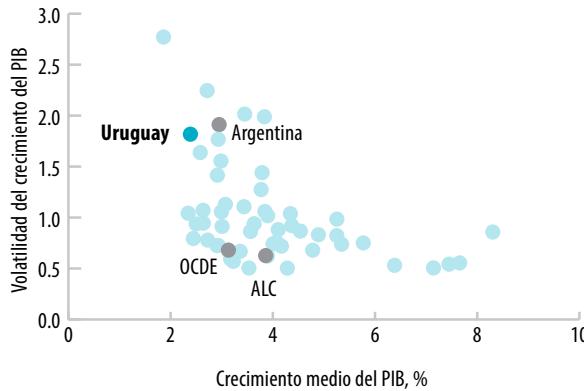


Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

ble a las condiciones de la economía mundial y a las de las economías que lo rodean. Del punto de vista histórico esto se ha reflejado en una alta volatilidad y bajo crecimiento (véase la Figura 2) en la medida en que los precios de los productos básicos y las fluctuaciones en los flujos de capital, de los que Uruguay depende en gran medida, han tenido un impacto particularmente fuerte sobre sus resultados económicos. Por otra parte, además de estas típicas perturbaciones externas a las que se enfrentan las economías pequeñas y abiertas, Uruguay está sujeto a una serie de impactos idiosincrásicos adicionales provenientes de sus vecinos, Brasil y en especial de Argentina, ambos con economías de mucho mayores dimensiones. Esto se ve reflejado en la estrecha correlación entre las tasas de crecimiento del PIB (y los ciclos económicos) de Uruguay y Argentina, si bien en los últimos años ha disminuido (véase la Figura 3). Las dos crisis más profundas en la historia reciente de Uruguay han seguido las crisis en Argentina. Uruguay también se encuentra expuesto al cambio climático, y esto aumenta aún más su vulnerabilidad. Para proteger los logros en materia de equidad y reducción de la pobreza es esencial edificar la resistencia frente a la volatilidad que emana de estas diferentes fuentes.

La pequeñez también implica limitaciones para el potencial de diversificación. Uruguay no puede aspirar a diversificar su economía al mismo nivel que un país más grande como Brasil, México o los Estados Unidos de América. Está limitado a elegir entre un espectro de opciones más limitado, sobre la base de sus ventajas comparativas. Del mismo modo, la falta de economías de escala afecta a los costos en toda la economía; a causa de los costos fijos la prestación de muchos servicios es más costosa que en

Figura 2. Historicamente alta volatilidad del PIB y bajo crecimiento



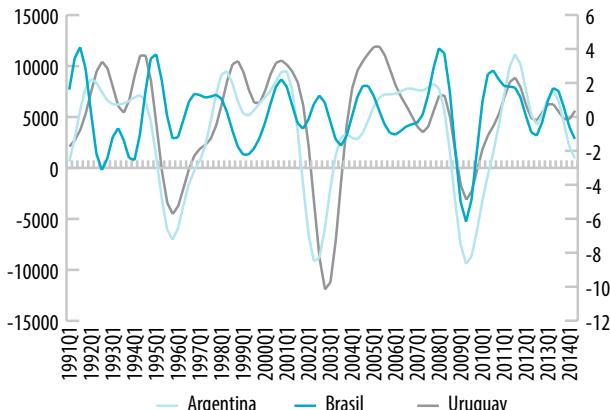
Nota: Los datos corresponden al período 1961-2013, cubren países de ingreso mediano y alto para los que hay datos disponibles en América Latina y el Caribe, OCDE y Asia del Este. La tasa real del PIB es un promedio móvil de tres períodos. *Fuente:* Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

el caso de economías más grandes. Por ejemplo, en economías pequeñas como la de Uruguay, el sector público tiende a ser más grande que en países de mayor tamaño, per cápita o como proporción del PIB. Una vez más esto implica que para un país pequeño como Uruguay sea difícil competir sobre la base de los costos.

Dado que para Uruguay no es fácil competir en los mercados mundiales sobre la base de la reducción de costos a través del aumento de la escala, debe hacerlo con mayores niveles de productividad y de valor agregado. De este modo, los asuntos que tienen que ver con el capital humano, competencias e innovación son de particular importancia. Asimismo, en un país cuyas exportaciones derivan principalmente de su base de recursos naturales —agricultura y agroindustrias— es fundamental la gestión sostenible de recursos y la adaptación y mitigación del cambio climático para lograr una productividad y competitividad sostenidas. De hecho, Uruguay ha buscado desarrollar estrategias tendientes a conservar su riqueza natural que es vital y al mismo tiempo ampliando sus estrategias de crecimiento agrícola de bajo carbono que significan una innovación importante, así como oportunidades de mercado a nivel mundial en respuesta a las crecientes exigencias de consumidores cada vez más conscientes.

La segunda característica distintiva de Uruguay es su contrato social profundamente arraigado, que da gran valor a la reducción de la pobreza, a la equidad y a un mercado laboral con condiciones laborales decentes. El contrato social puede conllevar varias dimensiones que a veces se superponen: (a) condiciones materiales satisfac-

Figura 3. Correlación del PIB destendenciado entre Uruguay y Argentina



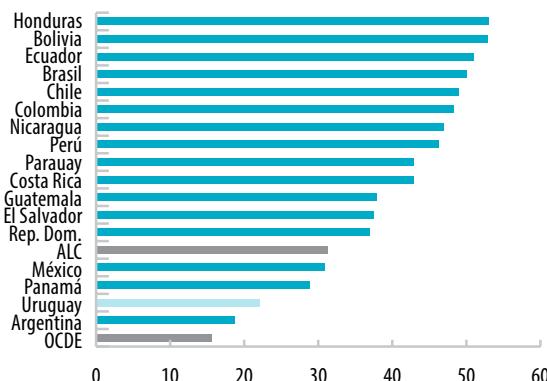
Nota: PIB trimestral destendenciado con el filtro de Cristiano-Fitzgerald. El coeficiente de correlación entre el PIB de Uruguay y el de Argentina es 0,66 para el período 2003-2013, menor que el 0,88 registrado en el período 1990-2002.

torias, como educación, empleo, ingresos, salud y vivienda; (b) solidaridad, reflejada en redes sociales que generan valores compartidos que inciden en la participación democrática y en la adhesión a las normas; (c) inclusión, que se refleja en la integración en la sociedad civil y en la existencia de una red de protección social operante; (d) igualdad en términos de acceso a oportunidades y a circunstancias materiales; y (e) seguridad y orden social. Dicho de otro modo, el contrato social se puede entender como la capacidad de lograr políticas económicamente efectivas y socialmente legítimas y cooperación público-privada. Esto fomenta una democracia fuerte e instituciones capaces de proveer bienes públicos necesarios para desarrollar nuevas actividades tendientes al crecimiento y políticas sociales amplias (y ampliamente aceptadas).

Como reflejo de su fuerte contrato social, Uruguay se destaca en América Latina por su alto nivel de ingresos per cápita, baja pobreza y ausencia virtual de indigencia, así como un bajo nivel de desigualdad. La clase media de Uruguay alcanza al 56% de la población, siendo la más grande de la región en tanto proporción de la población total. Aún si se lo compara con un cierto número de países de ingresos altos de OCDE, Uruguay presenta un buen desempeño en los indicadores de pobreza, aunque no en términos de desigualdad. Estos logros son el resultado de más de un siglo de políticas sociales innovadoras que representan un aspecto importante del fuerte contrato social del país. El sistema de seguridad social Uruguayo, que tiene origen en el siglo XIX, fue uno de los primeros y más exhaustivos de América Latina. En 1920 cubría a una importante porción de la población trabajadora, inclui-

Figura 4. Cuota de empleo vulnerable

2012 o más reciente disponible



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos). Nota: Promedio de 13 países de ALC, empleo informal no agrícola en 2012. Fuente: FORLAC - OIT para todos los países excepto Costa Rica, cuya fuente es INEC y Chile cuya fuente es INEG. Datos correspondientes a 2010 para República Dominicana; 2011 para Paraguay; 2012 para Argentina, Ecuador, México, Perú y Uruguay; 2013 para Costa Rica y Colombia y 2014 para Chile y Panamá.

dos los docentes, empleados del sector público y privado (Rofman y Carranza, 2005). La sociedad uruguaya es relativamente homogénea del punto de vista étnico; cerca del 94% de la población se identifica como blanca, mientras que entre el 8% y el 5% se identifican a sí mismos como de ascendencia africana o indígena, respectivamente.²

Las políticas de empleo de Uruguay garantizan una mejor calidad de empleo para los empleados uruguayos que para los trabajadores del resto de la región.

La tasa de empleo vulnerable —es decir, el número de trabajadores por cuenta propia y las ayudas familiares no remuneradas como parte del empleo total— es baja, lo que indica que la calidad de los empleos disponibles es relativamente alta (véase la Figura 4). El empleo informal es el más bajo de la región; en 2012 se situaba en el 25,6% del empleo total, tras esfuerzos exitosos por parte del Estado tendientes a registrar a los trabajadores domésticos y agrícolas, sectores que se han caracterizado tradicionalmente por su alto nivel de informalidad (véase la Figura 5). Un fuerte estado de bienestar está acompañado por sindicatos poderosos. En los últimos diez años se triplicó la sindicalización, que pasó de unos 110.000 trabajadores en 2003 a más de 350.000 en 2013 o cerca del 21% de los trabajadores empleados (Departamento de Estado de EEUU, 2014). La cobertura de la negociación colectiva para Uruguay, alcanza al 89% (2007) del total de los asalariados y jornaleros, considerablemente más alta que en la mayor parte de los países de la región, similar a los niveles registrados en los países de OCDE.

2 En la Encuesta de Hogares los encuestados pueden identificarse con más de una etnia; por este motivo la suma del total excede el 100%.

Figura 5. Empleo informal, % del Total 2010-2014

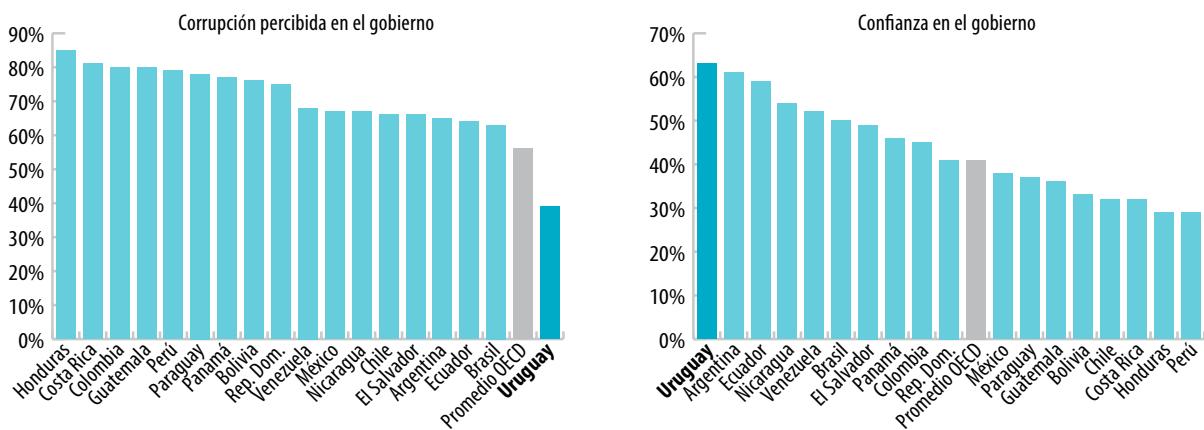
(últimos datos disponibles)



El envejecimiento de la población es otro rasgo característico de la sociedad uruguaya que tiene importantes ramificaciones para el contrato social del país. Uruguay se encuentra en una etapa más avanzada de la transición demográfica que sus pares en la región y, a este respecto, es más similar a los países de Europa del Este. El número de personas mayores de 65 años pasó del 8% de la población en 1950 al 14% en 2010 y se prevé que llegará a cerca del 30% para 2100. En cambio, la población menor de 15 años se está reduciendo; pasó de ser el 20% del total de la población en 1950 a cerca del 23% en 2010, y se prevé que se reducirá a cerca del 15% para 2100. En el contexto de un contrato social fuerte, una población numerosa y en proceso de envejecimiento genera expectativas en cuanto a un sistema de salud y de pensiones con mayor cobertura y de mejor calidad. También puede haber consecuencias importantes para la igualdad intergeneracional si la presión de brindar servicios para los adultos mayores se resuelve a expensas de los jóvenes y de las futuras generaciones.

El capital institucional de Uruguay —otro aspecto del contrato social— es alto, no sólo en comparación con países de América Latina, sino con países de OCDE. La población tiene bastante confianza en el gobierno y la percepción de la corrupción es baja. En general se considera que el Estado es confiable y eficiente a la hora de brindar bienes públicos y la sociedad ha manifestado explícitamente que prefiere que el Estado tenga un papel activo y expansivo en la mayoría de los sectores de servicios públicos. Esta confianza es el reflejo de la tradición del país de tener políticas basadas en consenso, así como del excelente desempeño del sector público para garan-

Figura 6. Niveles de corrupción percibidos y confianza en el gobierno



Fuente: OCDE/CEPAL (2014), tomado de Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos).

tizar una cobertura casi universal, una calidad adecuada y transparencia en la prestación de servicios. En la Figura 6 se presentan dos medidas subjetivas del desempeño del gobierno: la percepción de la corrupción del Estado y la confianza en el gobierno. Menos del 40% de las personas manifiestan creer que hay corrupción generalizada en el Estado. Este es por lejos el menor puntaje de la región, menos de 20 puntos porcentuales por debajo de Brasil, que presenta el segundo puntaje más bajo. Es considerablemente inferior al promedio de los países de OCDE (56%). Uruguay también tiene los niveles más altos de confianza en el gobierno de la región; más de dos tercios de la población manifiesta que confía en el gobierno nacional (comparado con el 41% de los habitantes de países miembros de OCDE). La confianza en el gobierno es uno de los pilares más importantes sobre los que se construye la legitimidad y la sostenibilidad de los sistemas políticos.

Por último, una democracia estable que actúa como eje principal del contrato social. Uruguay tiene el sistema bipartidista más antiguo de América Latina, instituciones democráticas, un sistema de bienestar social de larga tradición, de amplia base y eficiente, además de una preferencia muy arraigada por la igualdad y el consenso político; todas estas características bastante únicas en la región. En 2004, el electorado uruguayo votó y llevó al poder a una coalición de centro izquierda, el Frente Amplio. Un factor que puede haber contribuido a esto fue la crisis de 2002, que se caracterizó por un gran aumento de los índices de pobreza y del desempleo y afectó a más del 40% de la población. El Frente Amplio ganó las elecciones nacionales por tercera vez consecutiva en noviembre de 2014. El hecho de que este desvío de la línea marcada por

los dos partidos (Blanco y Colorado) que habían dominado la escena política durante casi 200 años no haya generado grandes alteraciones en el período siguiente a la crisis y que se garantizara la continuidad institucional refleja claramente la estabilidad de la democracia uruguaya.

El tamaño pequeño, la apertura y el contrato social progresivo y fuerte han tenido un papel central en los importantes logros que Uruguay ha alcanzado en pos del doble objetivo. La necesidad de concentrarse en la productividad y en el agregado de valor debido a su característica de economía abierta y pequeña había permitido mejorar la correlación entre los empleos y las competencias existentes; esto tuvo como resultado una mayor efectividad y salarios más altos. Un contrato social progresivo garantiza que los beneficios del crecimiento se puedan compartir de manera más equitativa entre toda la población. Si bien aún quedan desafíos por enfrentar, con una tasa de pobreza extrema prácticamente insignificante y un buen desempeño a la hora de promover la prosperidad compartida, las preguntas más importantes que debe intentar responder este Diagnóstico Sistemático de País se relacionan con la sostenibilidad de los procesos que han conducido a este éxito.

Se puede decir que desde la crisis de 2002 y hasta no hace mucho, las dos características de Uruguay se han apoyado mutuamente: la necesidad de hacer frente al drástico aumento de la pobreza y de la vulnerabilidad derivadas de la crisis de 2002 fue apoyada con políticas nacionales domésticas dirigidas a hacer frente a imperativos sociales así como desequilibrios y obstáculos al crecimiento en un contexto de condiciones ex-

ternas muy favorables. Aún así, estas dos características tienen la posibilidad o probabilidad inherente de enfrentar grandes desafíos a futuro, especialmente si las condiciones externas se tornan menos favorables y si surgen presiones internas —incluidas aquellas asociadas al envejecimiento de la población. En los últimos diez años Uruguay ha logrado un equilibrio entre las exigencias de un fuerte contrato social y aquellas que surgen de su realidad en tanto economía pequeña y abierta. El principal factor que ha permitido apoyar la reducción de la pobreza y mejorar la igualdad, quizás en detrimento de la eficiencia económica, ha sido la solidez del crecimiento económico. ¿Qué tan fácil será lograr esto en los próximos años, si cambian tanto las condiciones internas como las externas y las limitaciones económicas se tornan más comprometedoras?

En este Diagnóstico Sistemático de País se tratan esta pregunta y otras relacionadas, con el objetivo de determinar las limitaciones a la sostenibilidad de los logros de Uruguay y promover la consecución del doble objetivo. ¿Cómo ha hecho Uruguay, en tanto economía abierta y pequeña, para evitar el problema de las economías de escala que impide la diversificación y aumenta los costos y cuáles serán los desafíos emergentes? Los costos fijos correspondientes a la prestación de determinados servicios claves en una economía pequeña suelen incidir en los costos de producción, dado que los insumos son más costosos que en mercados más grandes; ¿de qué manera ha hecho frente Uruguay a esta limitación?

Del mismo modo, el futuro del contrato social de Uruguay plantea una serie de preguntas: ¿Cuál ha sido la clave de la salida de la pobreza? ¿Se prevé que continuará este ritmo de reducción de la pobreza? ¿Se garantiza la igualdad de oportunidades? ¿Quiénes son los que aún siguen siendo pobres? ¿Es adecuado el sistema de protección social amplia para alcanzar a aquellos grupos que aún siguen excluidos? De no ser así, ¿qué más se necesita?

Es posible que surjan tensiones y compensaciones entre las dos características que definen al país. Una compensación puede darse entre la importancia de la competitividad para una economía pequeña y abierta y la centralidad de un mercado de trabajo altamente regulado que garantiza salarios y condiciones de trabajo decentes como elementos de su contrato social. Otra es la necesidad de equilibrar la eficiencia económica con la preferencia social por un papel importante para el Estado. En lo que se refiere a la transición demográfica de Uruguay, ¿surgirán tensiones entre las exigencias de una sociedad que envejece y la realidad futura de una fuerza laboral más pequeña a medida que se vaya reduciendo la población en edad de trabajar? Estas preguntas y tensiones, así como otras identificadas en el estudio, servirán de guía para el Diagnóstico Sistemático de País, que pasará de describir el contexto del país a identificar los principales desafíos que enfrenta Uruguay para mantener sus logros, además de comunicar las prioridades encontradas.



Capítulo 2

El contexto del País

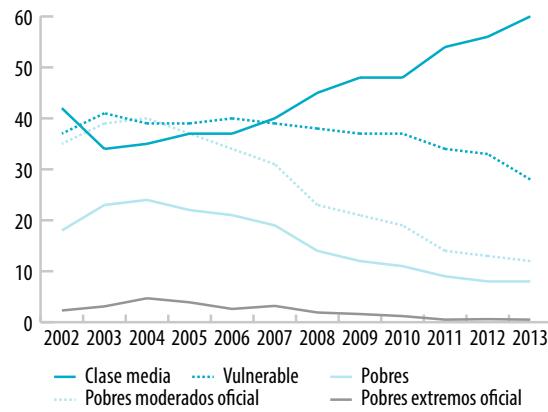
Pobreza, prosperidad compartida e inclusión: Factores determinantes y tendencias

Uruguay ha eliminado la pobreza extrema casi por completo y ha visto reducirse la pobreza moderada de forma considerable en los últimos diez años (véase la Figura 7). Cerca de un millón de personas han salido de la pobreza, recuperándose así el terreno perdido durante la crisis de 2001-2002. En 2013, sólo el 12% de la población vivía por debajo de la línea oficial de pobreza, menos de un tercio de la tasa registrada siete años antes. La pobreza extrema cayó aún más, al 0,5%, la novena parte de la tasa de registrada en 2004, el año en que se estabilizó la pobreza luego de la crisis de 2001-2002. No obstante, la reducción de la pobreza se ha enlentecido desde 2008.

En los últimos 10 años el tamaño de la clase media ha crecido de manera constante; hoy en día representa el grupo socioeconómico más grande de Uruguay. En 2002, el 42% de los uruguayos vivían con ingresos de entre \$10-50 por persona al día³ (en PPA de 2005), lo que el Banco Mundial define como clase media (Ferreira et al. 2013). En 2013 más del 60% de la población pertenecía a este

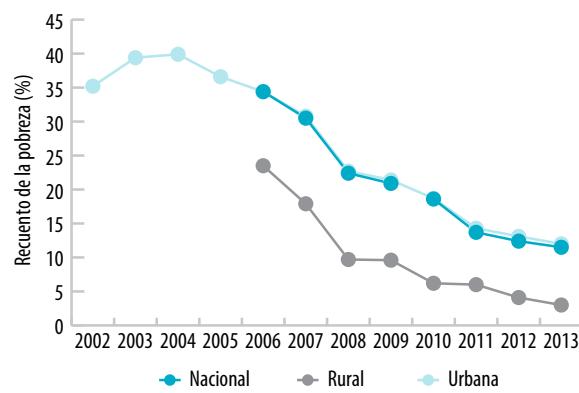
³ La moneda utilizada en este informe es el dólar estadounidense, a no ser que se indique lo contrario.

Figura 7. Grupos socioeconómicos: Uruguay, 2002-2013



Fuente: OCDE/CEPAL (2014), tomado de Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos).
Nota: Los datos corresponden a Montevideo y áreas urbanas con más de 5.000 habitantes. Las estimaciones de pobreza, vulnerabilidad y clase media se basan en las definiciones del Banco Mundial (línea de pobreza = \$4 al día, los vulnerables son los que viven con entre \$4,00 y \$10,00 al día, la clase media incluye a quienes viven con entre \$10,00 y \$50,00 al día, y los ricos son quienes viven con más de \$50 al día).

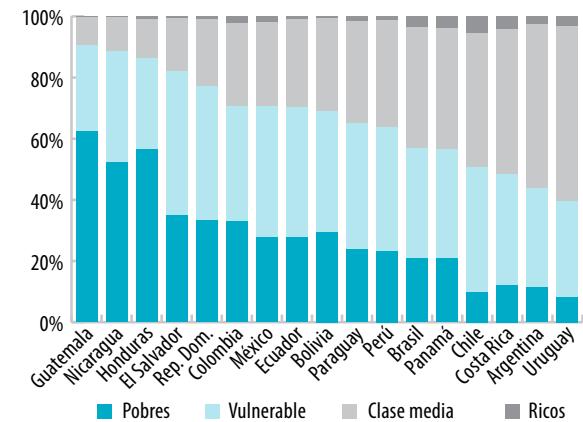
Figura 9. Pobreza urbana, rural y nacional, 2002-2013



Fuente: OCDE/CEPAL (2014), tomado de Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (base de datos).
Nota: Los datos corresponden a Montevideo y áreas urbanas con más de 5.000 habitantes. Las estimaciones de pobreza, vulnerabilidad y clase media se basan en las definiciones del Banco Mundial (línea de pobreza = \$4 al día, los vulnerables son los que viven con entre \$4,00 y \$10,00 al día, la clase media incluye a quienes viven con entre \$10,00 y \$50,00 al día, y los ricos son quienes viven con más de \$50 al día).

grupo (véase la Figura 8). Esto significa que en este último período de crecimiento cerca de 300.000 uruguayos han pasado a formar parte de la clase media, transformando así a Uruguay en el país con la mayor clase media de la región (en términos relativos) y, junto con Argentina, en uno de los dos países de la región donde la clase media representa más de la mitad de la población. La población vulnerable —entendida como aquellos que tienen ingresos diarios de entre \$4 y 10— representa el 28% de la población. Es el segundo estrato de ingresos de la población

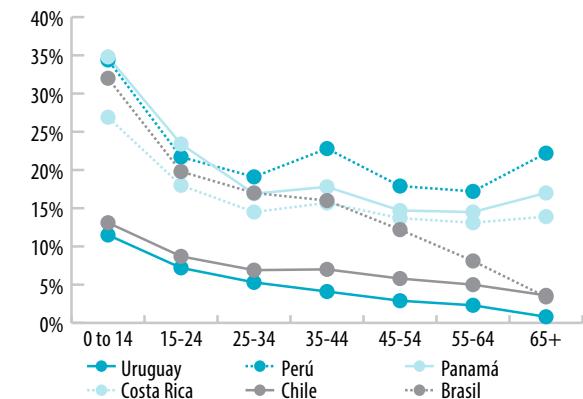
Figura 8. Composición de las clases sociales en América Latina, países seleccionados, 2012



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de SEDLAC.

Nota: Los datos corresponden a Montevideo y áreas urbanas con más de 5.000 habitantes. Las estimaciones de pobreza, vulnerabilidad y clase media se basan en las definiciones del Banco Mundial (línea de pobreza = \$4 al día, los vulnerables son los que viven con entre \$4,00 y \$10,00 al día, la clase media incluye a quienes viven con entre \$10,00 y \$50,00 al día, y los ricos son quienes viven con más de \$50 al día).

Figura 10. Incidencia de la pobreza por grupo etario en América Latina, (2013)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Las cifras de pobreza reflejan las estimaciones de la línea de pobreza de CEPAL, que difieren de las cifras oficiales.

en cuanto a su tamaño y se encuentra en alto riesgo de sumirse nuevamente en la pobreza en caso de una crisis.

Una característica distintiva de la pobreza en Uruguay en comparación con la pobreza en la región de América Latina y el Caribe es que la pobreza es un fenómeno más urbano que rural (véase la Figura 9). Esto se podría explicar en parte por el hecho de que el 95% de la población vive en áreas urbanas y que el establecimiento rural familiar promedio supera las 200 hectáreas de superficie

Cuadro 1. Tasas porcentuales oficiales de pobreza por departamento, 2006-2013

| | 2006 | 2013 |
|----------------|------|------|
| Maldonado | 14 | 3 |
| Colonia | 18 | 2 |
| Flores | 21 | 5 |
| Florida | 21 | 7 |
| San José | 22 | 6 |
| Lavalleja | 22 | 6 |
| Canelones | 23 | 8 |
| Río Negro | 24 | 11 |
| Soriano | 24 | 6 |
| Montevideo | 26 | 16 |
| Rocha | 27 | 9 |
| Paysandú | 28 | 8 |
| Durazno | 28 | 11 |
| Treinta y Tres | 31 | 8 |
| Salto | 31 | 10 |
| Tacuarembó | 34 | 12 |
| Cerro Largo | 34 | 12 |
| Rivera | 37 | 18 |
| Artigas | 42 | 18 |

Fuente: INE, Encuesta continua de hogares

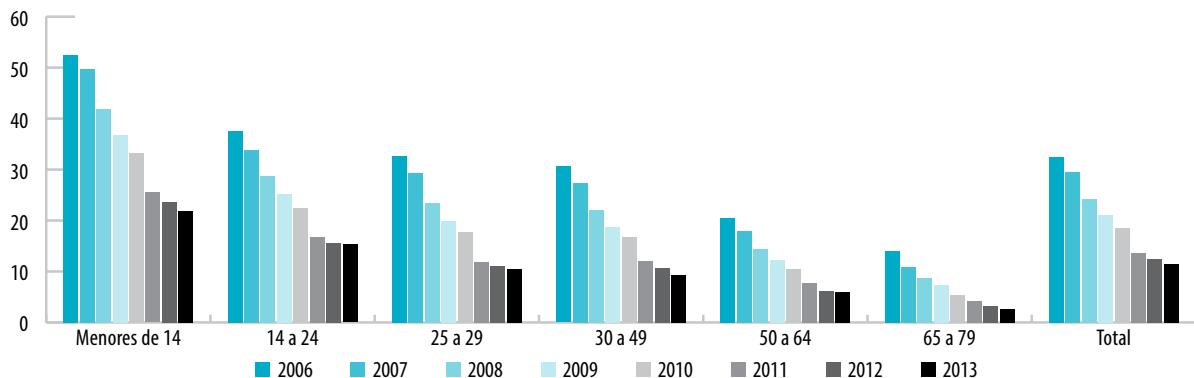
y su actividad productiva está orientada al mercado más que a la subsistencia. No obstante, si bien pueden ser físicamente grandes en relación al promedio de la región, los establecimientos rurales familiares pueden ser económicamente pequeños y vulnerables a los cambios climáticos o del mercado.

Si bien en Uruguay la pobreza promedio es baja, varía considerablemente de una región a otra. Por ejemplo, en 2013 en el departamento de Maldonado, sólo el 3% de la población vivía en la pobreza (véase el Cuadro 1), mientras que en Montevideo el índice de pobreza se ubicaba cerca del 16% y en sitios como Artigas o Rivera alcanzaba el 18%. Esto significa que hay terreno para aplicar estrategias regionales de convergencia.

A pesar de la exitosa reducción de los índices de pobreza absoluta en comparación con sus pares en la región, en los últimos años la pobreza infantil y juvenil ha disminuido a menor velocidad que la pobreza de adultos y adultos mayores. El número de niños pobres en Uruguay, según mediciones de la línea de pobreza, ha bajado a más de la mitad entre 2006 y 2011, al igual que la

incidencia de la pobreza en la infancia; los índices de pobreza infantil son los más bajos de la región (Figura 10). A pesar de estos notables logros, la incidencia de la pobreza se mantiene en el nivel más alto entre los niños y jóvenes, y en el más bajo entre los adultos mayores (véase la Figura 11) y es alta si se la compara con los niveles de los países de OCDE. En 2011, el 44% de los niños menores de 14 años estaban privados de al menos una necesidad básica, comparados con el 34% de la población en su conjunto (INE-PP, 2013). En el mismo año, cerca del 57% de los individuos que vivían en la pobreza moderada (con menos de \$4 dólares al día) eran menores de 18 años, comparados con el 35% del grupo entre 24 y 64 años de edad, y el 2,5% de los mayores de 65 años. Como resultado del fuerte crecimiento del salario real, la elevada cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas, así como la indexación de las pensiones contributivas a los salarios, los índices de pobreza entre la población adulta –en particular los adultos mayores– han disminuido significativamente, lo que ha conducido a una relativa concentración de la pobreza entre niños y jóvenes en los últimos diez años. La pobreza juvenil es una preocupación central para el programa de reducción de la pobreza. En esta misma

Figura 11. Incidencia de la pobreza por grupo etario en Uruguay, 2006-2013



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social. Nota: Incidencia de la pobreza medida en comparación con la línea de pobreza del país.

línea, el *Sistema Nacional Integrado de Cuidados* propone, como elemento fundamental, hacer frente a algunos de los problemas de base a través de la ampliación de la enseñanza preescolar y otras intervenciones relacionadas. Más allá de la pobreza, la exclusión y las oportunidades limitadas, la incidencia de la pobreza infantil y juvenil se extiende al potencial productivo, de competencia y crecimiento de la economía en su conjunto.

Prosperidad compartida

Los ingresos del 40% más pobre de la población de Uruguay aumentaron a mayor velocidad que los de la población en su conjunto; esto ha tenido una repercusión positiva en la prosperidad compartida. Entre 2003 y 2012 el ingreso real per cápita del 40% más pobre aumentó más del 7,8% anual, mientras que el aumento medio del ingreso se ubicó en el entorno del 4,3%. En cambio, los hogares del 20% más rico de la distribución del ingreso experimentaron el menor nivel de aumento. De hecho, el aumento de los ingresos del 40% más pobre en Uruguay ha sido mayor que el promedio de la región, apenas detrás de Bolivia y Colombia (véase la Figura 12). Más aún, el aumento del ingreso del 40% más pobre en Uruguay ha sido mayor que en otros países que tienen niveles de desarrollo similares, como Estonia, Letonia y Lituania. No obstante, en términos del aumento de la prosperidad compartida, Uruguay aún tiene bastante camino por recorrer para alcanzar los niveles de bienestar de los países de mejor rendimiento según el Índice de Convergencia de la Prosperidad Compartida (SPCI).⁴

4 En 2012 Uruguay se encontraba en el 34% del "parámetro" asociado a los 10 países de mejor rendimiento en 2000, bastante más arriba que el promedio ponderado para América Latina, que se ubicó

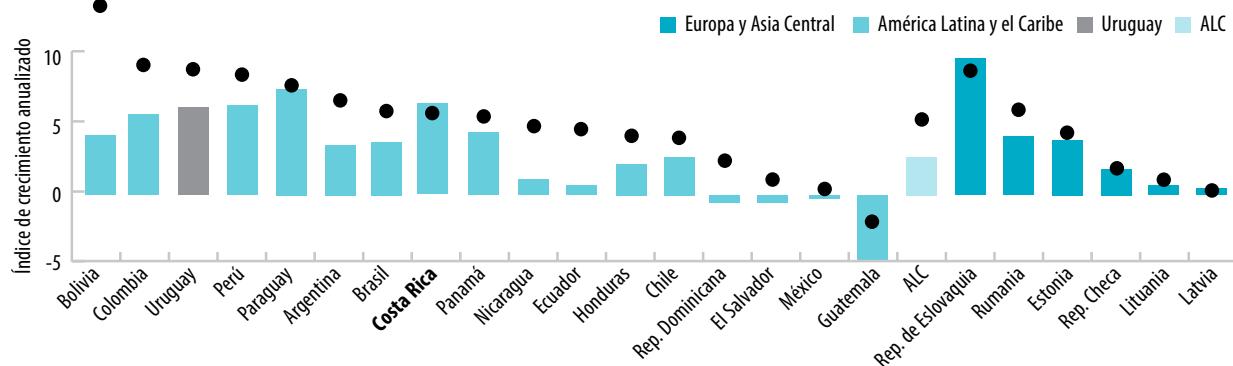
Factores que determinan la reducción de la pobreza

Los logros de reducción de la pobreza han sido impulsados principalmente por el aumento de los ingresos de los hogares.⁵ Según la descomposición de Datt-Ravallion (1992) para el período 2003-2012, casi 20 puntos de la reducción de 26,4 puntos porcentuales en el recuento de pobreza moderada (de 39,4% a 13,1%) se debían al aumento del ingreso, mientras que el 6,7 restante era una función de la mejor distribución del ingreso (véase

en el 21% para ese mismo año. El SPCI mide el crecimiento ajustado en función de la igualdad para diferentes regiones y de ese modo subraya los desafíos a los que se enfrentan los países a la hora de lograr el crecimiento inclusivo. El SPCI se basa en el Índice de Bienestar de Sen, que consiste en la medición del PIB per cápita Y_t ajustado en función de la desigualdad de ingresos (Gini) y se calcula de la siguiente manera: Índice de Sen = $Y_t^{1-\alpha} / (1 - Gini)$. Este indicador ofrece información útil si se lo compara con un parámetro que es el promedio ponderado en función de la población del Índice de Bienestar de Sen para los diez países con mejor desempeño en 2000. El parámetro del Índice de Bienestar de Sen es 65,9, derivado del promedio ponderado del Índice de Bienestar de Sen de los diez países con mejor desempeño en el año 2000 (Luxemburgo, Qatar, Noruega, Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Suiza, Austria, Canadá y Singapur), a partir de datos del Indicador de Desarrollo Mundial de junio de 2014. Para calcular y dar seguimiento a los cambios en el Índice de Sen, es necesario realizar una serie de estudios comparables para cada país en particular, de modo de poder computar el indicador de desigualdad. Los valores correspondientes al PIB per cápita en PPA constantes se obtienen de los indicadores del Indicador de Desarrollo Mundial. Se utiliza el PIB per cápita en lugar de la media de las encuestas de hogares porque captura más información. De todos modos, se podría tomar también el ingreso de las encuestas de hogares, aunque no necesariamente presentan la misma tendencia y niveles de crecimiento que el PIB per cápita.

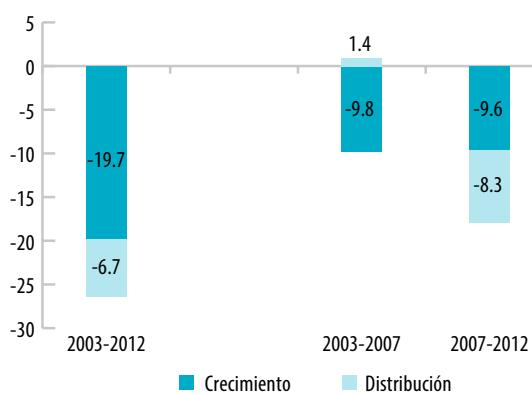
5 La disminución de la proporción de personas que se encuentran por debajo de un umbral de pobreza (la línea de pobreza) se puede descomponer en dos partes: el aumento de los niveles de ingresos (crecimiento económico: vistos como los cambios en la distribución del ingreso) y/o mejoras en la distribución de estos ingresos (redistribución del ingreso: reducción de la dispersión de la distribución del ingreso). Véase Datt y Ravallion, 1992.

Figura 12. Prosperidad compartida en América Latina, el Caribe y otros países seleccionados, Índice de crecimiento anualizado 2006-2012



Nota: Los círculos negros representan el índice de crecimiento anualizado del ingreso per cápita para el 40% más pobre de la distribución del ingreso y las barras de color representan el índice de crecimiento anualizado de ingresos per cápita para la totalidad de la población.

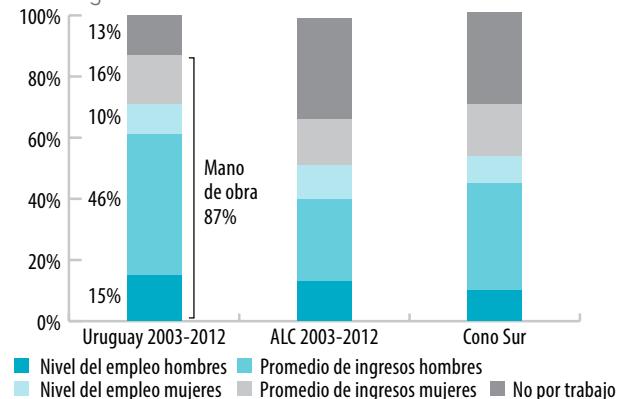
Figura 13. Descomposición de los cambios totales en la pobreza moderada, Uruguay, 2003-2012



Fuente: ECH. Nota: En la Figura se muestra una descomposición de Datt-Ravallion (1992) basada en las líneas oficiales de pobreza moderada entre 2003 y 2012 relativa a hogares de Montevideo y de áreas urbanas con más de 5.000 habitantes.

la Figura 13). Sin embargo, este resultado corresponde a dos períodos bien diferentes: entre 2003 y 2007, el crecimiento fue el principal impulsor de la reducción observada en la proporción de personas pobres, mientras que en los siguientes cinco años (de 2008 a 2012) el descenso de casi 10% del recuento de la pobreza impulsado por el crecimiento económico fue acompañado por un declive de proporciones similares asociado a una mejor distribución del ingreso debido a transferencias, pensiones e impuestos. La descomposición de la reducción de la pobreza en otros países de América Latina y el Caribe para este período revela tendencias similares: el crecimiento económico explica dos tercios de la reducción de la pobreza entre 2003 y 2012, mientras que los cambios en la distribución del ingreso explican el tercio restante. En Uruguay esta situación se puede explicar en gran medida por el conjunto de reformas aprobadas entre 2005 y 2007, incluidas

Figura 14. Cambios en la pobreza moderada (\$4 al día) por fuente de ingreso, 2003-2012, Uruguay y promedios de la región



Fuente: Datos combinados de ECH por SEDLAS; el ingreso no proveniente del trabajo comprende las ganancias patrimoniales, transferencias privadas y transferencias públicas.

(a) una reforma fiscal progresiva que simplificó el sistema tributario, redujo impuestos indirectos y reformuló el impuesto a las rentas personales; (b) una reforma de la salud que permitió ampliar la cobertura a prácticamente todos los uruguayos; y (c) la reinstalación de los Consejos de Salarios, en los que los empleadores, el gobierno y los sindicatos de trabajadores negocian los aumentos salariales para cada sector (véase el Recuadro 1). Además, en Uruguay se observó una marcada reducción del empleo informal —medido como la población trabajadora no cubierta por la seguridad social— con respecto al empleo total, que bajó de un pico de 40,7% en 2004 al 25,6% en 2012 (ILO 2014).

Este notable progreso en el frente social se explica principalmente por el aumento del ingreso del trabajo. Según un estudio reciente (Perera y Llambí, 2014, en

Recuadro 1. Reformas tendientes a mejorar la igualdad en Uruguay (2006-2007)

La **reforma fiscal** aprobada por el Parlamento y ratificada por el Presidente el 26 de diciembre de 2006 introdujo varios cambios a la composición de los ingresos fiscales. Uno de los principales objetivos de la reforma fue crear un sistema impositivo más progresivo que quitara importancia a los impuestos indirectos y aumentara la proporción de los impuestos a la renta en el ingreso fiscal total. La reforma también apuntaba a mejorar la eficiencia y la transparencia a través de la eliminación de impuestos distorsionantes o que tenían bajas tasas de recaudación. Además, la reforma tuvo el efecto de promocionar la inversión y el empleo, al reducir el impuesto a las ganancias y unificar las contribuciones a la seguridad social para todos los sectores.

Más concretamente, el IRP (*Impuesto a las Retribuciones Personales*, impuesto que gravaba a los salarios y pensiones) se reemplazó por el IRPF (*Impuesto a la Renta de las Personas Físicas*), que grava tanto el capital como los ingresos del trabajo, a tasas diferentes. Para los ingresos del trabajo, el IRPF está estructurado en bandas que aumentan en función de los niveles de ingresos; van del 10% al 25%, mientras que para los ingresos por capital, van del 3% al 12%, dependiendo de la fuente. Del mismo modo, el IVA básico se redujo del 23% al 22%, y el IVA mínimo (que se aplica a bienes básicos y servicios tales como el pan, vegetales, carne, arroz y servicios de salud) pasó del 14% al 10%.

Los **Consejos de Salarios** —reinstalados por el gobierno del Frente Amplio que asumió en 2005*— son instancias de negociación tripartita entre empleadores, sindicatos de trabajadores y representantes del gobierno y se organizan en “Rondas”. Las primeras dos Rondas tuvieron lugar en 2005 y 2006, la tercera en 2008, la cuarta se dividió en dos instancias anuales en 2010 y 2011 y la quinta en 2014. Para cada una de estas Rondas, el gobierno ha establecido directrices referentes a la duración de los acuerdos (tratando de lograr períodos cada vez más largos), la periodicidad del ajuste dentro del acuerdo, inflación prevista, factores de corrección para discrepancias entre la inflación prevista y la observada, objetivos de crecimiento del salario real y topes de ajuste sobre esos aumentos propuestos. La duración de los acuerdos se mantuvo en gran medida dentro de lo estipulado por el gobierno. Los resultados de los Consejos de Salarios se alcanzaron por votación (en caso de empate, los encargados de decidir son los representantes del gobierno).

A través de la **Reforma de la Salud** —una de las reformas más importantes del gobierno que estuvo en el poder entre 2005 y 2009— se reestructuraron el sistema de financiamiento de la salud y el sistema de prestación de servicios. El nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud se creó por ley con el objetivo principal de prestar servicios integrales de salud a nivel universal y brindar una cobertura universal y equitativa. La reforma permitió llevar la cobertura de salud a todos, además de reducir considerablemente los gastos directos en salud. Los gastos que derivan de la atención de emergencias de salud para personas que no tienen seguro pueden ser catastróficos, obligándolos a endeudarse o a vender sus propiedades con el fin de cubrir los costos. La cobertura de seguro de salud contribuye a reducir el número de situaciones de esta índole; del mismo modo, la cobertura de seguro ofrece a los pobres un mayor acceso a la medicina preventiva, lo que a su vez ayuda a reducir la pobreza y la desigualdad.

* Los Consejos de Salarios se crearon por ley en 1943, se suspendieron durante el gobierno militar entre 1973 y 1985 y se reinstalaron por segunda vez entre 1985 y 1990.

OECD/ECLAC, 2014), el ingreso del trabajo es el ingreso predominante de los hogares uruguayos y representó en promedio el 60% del ingreso total en 2012. La caída del desempleo y el aumento de los salarios han sido fundamentales para la reducción de las tasas de pobreza desde la crisis. En la misma línea de lo que plantean Barros et al. (2006) y Azevedo, et al. (2012b), es posible aislar el papel que cumplen las diferentes fuentes de ingresos en la reducción de la pobreza en Uruguay (Figura 14). Dado que la principal fuente de ingresos de los hogares es el ingreso del trabajo, el ingreso de los hogares es muy sensible a los cambios en los ingresos por trabajo. Cerca del 83% de la disminución de la pobreza extrema y el 60% de la reducción de la pobreza moderada luego de la crisis se puede atribuir principalmente al aumento de los ingresos mensuales del trabajo de los trabajadores, y el 22% y el 24% de la reducción de la pobreza extrema y moderada, respectivamente, responde al hecho de que más integrantes del hogar estén empleados. Las transferencias públicas y privadas también tuvieron un papel importante en la reducción de la pobreza, especialmente al sacar a los hogares de la extrema pobreza (22% y 11% de las reducciones de la pobreza extrema y moderada, respectivamente).

El gasto social y las transferencias de ingresos también han incidido sobre la reducción de la pobreza en Uruguay. Los programas de transferencias de ingresos dirigidos a la franja más pobre de la distribución del ingreso y las mejoras al régimen del impuesto a las rentas personales han complementado el papel fundamental de los mercados de trabajo a la hora de mejorar las condiciones de vida, además de contribuir a la reducción de la pobreza. La ampliación de la cobertura de los programas de asistencia social amortiguó el impacto de la crisis sobre el bienestar de los pobres. La atención de la salud y otras transferencias del gobierno se monetizaron de manera gradual y pasaron a formar parte del cálculo del ingreso de los hogares. Además, el programa PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social) que se puso en práctica en 2005–2007 y su sucesor, el Plan de Equidad, contribuyeron a reducir el impacto y la intensidad de la pobreza de forma considerable. El PANES se amplió y se reformuló para dar lugar al Plan de Equidad, que comprendía reformas impositivas y de atención de la salud, continuó con las asignaciones familiares contributivas según las cuales cada familia cuyos ingresos se encontraban por debajo del salario mínimo nacional recibía una transferencia monetaria de \$8-16 por niño, se mantuvieron las tarjetas alimentarias, se aumentó la cobertura de los servicios a la primera y se redujeron los años de servicio

necesarios para retirarse (véase el Recuadro 2). En 2009 los beneficiarios eran 364.000. Esto cubría al 76% de los niños en situación de calle y al 68% de los niños pobres, además de casi todos los hogares que vivían en el quintil más pobre.

En Uruguay, el nivel de competencias de los integrantes del hogar y la intensidad de su uso han conducido a un aumento del ingreso por trabajo entre los hogares de menores ingresos y los han sacado de la pobreza. Los cambios en la pobreza se pueden atribuir a cambios en la cantidad de activos, la intensidad con que los hogares hacen uso de esos activos y la rentabilidad que obtienen por su comercialización (Attanasio, 1995; López-Calva y Rodríguez. 2014).⁶ El principal activo de un hogar típico es su capital humano, es decir, el potencial de sus integrantes en el mercado laboral. Dado que los índices de pobreza son más altos entre los menos calificados, la mayor parte de los ingresos por trabajo de los pobres proviene de trabajadores no calificados o poco calificados, siendo este el canal principal a través del que los ingresos por trabajo ayudan a reducir la pobreza. Al analizar la manera en que los cambios en el mercado han contribuido a reducir los índices de pobreza, es importante tener en cuenta los hogares, no sólo en términos de su nivel de pobreza, que puede ser temporal, sino también de acuerdo a su nivel de competencia.⁷ En Uruguay las personas no calificadas son quienes presentan los mayores índices de pobreza, seguidos muy de cerca por los poco calificados. A pesar de la reducción de los índices de pobreza de los trabajadores no calificados y poco calificados en los últimos diez años, estos grupos aún representan la mayor proporción de personas pobres (véase la Figura 15). Es más, los poco calificados son el grupo más grande de los primeros dos quintiles, casi el 80% (véase la Figura 16). De este modo, para comprender la relación entre los cambios en el mercado de trabajo y tanto la reducción de la pobreza como la prosperidad compartida, debería analizarse el modo en que ha cambiado el empleo para los trabajadores no calificados y poco calificados en Uruguay.

Si bien no fue el más importante, el aumento de la participación de la fuerza laboral fue un motor fun-

6 El modelo de activos incluye también la exposición del hogar al riesgo y el acceso a transferencias como dos componentes adicionales que inciden en los ingresos del hogar.

7 Se considera *no calificados* a aquellos que no han completado sus estudios de enseñanza primaria (incluidos aquellos que no han recibido educación formal), los poco calificados son aquellos que sólo han completado el nivel de enseñanza primaria, y los *calificados* son quienes tienen estudios secundarios como mínimo.

Recuadro 2. El sistema de protección social en Uruguay

El sistema de protección social en Uruguay comprende sistemas de seguridad social tradicionales tales como pensiones a la vejez y seguros de desempleo contributivos, así como componentes no contributivos; el sistema se completa con los seguros de salud.

El Banco de Previsión Social (BPS) es la institución encargada de integrar, financiar y brindar las transferencias contributivas (seguridad social) y no contributivas (asistencia social). El grueso del gasto en protección social corresponde a pensiones a la vejez, supervivencia e invalidez (70% al 75%), seguido de las transferencias por seguro de desempleo, seguro de salud y licencia por maternidad (15% al 18%) y asignaciones familiares (5% al 7%).

Programas contributivos. Uruguay tiene un sistema mixto de pensiones compuesto por dos pilares principales: (i) un sistema obligatorio de retenciones con características de solidaridad intergeneracional, financiado a través de impuestos sobre la nómina y otros, así como contribuciones financieras de la Tesorería; y (ii) un elemento de capitalización individual según el cual se realigan aportes individuales obligatorios en una Administradora de Fondo de Ahorro Previsional (AFAP). La tasa de reposición para un trabajador que se retira a los 60 años de edad con 30 años de aportes al sistema de seguridad social es del 45%; esta tasa aumenta con la edad de retiro y con los años de aportes. La cobertura para los mayores de 64 años es cercana al 90%. Aquellos que no han aportado el mínimo de 30 años sólo pueden acceder a las pensiones contributivas a partir de los 70 años de edad.

El seguro de desempleo cubre a todos los trabajadores del sector formal, con beneficios durante seis meses a una tasa de reposición decreciente (66% al 40% del salario promedio percibido en los seis meses anteriores al desempleo). En reformas recientes se han creado beneficios adicionales para circunstancias especiales (crisis económicas, desempleados mayores de 50 años).

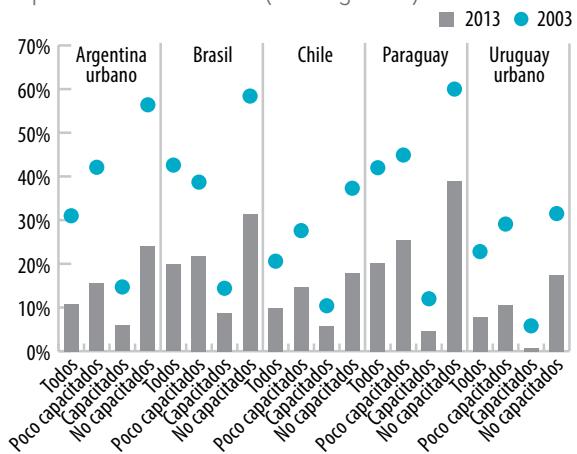
Programas no contributivos. Desde 1999, y más específicamente a través de reformas realizadas en 2007 y 2008, Uruguay implantó una política activa de asistencia social dirigida a la población que no tiene acceso al empleo formal y a los beneficios derivados de éste. Las pensiones a la vejez son transferencias que se pagan a las personas mayores de 70 años que se encuentran por debajo de la línea de pobreza o que tienen una discapacidad. En 2007 se creó un plan de asistencia al adulto mayor para personas de entre 65 y 70 años que no estaban inscritas en ningún programa de pensiones contributivas (hasta entonces esas personas no tenían acceso a pensiones no contributivas).

Los hogares vulnerables que tienen hijos menores de 18 años reciben asignaciones familiares, el principal programa de transferencias condicionales de Uruguay. Las transferencias se establecen de acuerdo al número de beneficiarios del hogar, el nivel de estudios que cursan los hijos y las condiciones de discapacidad. En la actualidad se entregan cerca de medio millón de asignaciones familiares, que cubren el 80% de los hogares con hijos de los tres deciles con ingresos más bajos.

Seguro de salud. En 2007, a través de la reforma del sistema de salud, se creó un sistema de seguros que combina criterios de elegibilidad contributivos y no contributivos. Se creó por ley el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que se financia a través de los aportes de los trabajadores del sector formal y la Tesorería general. Si un integrante del hogar realiza aportes a la seguridad social, todos los integrantes tienen derecho y pueden seleccionar ya sea un proveedor de servicios de salud del Estado o un proveedor privado sin fines de lucro, también llamado sociedad de ayuda mutua o mutualista. Aquellos hogares donde nadie aporta a la seguridad social sólo pueden utilizar los servicios de los proveedores del Estado. Si bien existen diferencias en cuanto a los tiempos de espera y a la calidad del servicio, tanto el sector privado como el público ofrecen seguros de salud integrales y acceso a todos los niveles de atención de la salud. Todos los asegurados tienen acceso al mismo paquete de beneficios. Desde la reforma, prácticamente todos los uruguayos tienen acceso a alguna forma de atención de la salud; el 60% están afiliados a mutualistas y el resto tienen acceso a los proveedores del Estado.

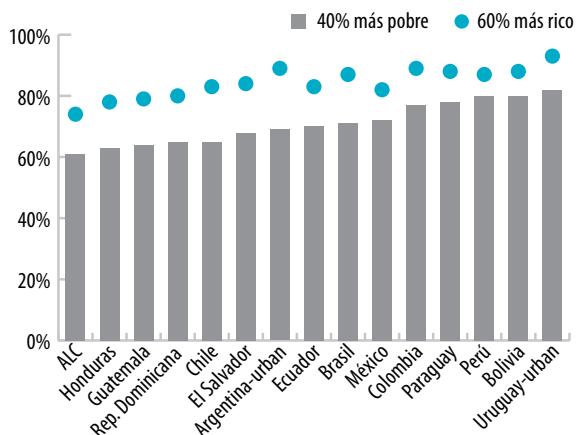
* Basado en Filgueira y Hernández, 2013 y Rofman, 2014.

Figura 15. Tasas de pobreza y nivel de competencias en países seleccionados (2003 y 2013)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial), adaptado de Poverty and Labor Brief, Working to End Poverty in LAC: The Role of the Labor Market.

Figura 17. Participación del 40% más pobre y el 60% más rico en la fuerza laboral, 2013

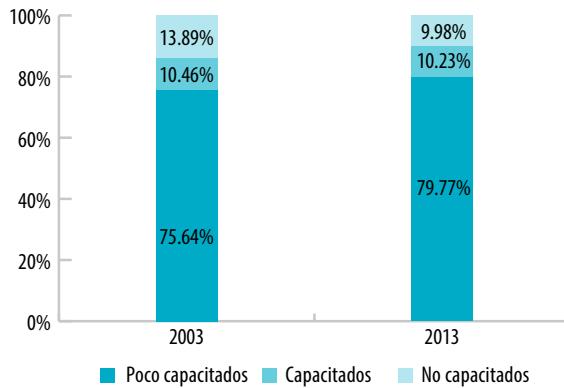


Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial), adaptado de Poverty and Labor Brief, Working to End Poverty in LAC: The Role of the Labor Market.

damental para la reducción de la pobreza en Uruguay. Uruguay tiene las tasas más altas de participación de la fuerza laboral de América Latina y el Caribe, pero la participación del 40% más pobre (81%) es menor que la del 60% más rico (92%) véase la Figura 17. Además, si bien la participación de la fuerza laboral aumentó para ambos grupos entre 2003 y 2013 (a diferencia de algunos países de América Latina y el Caribe como Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador), el crecimiento fue mayor para el 60% más rico que para el 40% más pobre (véase la Figura 18).

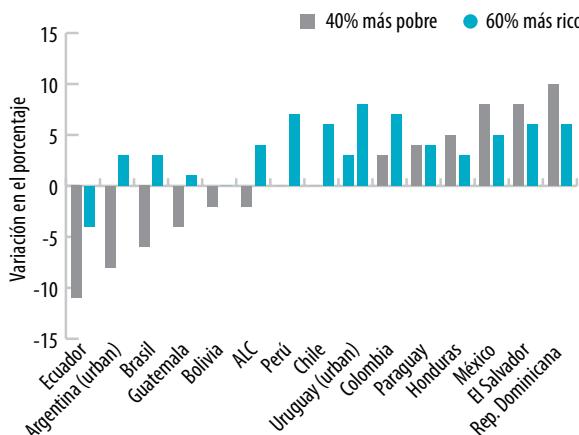
En los últimos diez años la participación de los más jóvenes en la fuerza laboral ha disminuido y ha aumentado la participación de los adultos mayores y las

Figura 16. Composición por competencias - ingreso principal en el 40% más pobre de los hogares (2003 y 2013)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial), adaptado de Poverty and Labor Brief, Working to End Poverty in LAC: The Role of the Labor Market.

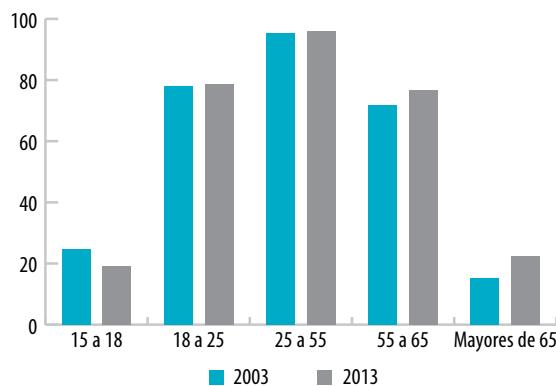
Figura 18. Cambios en las tasas de participación en la fuerza laboral para el 40% más pobre y el 60% más rico, 2003-2013



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial), adaptado de Poverty and Labor Brief, Working to End Poverty in LAC: The Role of the Labor Market.

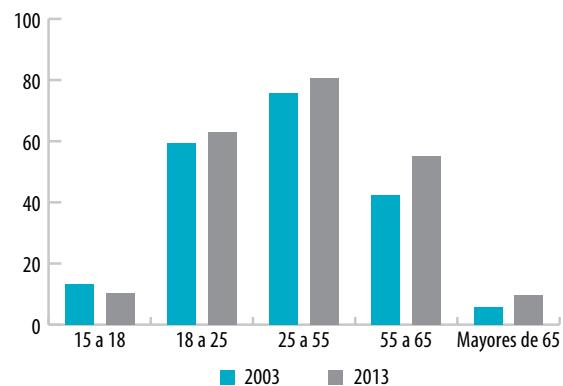
mujeres. Entre 2003 y 2013 las mayores reducciones de la participación en la fuerza laboral se dieron entre los jóvenes de ambos géneros (entre 15 y 18 años de edad). La participación anual promedio de este grupo etario disminuyó 2,4% para las mujeres y 2,6% para los hombres (véanse las Figuras 19 y 20). Si bien los jóvenes que no estudian ni trabajan (llamados "ninis") representan un grupo de dimensiones considerables, 15% de los varones y 17% de las mujeres, en 2013 aumentó el número de adolescentes mayores que permanecían en el sistema educativo, lo que significa un aporte positivo al capital humano de Uruguay. Por otra parte, el aumento promedio anual de la participación de las mujeres mayores de 18 años en la fuerza laboral de Uruguay aumentó 1 punto porcentual

Figura 19. Participación de los hombres en la fuerza laboral (2003 y 2013)



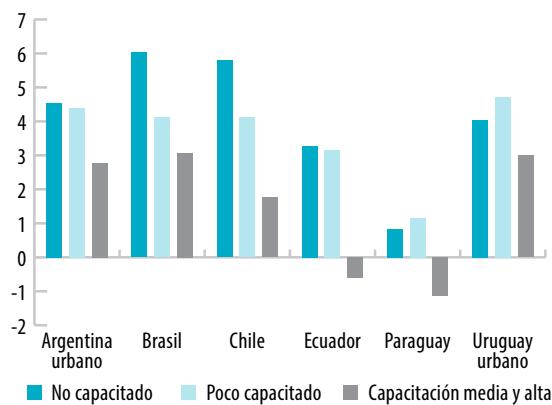
Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial), adaptado de Poverty and Labor Brief, Working to End Poverty in LAC: The Role of the Labor Market.

Figura 20. Participación de las mujeres en la fuerza laboral (2003 y 2013)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial), adaptado de Poverty and Labor Brief, Working to End Poverty in LAC: The Role of the Labor Market.

Figura 21. Crecimiento anualizado de los salarios por nivel de competencias en países seleccionados (2003 y 2013)

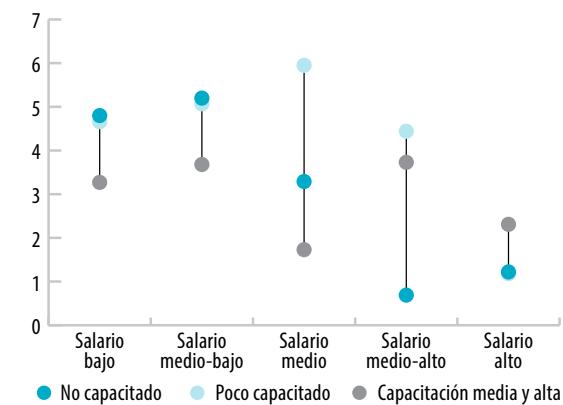


Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial), adaptado de Poverty and Labor Brief, Working to End Poverty in LAC: The Role of the Labor Market. Nota: El sector de los salarios bajos comprende las actividades donde los empleadores son hogares privados, agricultura, caza y forestación, comercio minorista y mayorista; los sectores con salarios medios-bajos incluyen la construcción, producción industrial, hotelería y restaurantes; los sectores de salarios medios comprenden la minería y canteras, otras actividades comunitarias, sociales y de servicios personales, y bienes raíces, alquileres y actividades comerciales; los sectores con salarios medios-altos comprenden el trabajo social y en salud, la administración pública y defensa, transporte, almacenaje y comunicaciones; y los sectores de salarios altos comprenden la educación, electricidad, abastecimiento de agua y gas e intermediación financiera.

en relación al período 2003-2013. Por su parte, la participación de los hombres en la fuerza laboral se mantuvo al mismo nivel en el período de diez años, con la excepción de un mínimo aumento de la participación de la población mayor de 55 años.

Los pocos cambios que ha habido en la oferta de mano de obra y en la acumulación de capital humano no justifican el gran progreso registrado en Uruguay en materia del alivio de la pobreza en los últimos años; el principal motivo ha sido el aumento de la rentabilidad del trabajo. La acumulación de capital humano se ha enlentecido y la calidad de la educación, así como el rendimiento escolar en comparación con sus pares de la

Figura 22. Crecimiento anualizado de los salarios por sector y nivel de competencias (2003 y 2013)



región, ha disminuido (esto se trata en mayor profundidad en el Capítulo III). Por lo tanto, la acumulación de capital humano no ha sido el principal factor que impulsó el alivio de la pobreza. Tal como se explica en mayor profundidad en las secciones siguientes, los cambios en la clase de empleo —tanto de sector como de tipo de empleo— así como los aumentos salariales debidos a condiciones externas y políticas tales como los salarios mínimos y las negociaciones salariales por parte de los sindicatos de trabajadores, han tenido un papel más importante. Entre 2003 y 2013, más especialmente, el crecimiento de los salarios de los trabajadores no calificados y poco calificados fue considerable y más rápido que para los más calificados (véase la Figura 21). La tasa de crecimiento anual de

Figura 23. Cambios en los salarios por hora (2007-2013)

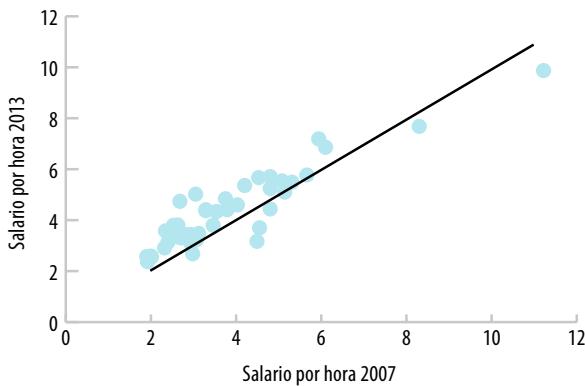
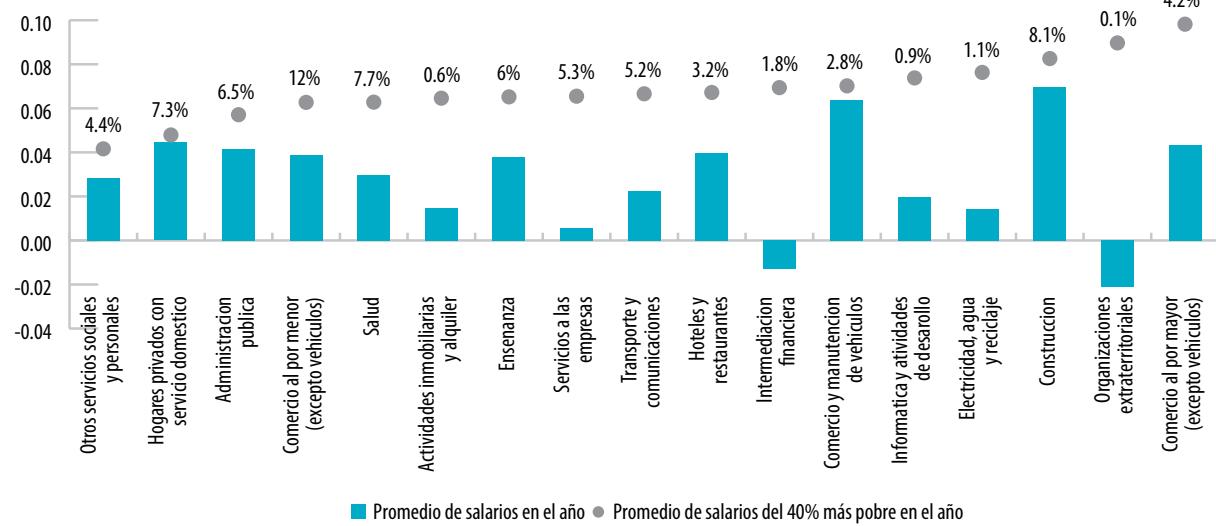


Figura 24. Cambios en los salarios por hora (2007-2013) para el 40% más pobre



Nota: Las burbujas representan industrias del sector no comercial y la "X" representa las industrias del sector comercial. Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH.

Figura 25. Cambios salariales promedio en sectores no comerciales, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH.

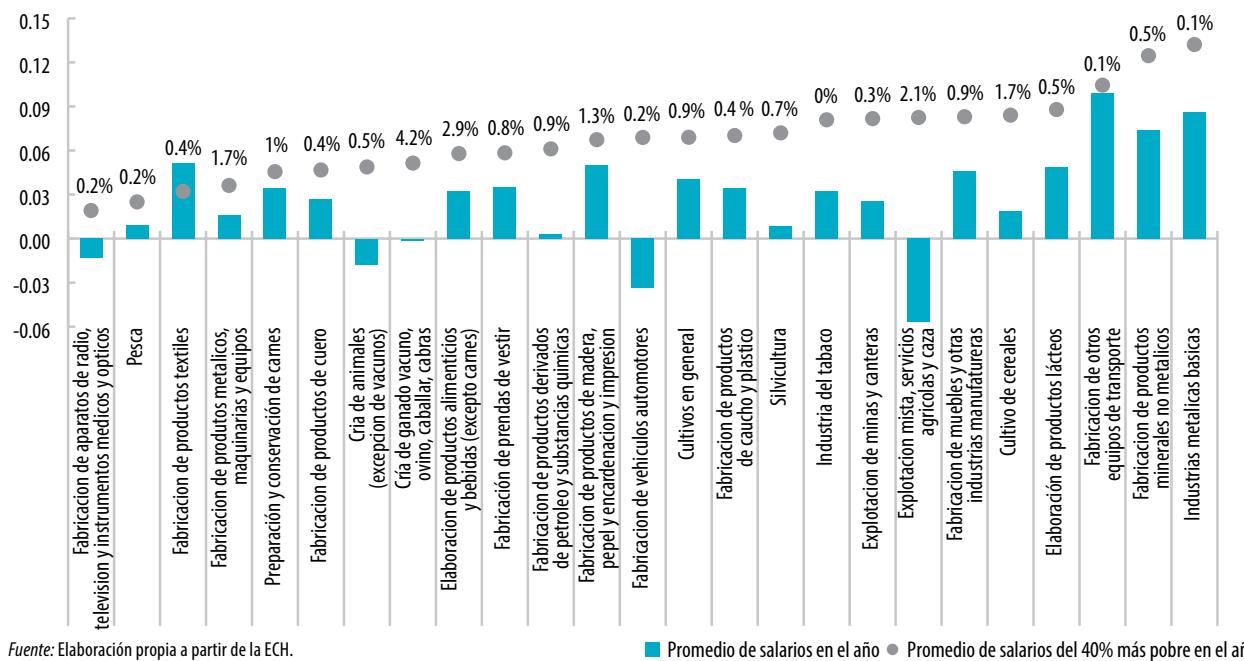
los salarios poco calificados fue cercana al 5%, más del 4% para los no calificados y 3% para los trabajadores calificados. Del mismo modo, el mayor crecimiento de los salarios poco calificados se registró en el sector de los salarios medios⁸ (véase la Figura 22). Una explicación posible para

8 El sector de los salarios bajos comprende las actividades donde los empleadores son hogares privados, agricultura, caza y forestación, comercio minorista y mayorista; los sectores con salarios medios-bajos incluyen la construcción, producción industrial, hotelería y restaurantes; los sectores de salarios medios comprenden la minería y canteras, otras actividades comunitarias, sociales y de servicios personales, y bienes raíces, alquileres y actividades comerciales; los sectores con salarios medios-altos comprenden el trabajo social y en salud, la administración pública y defensa, transporte, almacenaje y comunicaciones; y los sectores de salarios altos comprenden a la educación, electricidad, abastecimiento de agua y gas e intermediación financiera.

este crecimiento sostenido del ingreso por trabajo, que se apoya en los hechos observados, es que los trabajadores están pasando a empleos de mayor productividad dentro de cada nivel de calificación. También podría ser que los salarios estuvieran aumentando dentro de sectores económicos precisamente definidos como una función del aumento general de la productividad de los trabajadores (que quizás esté vinculada a la mejora de la infraestructura o de la tecnología) o de una mayor demanda de mano de obra como resultado de impactos positivos.

A pesar de la gran variación en las tasas de crecimiento de un sector a otro en los últimos 10 años, el aumento de los salarios en todos los sectores ha sido

Figura 26. Cambios salariales promedio en sectores comerciales, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH.

■ Promedio de salarios en el año ● Promedio de salarios del 40% más pobre en el año

bastante homogéneo.⁹ Entre 2007 y 2013 los salarios reales aumentaron en la mayoría de los sectores (véanse las Figuras 23 y 24), no sólo en los sectores específicos que se beneficiaron del rápido crecimiento (como el de los cereales, carne, industria automotriz), sino también en el área de los servicios (construcción, comercio, educación). Los aumentos salariales fueron mayores para aquellos que se ubican en el 40% más pobre de la distribución del ingreso en la mayoría de los sectores de la economía (véanse las Figuras 25 y 26). Esto no sólo contribuyó a la reducción de la pobreza sino también a la compresión salarial y a la disminución de la desigualdad en dicho período (véase la Figura 28). Desde 2007 los Consejos de Salarios, integrados por los sindicatos de trabajadores, representantes de los empleadores y el gobierno central, han tenido un papel más destacado en el proceso de negociación salarial. Las negociaciones de los Consejos de Salarios han conducido a mayores aumentos salariales para los trabajadores que se encuentran en el último escalón de la distribución del ingreso.

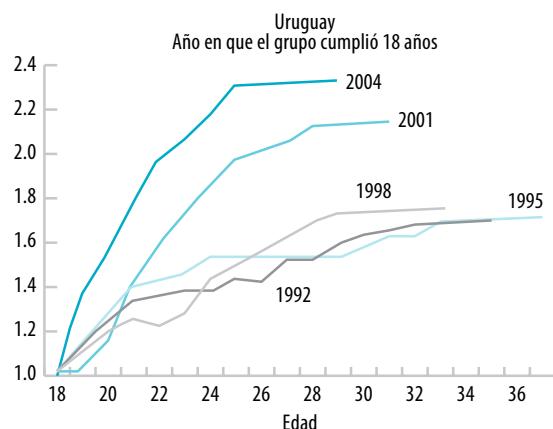
Cabe destacar que en los últimos años cada vez más personas de 18 años de edad se suman al mercado de trabajo en Uruguay, a mucha mayor velocidad que en el resto de la región (véase la Figura 27). Esto podría estar relacionado con la percepción entre los jóvenes y las personas relativamente poco capacitadas, de que quedarse en el sistema educativo trae aparejado un creciente costo de oportunidad, impulsado por la combinación de un entorno macroeconómico positivo y percepciones sobre la baja calidad de la educación. Más adelante se trata este tema en mayor profundidad.

Desigualdad

Uruguay es uno de los países más equitativos de América Latina y el Caribe. Las mejoras en el sector más pobre de la distribución del ingreso se vieron reflejadas en una menor desigualdad de ingresos a partir de 2007, que se aceleró a partir de 2010. El coeficiente de Gini para Uruguay se mantiene como uno de los más bajos de la región; bajó de 0,45 en 2007 a 0,38 en 2012 (véase la Figura 29). Esta reducción de la desigualdad tuvo lugar tanto a nivel de la población rural como urbana y actualmente se encuentra por debajo de los niveles anteriores a la crisis. A pesar de la posición sólida que ocupa a nivel regional y del extraordinario progreso que ha llevado la desigualdad a niveles históricamente bajos, Uruguay es un país relati-

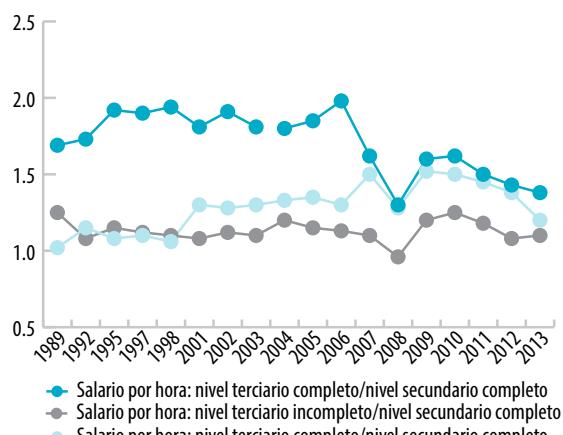
9 Esto indica que los aumentos salariales generalmente no han acompañado el crecimiento productivo de los sectores. En algunos sectores, dada la gran reducción salarial producto de la crisis, los aumentos salariales han significado simplemente una recuperación con respecto a la productividad. La falta de datos sobre la productividad de cada sector hace difícil la tarea de asegurar con claridad la relación entre salarios y productividad en Uruguay. En el Capítulo III, Sección B se presenta un análisis más detallado.

Figura 27. Se han integrado grandes cantidades de trabajadores más jóvenes a la fuerza laboral.



Fuente: Cálculos propios a partir de las ECH y SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial). Nota: Las Gráficas muestran el índice de inserción en el mercado de trabajo para trabajadores de diferentes grupos etarios con respecto al número de trabajadores empleados cuando ese grupo tenía 18 años. Por ejemplo, para aquellos que tenían 18 años en 2001, la cantidad de personas empleadas al alcanzar los 26 años de edad prácticamente se duplicó. El eje de las ordenadas indica la relación del número de personas empleadas del grupo etario del eje de las abscisas con respecto al total de personas del grupo etario del eje de las abscisas que tenía trabajo a los 18 años.

Figura 28. En los últimos años se ha observado una compresión salarial



Fuente: ECH a partir de la Nota de Política sobre Educación.

vamente desigual según los parámetros de OCDE (véase la Figura 30, panel b).

La reducción de la desigualdad se relaciona con la disminución de las cuotas en la educación, junto con políticas fiscales progresivas y aumentos salariales que han sido promedialmente más altos para aquellos trabajadores que pertenecen al 40% más pobre.

Ha habido un descenso pronunciado en el retorno de las inversiones en educación desde mediados de la década de 2000. En 2013 la diferencia en los salarios por hora de los trabajadores con educación secundaria completa e incompleta había disminuido al 30%. El diferencial salarial entre un trabajador con estudios terciarios completos y uno que ha terminado sus estudios secundarios se ha

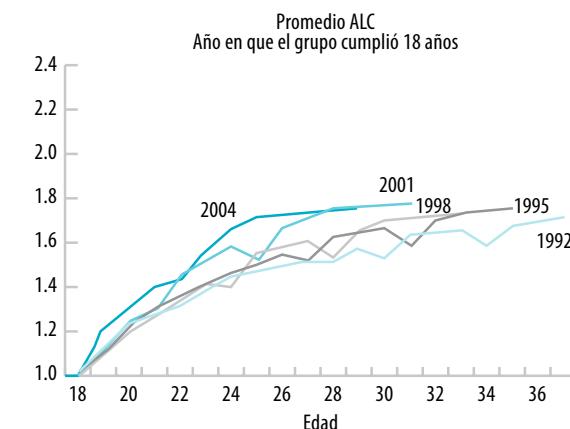
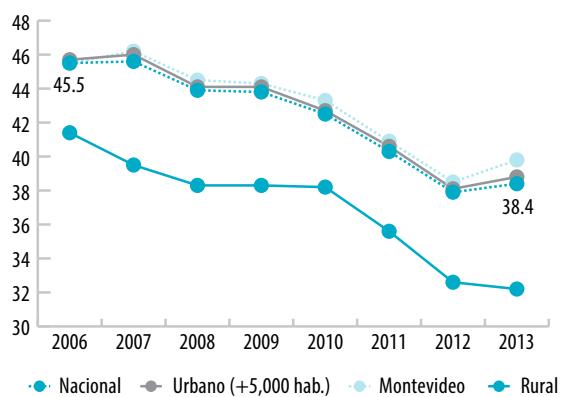


Figura 29. Coeficiente de Gini, Uruguay, 2003-12

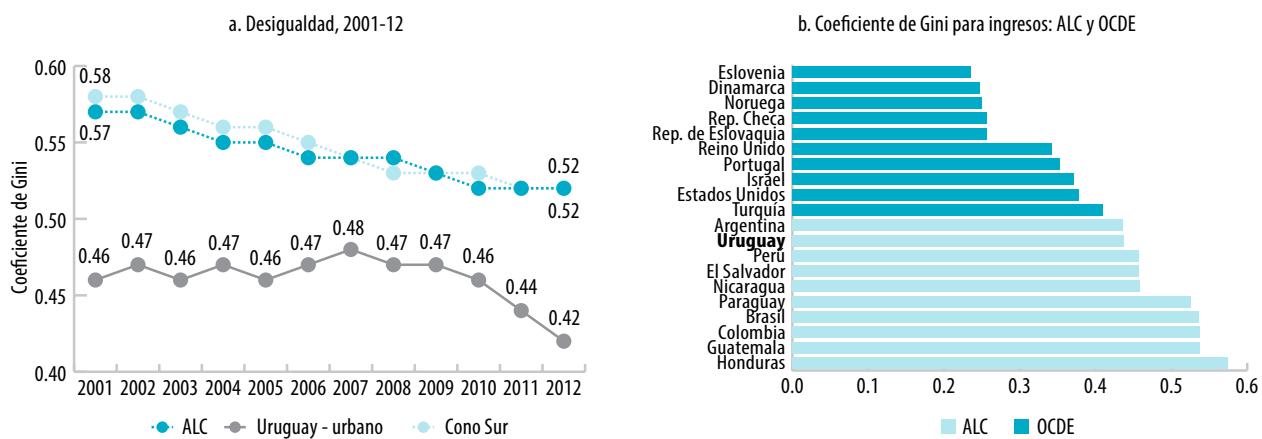


Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de datos oficiales sobre ingresos de ECH. El total sumado difiere del indicado por SEDLAC que está estandarizado para realizar comparaciones entre países en ALC.

reducido aún más marcadamente, ubicándose cerca del 15% en 2013.¹⁰ La política fiscal también ha sido instrumental. Según un estudio realizado con la metodología de Commitment to Equity, la desigualdad de ingresos en el mercado uruguayo corresponde a un coeficiente de Gini de 0,527, más alto que el coeficiente de Gini para los ingresos netos del mercado, lo que indica que los impuestos directos tienen un efecto nivelador. Cabe destacar que los impuestos directos a la rentas personales se introdujeron como parte de la reforma fiscal de 2007 (por el contrario, si se compara el ingreso después de impuestos y el in-

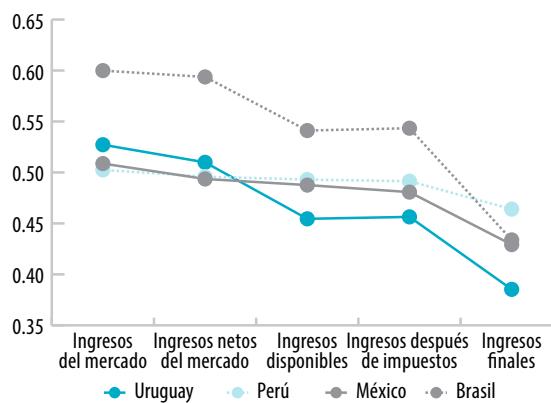
¹⁰ No obstante su incidencia positiva sobre la igualdad salarial, la caída de las cuotas de finalización de los estudios puede tener un efecto adverso sobre el estímulo para cursar niveles más altos de escolarización.

Figura 30. Coeficiente de Gini (Uruguay, ALC y OCDE)



Fuente: A partir de datos de SEDLAC (Banco Mundial y CEDLAS) para Uruguay y la región y Estadísticas de OCDE para países de OCDE. El índice de Gini para Uruguay-Urbano se calculó a partir de datos de SEDLAC y se estandarizó y comparó con otros países de la región.

Figura 31. Política fiscal: Coeficientes de Gini



Fuente: Tabulaciones de LAC Equity Lab a partir del proyecto Commitment to Equity. Nota: Liderado por Nora Lustig, Commitment to Equity es un proyecto del Tulane-Centro de Investigación y Política Interamericana de la Universidad de Tulane y de Diálogo Interamericano. (<http://www.commitmenttoequity.org/>) © El Compendio de Indicadores de Commitment to Equity que se presenta aquí es propiedad del Tulane Educational Fund y de Inter-American Dialogue.

greso disponible se observa que los impuestos indirectos tienen un efecto regresivo en Uruguay). Las transferencias en especie en educación y salud tienen el mayor efecto en términos de la reducción de la desigualdad, según surge del cálculo del índice de Gini con el ingreso final, que se reduce 20%, de 0,456 a 0,385 (véase la Figura 31). La política fiscal de Uruguay tiene una incidencia importante sobre la desigualdad si se la compara con otros países de la región como México y Perú.

Igualdad de oportunidades

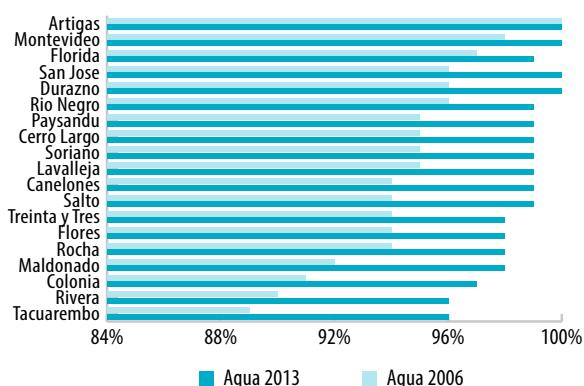
Uruguay ha logrado importantes avances en varias áreas en términos de igualdad de oportunidades. Este es el caso tanto en términos absolutos como en comparación con otros países de la región. El principio de igualdad de oportunidades se basa en la idea de que el acceso a

bienes y servicios básicos no debería depender de las circunstancias iniciales. Uruguay ha alcanzado altos niveles de acceso a servicios básicos como electricidad, agua potable, saneamiento y educación básica. Más aún, el acceso a servicios básicos, que ya era alto, ha aumentado aún más en los últimos años. El acceso al agua (véase la Figura 32) y a la electricidad (véase la Figura 33) son uniformemente altos y las variaciones regionales dentro del país se han reducido de manera considerable en los últimos diez años, si bien el acceso al saneamiento aún supone un desafío, con grandes variaciones entre las diferentes regiones y departamentos. Del mismo modo, Uruguay ha logrado mejores resultados que Brasil en términos de saneamiento y agua (con una cobertura del 99% contra 92%, y 97% contra 921,73%), Perú (con 73% y 71%) y Paraguay (con 70% y 55%).

No obstante, queda aún un desafío importante en lo que respecta a la igualdad de oportunidades con respecto a la educación. Si bien las tasas de deserción se redujeron entre 2006 y 2013, aún persisten grandes desigualdades en el nivel de instrucción y en la calidad de las escuelas (véase la Figura 34). El desempeño escolar sigue estando íntimamente ligado a los ingresos y a los antecedentes socioeconómicos. Al igual que en otros países de América Latina, el impacto de los ingresos y de los antecedentes socioeconómicos en el desempeño tiende a ser muy alto. Uruguay es uno de los países que obtuvo los peores resultados respecto del impacto de los antecedentes socioeconómicos sobre el desempeño en las pruebas PISA¹¹; ocupó el quinto peor lugar del mundo

11. El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) es un estudio del rendimiento escolar de alumnos de 15 años de edad en matemática, ciencias y lectura, que realiza la Organiza-

Figura 32. Acceso a agua potable por departamento, 2006-2013



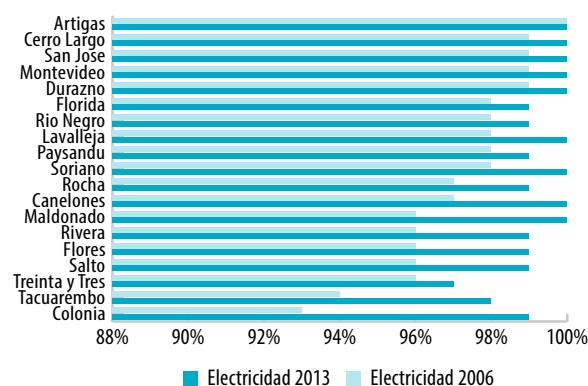
Fuente: ECH.

y el tercer peor lugar de América Latina (OECD/ECLAC, 2013). En 2010, sólo el 25% de las personas de entre 15 y 17 años pertenecientes al quintil de ingresos más bajos había completado los estudios secundarios, comparado con el 85% de los del quintil más rico. Apenas un 7% de los jóvenes de entre 18 y 20 años del quintil de ingresos más bajos había completado sus estudios de enseñanza secundaria. La falta de oportunidades en el sistema educativo puede contribuir al aumento de la exclusión social y la marginalización, así como a la falta de oportunidades de empleo, particularmente en lo que hace a empleos del sector formal con mejores salarios.

El acceso a la educación de buena calidad también es desigual; depende del ingreso y de la posibilidad de pagar una educación privada. Existe una disparidad sustancial entre los puntajes obtenidos por los alumnos uruguayos de escuelas públicas y aquellos que estudian en escuelas privadas. En matemática, por ejemplo, el 79 % de los alumnos de las escuelas privadas logró una calificación de nivel 2 o superior, el doble de la tasa de aprobación de los niños que asisten a escuelas públicas, de los cuales sólo el 35 % obtuvo un puntaje de 2 o superior. Se observaron diferencias similares en el nivel de conocimientos de ciencias y lectura. Dado que la asistencia a una escuela privada está estrechamente relacionada con los ingresos y el nivel de instrucción de los padres, estas diferencias en los puntajes de las evaluaciones indican claramente que la calidad de la enseñanza en Uruguay no es igual para los distintos grupos socioeconómicos. Esto tiene una incidencia importante en la movilidad, la des-

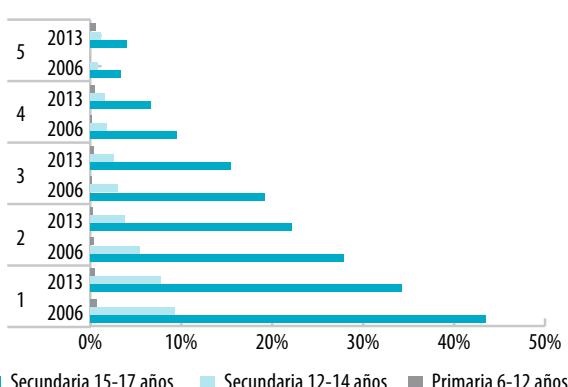
ción de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a escala mundial, en países miembros y no miembros. Se aplicó por primera vez en 2000 y desde entonces se repite cada tres años.

Figura 33. Acceso a electricidad por departamento, 2006-2013



Fuente: ECH.

Figura 34. Tasas de deserción por edad y quintil de ingresos, 2006-2013



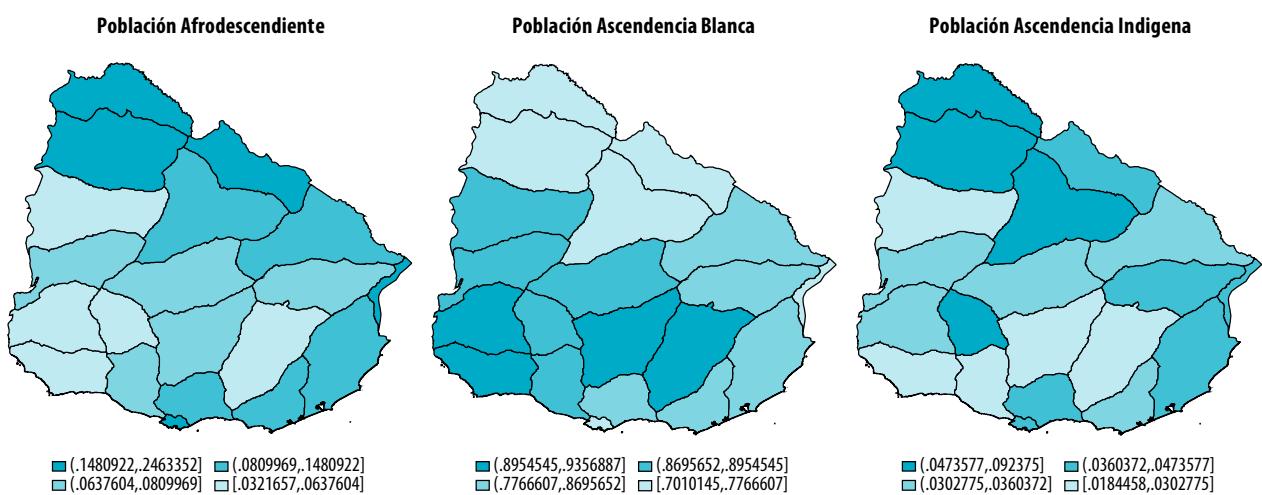
Fuente: Banco Mundial, a partir de ECH.

igualdad y, probablemente, en las posibilidades de crecimiento económico.

Las encuestas de opinión reflejan una creciente preocupación por la criminalidad y la violencia en Uruguay en los últimos años, especialmente entre los habitantes de centros urbanos, que asocian el declive percibido de la seguridad personal con el alto nivel de desempleo juvenil, deserción escolar y con la falta de oportunidades para un importante segmento de la población joven.¹² Se necesitaría seguir investigando para comprender las relaciones, de haberlas, entre los bajos resultados educativos, la falta de oportunidades y la criminalidad. Sin embargo, algunos datos muestran esa correlación, incluida la tasa particularmente alta de en-

12 Uruguay sigue siendo uno de los países más seguros de la región; el número de denuncias por delitos ha disminuido desde 2005.

Mapa 1. Población total por departamento



Fuente: Elaboración propia sobre Censo 2011 (INE Uruguay).

carcelamiento de menores (1 de cada 1963 adolescentes está en la cárcel), donde la gran mayoría de los adolescentes (93,6%) arrestados no había completado el nivel de enseñanza secundaria superior, y dos tercios de los que se encontraban en el sistema carcelario no estudiaban ni trabajaban al momento de ser arrestados (Fundación Justicia y Derecho y UNICEF, 2010).

Al igual que los jóvenes, la población que se define como vulnerable necesita especial atención, tanto debido al tamaño del grupo como a su susceptibilidad a las crisis. Las simulaciones indican que en caso de sobrevivir una crisis profunda (de dimensiones similares a la de 2001-2002) el ingreso per cápita del grupo vulnerable bajaría un 30% en promedio, lo que sumaría a un gran número de personas nuevamente en la pobreza (Barriga et al., 2014). Si bien el efecto general de una crisis de esa naturaleza sería pequeño, en los jóvenes, los hogares encabezados por una mujer, las familias numerosas y las personas que no han completado sus estudios de nivel secundario sería desproporcionado. Aún si no hubiese crisis económica, es importante diseñar políticas tendientes a proteger los avances en materia de reducción de la pobreza y prosperidad compartida, especialmente para los más vulnerables. (World Bank, 2014b)

Los afrodescendientes sufren niveles más elevados de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y exclusión. Desde el punto de vista geográfico, la mayor proporción de afrodescendientes en la población se encuentra en los departamentos norteños de Artigas y Rivera, en la frontera con Brasil, ambos con 17% (véase el Mapa 1). La población indígena de Uruguay está más representa-

da en los departamentos de Tacuarembó y Salto, donde alcanzan el 8% y el 6% de la población, respectivamente. Las tasas de pobreza por ingresos de ambos grupos superan al promedio nacional. La tasa de pobreza por ingresos basada en la línea de pobreza de \$4 al día es de 19,3% para los afrodescendientes, comparada con el 8,3% para la población en su conjunto. Cerca de la mitad de los afrodescendientes viven en hogares que pertenecen al quintil más pobre de la distribución del ingreso que, entre otros atributos, se caracteriza por tener un bajo nivel de instrucción. Del mismo modo, cerca de un tercio de la población indígena pertenece al quintil más pobre en cuanto a ingresos y la pobreza entre los uruguayos de origen indígena que viven en ciudades supera 1,7 veces al promedio nacional, mientras que la pobreza extrema es 1,4 veces el promedio.

Si bien el nivel de instrucción, las características de los empleos como ser ocupación e industria y la ubicación geográfica ayudan a explicar las diferencias salariales entre los trabajadores afrodescendientes y aquellos que no lo son, aún persisten diferencias importantes en el ingreso del trabajo.¹³ Los índices de pobreza más elevados entre la población afrodescendiente se explican principalmente a través de los empleos de baja remuneración, efecto de los bajos niveles educativos. La población no afrodescendiente tiene, en promedio, 9,6 años de educación, mientras que los afrodescendientes tienen ocho años de educación y un menor retorno de la inversión en educación (si bien este dato podría ser

¹³ La situación de la población indígena de Uruguay no se ha estudiado en la misma medida y es un área que necesita ser estudiada en mayor profundidad.

tendencioso teniendo en cuenta que hay una mayor proporción de no afrodescendientes que asisten a escuelas privadas). Las diferencias salariales entre los dos grupos se reducen de manera significativa cuando se controlan las características de los empleos, lo que da a entender que podría haber selección ocupacional o segregación. Del mismo modo, las diferencias salariales son mayores entre los hombres que entre las mujeres y, en particular, las diferencias salariales son mayores para los hombres que se encuentran en los deciles más pobres de la distribución del ingreso.¹⁴ Las condiciones de vivienda de los afrodescendientes son peores que las de los no afrodescendientes. Si bien la proporción de la población que vive en asentamientos en Uruguay es menor que la de sus vecinos, Argentina y Brasil, la población afrodescendiente que vive en asentamientos alcanza el 12,7%, el triple de la población de ascendencia blanca (4,2%), lo que indica segregación residencial relacionada con la pobreza y la indigencia. Asimismo, los porcentajes de jóvenes afrodescendientes que no estudian ni trabajan superan a los de otros jóvenes: 18,3% contra 13,5% de los jóvenes de entre 14 y 24 años en los dos grupos no estudian, no trabajan ni buscan empleo. En general, sin embargo, el análisis cuantitativo de las condiciones económicas y sociales que enfrentan las minorías étnicas en Uruguay es relativamente escaso, lo que hace difícil hallar explicaciones concretas para las causas de esta exclusión.

En conclusión, si bien en los últimos años Uruguay ha hecho grandes avances tendientes a reducir la pobreza y a aumentar la prosperidad compartida, aún enfrenta desafíos relacionados con la vulnerabilidad, la pobreza juvenil y la desigualdad en el acceso a una educación de calidad. Hoy en día la clase media se ha transformado en el mayor estrato social de Uruguay, alcanzando casi el 60% de la población. Este importante logro fue principalmente una consecuencia del crecimiento económico impulsado por el aumento del ingreso del trabajo en los últimos diez años (que favoreció al 40% más pobre), complementado por reformas fiscales efectivas y asistencia social exitosa dirigida a los grupos específicos que la necesitaban. No obstante, la población vulnerable —un grupo que se encuentra en riesgo de volver a caer en la pobreza en caso de crisis— es el segundo grupo en tamaño. Además, la pobreza es más prevalente entre los niños y jóvenes, una situación que se agravó en los últimos años como resultado de una combinación de deser-

ción de los niveles secundario y terciario con el aumento del desempleo juvenil en áreas urbanas, que está distribuido de manera heterogénea en las diferentes regiones. Más importante aún, si bien los activos han mejorado en los últimos años, no está claro si los avances están bien arraigados entre los más pobres y los jóvenes vulnerables, dado que la calidad de la educación y la participación de estos grupos en la fuerza laboral parecen ir en descenso. Esto plantea importantes preocupaciones acerca del posible surgimiento de nuevas formas de exclusión social que hacen más difícil reducir esos focos arraigados de pobreza crónica (principalmente en zonas urbanas), que pueden hasta auto perpetuarse, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la reducción de la pobreza y de la prosperidad compartida.

La Naturaleza del crecimiento de Uruguay

Motores del crecimiento reciente

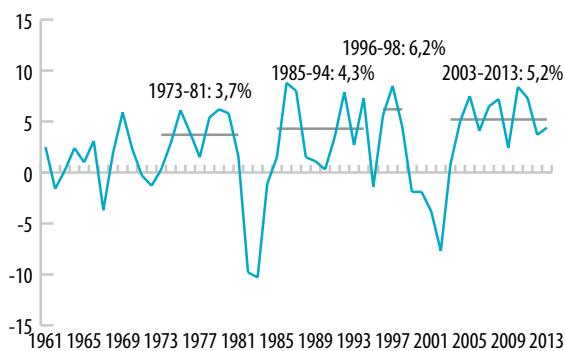
Desde 2004 la tasa de crecimiento del PIB en Uruguay ha sido más alta y se ha mantenido a lo largo de más años que en ningún otro momento de la historia reciente del país, impulsada por un marcado aumento de la productividad y por un alto nivel de inversión. Luego de cuatro años de contracción entre 1999 y 2002, habiendo alcanzado el punto más bajo en -7,7% en 2002 con la crisis en Argentina, el crecimiento económico se ha ubicado en el entorno del 5,2% entre 2003 y 2013, bien por encima de la tasa potencial de crecimiento del país, que se estimaba cercana al 4% (véase la Figura 35). Ya en 2004 la economía estaba creciendo a gran velocidad y la inflación y el desempleo estaban disminuyendo (véase el Anexo II). Para fines de 2006 Uruguay se había recuperado de la crisis de 2002. A esto le siguió una fuerte expansión sostenida durante el período comprendido entre 2006 y 2014, aunque el crecimiento se ha enlentecido en los últimos años.

El rápido crecimiento económico ha traído aparejada una importante generación de empleo a todos los niveles de competencias, asegurando de este modo una parte importante de los logros en relación con el doble objetivo. El desempleo bajó hasta alcanzar niveles históricamente bajos (6,5% para 2014), en un contexto de marcados aumentos en la participación en la fuerza laboral¹⁵ (véase la Figura 36). El aumento de los ingresos reales,

14 De los análisis internos se desprende que el coeficiente para las minorías étnicas es menor entre las trabajadoras mujeres cuando las ecuaciones salariales se calculan separadas por género.

15 La tasa de participación de la fuerza laboral en el período 2007-2013 fue de 7,5 puntos porcentuales por encima del promedio histórico.

Figura 35. Crecimiento del PIB en Uruguay, 1961-2013



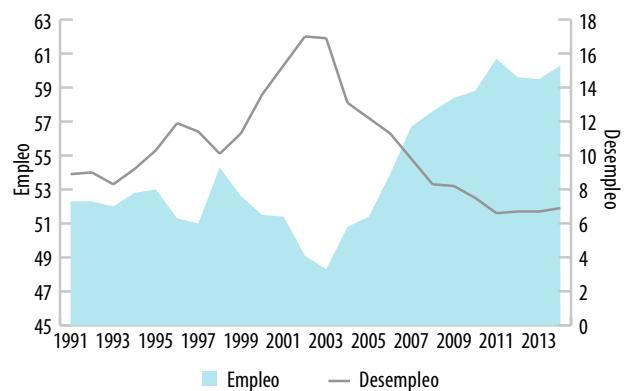
Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, cálculos del equipo.

especialmente los provenientes del trabajo, alimentaron aún más el crecimiento y estimularon el consumo privado. Los aumentos del ingreso por trabajo fueron en parte el resultado de las negociaciones salariales de base amplia que garantizaron considerables aumentos del salario real. Esta notable mejoría en los resultados económicos se ha apoyado en políticas macroeconómicas prudentes y condiciones externas favorables que se caracterizan por una fuerte demanda externa, altos precios de los productos básicos y una alta liquidez a nivel mundial.

La sólida gestión macroeconómica ha sido fundamental para estimular y mantener el crecimiento. Uruguay ha aplicado prudentes políticas fiscales, de tasa de cambio y hábiles políticas de gestión de deuda que han fortalecido su resiliencia ante shocks externos. El endeudamiento se redujo sustancialmente como resultado de las políticas fiscales prudentes y del fuerte crecimiento. La deuda bruta del sector público se redujo al 58,4% del PIB en 2014, comparada con el 75% en 2006, y la deuda neta bajó al 21%. El país acumuló asimismo un volumen considerable de reservas internacionales y su gestión de deuda proactiva ha permitido mejorar marcadamente el perfil de deuda del país, reduciendo los riesgos de refinanciación, de tasa de cambio y de tasa de interés. El país también obtuvo financiamiento contingente para instalar colchones de liquidez adicionales que permitan hacer frente a posibles situaciones adversas asociadas a condiciones económicas y financieras mundiales que aún son inciertas.

El principal motor del crecimiento en Uruguay ha sido la considerable aceleración del crecimiento de la productividad total de los factores, que explica casi la

Figura 36. Empleo y desempleo



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

mitad del crecimiento desde 2007.¹⁶ En los últimos cinco años Uruguay ha estado rezagado en relación a los países comparables en términos de crecimiento (véase el Cuadro 2). Este rendimiento insuficiente se explica en gran medida por el bajo aumento de la productividad total de los factores, junto con una baja acumulación de factores, especialmente el capital humano. Luego de la crisis, sin embargo, los patrones cambiaron y la productividad aumentó considerablemente. Si bien este patrón se ha dado también en otros países de América Latina, la aceleración del crecimiento de la productividad total de los factores en Uruguay se destaca en la región, junto con el de Panamá.

La acumulación de capital, tanto físico como humano, ha sido otra fuerza propulsora del crecimiento en el país. El rápido crecimiento económico siguiente a la crisis (2003-2007) se logró a través de aumentos en la participación en la fuerza laboral. A medida que más personas se sumaron a la fuerza laboral y se aceleró la generación de empleos (véase la Figura 36), la contribución de la mano de obra al crecimiento del PIB promedió el 80%, pero se estabilizó luego de 2007 y hoy en día es baja en relación a sus pares. Desde 2007, el aumento de las reservas de capital físicas ha sido un fuerte motor del crecimiento, con tasas de inversión que pasaron de niveles históricos del 15% del PIB a 20%, alcanzando un nivel máximo de 24% en 2014.

¹⁶ Las mediciones de la productividad total de los factores se deben interpretar con cautela ya que se calculan como un valor residual y tienden a estar estrechamente vinculadas al ciclo económico. Además comprenden una serie de supuestos que pueden ser problemáticos. Por ejemplo, el supuesto de una porción constante del capital puede no ser adecuada en todos los contextos; asimismo no cuenta con un papel específico para los shocks de términos de intercambio, que pueden ser fundamentales en una economía abierta.

Cuadro 2. Contabilidad del crecimiento: Tasas de crecimiento del capital, mano de obra y productividad total de los factores, %

| | 1961-2013 | | | | | 2007-2013 | | | | |
|----------------------|------------|---------------------------------|---------------------|--------------|-------------------------------------|------------|---------------------------------|---------------------|--------------|-------------------------------------|
| | PIB Real | Capital humano por mano de obra | Reservas de capital | Mano de obra | Productividad total de los factores | PIB Real | Capital humano por mano de obra | Reservas de capital | Mano de obra | Productividad total de los factores |
| Uruguay | 2,2 | 1,0 | 1,7 | 1,6 | -0,1 | 5,5 | 0,9 | 4,3 | 1,5 | 2,5 |
| Argentina | 2,7 | 2,2 | 3,2 | 1,3 | 0,3 | 4,1 | 1,2 | 4,5 | 0,9 | 1,9 |
| Brasil | 4,2 | 3,2 | 4,9 | 1,9 | 0,5 | 3,1 | 2,3 | 3,9 | 0,9 | 0,3 |
| Chile | 4,3 | 2,6 | 4,9 | 1,6 | 1,0 | 3,9 | 1,2 | 7,7 | 0,9 | 0,8 |
| Costa Rica | 4,8 | 3,3 | 6,0 | 2,5 | 0,7 | 3,3 | 1,1 | 5,7 | 1,5 | 0,8 |
| México | 4,0 | 3,6 | 5,3 | 2,2 | -0,1 | 1,8 | 2,0 | 3,6 | 1,3 | -0,7 |
| Panamá | 5,1 | 3,4 | 5,5 | 2,3 | 1,0 | 8,0 | 1,9 | 8,4 | 1,7 | 4,1 |
| Estonia | 3,2 | 1,3 | 4,3 | 0,1 | 1,0 | -0,5 | 0,6 | 2,4 | -0,2 | -1,6 |
| Hong Kong RAE, China | 6,3 | 3,0 | 7,1 | 1,6 | 2,0 | 2,6 | 1,1 | 3,6 | 0,6 | 0,7 |
| Corea | 7,4 | 3,1 | 9,5 | 1,3 | 2,4 | 3,2 | 1,9 | 3,9 | 0,6 | 0,6 |
| Singapur | 7,6 | 4,1 | 8,6 | 2,2 | 2,1 | 4,7 | 5,1 | 5,9 | 2,8 | -0,6 |

Fuente: Banco Mundial, Resumen de la Nota de Política, 2015.

La inversión, que corresponde principalmente al sector privado, aumentó considerablemente en este período. Si bien la baja tasa de inversión ha sido el talón de Aquiles de la economía uruguaya (véanse las Figuras 37 y 38), la aceleración de los últimos años coloca a la relación de la inversión al PIB (que alcanzó una cifra récord del 24% del PIB¹⁷ en 2014) al mismo nivel que las tasas de interés prevalentes en Asia del Este. Si bien los grandes proyectos que el gobierno ha iniciado para responder a necesidad de infraestructura han contribuido al aumento de la inversión pública, la inversión privada ha sido el principal motor de este rápido aumento de la tasa de inversión, atraída por la buena institucionalidad, reglas claras y predecibles, políticas macroeconómicas prudentes y estabilidad macroeconómica, así como por un régimen relativamente atractivo de promoción de las inversiones.¹⁸

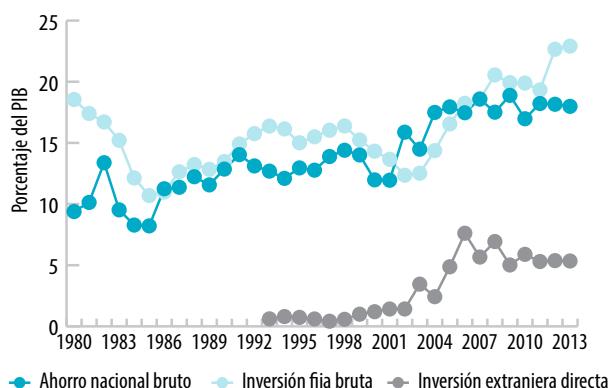
17 La tasa de inversión aumentó seis puntos porcentuales desde 2006 y representó cerca de un tercio del crecimiento del PIB.

18 Cerca de la cuarta parte de la inversión privada para el período 2007-2014 (\$11.500 millones) se realizó bajo las políticas recientes tendientes a promover la inversión, Decreto 455/007 y Decreto 002/012, que complementan a la Ley 16.906. La acumulación de las inversiones en virtud del régimen de Zonas Francas en el período 2006-2013 alcanzó una cifra cercana a los \$4.000 millones; de los cuales Punta Pereira y UPM representan el 52% y el 26%, respectivamente.

La inversión extranjera directa ha tenido un papel importante en la aceleración de la inversión de Uruguay, así como en sus tasas de crecimiento económico. Teniendo en cuenta la baja tasa de ahorro interno, la inversión extranjera directa ha solucionado el déficit de recursos. A pesar de que históricamente en Uruguay la inversión extranjera directa ha sido insignificante, hoy en día el país se encuentra en el segundo lugar después de Chile en cuanto al nivel de atracción de esta clase de inversión (relativa al PIB). Atraída por un clima de negocios amigable para inversores extranjeros ya que les ofrece los mismos beneficios que a los inversores nacionales, la inversión extranjera directa ha aumentado, pasando de valores menores al 1,5% del PIB en 2002 hasta alcanzar un valor máximo del 7,6% en 2006, y al 5,3% (\$3 mil millones) en 2013.¹⁹ Argentina ha sido la principal fuente de inversión extranjera directa para Uruguay en los últimos diez años (especialmente desde 2006) y es responsable del 27% de los ingresos totales por inversión extranjera

19 Por ejemplo, los inversores gozan de los mismos derechos fiscales e incentivos que los inversores locales y las inversiones no están limitadas a la transferencia de ganancias ni a la repatriación de capital.

Figura 37. Ahorro, inversión, inversión extranjera directa % del PIB

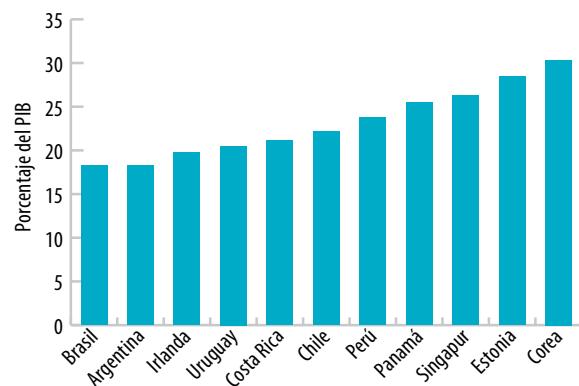


Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

directa (concentrados en construcción, agricultura e industria) para ese período.²⁰ La inversión extranjera directa ha aumentado la absorción de tecnología y los *knowhow* en determinados sectores y ha contribuido a un marcado aumento de la productividad del sector de las exportaciones agrícolas.

Como resultado de la confluencia de una gestión macroeconómica prudente, alto crecimiento de la productividad total de los factores y la expansión de la inversión y de la inversión extranjera directa, en el período siguiente a la crisis Uruguay ha gozado de un crecimiento económico de base amplia en la mayoría de los sectores (véase la Figura 39). Sin embargo, el crecimiento dentro de los sectores suele ser más informativo que el crecimiento de sectores a nivel agregado. De este modo, si bien las actividades primarias contribuyeron poco al crecimiento general o al empleo, pudiendo atribuirse la mayor parte del crecimiento del rendimiento al aumento de la productividad de la mano de obra, varios subsectores han gozado de un importante crecimiento así como de aumentos de la productividad total de los factores. En los últimos diez años, por ejemplo, el sector agrícola ha sufrido importantes transformaciones estructurales.

Figura 38. Relaciones comparativas Inversión/PIB, 2006-2014



Fuente: Banco Central de Uruguay y base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial.

La productividad anual promedio del subsector de la carne aumentó 1,3% al medirse como producción de carne por animal, mientras que la productividad anual promedio del sector lácteo aumentó en promedio un 3,4%, al medirse como litro de leche/vaca (OECD/ECLAC, 2014). Las inversiones han llevado a la producción de leche a un nivel muy alto (5.000 litros/vaca/año). La trazabilidad del ganado bovino ha contribuido a crear una marca de país que ha garantizado precios más altos en los mercados internacionales, ha atraído a la inversión extranjera directa y ha abierto las puertas a nuevos mercados. También ha habido importantes aumentos en la producción de soja, así como grandes aumentos de la productividad y la producción, estimulada por la inversión, la incorporación de tecnología y la innovación. La productividad general del sector agrícola representó cerca de la mitad del crecimiento del sector en los últimos diez años.

Asimismo, si bien durante el período de crecimiento acelerado el sector manufacturero se expandió más lentamente que el resto de la economía, aportando menos del 10% al crecimiento general, la productividad dentro del sector y entre las compañías es muy heterogénea. El subsector de la celulosa de madera, papel y productos de papel ha sido una excepción al relativo estancamiento del sector. El crecimiento registrado en este subsector fue el triple que el del PIB total, mientras que la porción del PIB del sector aumentó 1,6 puntos porcentuales durante este período. Sin embargo su contribución al crecimiento anual ha sido modesta dado que viene de una base pequeña. La entrada en funcionamiento de la planta de celulosa de Montes del Plata a fines de 2014 dará un nuevo impulso al sector manufacturero y a sus

20 La inversión extranjera directa en construcción se ha concentrado en la construcción de la planta de celulosa de Montes del Plata, mientras que la construcción de viviendas de lujo en Montevideo y en Punta del Este se realiza principalmente con capitales de origen argentino. La inversión extranjera directa en productos alimenticios se relaciona con la presencia de los principales procesadores y comercializadores de granos del mundo, tales como ADM, Cargill y Louis Dreyfus, mientras que el sector energético ha recibido inversión extranjera directa principalmente para el desarrollo de parques eólicos por parte de la empresa española TEYMA. (Uruguay XXI. Agencia Nacional de Promoción de Exportaciones.)

exportaciones. Los subsectores agroalimentarios son otra área en crecimiento dentro del rubro industrial. El procesamiento de productos lácteos, por ejemplo, se encuentra también en la frontera de la producción; donde los costos de la leche en polvo para algunos de los productores más grandes, por ejemplo, se encuentran muy por debajo de los de los principales competidores. Por otra parte, la industria textil, de la vestimenta y el cuero se han contraído a una tasa anualizada del 5,8%, con una contribución marginal negativa al crecimiento. Muchos otros sectores manufactureros registran escasos niveles de crecimiento. En general, el empleo se estancó en el sector industrial durante el período de expansión, luego de recuperarse de la violenta caída sufrida durante la crisis. La productividad de la mano de obra se redujo a menos de la mitad, alcanzando el 2% durante el período de expansión en relación al período de recuperación.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el comercio han sido fuentes de crecimiento sectorial dinámico. El sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha registrado un especial dinamismo durante el período de expansión reciente y ha representado la cuarta parte del crecimiento, encabezado por importantes inversiones en telecomunicaciones. El empleo en las áreas de transporte, almacenaje y comunicaciones registra el segundo mayor crecimiento, después de la construcción, con una expansión promedio anual del 2,4% (Bértola, Isabella, Saavedra (2014)). La productividad de la mano de obra en este sector ha crecido a un ritmo de dos dígitos. El comercio, que se mantiene a flote gracias a la fuerte demanda interna, también ha contribuido enormemente al crecimiento, aunque su contribución se ha desacelerado en los últimos años como resultado de una moderada desaceleración del consumo privado. Del mismo modo, la contribución de hoteles y restaurantes al crecimiento ha bajado hasta alcanzar cifras cercanas a 0, afectado por una menor demanda de servicios turísticos de parte de Argentina, que no se ha compensado con el aumento de la demanda de esta clase de servicios de parte de otros países (en 2014 el 16,5% de los ingresos por turismo provinieron de Brasil). Por su parte, la intermediación financiera ha contribuido a la recuperación de la crisis de 2002, aunque a una tasa bastante baja, con una contribución anual al crecimiento de menos de medio punto porcentual. El transporte y los servicios asociados también han crecido, de la mano de la fuerte demanda interna y externa, contribuyendo en promedio una décima parte del crecimiento correspondiente a este período.

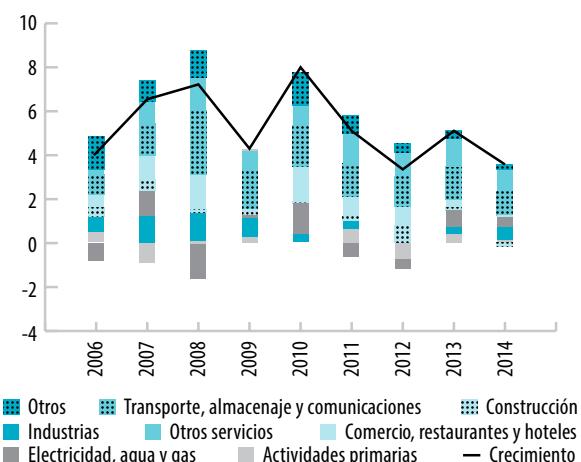
A pesar de existir grandes obras, la construcción experimentó una leve desaceleración en este período. La contribución del sector de la construcción al crecimiento ha sido bastante baja, por debajo del 5% del crecimiento general. Sin embargo, su impacto indirecto (en segunda instancia) ha sido más importante dada su alta intensidad de mano de obra, particularmente la no calificada. El empleo en el sector de la construcción siguió aumentando a buen ritmo, con la tasa de crecimiento más alta de todos los sectores (4%) mientras que la productividad de la mano de obra estuvo estancada en el período de expansión. La dinámica de la productividad en este sector se ha visto afectada de forma desproporcionada por grandes proyectos relacionados con la inversión extranjera, como las grandes plantas de celulosa de madera de Botnia y Montes del Plata, así como el nuevo aeropuerto que se construyó en Montevideo.

A pesar del buen desempeño de los últimos años, existen importantes disparidades entre Uruguay y sus contrapartes en cuanto al ingreso per cápita, que se explica por las brechas de productividad y capital humano insuficiente. En 1960 Uruguay ostentaba un nivel de ingresos per cápita 3,3 veces mayor que varias economías asiáticas de rápido crecimiento;²¹ hoy en día el nivel de ingresos per cápita de Uruguay es cercano al 83% del promedio simple para este grupo.²² Aún existe una importante brecha de productividad de la mano de obra entre Uruguay y economías más desarrolladas. Si bien en la década de 2000 la productividad de la mano de obra en Uruguay se encontraba entre las más altas de la región y su tasa de crecimiento se ha duplicado desde 2007 en relación con las décadas de 1990 y principios de los años 2000, la productividad de la mano de obra observada en Uruguay es apenas cercana al 35% de la del capital humano de los EEUU y la productividad total de los factores es actualmente el principal motor de esta brecha de productividad de la mano de obra. Las técnicas contables tradicionalmente aplicadas al desarrollo indican que la productividad total de los factores es la principal contribuyente, representando cerca del 53% de la brecha, mientras que el capital físico aporta el 31% y la mano de obra el 16%. Si se toman en cuenta la calidad del capital humano y el carácter endógeno de la acumulación de capital físico y la productividad total de los factores, el capital humano surge como un factor principal que explica

21 Indonesia, Malasia, Corea del Sur, Singapur y Tailandia

22 Promedio simple del PIB per cápita expresado en GKS internacionales de 1990, según datos del Maddison Project.

Figura 39. Contribuciones al crecimiento por sector



Fuente: Banco Central del Uruguay.

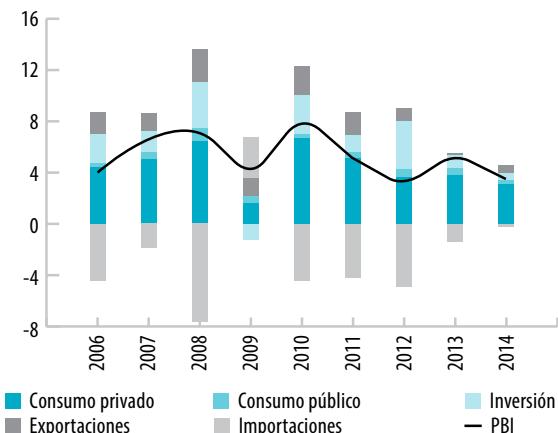
la brecha de productividad de la mano de obra²³ (OECD/ECLAC 2014; Daude 2012).

Las exportaciones están conduciendo a un nuevo modelo de integración

Las exportaciones son una parte fundamental del exitoso crecimiento de Uruguay en términos de empleo en los últimos diez años, lo que se ve reflejado en una mayor competitividad y diversificación. Antes de la crisis, en 2000, el comercio exterior (exportaciones más importaciones) constituía cerca del 34% del PIB, con las exportaciones al 16%. Para 2008 las exportaciones se habían duplicado prácticamente, y representan el 31% del PIB, mientras que el comercio exterior era del orden del 65% del PIB (para 2013 las cifras correspondientes son 26% y 50%). Este aumento de las exportaciones no es producto de un aumento generalizado en el comercio mundial ni de la especialización en determinados productos básicos. Más bien, dos tercios del crecimiento de las exportaciones se pueden atribuir al aumento de las cuotas de mercado, logrado a través de una ventaja con respecto a los competidores. Entre 2003 y 2012 Uruguay duplicó su cuota de exportaciones mundiales a 0,06%

23 Dado que los indicadores de capital humano se basan en los años de escolarización, este indicador no permite ver claramente las diferencias en la calidad de la educación y las capacidades cognitivas. Las diferencias en los puntajes de las pruebas PISA son un indicador relativamente bueno; se pueden utilizar para ajustar los años de escolarización formal para los cálculos de capital humano. La naturaleza endógena del capital físico y de la productividad total de los factores hace referencia al hecho de que la eficiencia con la que se combinan los factores de producción depende de la dotación de capital humano.

Figura 40. Contribución al crecimiento por componente de la demanda

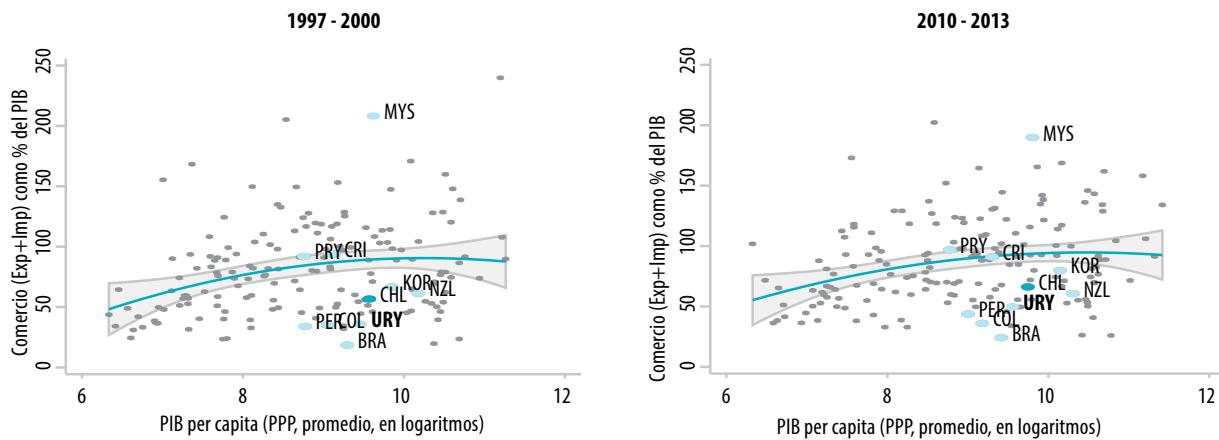


(FMI, 2014), si bien su cuota en los mercados mundiales es mucho más alta para algunos productos como la soja, carne vacuna, productos lácteos y arroz (véase la Figura 43). Uruguay ha ampliado su presencia en mercados a nivel mundial más rápidamente que Argentina y Brasil, sus principales –y mucho mayores– socios de negocios en la región.

Sin embargo, aún hay margen para aumentar la integración comercial. Uruguay está menos abierto al comercio internacional de lo que se esperaría si se tiene en cuenta su nivel de desarrollo económico tanto en materia de bienes como de servicios (véanse las Figuras 41 y 42). Por lo tanto, mientras el comercio exterior como cuota del PIB para 2014 se ubicó en el entorno del 53% del PIB, Panamá, Chile y Costa Rica registraron niveles del 75,2%, 66,5% y 58,6%, respectivamente. La apertura de Uruguay en materia de servicios comerciales es menor a la esperada para su nivel de desarrollo (véase la Figura 42). Sin embargo, si se comparan los dos períodos reflejados en las Figuras 41 y 42, Uruguay se ha acercado a la curva prevista. De hecho, a diferencia del comercio de bienes, la apertura de Uruguay al comercio de servicios es mayor que la de algunos de los países comparables de la región como Argentina, Chile y Paraguay. En 2013 sólo Costa Rica y Nueva Zelanda tuvieron un rendimiento más alto que el de Uruguay.

Uruguay ha logrado una transformación estructural en sus exportaciones del sector primario hacia exportaciones de base agrícola de mayor valor. El sector primario, que representa cerca del 40% del total de las

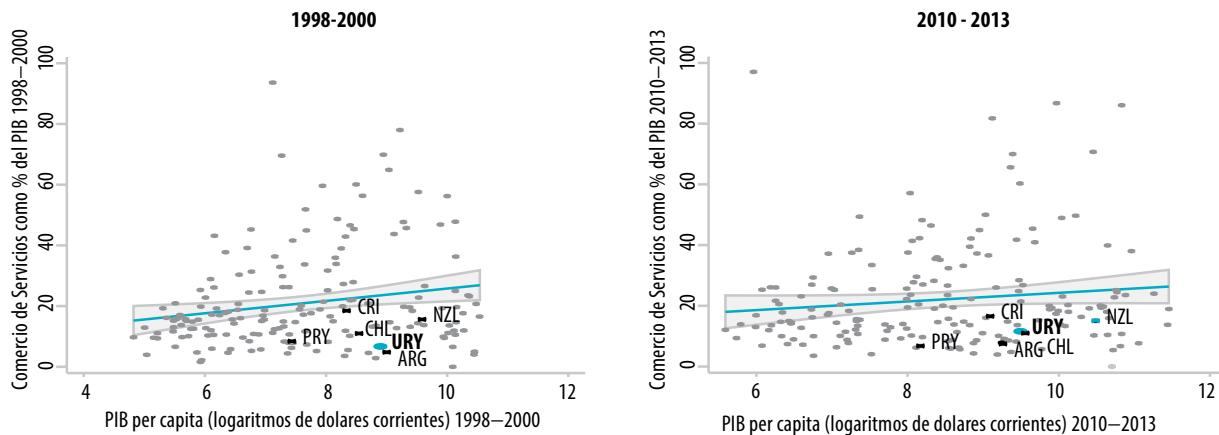
Figura 41. Comercio de mercaderías como cuota del PIB comparado con el nivel de ingresos



Nota: Estos paneles muestran la relación entre la apertura comercial y el PIB per cápita para todos los países del mundo. Se ha etiquetado a los países comparables de interés. La curva muestra la apertura al comercio exterior prevista para un determinado ingreso per cápita. La banda blanca representa el intervalo de confianza del 95%. Se estima que los países que se encuentran por encima (o por debajo) del intervalo de confianza están más (o menos) abiertos al comercio exterior de lo que implica su nivel de desarrollo económico.

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del IDM.

Figura 42. Comercio de servicios como cuota del PIB comparado con el nivel de ingresos



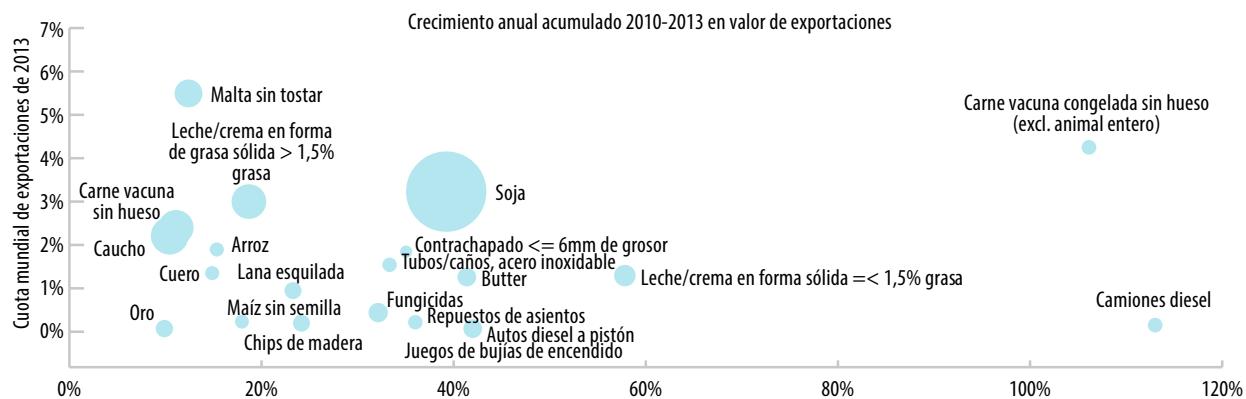
Nota: Estos paneles muestran la relación entre la apertura comercial (de servicios) y el PIB per cápita para todos los países del mundo. Se ha etiquetado a los países comparables de interés. La curva muestra la apertura al comercio exterior prevista para determinados ingresos per cápita. La banda gris representa el intervalo de confianza del 95%. Se estima que los países que se encuentran por encima (o por debajo) del intervalo de confianza están más (o menos) abiertos al comercio exterior de lo que implica su nivel de desarrollo económico.

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del IDM.

exportaciones, ha sido el motor de crecimiento; y dentro del sector primario, las exportaciones de base agrícola han crecido de forma particularmente dinámica para representar cerca del 60% del total de las exportaciones de bienes (comparado con el 30% a fines de la década de 1990). Gracias a su ventaja competitiva natural en materia de exportaciones de base agrícola, Uruguay ha logrado una transformación estructural dentro del sector, tendiendo a la soja, la madera, la carne vacuna y los productos lácteos, todos los cuales tienen un alto rendimiento (véase la Figura 43). Las innovaciones informáticas, que han hecho que el ganado sea 100% trazable, han mejorado la calidad de las exportaciones, ayudando a crear una marca de país, así como a garantizar precios más altos en los mercados in-

ternacionales, atrayendo a la inversión extranjera directa y consiguiendo acceso a nuevos mercados. Las exportaciones de cereales y oleaginosas (soja), que en 1999 representaban menos del 4% del total de las exportaciones de mercaderías, en 2013 aumentaron vertiginosamente a más del 33% del total en virtud de un aumento del volumen exportado y de un impacto positivo en los precios. Las exportaciones de madera pasaron de ser el 0,4% de la cuota total de productos exportados al 6,3% en el mismo período y los productos lácteos pasaron del 6% al 9%. La planta de celulosa de Montes del Plata inició la producción en junio de 2014. Sus exportaciones de 2014 se estiman en \$300 millones y se prevé que aumentarán a más del doble en 2015 (cerca del 1,5 % del PIB).

Figura 43. Exportaciones de mercaderías seleccionadas, crecimiento y cuotas mundiales, 2010-2013



Fuente: Estimaciones del personal a partir de la base de datos de la Solución Comercial Integrada Mundial (WITS).

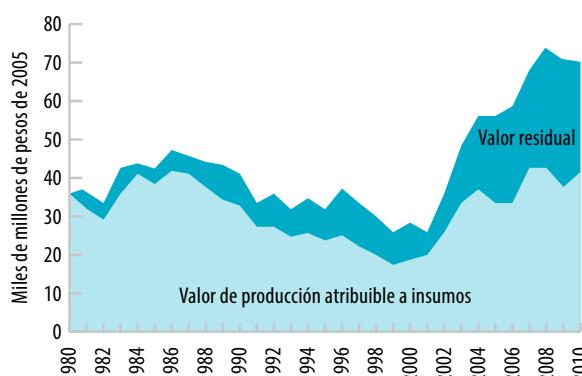
Las exportaciones de servicios también han tenido un fuerte desempeño en los últimos años y hoy en día representan la tercera parte del total de las exportaciones. El valor de las exportaciones de servicios no tradicionales (es decir, servicios que van más allá del transporte y el turismo) se duplicó entre 2007 y 2011. En cambio, productos industriales tradicionalmente importantes como pieles, textiles, cueros y repuestos de automóviles han perdido terreno. La actividad industrial se ha volcado cada vez más hacia sectores que son competitivos a nivel internacional, como la madera y productos de madera y lácteos y la actividad se ha consolidado en el área de los productos químicos, plásticos, caucho y productos electrónicos. Por consiguiente, los productos industriales siguen siendo una exportación importante para Uruguay y representan el 29% de las exportaciones totales.

El modelo de Zonas Francas ha tenido un papel importante a la hora de atraer la inversión extranjera directa y aumentar vertiginosamente las exportaciones. En un esfuerzo por mejorar el empleo de calidad y aumentar los vínculos con la economía nacional, el gobierno lanzó un segundo conjunto de zonas francas con mano de obra intensiva que comprendían servicios mundiales (Agua Park y WTC) y servicios especializados (Parque de las Ciencias). Las Zonas Francas están intentando atraer inversiones de estilo maquila para abastecer a la región y crear polos de desarrollo en el interior del país. A un nivel más amplio, la promoción de la inversión en los últimos años ha permitido estimular la creación de proyectos que generan empleo “de calidad” y que fomentan la investigación y el desarrollo, la innovación y la capacitación de la fuerza laboral. También se están aplicando incentivos especiales para pequeñas y medianas empresas (PYME).

El gobierno está complementando las Zonas Francas con zonas económicas especiales que incluyen servicios especializados (atención de la salud, audiovisual, entretenimiento, etc.), así como cambios a los requerimientos mínimos de la fuerza laboral del país, a la vez que busca promover la descentralización de las actividades económicas y el desarrollo de áreas más desfavorecidas.

El dinamismo de la exportación de bienes es una función de la concentración exitosa en la calidad de los productos y un viraje hacia la exportación de bienes agrícolas de mayor valor a una mayor diversidad de mercados. La inversión ha conducido a la modernización de las tecnologías de producción, de la productividad y la calidad en varios sectores (véase la Figura 44), a la vez que ha abierto el acceso a mercados que pagan mejores precios por bienes de mayor calidad para un gran número de productos. Las áreas que han crecido en los últimos años son relativamente intensivas en materia de innovación e I+D, se han beneficiado del foco explícito de las políticas públicas en la promoción de la calidad y se caracterizan por tener vínculos estrechos con el resto de la economía. Por consiguiente, hoy en día Uruguay tiene una cuota de calidad en algunas exportaciones, lo que implica un alto nivel de valor añadido. Por ejemplo, la cuota de precios de Uruguay sobre la carne roja a nivel mundial ha promediado una cifra mayor a \$100 por tonelada de carne vacuna al dirigir las mejoras en la calidad a la cadena de distribución, incluida la introducción de tecnología que permite trazar la carne exportada a la unidad de producción. Esto le ha dado acceso a mercados europeos de precios elevados. Las tecnologías de trazabilidad se han extendido a otras cadenas de valor estratégicas, incluidos los cítricos, el vino, la miel y las aves de corral. Otro ejemplo de

Figura 44. Cambios tecnológicos en la agricultura, 1980-2010



Fuente: Ministerio de Agricultura, a partir de Bervejillo, et al. 2011. Anuario de OPYPA.

innovación es el área de la genética del ganado. Uruguay es el primer país del mundo en utilizar la genómica para las vacas Hereford, lo que ha permitido incorporar nuevos atributos relacionados tanto con la producción como con la salud humana. La producción ha pasado también a los cereales y oleaginosas, en especial a la soja, como consecuencia de mejoras en las semillas y mayores rendimientos agrícolas, así como al aumento de la superficie cultivada a través de técnicas mejoradas. La productividad ha tenido un papel fundamental en el pasaje de la producción de ganado de carne a ganado lechero; la productividad de la producción de carne aumentó 1,3% en promedio mientras que la productividad de la producción de leche aumentó 3,4% (OECD/ECLAC 2014; Bervejillo et al. 2014). Otros ejemplos incluyen actividades de I+D relacionadas con la planta de celulosa de UPM y con la producción de arroz, que ha aumentado tanto en rendimiento como en calidad. Casi la mitad del crecimiento económico del sector primario en los últimos diez años se explica a partir de estas mejoras en la productividad (Bervejillo et al. 2014). Como resultado de las altas inversiones tendientes a modernizar las tecnologías aplicadas a la producción, Uruguay se encuentra a la cabeza junto con Chile en materia de publicación de artículos científicos y en gasto en I+D como parte del PIB del sector primario (2%), que es cinco veces mayor que la inversión total del país en I+D como cuota del PIB.

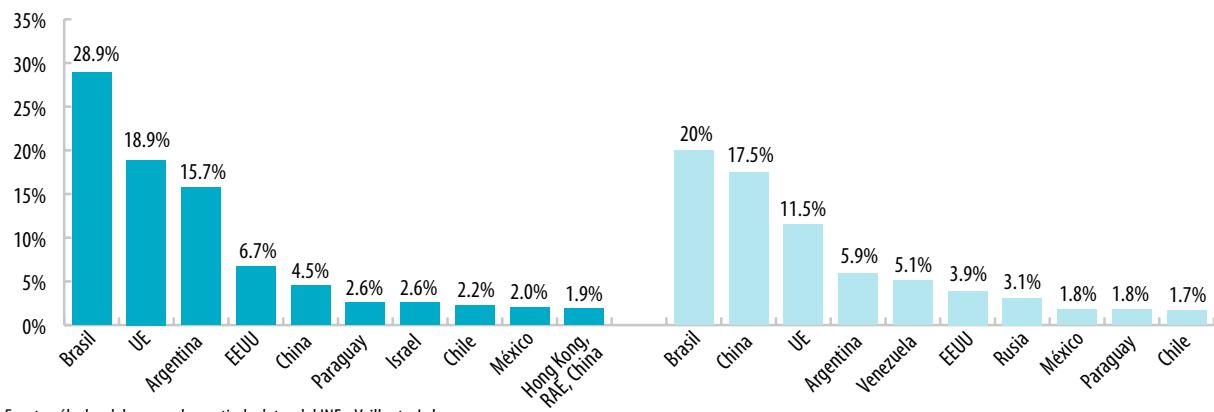
En algunas instancias del sector de los servicios se está dando un proceso de sofisticación similar. Las exportaciones de software de Uruguay han tenido un crecimiento dinámico, considerablemente más rápido que las exportaciones totales y hoy en día representan el 1,5% del PIB, el doble de su cuota en 2004. Las exportaciones

van a varios países de la región; más del 25% a los Estados Unidos de América y el 10% a Europa. El sector está integrado por más de 350 empresas que producen y venden productos y servicios en 55 mercados (Betarte, Cancela, y Moleri, 2008). En el cambio de siglo, Uruguay fue por unos meses el principal exportador de software de América Latina y aún ocupa el primer lugar de la región en términos de exportaciones per cápita. Es interesante ver que esta es la primera vez en la historia del país en que la acumulación de conocimientos a nivel nacional ha generado exportaciones considerables que no se basan en recursos naturales (BID, 2012). Otras exportaciones de servicios no tradicionales han visto duplicarse el valor de sus exportaciones entre 2007 y 2011 y además de productos informáticos y de telecomunicaciones comprenden servicios profesionales como ser servicios financieros, de consultoría, comerciales y de logística. (OECD/ECLAC 2014).

Uruguay también ha logrado un cierto grado de diversificación de mercados para sus exportaciones de bienes. Si bien su cuota dentro del Mercosur va en descenso, aumentan las exportaciones a mercados emergentes y dinámicos como China. Si bien Brasil (en el N°1) y Argentina (Nº4) se mantienen como los principales destinos para la exportación de mercaderías uruguayas, el país se ha diversificado, alejándose particularmente de Argentina que hoy en día representa menos del 5% de las exportaciones de Uruguay, y ha buscado otros mercados (véase la Figura 45).²⁴ En el período 1994-2001, el Mercosur representó cerca del 47% de las exportaciones totales de bienes pero esta proporción disminuyó cerca de un tercio para ubicarse en el 33% en 2013. De no haber entrado Venezuela al Mercosur en 2012, la caída hubiese sido mayor (28%). China, el principal mercado para la soja, carne vacuna congelada y pulpa de celulosa ha pasado de representar menos del 4,5% de las exportaciones de bienes en el período 1994-2001 al 17,5%, o más del 22% si se cuentan las exportaciones de las Zonas Francas sobre la base de su destino final. Por el contrario, en el período 1994-2001 la importancia de la Unión Europea y los Estados Unidos de América pasó del 19% al 11,5% y del 7% al 4% de las exportaciones totales

24 Las exportaciones presentadas aquí comprenden exportaciones de mercadería de las Zonas Francas (es decir que las exportaciones de las Zonas Francas se distribuyen entre los mercados y no se tratan como "exportaciones a las Zonas Francas"). Las "exportaciones" internas a las Zonas Francas se han multiplicado por diez, pasando del 1,6% a cerca del 16% de las exportaciones totales entre 2003 y 2012. Las exportaciones de las Zonas Francas en su conjunto ocupan el segundo lugar, superadas únicamente por Brasil como destino de las exportaciones.

Figura 45. Exportaciones por país de destino, antes y después de la crisis, % de exportaciones totales de mercadería



Fuente: cálculos del personal a partir de datos del INE y Vaillant y Lalane.

respectivamente. Rusia y Venezuela también han cobrado importancia como destinos de exportación.

No obstante, aún queda mucho potencial inexplorado para aumentar el comercio exterior en mercados tradicionales y regionales y un amplio margen para agregar más valor y sofisticación a las exportaciones en Uruguay. Un estudio de exportaciones observadas y posibles exportaciones por país arroja una tendencia al comercio con nuevos polos de crecimiento, principalmente a expensas de los Estados Unidos (véase el Cuadro 3). Esto es cierto tanto para el segmento diferenciado como para el de los productos básicos; este último presenta una mayor intensidad e incluye un comercio bastante debilitado con Japón. Por el contrario, la relación comercial con Europa se mantiene dentro del alcance previsto en ambos casos. El comercio exterior de Uruguay también se encuentra por debajo de su potencial con respecto a algunos mercados grandes de Sudamérica y con Canadá. En particular, las exportaciones uruguayas a Argentina, Brasil y Chile se encuentran muy por debajo del parámetro. Estas posibles oportunidades se podrían apoyar a través de instrumentos de política tendientes a diversificar los destinos y el posicionamiento de los productos uruguayos en mercados regionales. Si bien el acceso a los mercados y otros obstáculos tales como barreras no arancelarias pueden crear obstáculos en algunos casos, el potencial del país para diversificar su canasta de exportaciones es indudable. Y si bien el nivel de sofisticación de los productos ha aumentado en algunos sectores, en general éste no ha sido captado en medidas tales como las desarrolladas por Hausmann, Hwang y Rodrik (2007).²⁵ Las exportaciones

uruguayas tienden a un mayor grado de sofisticación que las de Chile y Paraguay pero se encuentran por debajo de los niveles alcanzados por Costa Rica y Nueva Zelanda (que es un país considerablemente más desarrollado).

Las exportaciones han sido parte importante de la historia del crecimiento inclusivo de Uruguay a través de su relación con el veloz crecimiento del empleo en el país luego de la crisis. El contenido de mano de obra de las exportaciones en su conjunto se duplicó entre fines de la década de 1990 y 2011. Hoy en día, el 30% de los empleos dependen de la demanda externa, comparada con apenas el 15% de hace diez años. El aumento del contenido de mano de obra de las exportaciones se dio en todos los niveles de competencias, pero ha sido particularmente fuerte para los trabajadores que tienen entre 9 y 14 años y 15 años de educación, (competencias medias y altas, respectivamente). El contenido de mano de obra altamente calificado de las exportaciones aumentó en un factor de 2,3, mientras que el contenido de mano de obra medianamente calificado se multiplicó por tres. Incluso para los trabajadores poco calificados con menos de ocho años de educación el contenido de mano de obra de las exportaciones aumentó 60%, si bien bajó cerca de la quinta parte para la economía en su conjunto (OECD/ECLAC 2014). El aumento de los empleos relacionados con la demanda externa traen aparejadas consecuencias y oportunidades positivas, y también riesgos. Estos beneficios se relacionan con posibles aumentos de la productividad, como ser un mayor contacto con clientes y mercados sofisticados que lleva a que se mejoren las prácticas de los proveedores locales de las firmas exportadoras. Sin embargo, cuando los empleos, en particular los de baja y mediana com-

25 Aunque esta medición tiene una serie de limitaciones, como ser que no capta las exportaciones de servicios.

Cuadro 3. Uruguay: Relaciones de las exportaciones por encima y por debajo de las posibilidades del país

| | Productos diferenciados | Productos básicos | | Productos diferenciados | Productos básicos |
|--------------------------------------|-------------------------|-------------------|-------------|-------------------------|-------------------|
| Mercosur | Resto de América | | | | |
| Argentina | -3.28 | -4.31 | Canadá | -1.93 | -0.34 |
| Brasil | -0.62 | -0.70 | Chile | -0.91 | -1.34 |
| Paraguay | 0.55 | -0.52 | Perú | 0.12 | 0.22 |
| Antiguos polos de crecimiento | México | | | | |
| EEUU | -1.56 | -1.98 | Bolivia | 0.61 | -0.80 |
| Europa-27 | -0.14 | 0.11 | Colombia | 0.63 | -0.76 |
| Japón | 0.90 | -2.61 | Ecuador | 1.13 | -1.24 |
| Nuevos polos de crecimiento | Costa Rica | | | | |
| India | -0.37 | -2.03 | Panamá | 2.29 | -0.08 |
| Indonesia | 0.11 | -1.87 | Venezuela | 2.37 | 2.03 |
| China | 0.44 | 1.20 | Guatemala | 2.74 | -0.88 |
| Rusia | 1.08 | 2.20 | El Salvador | 3.74 | -1.87 |
| | | | | 4.37 | -1.16 |

Nota: En el cuadro se presentan los coeficientes pronosticados en función de la gravedad por tipo de producto —productos básicos en contraposición a productos diferenciados— para países seleccionados, incluidos los países comparables a nivel regional y los jugadores mundiales clave denominados Polos de crecimiento. El coeficiente positivo (negativo) indica comercio por encima (por debajo) de las posibilidades del país y su magnitud refleja el tamaño de la desviación del valor previsto.

Fuente: Resultados comerciales de Uruguay, Banco Mundial 2014, a partir de datos de WITS.

petencia, pasan a depender de la demanda externa, el acceso a los mercados se torna fundamental. Una pregunta fundamental para Uruguay sería cómo continuar con la integración mundial a través del comercio exterior en modos que le permitan y lo estimulen a transitar un camino de mayor agregado de valor y productividad, participando en cadenas de valor mundiales que le brinden acceso a los mercados adecuados y que le permitan superar las desventajas de escala.

En conclusión, el crecimiento de Uruguay desde la crisis ha sido más fuerte y sostenido que en varias décadas. Este crecimiento ha sido posible gracias al aumento de las tasas de inversión, en el que la inversión directa ha

tenido un papel importante, así como los aumentos de la productividad total de los factores, la acumulación de factores y la productividad de la mano de obra. En tanto economía pequeña y abierta, las exportaciones han sido un ingrediente clave de la expansión actual y han traído aparejada una mayor sofisticación de los productos, valor agregado y competitividad. Sin embargo, aún quedan importantes brechas con respecto a los pares de Uruguay, brechas en términos del PIB per cápita, productividad, niveles de inversión y apertura. Más aún, a medida que se modere el crecimiento y que las condiciones internacionales de tornen menos favorecedoras, los obstáculos que se reflejan en estas brechas se tornarán más comprometedores.



Capítulo 3

Sostener el crecimiento inclusivo de Uruguay

El desafío que surge para Uruguay es cómo sostener los niveles de crecimiento económico necesarios para proteger y aumentar los avances en materia de reducción de la pobreza y prosperidad compartida en un contexto externo menos favorable y lidiando con cuellos de botella domésticos que han salido a la luz como consecuencia del rápido crecimiento económico. Si bien los últimos diez años fueron muy buenos para Uruguay, hoy en día las condiciones favorables a nivel mundial que contribuyeron a aumentar la demanda de las exportaciones del país y que fueron apoyadas por el vertiginoso crecimiento de la inversión extranjera directa se están amainando y están surgiendo obstáculos al crecimiento a nivel interno. El auge de los productos básicos perdió fuerza y ello ha repercutido en la moderación del crecimiento, las proyecciones de alta liquidez internacional son inciertas y las condiciones económicas de muchos de los principales socios de negocios internacionales del país se han deteriorado. En este capítulo se analizan algunos de los principales desafíos y obstáculos que están comenzando a limitar las oportunidades de crecimiento luego de diez años de avance rápido, a través de la óptica de las dos características principales de Uruguay, su pequeño tamaño y su fuerte contrato social.

Consecuencias de la pequeñez y la apertura comercial

Dada su pequeñez y su apertura, Uruguay debe seguir mejorando la competitividad y la productividad de su economía. Si bien se han registrado grandes adelantos en este ámbito desde la crisis de 2002 que han impulsado el crecimiento, reducido la pobreza y mejorado la igualdad, están surgiendo una serie de preocupaciones. Es esencial hacer frente a estos obstáculos para mantener las mejoras de la competitividad, a la vez que se mantiene el crecimiento y el avance hacia el doble objetivo. Estas preocupaciones emergentes comprenden (a) aspectos de la gestión macroeconómica; (b) limitaciones en el acceso a financiamiento por parte de empresas; (c) capital humano inadecuado y escasez de competencias; (d) innovación y productividad rezagadas en muchos sectores; (e) obstáculos de infraestructura; y (f) problemas en la gestión de los recursos naturales de los que el país depende en gran medida. En esta sección se presenta un panorama de estas preocupaciones crecientes.

Pequeñez, apertura y gestión macroeconómica

Se prevé que el contexto externo de Uruguay será más desafiante en los próximos años. Los precios de los productos básicos de algunas de sus principales bienes de exportación han bajado, la demanda externa se ha debilitado en gran parte debido a la desaceleración gradual en China pero también a medida que se va enteneciendo el crecimiento de las economías sudamericanas, como Brasil, Argentina y Venezuela, y a medida que se normalizan las políticas monetarias en economías avanzadas. Se prevé que Estados Unidos en particular aumentará sus costos de financiamiento, lo que podría generar volatilidad en los flujos de capital a mercados emergentes. Las políticas monetarias divergentes de las economías avanzadas seguirán generando grandes variaciones en las principales tasas de cambio, lo que traerá consecuencias para la inflación interna en Uruguay. No obstante, se prevé que la baja del precio del petróleo tendrá un impacto positivo en las cuentas fiscales y en la actividad económica. Por todo esto, los riesgos para los resultados económicos de Uruguay en los próximos años son, en su mayoría, negativos.

La política fiscal debe encontrar un delicado equilibrio entre el objetivo de promover el crecimiento y el de consolidar la estabilidad macroeconómica y crear

un espacio para responder a los shocks de forma anticíclica. En tanto economía pequeña y abierta, Uruguay está particularmente expuesto a eventos que exceden a sus fronteras, de modo que fortalecer su marco fiscal contribuiría a mejorar su gestión del riesgo fiscal, a promover la estabilización fiscal a lo largo del ciclo económico (de modo de arrojar dividendos del crecimiento) y apoyar la sostenibilidad de la deuda. Poner en práctica una política fiscal anticíclica permitiría mitigar al país contra riesgos, así como suavizar las fluctuaciones en el consumo y la producción, de modo de mitigar el impacto de las crisis, principalmente para los pobres. En Uruguay sin embargo la política fiscal tiende a ser procíclica; esto se debe en parte a la elevada volatilidad del producto de la economía uruguaya que hace difícil la tarea de evaluar el momento del ciclo en el que se encuentra de forma acertada y en tiempo real. La aplicación de políticas anticíclicas está limitada asimismo por una relación de deuda bruta a PIB relativamente alta y al servicio de la deuda correspondiente, así como también a un alto grado de rigidez del gasto fiscal. En los últimos años la política fiscal ha tendido ligeramente a la expansión, con un deterioro del déficit consolidado del sector público al 3,4% del PIB en 2014. Si bien no existe una amenaza a la sostenibilidad fiscal o de la deuda en el corto plazo dado el cómodo nivel de activos líquidos del Banco Central y el gobierno central, así como al sólido perfil de deuda pública, una posición fiscal más sólida reduciría la vulnerabilidad a los riesgos a la vez que contribuiría a proteger las necesidades de gasto fundamentales ante una crisis. Dados los cuellos de botella emergentes al nivel micro, que se tratan más adelante, que exigirán un mayor gasto público, así como las demandas de una población que envejece, aumentarán las presiones sobre las cuentas fiscales y será necesaria una consolidación fiscal para ayudar a reducir la vulnerabilidad al riesgo.

En el corto plazo, no es probable que el ajuste fiscal necesario sea muy grande dadas las mejoras previstas para los balances de las empresas del Estado, como resultado de la finalización de algunas inversiones importantes y de la baja de los precios del petróleo. Sin embargo, en un contexto de enfrenteamiento del crecimiento es más difícil desarrollar una consolidación fiscal. Sin embargo puede haber oportunidades en términos del aumento de la eficiencia del sector público, ya que uno de los efectos de ser un país pequeño es que el costo de brindar determinados bienes y servicios es relativamente más alto dado que no existen muchas oportunidades de aprovechar las economías de escala.

La persistencia de una tasa de inflación relativamente alta, aunque estable, en Uruguay es otro aspecto importante para la estabilidad macroeconómica y la competitividad en general. La inflación se ha mantenido por encima del rango objetivo del Banco Central, de 3% a 7% desde 2007 y no parece que vaya a converger en el centro del rango objetivo a pesar la actual contracción monetaria. Esto refleja una serie de factores incluido un sólido crecimiento de la demanda interna, una inflación persistente relacionada con una indexación salarial mirando hacia atrás y el aumento de los costos unitarios de la mano de obra en los últimos años. La persistencia de la inflación en el contexto de desaceleración del crecimiento podría reducir la latitud para moderar el aumento de los salarios y por lo tanto un suave ajuste de los mercados laborales a los cambios en las condiciones. Además, la inflación por encima de la meta crea incertidumbre económica y tiene un impacto negativo sobre los hogares de bajos ingresos. Es probable que la reciente baja de los precios del petróleo ayude a aliviar las presiones inflacionarias, dependiendo de qué tanto se refleje esa caída en los precios de los combustibles a nivel nacional y qué tanto se mantenga como ahorros fiscales.

Si bien el país cuenta con importantes colchones de liquidez para ayudar a enfrentar un shock externo, la inflación, que se encuentra por encima del nivel objetivo, no deja mucho lugar a la implementación de una política monetaria anticíclica. Además, un grado relativamente alto de dolarización financiera, incluida una porción relativamente grande, aunque en descenso, de préstamos denominados en moneda extranjera, podría incidir sobre el balance en caso de registrarse una baja pronunciada de los precios, lo que podría afectar a la economía real y al sector financiero. La importancia de encontrar nuevas maneras de insertarse en el comercio internacional hace que la gestión de la tasa de cambio sea otra preocupación importante para Uruguay.

Una posible limitación importante al crecimiento desde el punto de vista macro se relaciona con la combinación de bajos niveles de ahorro debido a un endurecimiento previsto en las condiciones internacionales de financiamiento y la posible volatilidad de los flujos de capital. El ahorro de Uruguay es considerablemente bajo con respecto a los niveles de referencia internacionales, si se tiene en cuenta la etapa de desarrollo económico, las condiciones comerciales, la dotación de recursos naturales y otros factores estructurales importantes. A partir de la evidencia empírica se desprende que los

episodios exitosos de aceleración del crecimiento se han asociado a altos niveles de ahorros internos (Banco Mundial, 2008). A su vez, debido al grado de inversión y a la abundante afluencia de capital, la tasa de cambio tenderá a la sobrevaloración.

La depreciación nominal del peso desde que la Reserva Federal de EEUU anunció la retirada gradual de estímulos monetarios ha contribuido a realinear la tasa de cambio con los valores fundamentales. El peso se ha devaluado cerca del 30% desde que Estados Unidos anunció la retirada gradual de estímulos. En el pasado la tasa de cambio de Uruguay estuvo sujeta a importantes fluctuaciones a lo largo del tiempo como resultado de la apertura del país a la inversión y la consiguiente exposición a grandes movimientos de flujos de capital, que han dificultado y aumentado los costos de la gestión macroeconómica. En tanto economía pequeña y basada en productos básicos, Uruguay seguirá estando sujeto a grandes fluctuaciones de capital con períodos en los cuales su moneda tenderá a valorizarse, especialmente debido a incentivos a corto plazo relacionados con el alto grado de dolarización de la economía. El impacto de estas fluctuaciones se podría minimizar a través de políticas monetarias y fiscales prudentes. Si se tienen en cuenta instrumentos tales como los fondos de riqueza soberana y la inversión en acumulación de capital humano, la absorción de tecnología e innovación ayudarían a Uruguay a aumentar su productividad económica general y a lidiar con los efectos adversos de la valorización de la moneda.

La pequeña y abierta economía de Uruguay está expuesta a efectos secundarios de lo que sucede con sus vecinos más grandes, especialmente Argentina. La volatilidad consiguiente puede afectar al crecimiento y al bienestar de modo negativo (especialmente con respecto a la población pobre y vulnerable). Una pregunta clave en cuanto a la resiliencia es si Uruguay ha logrado separar su economía de la de Argentina. Uruguay tiene lazos económicos importantes con Argentina y Brasil a través del sector financiero, comercial, turístico y los flujos de inversión extranjera directa, e históricamente sus ciclos económicos han estado estrechamente sincronizados particularmente con los de Argentina (véase la Figura 3).

Sin embargo, la exposición de Uruguay a Argentina, especialmente a través de sus vínculos económicos y financieros, se redujo considerablemente desde la crisis de 2002 y el país ha tomado medidas para contener posibles efectos secundarios provenientes de

Argentina que podrían poner en riesgo su estabilidad macroeconómica, su crecimiento y sus logros sociales.

El coeficiente de correlación del componente cíclico del PIB de Uruguay con el del PIB de Argentina bajó en el reciente período de gran crecimiento aunque se mantiene relativamente alto, en parte por el ciclo de los productos básicos (bajó de 0,8 en la década de 1990-2002 a 0,6 en 2003-2013). Uruguay también ha establecido grandes colchones de liquidez para hacer frente a posibles efectos secundarios. De este modo, en contraste con la notable desaceleración de sus vecinos, Uruguay ha seguido creciendo con solidez en los últimos años, lo que quizás implique un impacto moderador de los efectos secundarios de la región.

Uruguay se ha diversificado de modo de estar menos dependiente de la Argentina en sus exportaciones, y lo mas importante, en terminos de vinculos financieros.

Los vínculos financieros, principalmente en forma de depósitos de no residentes en el sistema bancario uruguayo, fueron un canal de transmisión importante en la crisis de 2001-2002, pero desde entonces su importancia ha ido en descenso. La relación de los depósitos de no residentes al PIB ha bajado hasta cerca del 8%, o cerca del 14% de los depósitos totales, comparados con el 40% en su momento de auge. Asimismo Uruguay ha diversificado sus exportaciones de modo de no estar sujeto a Argentina, que hoy representa menos del 5% del total de exportaciones de mercaderías que alcanzaron cerca del 17% en el período 1999-2000. Argentina sigue siendo un destino importante para algunas exportaciones industriales de Uruguay, como productos industriales, maquinaria y equipos de transporte, combustibles de origen mineral y productos químicos. Las exportaciones de Uruguay a Brasil son principalmente productos básicos, que son menos elásticos y pueden colocarse fácilmente en otros mercados; lo que hace que la balanza comercial de Uruguay sea menos sensible a cambios en la demanda interna de Brasil.

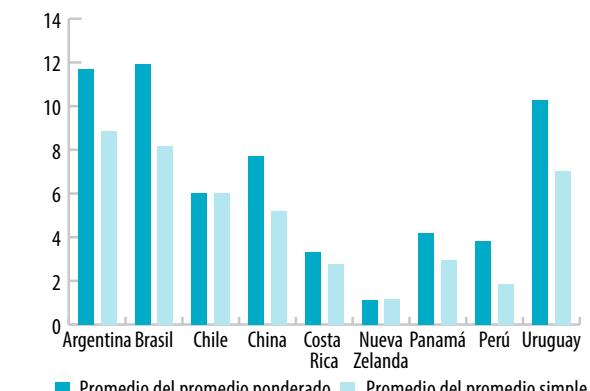
No obstante lo anterior, Argentina sigue siendo la principal fuente de inversión extranjera directa para Uruguay, así como la principal fuente de ingresos del turismo, por lejos. La inversión extranjera directa argentina representó el 22% del flujo total de inversión extranjera directa hacia Uruguay entre 2003 y 2013 y su importancia ha aumentado en los últimos años, lo que indica que estos flujos podrían ser anticílicos en relación a la economía argentina, ya que aumentan a medida que se deterioran las condiciones relacionadas con las inversiones. Con el tiempo el destino de estas inversiones ha

pasado del sector financiero a los sectores agrícola y de la construcción. Argentina también ha representado más de la mitad de las llegadas de turistas e ingresos del turismo en los últimos años (p. ej.: 54,6% de los ingresos del turismo en 2014), a pesar de que esta proporción se ha reducido levemente desde principios de la década de 2000. Los turistas brasileños representaron el 17,2% de los ingresos por turismo en 2014. De un estudio de la elasticidad de los ingresos por gastos turísticos en Uruguay por parte de argentinos y brasileños se desprende que en ambos casos la elasticidad era mayor a uno (1,9 en el caso de los argentinos y 2,7 para los brasileños) y por ende pasible de reducirse si empeoran las condiciones económicas en sus países (Altman et al., 2012). La demanda relativamente menos elástica de Argentina podría explicarse, en parte, por el hecho de que muchos argentinos son propietarios de casas de veraneo en Uruguay.

Además de gestionar posibles derrames de los países vecinos, Uruguay también debe hacer frente a las consecuencias de ser un socio pequeño en el Mercosur²⁶ en el contexto de su visión de integración mundial. Si bien el comercio interno en el Mercosur ha aumentado considerablemente en términos absolutos, representa un porcentaje relativamente pequeño de las exportaciones totales de sus miembros y su cuota en el comercio total se ha ido reduciendo con el tiempo, luego de un período inicial de profundización del comercio dentro de la zona. Un acceso preferencial y sin obstáculos al gran mercado del Mercosur podría brindar las economías de escala que tanto necesita Uruguay. Sin embargo, los modelos de gravedad muestran que en el período 2010-2012 el comercio de Uruguay con Argentina estuvo por debajo de sus posibilidades tanto en productos básicos como en productos diferenciados. Lo mismo sucedió con Brasil con respecto a los productos básicos. Esto se debió, en parte, a la imposibilidad del bloque de cumplir con su ambición original de crear un sistema aduanero con aranceles externos comunes y sin barreras internas al comercio. Aún existen barreras arancelarias y no arancelarias dentro de la unión. Por ejemplo, en 2011 Argentina eliminó la concesión automática de licencias para bienes importados, incluidos los provenientes de sus socios del Mercosur, lo que

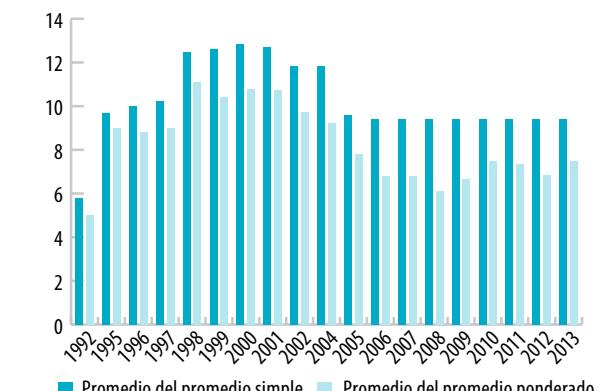
²⁶ En 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay crearon el Mercosur con el objetivo de crear un mercado único de integración. Hoy en día el mercado combinado (que incluye a Venezuela) comprende a más de 250 millones de personas y representa más de las tres cuartas partes de la actividad económica del continente —un mercado que es unas 46 veces el tamaño del de Uruguay en términos de PIB y 65 veces en términos de población.

Figura 46. Aranceles de nación más favorecida (MFN) para importaciones de bienes de capital



Nota: Promedio de 2011-2013. Fuente: ONU, TRAINS.

Figura 47. Aranceles de nación más favorecida en Uruguay para importaciones de bienes de capital



Fuente: ONU, TRAINS.

generó una desaceleración inmediata y mensurable de las importaciones. Argentina ha impuesto nuevas reglamentaciones dirigidas a la importación de servicios en virtud de las cuales se exige a los importadores una autorización del gobierno antes de gastar más de \$100.000 en servicios de origen extranjero o de pagar grandes cuotas por dichos servicios. Brasil ha buscado aumentar sus aranceles aduaneros para productos que afecten el comercio con una amplia gama de asociados y ha tomado represalias contra las acciones de Argentina con medidas propias. Estas barreras restringen el acceso preferencial de Uruguay al mercado del Mercosur a la vez que promueven las inversiones para gravitar hacia mercados más grandes. Las diferencias entre los régímenes de promoción de la inversión entre los países del Mercosur también inciden en las decisiones de los inversores sobre dónde colocar sus inversiones.

Como resultado de las normas del Mercosur, Uruguay enfrenta el desafío de diversificar su economía y sus exportaciones en un contexto de aranceles relativamente altos para las importaciones de bienes de capital de países externos al Mercosur. Si bien los aranceles de nación más favorecida se han ido reduciendo con el tiempo para las importaciones de productos de capital y son más bajos que en Argentina y Brasil, aún están por encima de los de los países comparables (véase la Figura 46). Esto aumenta los costos de los bienes de capital, lo que puede llevar a que se reduzca la adopción de tecnología y la productividad, con repercusiones más generales para la estrategia de diversificación de Uruguay. Los aranceles de los productos intermedios también son más altos en Uruguay que en los países comparables.

Según una cláusula de consenso del Mercosur, los cinco (Venezuela se unió al Mercosur en 2012) miembros plenos deben estar de acuerdo en todas las decisiones importantes, incluidos los asuntos delicados como el aumento de socios comerciales y el establecimiento de aranceles. No ha sido fácil alcanzar el consenso; en 1999 se iniciaron negociaciones tendientes a alcanzar un acuerdo comercial con la Unión Europea, pero los subsidios a los productores agropecuarios europeos y los aranceles han entorpecido el avance. La propiedad intelectual, las compras del Estado, los servicios y las normas de competitividad están entre los otros asuntos pendientes. Las negociaciones tendientes a la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se encuentran estancadas también.

Uruguay continúa promocionando una política de regionalismo abierto dentro del marco del Mercosur, a la vez que busca una mayor flexibilidad en general, en particular en lo que se refiere a acuerdos comerciales con otros países. Al pasar a la calificación de país de ingresos altos, Uruguay perdió su acceso al Sistema de Preferencias Generalizadas. Esto, sumado a los débiles resultados económicos de sus socios comerciales del Mercosur, subraya la necesidad de contar con el segundo eje de dicha estrategia. Tal como se muestra en la sección anterior, aún existen bastantes posibilidades inexploradas para aumentar las exportaciones uruguayas a los mercados tradicionales y regionales. Uruguay ha buscado otras oportunidades para aumentar sus numerosos socios comerciales fuera del Mercosur. Las Zonas Francas también han formado una parte fundamental de las actividades tendientes a diversificar los mercados y las exportaciones.

Uruguay se ha concentrado en aumentar su presencia en mercados nuevos como China, Rusia y países emergentes, además de apuntar a nichos de precios altos en Europa y EEUU para algunos de sus productos. Otro caso ilustrativo es México, país con el que Uruguay ya tiene un acuerdo de libre comercio (luego de obtener una excepción a las normas del Mercosur) y ha promovido la instalación de parte de las cadenas de producción de compañías de otros países en Uruguay. Asimismo Uruguay ha intentado estrechar vínculos con la Alianza del Pacífico (integrada por Chile, Colombia, México y Perú), de la que actualmente es miembro observador. Si bien el Mercosur tiene acceso comercial preferencial a menos del 7% de los mercados mundiales, las economías de la Alianza del Pacífico tienen un promedio de acuerdos comerciales equivalentes al 75% de la economía mundial (abeceb.com). El aumento de las exportaciones de servicios no tradicionales podría tener un papel importante en el mantenimiento del crecimiento, particularmente dado que la lejanía geográfica tiene un papel mucho más pequeño en la ventaja comparativa. Conseguir acceso a mercados a través de la participación en el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA) es fundamental para diversificar las exportaciones y principalmente para crear empleos de buena calidad.²⁷

El régimen de Zonas Francas ha otorgado mayor flexibilidad comercial a Uruguay aunque con un costo fiscal. El régimen de Zonas Francas, puesto en práctica en 1987, exonera a todas las compañías que operan dentro de esas zonas de la totalidad de los impuestos nacionales, excepto los aportes a la seguridad social. Asimismo los bienes y servicios se pueden importar libres de derechos de importación o impuestos, sin importar su origen. Los bienes producidos en estas zonas se pueden vender en el territorio aduanero de Uruguay, luego del pago de todos los derechos aduaneros e impuestos correspondientes.

Acceso a financiamiento

Comparado con su nivel de ingresos, el crédito interno al sector privado es bajo en Uruguay. El crédito al sector privado aumentó a cerca del 26% del PIB en 2013, cifra comparable con el casi 150% en países de ingresos

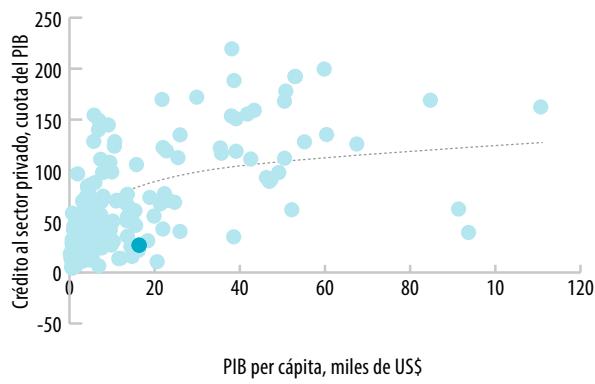
²⁷ El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA) se encuentra en etapa de negociación en Ginebra, Suiza, con 51 participantes que representan el 70% del comercio de servicios del mundo. Los países que participaron de las negociaciones del TISA en julio de 2014 fueron Australia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, la Unión Europea, Hong Kong RAE, China, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, República de Mauricio, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, República de Corea, Suiza, Taiwán, China, Turquía y Estados Unidos.

altos (véase la Figura 48). El acceso al crédito a nivel interno, especialmente al crédito a largo plazo, puede ser un factor limitante para algunas firmas, aunque las pruebas no son claras y en las reuniones con las compañías no todas lo identificaron como una limitante clave. Por ejemplo, mientras que el acceso al financiamiento se identificó como una limitante importante para el 16% de las empresas uruguayas, sólo el 8,8% de éstas lo identificaron como la limitante más importante (Sondeo de empresas del Banco Mundial, 2010). Sin embargo, sólo el 5,7% de las firmas cuyas exportaciones representaban el 10% o más de las ventas manifestaron que el acceso al financiamiento era una de sus principales preocupaciones. Estas empresas dependen en mayor medida del financiamiento bancario para su capital de trabajo (11%) e inversión (23,4%). El autofinanciamiento cumple un papel muy importante en el financiamiento de la inversión para los exportadores uruguayos; representa el 63,9% de las necesidades, mientras que el crédito de proveedores representa el 9,4%. En Uruguay el papel del crédito de proveedores es más importante que en países de altos ingresos que no forman parte de OCDE, donde financia cerca del 4% de las inversiones y es una fuente aún más importante para el financiamiento del capital de trabajo, representando el 20,9%.

El papel de los mercados de capital en el financiamiento de las inversiones en Uruguay es insignificante para las firmas exportadoras. El financiamiento de largo plazo está dominado por inversores institucionales, como fondos de pensión, compañías aseguradoras y bancos (que nuclean a cerca del 85% del total de las emisiones). En los últimos tiempos se han registrado aumentos en la emisión de deuda por parte de fideicomisos y las Obligaciones ahora representan una parte cada vez mayor del financiamiento de proyectos y empresas a largo plazo. Más aún, en virtud de las reglamentaciones cautelares de los bancos, los préstamos a cualquier prestatario individual se limitan al 15% del activo del banco (5% en el caso del Banco República Oriental del Uruguay); de este modo, las firmas más grandes deben diversificar sus fuentes de financiamiento, incluidos los préstamos del exterior. Se ha demostrado empíricamente que el grado de desarrollo financiero incide en gran medida en los flujos comerciales y en el crecimiento económico (Manova, 2013).

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) cuentan con menos acceso al crédito que las firmas más grandes, dada la falta de garantías o avales y la asimetría de la información, entre otras limitaciones. En Uruguay las pequeñas empresas financieran sólo el 6,6% de sus in-

Figura 48. Nivel de ingresos y desarrollo financiero



Fuente: IDM, Banco Mundial.

versiones con préstamos bancarios y el 8,1% de su financiamiento proviene de créditos de proveedores. Al igual que otros países de la región, Uruguay ha tomado medidas para reducir las limitaciones al crédito para PYME a través de regímenes de garantía del crédito públicos y privados. En 2008 se creó el Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SIGA).

El acceso general a servicios financieros a nivel de hogares en Uruguay también se encuentra por debajo del de los países comparables. En 2011 en Uruguay apenas el 10% del 40% más pobre tenía una cuenta en una institución financiera. Esto contrasta con el promedio de 24% para ALC y el 49% en países de ingresos altos que no pertenecen a OCDE. Además, sólo el 1,7% del 40% más pobre y el 8,4% del 60% más rico de la población declararon tener una cuenta de ahorros en una institución financiera. Se prevé que la ley de inclusión financiera aprobada en 2014 aumentará estas cifras de forma significativa.

Capital humano, competencias y educación

Si bien la dotación de capital humano y de competencias de Uruguay ha sido la piedra angular de su capacidad de innovar en áreas tales como agricultura, software y servicios no tradicionales, cada vez parece haber una mayor escasez de competencias y la brecha de dotación de mano de obra va en aumento con respecto a algunos países comparables. Una base de exportaciones cada vez más sofisticada es uno de los pilares de la visión comercial y de integración que se apoya en un alto nivel de productividad y valor agregado, y depende de la disponibilidad de mano de obra calificada capaz de

absorber y adaptar tecnologías e innovar. Otros elementos esenciales para mantener el progreso de los empleos y la inclusión son el mantenimiento de niveles adecuados de capital humano y competencias. Pero las encuestas de opinión tales como la del Foro Económico Mundial y las Encuestas de Empresas señalan una escasez de capital humano y de competencias. Uruguay cuenta con una menor disponibilidad de trabajadores altamente calificados en las áreas de ingeniería y tecnología que otras economías de América Latina. Según un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2012, el 16% de las empresas que ofrecían empleo no podían llenar todas las vacantes anunciadas; las más difíciles de llenar eran las de los empleos semi calificados, trabajos de oficina, profesionales y cargos técnicos. Parece haber una especial escasez de competencias, socio emocionales y habilidades no cognitivas (puntualidad, motivación, esfuerzo, respeto, etc.). Se presentaron en el Capítulo 2 las pruebas que indicaban que uno de los principales motores de la importante brecha productiva de la mano de obra en Uruguay con respecto a economías más desarrolladas es el bajo capital humano.

Tal como se indica más arriba, la dotación de capital humano de Uruguay parece subyacer a la brecha de productividad de su mano de obra y afecta a su capacidad de absorber y adoptar nuevas tecnologías. Además de la disparidad de su dotación de capital humano con respecto a otros países de OCDE, existe una disparidad considerable en la dotación de capital humano con respecto a países asiáticos comparables. En 2010 Uruguay presentaba una disparidad de 2,2 años de escolarización en comparación con la República de Corea para el grupo de edad de 55 a 59 años. Esa disparidad era cinco años mayor para el grupo de 20 a 24 años de edad. El capital humano parece estar rezagado aún en relación con los países comparables de la región; mientras Uruguay tiene una ventaja de casi tres años con respecto a Argentina, Brasil y Chile en el grupo etario mayor, para el grupo de entre 20 y 24 años de edad, la disparidad con Brasil ha desaparecido y se ha vuelto negativa con respecto a Argentina y Chile (Barro & Lee 2013).

Hoy en día el rendimiento del sistema educativo no condice con el nivel de una estrategia de crecimiento basada en altas competencias, innovación y productividad. Uruguay tiene una de las matrículas brutas más altas de América Latina en el nivel de enseñanza primaria (véase el Cuadro 4), y la matrícula neta, de 99,5% de niños en edad escolar, es mayor que la de los países miembros

Cuadro 4. Tasas brutas de matrícula (2003-2012)

| | Preescolar | Primaria | Secundaria | Terciaria |
|----------------------|---------------------------------|---|---|--|
| | (% de niños de edad preescolar) | (% de población en edad de asistir a la escuela primaria) | (% de población en edad de asistir a la escuela secundaria) | (% de población en edad de asistir a la enseñanza terciaria) |
| España | 127 | 104 | 129 | 83 |
| Lituania | 77 | 99 | 107 | 77 |
| Polonia | 74 | 99 | 97 | 74 |
| Estonia | 90 | 98 | 109 | 72 |
| Letonia | 90 | 105 | 99 | 67 |
| Turquía | 29 | 102 | 89 | 61 |
| Hungría | 87 | 101 | 101 | 60 |
| Croacia | 64 | 94 | 98 | 59 |
| Eslovaquia | 90 | 102 | 94 | 55 |
| Argentina | 75 | 118 | 90 | 75 |
| Chile | 112 | 102 | 90 | 71 |
| Uruguay | 89 | 112 | 90 | 63 |
| Costa Rica | 73 | 107 | 101 | 47 |
| Colombia | 49 | 107 | 93 | 45 |
| Perú | 77 | 105 | 91 | 43 |
| Panamá | 65 | 100 | 84 | 42 |
| Ecuador | 150 | 114 | 87 | 39 |
| República Dominicana | 37 | 105 | 75 | 33 |
| México | 99 | 104 | 84 | 28 |
| Belice | 47 | 121 | 84 | 26 |

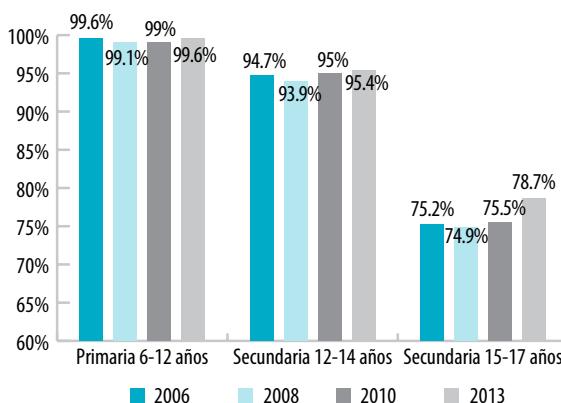
Nota: Tasa bruta de matriculación: La matriculación total en un determinado nivel de enseñanza (preescolar, primaria, secundaria o terciaria), más allá de la edad, expresada como porcentaje de la población oficial en edad escolar para el mismo nivel de educación.
Fuente: Instituto de Estadísticas de UNESCO (2013).

de la OCDE, que promedia el 96,8% (OECD/ECLAC 2014). Pero el rendimiento en otras áreas es menos positivo. En relación con los países comparables de la región, las tasas de repetición y de deserción son altas (véanse las Figuras 49 y 50) y según los resultados de las pruebas PISA, la calidad es baja en todo el sistema. A la edad de 18 años, apenas más de la mitad de los niños uruguayos (53,9%) van a la escuela. Bastante menos que sus contrapartes de la misma edad en países de OCDE (más del 84%). Uruguay tiene una de las tasas más bajas de culminación de estudios de nivel secundario de la región; sólo Brasil, Colombia y Paraguay tienen tasas más altas de deserción del nivel de enseñanza secundaria superior. En el otro extremo del espectro, si bien es obligatorio, sólo cerca del 65% de los niños de 3 años de edad reciben educación preescolar (Chile, Ecuador, y México superaron a Uruguay). Estas

tendencias están exacerbadas por las altas tasas de repetición. En el primer año de enseñanza primaria, la tasa de repetición es del 13,7%; en el primer año de secundaria cerca de un tercio de los alumnos repite el año (Filgueira, 2013). Las tasas de repetición en el nivel de enseñanza secundaria básica han ido en constante aumento en los últimos siete años.²⁸ Esta situación es doblemente proble-

²⁸ Se han señalado varios factores como posibles causas subyacentes a las altas tasas de deserción en Uruguay. Una es la alta tasa de repetición. El sistema de enseñanza secundaria en Uruguay fue concebido como un terreno preparatorio de élite para el ingreso a la enseñanza terciaria y la transición del nivel primario al secundario es abrupta, con tasas de repetición que aumentan de forma aguda en el primer año de enseñanza secundaria básica. Según un estudio reciente, otros factores incluyen la falta de interés en lo que se enseña, el empleo, el embarazo y la dificultad de lo que se enseña. El mercado de trabajo también cumple un papel. En años recientes, al igual que en otros países de América Latina, en Uruguay el retorno de las inversiones en educación ha disminuido. Más aún, se cree que

Figura 49. Asistencia escolar por grupo etario, 2006-2012



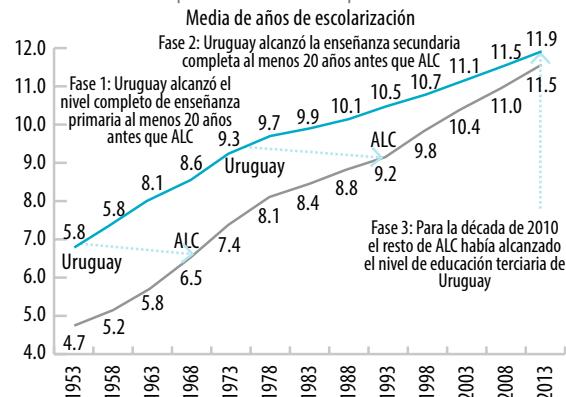
Fuente: Adaptado de la Nota de Política sobre Educación en Uruguay.

mática ya que desde 2003 el gasto público en educación se ha duplicado prácticamente en tanto porcentaje del PIB, aunque aún se mantiene en un nivel relativamente bajo, 4,5% del PIB (2011).

Si bien la calidad educativa es alta para la región de América Latina y el Caribe, parece estar en un proceso de deterioro con respecto a otros países y se encuentra bien por debajo de los niveles registrados en países de OCDE que no pertenecen a la región. Según un informe del Banco Mundial de 2014, en las pruebas PISA de 2012 el 48% de los alumnos uruguayos no alcanzaron un puntaje de 2 en ciencias, 49% en matemática y 39% en lectura; un puntaje de 2 se considera una habilidad meramente básica para aplicar el material a contextos de la vida real. Más aún, la calidad de la educación, medida por el puntaje de las pruebas PISA, ha ido bajando en los últimos años en Uruguay, y hoy el país se encuentra en el puesto 55 de 65 países que participan en matemática para estudiantes de 15 años de edad y en términos de capacidad para resolver problemas, Uruguay ocupa el puesto 42 de los 44 países participantes. Acabar con las disparidades en la calidad del capital humano daría un fuerte impulso al crecimiento. Según una estimación, si en 10 años los resultados de las pruebas PISA aumentaran 50 puntos, además de capacitarse a los trabajadores que ya están en el mercado laboral, el PIB per cápita aumentaría más de un tercio para 2050 (BID, 2014).

el mercado de trabajo está actualmente en un nivel de empleo pleno y existen oportunidades de empleo para los menos calificados con salarios relativamente altos en el sector formal. Estos factores hacen que sea cada vez más atractiva la idea de insertarse en el mercado laboral que continuar con los estudios.

Figura 50. Uruguay ha perdido su ventaja educativa histórica en comparación con el promedio de ALC



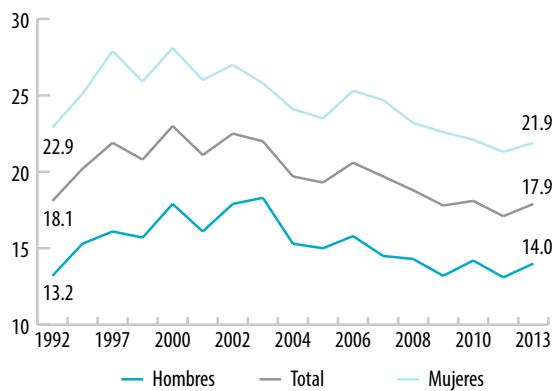
Fuente: Adaptado de la Nota de Política sobre Educación en Uruguay.

Una consecuencia del alto abandono escolar es que el 17,9% del grupo en edad de asistir a la escuela secundaria no trabaja ni estudia (véase la Figura 51). En 2013 esta cifra representaba a 94.000 jóvenes, casi todos (95%) concentrados en áreas urbanas, en consonancia con el porcentaje de la población urbana del país. Esta proporción es algo más baja que el promedio de América Latina, donde uno de cada cinco jóvenes es nini, pero es considerablemente más alta que el promedio mundial en países de ingresos altos (cerca del 11% del grupo etario). Además, la distribución varía markedly dentro de Uruguay, de 22% en los departamentos del norte al 14% en el sur.

La cuota de ninis en Uruguay ha ido en descenso entre 2000 y 2013 para ambos géneros. (En otras partes de la región, la disminución de la cantidad de ninis en los últimos veinte años se justifica casi totalmente por la reducción del número de ninis mujeres.) Las mujeres representan el 60% del total de la población de ninis en Uruguay; de ellas, el 23% entre 15 y 18 años de edad estaban casadas (Figura 53). Este último factor sigue la norma para América Latina, donde el principal factor asociado a la probabilidad de ser nini del sexo femenino es el matrimonio antes de los 18 años de edad, sumado al embarazo adolescente.

El fenómeno de los ninis tiene una fuerte dimensión de igualdad y género, con derivaciones para la movilidad social intergeneracional. El impacto de los ninis varía en gran medida en los diferentes niveles de distribución del ingreso, alcanzando el 40% en el decil más pobre, comparado con sólo el 1% del decil más rico (véase la Figura 52). En general, el 75% del total de ninis en Uruguay

Figura 51. Proporción de ninis (15-24 años de edad) por género en Uruguay, 1992-2013



Fuente: Banco Mundial con datos de SEDLAC de varios años.

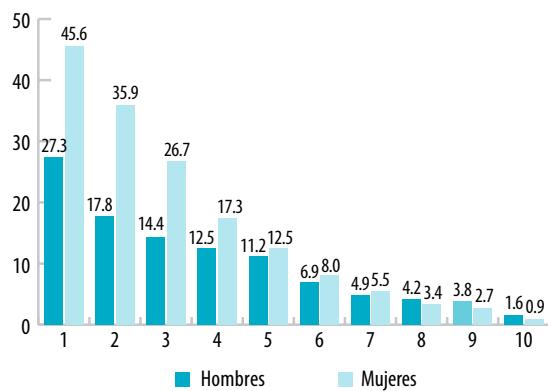
pertenecen a hogares que se encuentran en el 40% más pobre de la distribución del ingreso, lo que hace que el fenómeno esté mucho más sesgado hacia los hogares vulnerables que en otros países de América Latina. Estas estadísticas son preocupantes, ya que una proporción importante de la población joven no está acumulando capital humano, ya sea a través de la educación formal o a través de experiencia laboral. Más aún, dado el énfasis en la integración comercial basado en la productividad y en el agregado de valor, así como una transición demográfica avanzada hacia una sociedad que envejece, Uruguay no puede darse el lujo de perder los aportes productivos de la quinta parte de sus jóvenes.

Más allá de las consecuencias para el crecimiento a futuro, la competitividad y la calidad de la fuerza laboral, las carencias del sistema educativo podrían poner en peligro la sostenibilidad de los logros relativos al crecimiento inclusivo en Uruguay. Las marcadas diferencias en el nivel de instrucción entre el quintil de ingresos más rico y el más pobre contribuyen a la asociación entre los logros académicos y el nivel socioeconómico y a la baja movilidad educativa con respecto a sus pares. Las altas tasas de deserción y el gran número de jóvenes que no estudian ni trabajan puede contribuir a perpetuar la pobreza concentrada y crónica.

Innovación y productividad

Mantener un alto crecimiento de la productividad es fundamental para sostener el crecimiento económico en condiciones externas menos favorables. En los últimos años Uruguay ha alcanzado un alto nivel de au-

Figura 52. Cuota de jóvenes (15-24 años de edad) que son ninis por decil de ingresos y género en 2013



Fuente: de Hoyos, Rogers y Székely (2015) "Out of school and out of work: challenges and solutions around the ninis in Latin America."

mento de la productividad pero la brecha con los países comparables a los que aspira es aún grande y el país se encuentra rezagado en innovación e I+D,²⁹ factores claves para sostener la convergencia de la productividad.³⁰ Para mantener el crecimiento de alta productividad con el fin de apoyar un modelo de crecimiento basado en integración comercial y participación en cadenas de valor mundiales será necesario cerrar la brecha de tecnología e innovación, mejorar los procesos de producción y comercialización, cultivar el emprendedurismo, la adaptabilidad y la agilidad, garantizando un acceso adecuado al financiamiento, a la vez que se modernizan las instituciones y los mercados.

Una estrategia de múltiples ejes tendiente a intensificar el contenido de conocimientos y la sofisticación de las exportaciones primarias tradicionales de Uruguay y para especializarse cada vez más en la exportación de servicios modernos de alto valor podría traer beneficios. En particular, una estrategia tal podría concentrarse en el crecimiento sostenido en valor agregado y sofisticación en las etapas preliminares de la producción en las cadenas agrícolas basadas en recursos, junto con una estrategia de modernización selectiva hacia las fases fina-

29 Existe una correlación positiva entre la innovación y la productividad. Luego de controladas las variables significativas como el capital humano, la relación entre estas variables en países de la OCDE es positiva y estadísticamente significativa.

30 De algunas pruebas se desprende que las desaceleraciones del crecimiento se explican esencialmente por la desaceleración del crecimiento de la productividad, más que por la desaceleración de la acumulación del capital físico; el 85% de la desaceleración del crecimiento se podría explicar por la ralentización de la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores. (Eichengreen, Park y Shin, 2011.)

Recuadro 3. Fortalecimiento de la participación de Uruguay en las Cadenas Globales de Valor

Las oportunidades de mejorar la integración internacional y la inserción en las cadenas de valor mundiales varían de una industria a otra y dependen de las tendencias de demanda mundiales, de las estrategias de suministro y localización multinacionales y de la dinámica competitiva dentro de cada segmento de la cadena, entre muchas otras variables. Las siguientes oportunidades y desafíos a las políticas se desprenden del análisis de algunas de las industrias claves de Uruguay :

La industria papelera, forestal y de la celulosa en Uruguay se caracteriza por su fuerte integración vertical (donde hasta el 50% de las plantaciones pertenecen a las empresas procesadoras), fuertes barreras de ingreso con una inversión de capital mínima de \$2.500 millones, ciclos de inversión y de producción largos y altos costos de logística y transporte (que pueden alcanzar a la mitad del costo de los troncos de madera entregados a la planta procesadora). Los dos factores fundamentales del éxito que han permitido a Uruguay afianzarse en los mercados mundiales son el cumplimiento con las certificaciones internacionales de sostenibilidad y niveles de productividad cercanos a la frontera tecnológica. Una estrategia de inversiones continuas en innovación y desarrollo de variedades en conjunto con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) le permitirá seguir impulsando su productividad y consolidar su posicionamiento internacional en tanto productor sostenible y rentable. Las políticas tendientes a apoyar esta estrategia comprenden: (i) el fortalecimiento del ecosistema de innovación público-privado y el marco regulatorio; (ii) el equilibrio adecuado entre la devolución de la facultad de otorgar licencias de forestación a las autoridades locales y la necesidad de garantizar la predictibilidad de las políticas para una industria que se caracteriza por tener altas inversiones de capital y ciclos de producción de diez años; y (iii) la inversión en infraestructura de transporte, ya que los altos costos inciden de forma negativa en la competitividad de la industria y en la tasa de reinversión de parte de operadores extranjeros.

La industria láctea y de la carne en Uruguay goza del mismo conjunto de servicios de innovación agrícola y de extensión y ambos tienen costos de producción y niveles de producción competitivos a nivel mundial. Mientras que la industria de la carne vacuna ha reposicionado a Uruguay como el sexto mayor productor de carne vacuna de primer nivel que se exporta a más de 100 países a primas de precios considerables, la composición de las exportaciones de la industria lechera está compuesta principalmente por leche en polvo y caseína, que se venden como productos básicos a actores de la industria mundial para su posterior procesamiento. La visión a largo plazo de la industria de la carne (y del Instituto Nacional de Carnes, INAC) de invertir en un sistema público-privado de trazabilidad de última generación y apalancarlo para el reconocimiento de la marca país y como forma de modernizar la cadena de valor explica el excelente posicionamiento de la industria de la carne. Hay dos factores que limitan el esfuerzo de la industria para replicar la trayectoria de la industria de la carne. En primer lugar, la volatilidad de las políticas de comercio exterior de los mercados vecinos y regionales incluyen cambios abruptos en las políticas comerciales y en las barreras no arancelarias, lo que desalienta a las compañías a invertir para mejorar hacia productos lácteos de consumo de mayor valor caracterizados por una vida útil corta y nexos con el tiempo ajustado que exigen operaciones de cruce de frontera muy fluidas. Esto se ve exacerbado por las limitaciones que impone el Mercosur a la negociación de acuerdos comerciales bilaterales para obtener acceso a exportaciones más rentables aunque más distantes. En segundo lugar, el pasaje a la automatización del proceso de producción de la industria láctea que, según las empresas responde a las desafiantes relaciones de la industria y a los altos costos de la mano de obra, no se presta para la producción de productos de consumo de alta gama intensivos en cuanto a la mano de obra.

El software y los servicios empresariales internacionales explican en gran parte el dinamismo del sector de servicios en Uruguay en los últimos diez años. La industria del software se caracteriza por una inversión de capital y costos iniciales relativamente bajos, un modelo de crecimiento modular y escalable basado en la diversificación de la cartera como principal estrategia para financiar la innovación continua y el capital humano como activo fundamental que representa hasta el 90% de los costos operativos. La alianza de servicios inicial con la primera ola de inversión extranjera directa para los sectores financiero y de distribución ha impulsado el ingreso a los mercados regionales de exportación, a medida que estos clientes han consolidado sus operaciones dentro de América Latina y han traído consigo a sus proveedores de servicios de software uruguayos. A su vez, Uruguay ha podido navegar la ola de la deslocalización de los negocios mundiales y ha

atraído a jugadores claves de la industria. Si bien ambas industrias parecen estar bien posicionadas para contribuir a la estrategia general que consiste en una mayor especialización en la exportación de servicios modernos de alto valor, sería beneficioso para ambos contar con una política coordinada que permita hacer frente a los siguientes asuntos. En primer lugar, el Programa de Tragabilidad Individual para productos animales lanzado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGP) en 2003 resultó muy exitoso a la hora de catalizar el crecimiento de la industria uruguaya del software y, más aún, de mejorar la sofisticación del proceso de exportación de carne vacuna. El apalancamiento y la expansión de esta experiencia a otros productos orientados a la exportación en agricultura, agronegocios, salud, biotecnología y energía contribuirían mejorar la competitividad exportadora tanto de los servicios de software como de las industrias basadas en recursos. En segundo lugar, la entrada inicial a un nuevo mercado de exportación por parte de una empresa de software individual requiere una inversión mínima de \$300.000, un esfuerzo de desarrollo empresarial de un año y un volumen de negocios anual de \$4 millones. Existe una incongruencia entre estos requerimientos iniciales mínimos a los que pueden llegar inicialmente empresas de tamaño mediano o grande y el foco de los programas de promoción de las exportaciones del Estado dirigidos a empresas pequeñas que no tienen la capacidad de cumplir con estos requerimientos de acceso. En tercer lugar, estas industrias de servicios han aumentado sus exportaciones a pesar de la falta de acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales. No obstante, la situación está comenzando a hacer mella en la competitividad de los exportadores de software relativa a los costos, ya que están sujetos a tasas arancelarias diferenciales (por ejemplo, 10% en Paraguay, 25% en Perú). La participación de Uruguay en acuerdos comerciales multilaterales tales como el TISA que actualmente se encuentra en etapa de negociación mejoraría la competitividad exportadora de los exportadores de servicios uruguayos. Cuarto, el capital humano es un activo clave para la sostenibilidad de una industria de servicios moderna basada en el conocimiento y Uruguay ha tenido un buen rendimiento en las últimas décadas, brindando una cantidad considerable de trabajadores calificados. Sin embargo, la fuerte demanda de trabajadores calificados para la industria del software y los servicios empresariales internacionales (estimada por la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) en 500 técnicos graduados por año) ya ha superado a la oferta de técnicos graduados (300 por año) del sistema educativo uruguayo.

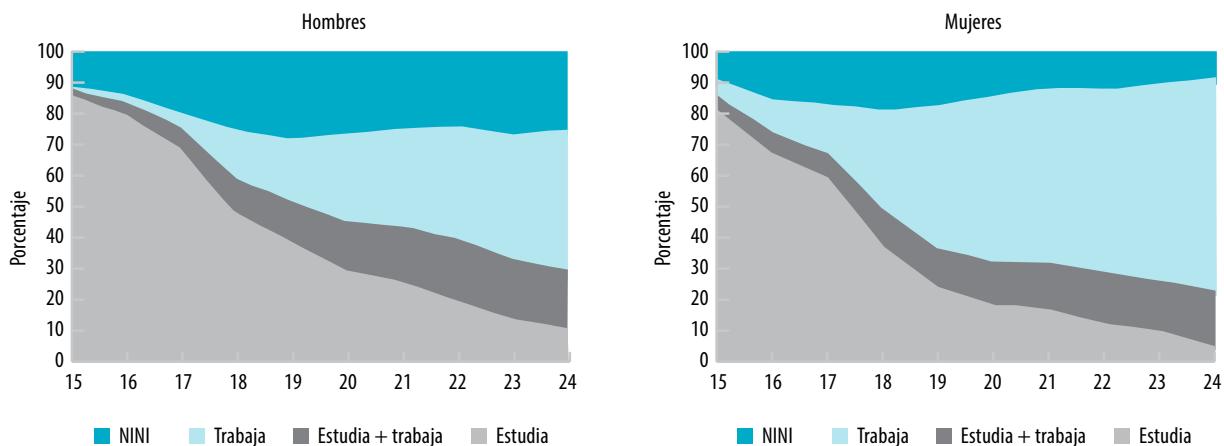
les de la cadena y una ulterior diversificación del conjunto de exportaciones de productos primarios. También implicaría ampliar la gama de exportaciones y la intensidad de conocimientos de aquellos servicios de exportación que no están limitados por requerimientos de escala o de cercanía geográfica. Uruguay aún tiene la prioridad fundamental pendiente de identificar y abordar las políticas y cambios normativos tanto de la economía en general como de cada industria en particular que le permitirían poner en práctica una estrategia de integración mundial de esas magnitudes (véase el Recuadro 3).

Si bien Uruguay presenta un rendimiento relativamente bueno en algunos aspectos esenciales para mejorar la productividad y la innovación, como el nivel de preparación tecnológica (véase el Recuadro 4 donde se presentan ejemplos por sector), **donde se ubica en el puesto 46 de 144 países en los índices de Competitividad Mundial, está rezagado en otros.** Se ubica en el puesto 86 en innovación (Informe sobre la Competitividad Mundial, 2014-2015). Uruguay gasta poco en innovación (si bien varía bastante de un sector a otro) en todas las

áreas de su economía:³¹ hoy en día Uruguay gasta el 0,4% de su PIB en investigación y desarrollo, bastante menos que los países de OCDE (2,2%) y menos que algunos países de América Latina que tienen un menor PIB per cápita. Si bien la innovación es alta en algunas cadenas de valor, los indicadores preliminares muestran que, en promedio, Uruguay está muy por detrás de los Tigres Asiáticos y de algunos países de medianos ingresos en cuanto a su capacidad de innovar en la frontera tecnológica, y que ha quedado más rezagado a medida que se ha ido enriqueciendo (World Bank, 2014a), en parte porque la rentabilidad de sus inversiones en innovación son relativamente bajas (Nguyen y Jaramillo 2014). Sin importar el sector, al igual que otros países de América Latina, Uruguay hace un uso menos intensivo de la I+D comparado con otros países industrializados (véase la Figura 54). La innovación en Uruguay representa menos del 10% del crecimiento de la productividad total de los factores, comparado con más

³¹ En Uruguay existen grandes disparidades en el gasto en I+D entre los diferentes sectores, con un promedio de 2,6% de valor de salida en informática, 1,5% en cría de animales, 1,3% en cultivo de cereales y 0,2% en el sector automotor (Aboal et al. 2014).

Figura 53. Condiciones de educación y del mercado de trabajo por edad y género, 2013



del 40% en los países que registran un alto aumento de la productividad como Finlandia, Irlanda, Corea y Singapur cuando tenían niveles de ingresos per cápita similares a los de Uruguay. La productividad entre y dentro de los sectores es heterogénea y se relaciona en parte con el grado prevalente de innovación.

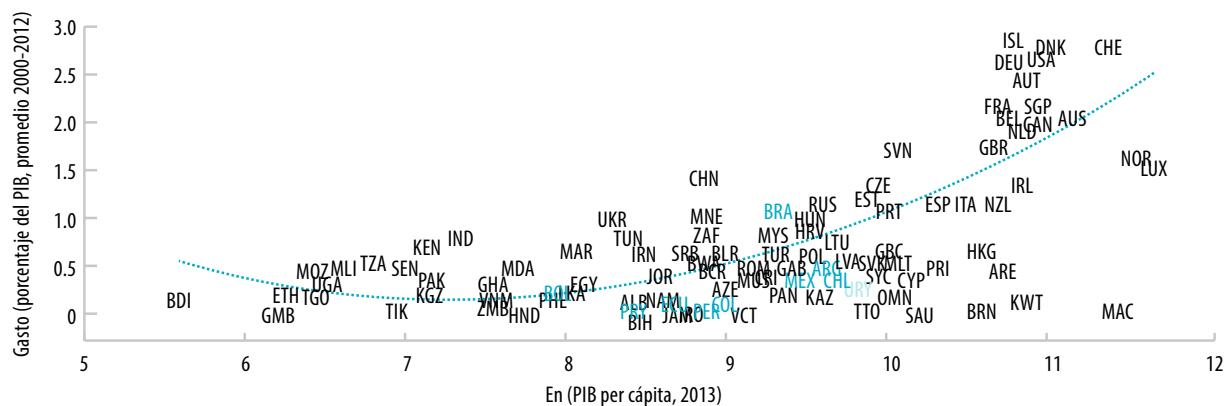
La baja productividad, junto con la falta de información tecnológica y rigideces organizacionales parecen ser importantes elementos disuasorios en materia de innovación para cerca de un tercio de las empresas en Uruguay. Otros factores que inhiben la innovación incluyen la baja capacidad de absorción de tecnología de las empresas uruguayas en relación con las de otros países, en parte como resultado de la calidad del capital humano (años de escolarización, calidad de la educación, planes de estudios) así como el acceso insuficiente a servicios tecnológicos. Este acceso insuficiente es más pronunciado para las tecnologías intangibles en comparación con las tecnologías enmarcadas en capital. El grado de innovación varía considerablemente de un sector a otro y los subsectores agrícolas orientados a la exportación tales como el arroz, los cítricos, los productos lácteos, el ganado y la industria forestal innovan más en promedio. La baja productividad y la escasa innovación pueden relacionarse asimismo con la insuficiente capacidad empresarial de las empresas uruguayas. En comparación con Australia, Chile, Costa Rica, Nueva Zelanda y otros países comparables, Uruguay ocupa un puesto inferior en materia de capacidad de gestión de las empresas y presenta un nivel más bajo de financiamiento del sector privado para investigación y desarrollo.

Modernizar las instituciones y los mercados también es central para mantener el crecimiento de la produc-

tividad e incentivar la innovación. Un mayor grado de competencia en el mercado interno podría mejorar la productividad y la competitividad en los mercados mundiales, garantizando la disponibilidad de insumos a precios competitivos para el proceso de producción. La innovación también se ve limitada por la escasa competencia y las desigualdades en el terreno. En Uruguay la competencia aún es débil de acuerdo a los niveles mundiales. Uruguay se encuentra en el puesto 103 de 144 países con respecto a la intensidad de la competencia local y 109 en cuanto a la efectividad de su política antimonopolios (WEF, 2014). La competencia limitada y el terreno desigual pueden limitar la innovación y limitar la competitividad. Si bien en 2007 se aprobó una ley de competencia y en 2009 se creó la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia como organismo descentralizado del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), según un estudio realizado por el MEF en 2010, sólo el 7% de las empresas conocían la nueva legislación sobre políticas de competencia.

El Estado uruguayo participa de varias actividades económicas y las empresas del Estado generalmente tienen un papel dominante en mercados que en otros contextos pertenecen típicamente al sector privado. Uruguay tiene 13 empresas públicas (100% públicas) y la mayoría de ellas dominan el mercado local. Las principales son ANCAP (energía), ANTEL (telecomunicaciones), UTE (electricidad), OSE (agua y saneamiento) y el BROU (banco). Este papel preponderante del Estado se explica en parte por el reducido tamaño del mercado, que en determinados casos podría conducir al surgimiento de monopolios naturales o a que se determine el pasaje de algunos servicios específicos al dominio público debido a su importancia (algunas de las empresas de servicios se

Figura 54. Uruguay gasta poco en I+D

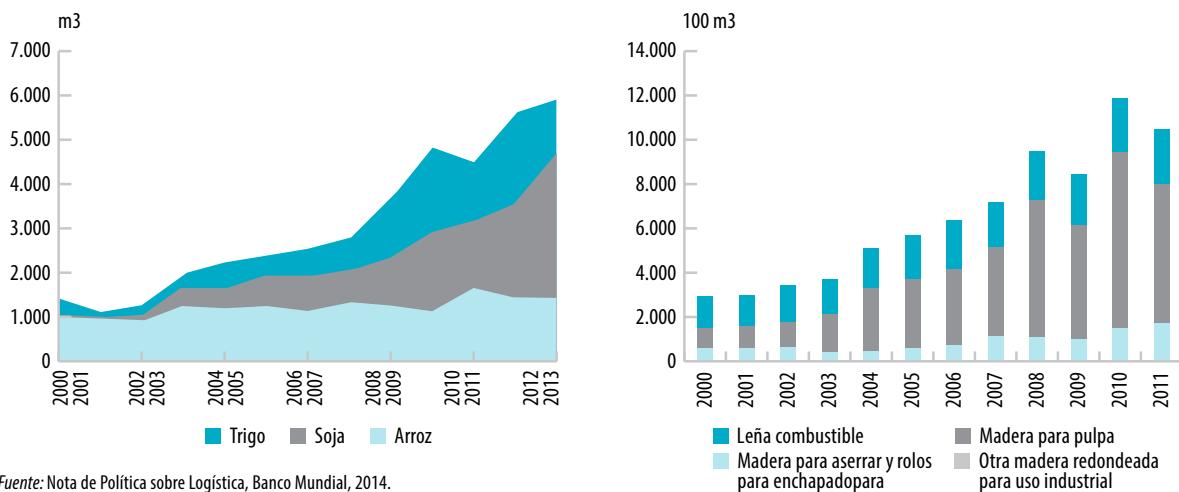


han mantenido en manos del Estado a través de referéndums). Si bien se pueden otorgar excepciones para proteger determinados objetivos de las políticas públicas, se espera que tengan un alcance limitado y que estén basados en criterios claramente definidos. En la Unión Europea, los emprendimientos rotulados como de “*interés general*” están exentos de la aplicación de las normas generales sobre competencia y ayudas estatales, pero siempre que la aplicación de dichas normas no obstruya el suministro del servicio. Según una evaluación preliminar realizada con la metodología de regulación del mercado de productos de OCDE, el grado de control del Estado —la propiedad pública y la participación directa del Estado en el sector empresarial— es más alto en Uruguay que en los países de OCDE, con normas tendientes a restringir el número de empresas o a prohibir las inversiones privadas en determinados sectores, podría facilitar las prácticas anti-competencia o discriminar a determinados actores del mercado y permitir la aplicación discrecional de las reglas. Algunos de los principales desafíos identificados por las empresas públicas son la necesidad de (a) fortalecer la gobernanza a través de una mayor transparencia, seguimiento y rendición de cuentas, y (b) mejorar la eficiencia para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos (World Bank, 2015)

Otro aspecto importante del diálogo sobre innovación y productividad es el papel de las PYME, que es de particular importancia desde el punto de vista de la inclusión y la prosperidad compartida. Cerca de la quinta parte de las empresas uruguayas son PYME. Si se cuentan las microempresas, la proporción alcanza cerca del 97% del total de empresas (OECD/ECLAC 2012) y el 60% del empleo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). Si se las compara con empresas de mayor tamaño, las PYME

enfrentan mayores limitaciones a sus actividades de innovación: restricciones al acceso a financiamiento nacional y extranjero, así como solicitudes de garantías y altas tasas de interés. La innovación exige asimismo economías de escala y de alcance, lo que agrega una dificultad más a las PYME. Por este motivo hay muchas empresas que no crecen y un menor número de nuevos emprendimientos. En Uruguay la brecha entre las actividades de innovación de las empresas pequeñas y grandes parece ser mayor que en otros países de la región, 17% comparado con una cifra cercana al 10% en Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica (OECD/ECLAC, 2012). A pesar de estas limitaciones, las PYME agregan flexibilidad al proceso de innovación gracias a su estructura organizacional más maleable que les permite responder a los cambios con gran velocidad. Más aún, en Uruguay las instituciones financieras privadas se concentran casi exclusivamente en empresas grandes o sofisticadas o en hogares de ingresos medios-altos o altos. Esto quizás se deba en parte a los altos costos de la estructura laboral del sector. Esto deprime la inversión de las PYME uruguayas y hace que gran parte de la población tenga que recurrir a costosos intermediarios no bancarios que ofrecen únicamente servicios básicos, todo lo cual tiene un gran impacto sobre la igualdad y la prosperidad compartida. Existen pruebas que muestran también que el crecimiento impulsado por la innovación es inclusivo en cuanto al empleo, donde la fortaleza del aumento del empleo impulsado por la innovación se asocia considerable y positivamente a la proporción de empleados no calificados con que cuenta la empresa. Esto apoya las hipótesis que dicen que la innovación es un poderoso motor del aumento del empleo, y que el crecimiento impulsado por la innovación es inclusivo porque genera empleos no calificados (Dutz et al., 2011).

Figura 55. Producción de madera y granos en Uruguay, 2000-2012



Fuente: Nota de Política sobre Logística, Banco Mundial, 2014.

Infraestructura

Para mejorar la competitividad también es importante mejorar la conectividad a través del fortalecimiento de la infraestructura (particularmente el transporte) y la logística. Dada la distancia que separa a Uruguay de los principales polos de crecimiento comercial, una conectividad excelente es clave para la competitividad y las exportaciones. A pesar de las importantes inversiones en infraestructura y los logros claves en los sectores de telecomunicaciones y energía (véase el Recuadro 4), aún se necesitan inversiones sustanciales para cerrar la brecha de la infraestructura del transporte con el fin de mejorar el acceso a los mercados.

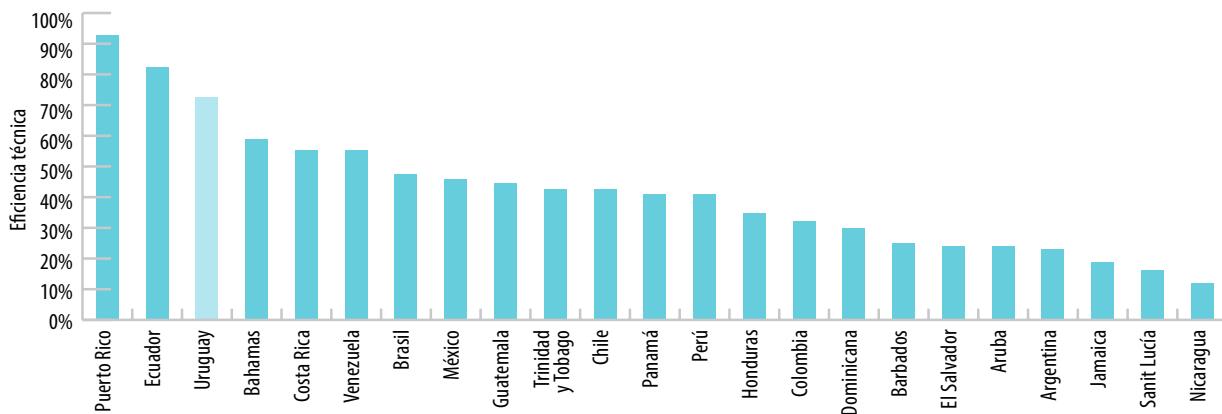
Si bien las exportaciones, especialmente las exportaciones agrícolas, han aumentado exponencialmente en los últimos diez años, eso no se ha compensado con mayores inversiones o mantenimiento de la infraestructura del transporte. Se estima que el volumen de mercaderías transportadas principalmente a través del sistema de carreteras aumentó 180% entre 2000 y 2011. Según las proyecciones la demanda de transporte para las exportaciones agrícolas de Uruguay (madera, granos, leche y productos lácteos y carne vacuna) aumentará entre el 68% y el 135% (véase la Figura 55). Sin embargo la brecha de infraestructura de Uruguay limita la continuidad del alto crecimiento. La infraestructura de las carreteras y las vías férreas ocupa los puestos 90 y 103 de 144 países con respecto a su calidad, según datos del Informe sobre la competitividad mundial del Foro Económico Mundial de 2014. La mayor parte del transporte interno en Uruguay se realiza por carretera; el transporte fluvial y por vías

férreas es marginal y representa menos del 3% del total de las cargas dentro del país.

Si bien la red de carreteras es densa, la irregularidad de su calidad resulta particularmente problemática para la competitividad, ya que contribuye al aumento de los costos de logística en comparación con sus competidores. El grado de deterioro de la calidad de la red de carreteras parece haber alcanzado un punto crítico. En los últimos años, especialmente desde 2008, la red de carreteras se ha ido deteriorando como resultado de un mayor uso, especialmente por parte de camiones de gran peso. En 2013 sólo el 40% de la red nacional de carreteras se encontraba en buenas o muy buenas condiciones. Muchos de los corredores de mayor tránsito para exportaciones —las carreteras transversales que atraviesan el país de este a oeste— que no han sido diseñadas para tránsito de carga pesada, están en las peores condiciones, lo que impone costos cada vez más altos para los usuarios en términos de tiempo y de mantenimiento de vehículos. Para la soja, por ejemplo, se estima que los costos de logística representan cerca de un tercio del costo libre a bordo en Nueva Palmira, a pesar de que se trata de una cadena corta (menos de 250 km), mientras que en Rosario, Argentina, una cadena logística similar tiene la cuarta parte del costo libre a bordo (Banco Mundial, 2015). Según otro estudio, los costos de logística de los productos forestales representan más de la mitad de su valor de producción. Será de vital importancia abordar temas relacionados a los costos si se espera que estos no sean un obstáculo para la competitividad de Uruguay.

Con las modalidades actuales de financiamiento, Uruguay es incapaz de hacer frente a los costos de su red

Figura 56. Eficiencia técnica de los puertos en América Latina (contenedores)



Fuente: Nota de Política sobre Logística, 2014, a partir de "World Bank- Benchmarking Container Port Efficiency in LAC."

de carreteras, por lo que se necesitan nuevos mecanismos de financiamiento. En estudios recientes (Cáceres y Farinasso, 2013; Capurro et al., 2014) se ha intentado determinar el financiamiento necesario para recuperar la calidad de la red de carreteras y asegurar su mantenimiento permanente. Si bien en los últimos años ha aumentado el gasto público en mantenimiento de carreteras, aún es insuficiente para compensar el nivel de deterioro de la red. Según las estimaciones el gasto anual para mantenimiento debe aumentarse al doble del 0,5% del PIB actual. Además de este requerimiento anual recurrente para mantenimiento, se necesita una inversión del orden del 4% - 4,5% del PIB para compensar el déficit de mantenimiento de la red principal de carreteras desde 2000. Dadas las realidades fiscales actuales y la necesidad de un ajuste fiscal en el mediano plazo, el financiamiento de todas estas necesidades a partir del presupuesto es simplemente imposible. El financiamiento complementario para mantenimiento de la red de carreteras podría incluir peajes, cobros a los usuarios e impuestos específicos, así como alianzas público-privadas, aunque cada uno de estos tiene sus limitaciones. Dado que solamente un 30% de los ingresos por impuestos a los combustibles se asignan al transporte y a la seguridad vial, se podría estudiar la posibilidad de aumentar los recursos presupuestales del sector.

El transporte ferroviario no representa una alternativa al transporte carretero ya que es muy poco competitivo dado el alto grado de deterioro de su infraestructura, producto de años de falta de inversión y mantenimiento. En general, el transporte ferroviario podría competir con unos pocos segmentos de carreteras. Sólo la mitad de la red ferroviaria está operativa, la Administración

de Ferrocarriles de Estado (AFE) es muy ineficiente y sus intentos de reforma institucional no se han concretado. Los costos de la rehabilitación general del sistema parecen ser demasiado altos en relación a la demanda y dada la existencia de alternativas menos costosas.

La infraestructura portuaria representa otro desafío para el aumento de la competitividad de Uruguay a nivel mundial y su integración a cadenas de valor mundiales. El rendimiento portuario de Montevideo ha mejorado sustancialmente en los últimos años, a pesar de los desafíos que plantea el acceso por tierra y por mar; mantener esta ventaja competitiva es un desafío clave si Uruguay desea consolidar su posición competitiva en la cuenca del Río de la Plata. Gracias a la eficiencia técnica del puerto, el volumen que pasa por el puerto de Montevideo aumentó de 588.000 unidades equivalentes a veinte pies (TEU) en 2009 a 830.000 en 2013, (véase la Figura 56). Este volumen representa más de la mitad del total de la mercadería que pasa por los puertos comerciales de todo el país (el resto de la carga pasa mayoritariamente por el puerto de Nueva Palmira).

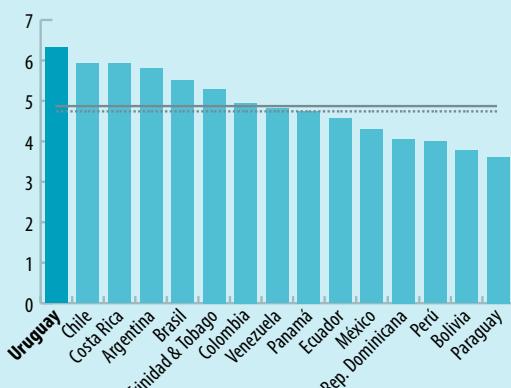
Más allá del transporte de la carga producida dentro del territorio nacional, Uruguay apunta a posicionarse como un polo de distribución y logística para el Cono Sur a partir de su propia ubicación central en el mercado del sudeste de América del Sur; su legislación de zonas francas; tiempos de tránsito más competitivos que Buenos Aires a destinos más competitivos; bajos costos portuarios; y la conexión fluvial con áreas productivas tierra adentro en Uruguay y Argentina a través de los ríos Paraguay y Paraná, así como con Paraguay y Bolivia y el interior

Recuadro 4. Energía y telecomunicaciones

Uruguay está revolucionando su matriz energética, tendiendo hacia la energía eólica y la biomasa, en busca de energía confiable y a precios razonables. Tradicionalmente el sector de la energía eléctrica ha dependido en gran medida de la energía hidroeléctrica, que ha representado entre el 40% y el 80% de la energía eléctrica en un año determinado, dependiendo del caudal de agua disponible. En años de sequía, la oferta se complementa con importaciones y energía térmica, ambas muy costosas. El resultado de esto ha sido una tarifa promedio ponderada de 12,27 centavos por kWh, entre los más altos de América Latina. Mientras Uruguay alcanza su potencial hidroeléctrico, las inversiones de parte de los sectores público y privado están transformando la matriz eléctrica para que cerca de la mitad de la electricidad provenga de fuentes renovables no tradicionales, incluidas la energía eólica y la biomasa de residuos forestales y de las plantas de celulosa. Esto tendrá como resultado el marcado descenso de la volatilidad así como de los costos asociados a la generación de electricidad. Dado que muchos parques eólicos comenzarán su producción en 2015, comenzarán a disminuir las vulnerabilidades estructurales del sistema de energía eléctrica de Uruguay que surgen de la dependencia de la energía hidroeléctrica. Se prevé que para comienzos de 2017 la capacidad de energía eólica instalada aumentará 30% y satisfará cerca de la tercera parte de las necesidades energéticas del país. Además se está construyendo una planta regasificadora que se prevé que comenzará a operar en 2015 y reducirá los costos de la energía térmica. Asimismo se prevé una inversión de \$1.600 millones en exploración de hidrocarburos en alta mar. Esta transformación debería darle a Uruguay seguridad energética e independencia aún en años de sequía, además de permitirle exportar energía en años lluviosos. En el aspecto social ha habido una universalización del acceso a la electricidad en el país, donde cerca del 98% de los hogares —incluido el 97% de los hogares pobres— tienen acceso a la red eléctrica nacional.

El caso de la informática y las telecomunicaciones es igualmente positivo. El desarrollo de este sector es central para promover una mayor productividad de la economía en su conjunto. Según varias mediciones, Uruguay es líder en tecnologías de la información y telecomunicaciones en la región. El número de hogares que tienen computadoras ha aumentado a gran velocidad desde 2004; hoy en día supera a Argentina, Brasil, Chile y Colombia y se encuentra al mismo nivel que Italia. Del mismo modo, en términos de telefonía celular, el número de teléfonos por cada 100 personas supera al de los países comparables de la región (a excepción de Argentina, que tiene cifras similares) así como a varios países de OCDE, como Alemania, España y Estados Unidos de América. Uruguay también encabeza la lista de países comparables en la región en términos del desarrollo de TIC. Los servicios de datos se destacan a nivel mundial por su alta velocidad y bajo precio.

Figura 57. Índice de desarrollo de TIC



Fuente: UIT (2014), Measuring the information society.

Figura 58. Velocidades de bajada de banda ancha fija y móvil, 2014 (en mb/s)



Fuente: Netindex.com

del sudeste de Brasil. Con servicios de logística y transporte que se comparan favorablemente con otros de la región y con países de medianos ingresos en general, el potencial de Uruguay en tanto polo logístico regional depende de la eficiencia de su sistema logístico y de los bajos costos logísticos. Las políticas internas y de comercio exterior han tenido un rol fundamental en el desarrollo del sector logístico en Uruguay. En particular, las políticas de comercio exterior e inversión, así como las políticas de comercio exterior de servicios han permitido brindar servicios logísticos a través de proveedores nacionales y extranjeros que han podido aprovechar dos regímenes especiales: las leyes de puerto libre y de zonas francas, que han posibilitado el desarrollo de servicios marítimos y logísticos de categoría mundial y han permitido a los proveedores manejar mercaderías en tránsito, así como agregar valor a las mercaderías comercializadas más allá del transbordo de mercaderías.³²

Gestión de recursos naturales

La prosperidad de los uruguayos se ha construido hasta cierto grado sobre la base de la riqueza de los recursos naturales del país. Uno de los principales ingredientes de la sostenibilidad del crecimiento económico y la continuidad del progreso para mejorar el nivel de vida reside en garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales de Uruguay. Las tierras aptas para la producción agrícola cubren el 85% del territorio uruguayo, una de las mayores proporciones del mundo. El turismo, uno de los sectores más importantes de la economía, depende en gran medida de la calidad de los recursos naturales del país. Los recursos hídricos también son abundantes y los ecosistemas acuáticos son fundamentales dada la gran cantidad de servicios ambientales que brindan, incluida la calidad del agua, pesca, generación, turismo y una rica biodiversidad. La biodiversidad de Uruguay es importante a nivel mundial gracias a su ubicación en el punto de confluencia de la Amazonía y el Chaco, por lo que comprende ecosistemas como la sabana, bosques nativos, humedales, ecosistemas costeros y la vida silvestre correspondiente. Uruguay debe resolver problemas relativos a la sostenibilidad de los recursos si pretende ser reconocido como líder en la gestión integrada y sostenible de la tierra, agua

y recursos de biodiversidad, y hacerse una reputación que le permita diferenciarse como exportador de productos y servicios verdes.

En tanto país pequeño con un territorio limitado en el que expandir su producción, Uruguay ha intensificado su uso de la tierra y sus prácticas productivas en los sectores agrícola, ganadero y forestal. El aumento de los precios de los productos básicos ha estimulado altos niveles de inversión en grandes cadenas de producción agrícola, con un uso intensivo de recursos naturales, expansión de la frontera agrícola y aumentos en el rendimiento. Esto ha tenido como resultado una serie de cambios claves en la gestión agrícola, entre los que se encuentran (a) un rápido aumento de las superficies arables, que aumentaron a un ritmo anual cercano al 7% entre 2006 y 2011, de la mano de la expansión de las tierras cultivables; (b) aumento de la cubierta forestal, con grandes inversiones en forestación, madera y complejo de celulosa; (c) uso más intensivo de fertilizantes y plaguicidas; (d) mayor dependencia del riego; y (e) aumento de la densidad del ganado.

La intensificación de la producción ha dejado ver una serie de puntos débiles. Algunos desafíos de esta área comprenden la expansión de los cultivos (especialmente soja, cuya cuota de tierras arables pasó del 2% a casi el 50% en 2011) y la producción forestal a tierras que son apenas adecuadas. Esto ha conducido a un aumento del uso de agroquímicos, a una mayor incidencia de los monocultivos que son ambientalmente insostenibles, a la erosión del suelo, a una mayor necesidad de riego a medida que se degradan los recursos hídricos de los manantiales y a la reducción de la biodiversidad. La conversión de las praderas naturales, que representan cerca del 85% de las tierras dedicadas a la agricultura, en tierras arables está alcanzando su límite agronómico.³³

A la luz de estos desafíos —que son también oportunidades— el principio de intensificación sostenible se ha vuelto central para las prioridades estratégicas del gobierno. En respuesta a esto, Uruguay ha tomado medidas para regular el manejo de los suelos y los impactos ambientales asociados; dos de esas medidas tendientes a mitigar la posible degradación han sido el otorgamiento de incentivos para promover la forestación sostenible y la puesta en práctica de planes de gestión de suelos en 2011 que obligan a la mayoría de los productores de cultivos a

32 En el largo plazo, hace décadas que se habla de la construcción de un puerto de aguas profundas en Rocha; se han realizado estudios de viabilidad, entre otros. La construcción de un puerto de aguas profundas depende, en el corto plazo, de la existencia de demanda suficiente, como la que provendría del eventual desarrollo de la minería de mineral de hierro (las negociaciones parecen haberse detenido debido a la reciente caída del precio del mineral de hierro).

33 Los precios de las tierras arables han aumentado rápidamente, se han quintuplicado desde principios de la década del 2000.

presentar planes de uso de la tierra junto con pruebas de que están realizando rotación de cultivos adaptados a los recursos. En 2013 se amplió este plan piloto y la rotación pasó a ser un requisito a cumplir por parte de cualquier productor que cultive más de 100 hectáreas. Ya para comienzos de 2014, más del 8% del país contaba con planes de manejo de suelos aprobados. Según estimaciones conservadoras, estas actividades contribuyeron a una captación de carbono cercana a los 2 millones de toneladas, con un valor estimado de \$74 millones anuales. Los “enfoques de paisajes” que integran el manejo de la tierra, el agua y los recursos de biodiversidad, también han recibido mayor atención a la vez que promueven la conservación y el uso sostenible de manera equitativa.

La política agrícola también se ha concentrado principalmente en el suministro de bienes públicos más que en el apoyo directo de ingresos individuales. Un ejemplo de esto es el hincapié que hace Uruguay en la trazabilidad de sus productos, seguridad alimentaria y estándares de calidad para garantizar la sostenibilidad, la fortaleza y el éxito de sus vínculos con los mercados a los que exporta. La política pública está dirigida a tres bienes públicos claves: la información necesaria para la toma de decisiones políticas o empresariales, la internacionalización de costos ambientales externos a través del estímulo del manejo responsable de los suelos y la entrega de paquetes tecnológicos para mejorar la resiliencia a través de la gestión del agua utilizada para fines agrícolas con un enfoque climático inteligente.

Uruguay es líder mundial en la defensa de la agricultura y el desarrollo agrícola con un enfoque climático, así como en técnicas y tecnologías innovadoras para la intensificación sostenible, aportando así un bien mundial. Es probable que la agricultura sea el sector más directa y severamente afectado por el cambio climático. Según los Modelos de Circulación General, en 2020 la productividad de la tierra podría bajar a un nivel 62% por debajo de los niveles actuales para los establecimientos agrícolas comerciales y 54% menos para los establecimientos familiares pequeños, como consecuencia de eventos relacionados con el clima. De los análisis en los que se comparan las áreas que actualmente son proclives a las inundaciones en América Latina con áreas que podrían recibir una mayor incidencia de lluvias en el futuro se desprende que gran parte del territorio de Uruguay estaría en mayor peligro de inundación; lo que resulta inquietante dada la dependencia del país de las exportaciones agrícolas.

Dado su bajo nivel de emisiones, Uruguay tiene una responsabilidad mínima sobre el calentamiento global y la reducción unilateral de las emisiones del país no hará gran diferencia con respecto al posible impacto del cambio climático sobre sus ciudadanos. No obstante, más allá de las importantes motivaciones altruistas, hay dos motivos para pensar que el desarrollo agrícola con un enfoque climático inteligente a través de una estrategia de emisiones reducidas podría poner a Uruguay en una posición que le permitiera sacar provecho de las oportunidades de mercado y lograr una mayor competitividad en un mercado mundial que presta cada vez atención a las emisiones de carbono, ya que aquellos productos que pueden llevar la marca “bajas emisiones de carbono” podrían obtener precios preferenciales. Más aún, algunas opciones que reducen las emisiones traen aparejados importantes beneficios adicionales: mejores prácticas agrícolas pueden mejorar la conservación del suelo y de la biodiversidad, a la vez que capturan carbono, reducen las emisiones de la tierra y obtienen gas metano a partir de los desechos para generar energía, generando así ingresos o reduciendo el gasto en energía. (Banco Mundial, 2014).

Dado que el conjunto de emisiones de Uruguay está dominado por la agricultura, la medición de la sustentabilidad del sector es de fundamental importancia para los esfuerzos de mitigación del país en su conjunto. Hay una serie de opciones de mitigación atractivas disponibles para el sector agrícola y forestal de Uruguay que podrían ofrecer una importante reducción de las emisiones así como un aumento de la captación neta a un costo relativamente bajo, si bien es poco probable que el sector privado desarrolle estas estrategias de mitigación si no hay incentivos políticos. Estas opciones claves comprenden la ampliación de la forestación comercial, mejores dietas para el ganado, cambios en el manejo de las praderas naturales y ampliación de las áreas de riego. Estos cuatro ajustes tecnológicos claves —que ya se han empezado a poner en práctica en Uruguay— supondrían al menos 13.000 ktCO₂e anuales (321 ktCO₂e) hasta 2025. Más allá de la mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero, muchas de estas intervenciones tendientes a reducir el carbono se relacionan con servicios ambientales, mejoras en la calidad de vida rural y resistencia al cambio climático. Por ejemplo, aumentar la productividad de las praderas trae aparejada la posibilidad de contribuir importantes aumentos a la captación de carbono en el suelo, a la vez que se mejora la rentabilidad de la producción ganadera y se mejoran los ingresos rurales. Los sistemas silvo-pastorales pueden crear un panorama más sostenible para la pro-

ducción ganadera a la vez que aumentan la biodiversidad por medio de la creación de pasillos ecológicos.

Si bien el manejo y la conservación del suelo a través de prácticas innovadoras han sido algunos de los principales focos de atención para las políticas y el manejo integrado de la tierra, el agua y la biodiversidad es un objetivo de las políticas, los avances en materia de conservación de los recursos hídricos han sido lentos. Uruguay tiene recursos hídricos abundantes (una disponibilidad de recursos hídricos renovables de más de 40.000 m³ per cápita, en comparación con el promedio mundial de 8.500 m³).³⁴ No obstante, en los últimos años la disponibilidad de agua y la calidad de los principales cuerpos de agua se ha deteriorado considerablemente. Algunos de los principales riesgos que afectan a los recursos hídricos de Uruguay son (a) el deterioro de la calidad de las aguas de superficie (arroyos, ríos, lagunas y presas), (b) pérdida de la biodiversidad, (c) aceleración del desarrollo urbano en áreas costeras frágiles, (d) gobernanza y conservación débiles, y (d) infraestructura antigua para el almacenaje de agua. La mala gestión de los recursos hídricos puede tener importantes efectos sobre la salud pública, el acceso al agua, los medios de vida en economías locales que dependen del turismo, así como sobre las actividades económicas de todos los sectores.

Si bien Uruguay goza de una cobertura casi universal en términos de agua potable (cercana al 98%), el aumento de la presión sobre los recursos hídricos por parte de la agricultura y otros usos, junto con la débil gestión integrada de los recursos hídricos y la falta de aplicación de leyes ambientales actualizadas amenazan con reducir el acceso de las personas al agua, tanto en calidad como en cantidad. En términos de la calidad del agua, la contaminación a partir de fuentes puntuales (descargas de aguas residuales industriales y municipales) y contaminación difusa de fuentes agrícolas y urbanas han tenido un impacto importante. Según el Informe anual de calidad de agua de Montevideo de 2012, muchas de las fuentes de agua potable de Uruguay se ven afectadas por bacterias coliformes, demanda bioquímica de oxígeno,

³⁴ Más allá de que el sector agrícola depende de la disponibilidad permanente de los recursos hídricos, los 3,4 millones de habitantes de Uruguay dependen de la disponibilidad de agua segura y del saneamiento adecuado para reducir riesgos de salud asociados con enfermedades transmitidas por el agua. Más aún, es esencial realizar un manejo adecuado de las aguas residuales domésticas e industriales no sólo para proteger la salud humana sino también el medio ambiente acuático de Uruguay, incluidos los humedales (que cubren más del 4% de su territorio) y las más de 200 especies de aves que dependen de él.

sedimentos, metales pesados y escorrentía de agroquímicos. Las zonas costeras de Montevideo, Ciudad del Plata, Maldonado y Santa Lucía, así como los ríos internacionales como el Río Uruguay tienen altas concentraciones de sólidos totales y metales pesados, entre otros parámetros. La producción agrícola y su intensificación están afectando a los recursos hídricos de Uruguay. El creciente uso de fertilizantes y agroquímicos está conduciendo a la degradación de la calidad del agua. La contaminación industrial y las descargas de aguas residuales municipales son graves preocupaciones. El caso del Río Santa Lucía, la principal fuente de agua potable del área metropolitana de Montevideo, donde viven casi el 60% de los uruguayos, es un ejemplo del impacto del aumento de la contaminación del recurso hídrico. El episodio de proliferación de algas en el Río Santa Lucia en 2013, que causó mal sabor y olor en el agua potable y afectó a cerca de 2 millones de uruguayos, es un recordatorio de lo vulnerables que son los sistemas de agua dulce a la contaminación por nutrientes. Cerca del 80% de la contaminación del río Santa Lucía proviene de fuentes agrícolas difusas. El incidente más reciente se registró en abril de 2015, cuando proliferaron importantes cantidades de algas en las reservas de agua de *Paso Severino y Laguna del Sauce* que afectaron el abastecimiento de agua potable a Montevideo y Punta del Este-Maldonado, el área costera que es el principal motor del turismo en el país.

Los ecosistemas acuáticos también son importantes debido a los muchos servicios ambientales que brindan, incluida su rica biodiversidad. Sin embargo, el drenaje extensivo, la erosión del suelo y la escorrentía agrícola han afectado a muchos humedales, principalmente por el aumento del cultivo de arroz desde la década de 1980, que incluyó operaciones de drenaje y construcción de presas para proveer tierras y agua a los productores. A su vez, la creación de nuevas áreas protegidas ha sido lenta. Sólo cerca del 1% del país cuenta con alguna forma de protección, ya sea bajo la categoría de parque nacional, monumento o humedal protegido. En este sentido Uruguay está rezagado detrás de varios países de la región como Costa Rica y Colombia, que han hecho importantes inversiones públicas para proteger su biodiversidad y han creado instrumentos para garantizar la conservación de las áreas protegidas en el largo plazo. Esto refuerza la importancia de los esfuerzos de conservación dirigidos a las explotaciones privadas.

Un desafío clave para mejorar la gestión de los recursos hídricos es mejorar la coordinación transsectorial entre las numerosas instituciones que participan del

Recuadro 5. Recursos naturales no renovables

El reciente descubrimiento de mineral de hierro y la posibilidad de que haya petróleo en alta mar podría tener un importante impacto en el crecimiento de Uruguay así como en sus finanzas públicas. Se estima que el proyecto de mineral de hierro “Valentines” tiene hasta 5.000 millones de toneladas de mineral de hierro con alto contenido de magnetita y la producción inicial se estima en 18 millones de toneladas métricas anuales que aumentarán gradualmente hasta alcanzar el doble de esta cantidad (OCDE 2014). El gobierno ha estimado que con los precios del mineral de hierro a \$120 por tonelada, la producción representaría el 4% del PIB. Según las predicciones del FMI (2014), el rédito del proyecto en sus 27 años de vida estimada será de \$26.300 millones, principalmente en regalías e impuesto a la renta. Sin embargo, el proyecto se encuentra estancado por la aguda caída de los precios de los productos básicos industriales y objeciones ambientales. Según las proyecciones del Banco Mundial, se prevé que los precios del mineral de hierro promediarán \$64,5 por tonelada en los próximos cinco años, lo que significa que el valor de la producción ha disminuido a menos de la mitad desde que el MEF realizara las estimaciones. En preparación para la explotación del recurso no renovable, en septiembre de 2013 Uruguay aprobó una nueva ley de minería, la Ley de Minería de Gran Porte. En virtud de la ley se conceden importantes beneficios fiscales a las empresas mineras a la vez que se les exige reservar fondos en una cuenta especial que se utilizarán con el fin de asegurar que los sitios explotados estarán aptos para otros usos una vez finalizada la etapa de explotación. El régimen fiscal que se aplica a la minería de gran porte busca calibrar la tasa impositiva efectiva con la fluctuación de los precios de los productos básicos, por lo que desglosa los ingresos en ingresos normales, rentas extraordinarias y costos de producción. En virtud de la nueva ley, el 30% de los ingresos por recursos no renovables serán una transferencia de ingresos directa al presupuesto del Estado y el 70% se colocará en un Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión. Los recursos transferidos al presupuesto estarán destinados a los siguientes rubros: el 60% se deberá invertir en proyectos productivos, el 30% se destinará al fondo de desarrollo regional, el 5% se gastará en proyectos educativos en el área rural y el 5% está reservado al desarrollo de las capacidades técnicas de las instituciones encargadas de aplicar la ley de minería de gran porte.

Por otra parte, el posible impacto de la explotación petrolera también es importante. En 2012, en el marco de la segunda ronda de exploraciones en alta mar, Uruguay otorgó ocho contratos de exploración y explotación en la parte continental del territorio nacional. El lanzamiento exitoso de esta segunda ronda y las grandes inversiones realizadas han impulsado a Uruguay a prepararse para una tercera ronda de exploración en alta mar. La Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland, ANCAP ha confirmado que podría haber petróleo en 20 pozos en las áreas de Salto y Piedra Sola y que, estas reservas, de confirmarse, ascenderían a 1769 millones de barriles de petróleo recuperables, el equivalente a 120 años de consumo de petróleo para Uruguay. Los avances registrados en la exploración del petróleo han dado inicio a la segunda fase de exploración, que implica la perforación de cuatro pozos entre 2015 y 2017. En caso de encontrarse petróleo, ANCAP tiene derecho a asociarse con la empresa petrolera a cargo de la exploración por hasta el 50% de la producción. El Estado también tendría derecho a una porción de las ganancias así como a los impuestos sobre éstas.

uso y la gestión de los recursos hídricos, y desarrollar un sistema para la gestión integrada de los recursos hídricos. La gestión de los recursos hídricos y la gobernanza integradas suponen la participación de al menos diez agencias además de los municipios locales en el abastecimiento de agua para consumo humano, riego, energía hidroeléctrica, navegación, uso recreativo y uso ambiental. Si bien la legislación sectorial puede parecer sólida, existen importantes brechas en la normativa y el cumplimiento.

En el contexto de un marco político limitado y disposiciones institucionales para la gestión ambiental re-

lativamente débiles, la posibilidad de desarrollar las industrias extractivas de petróleo, gas y mineral de hierro presenta tanto oportunidades como desafíos (véase el Recuadro 5). Los desafíos ambientales son sustanciales debido a la ausencia del marco legal ambiental necesario para el funcionamiento de un sector operativo, incluidos los problemas de calidad del aire asociados a la quema de gas, el monitoreo en aguas muy profundas, la alta demanda de agua para operaciones en tierra (donde las fuentes de agua pueden ser escasas), normas de seguridad y riesgos, y la definición de roles y la coordinación necesaria de las muchas agencias que participan en las

actividades relacionadas con energía, minería, tierras, protección ambiental y cursos de agua.

Problemas a más largo plazo y cambio climático

El cambio climático constituye una amenaza importante al bienestar de la población de Uruguay. Exacerba la volatilidad y la vulnerabilidad inherentes a una economía pequeña y abierta. Más allá del impacto sobre los sectores agrícola y de agronegocios presentados más arriba, el cambio climático amenaza a todos los aspectos de la economía del país, incluida la infraestructura (por ejemplo, infraestructura urbana, transporte, almacenaje) y los medios de vida. El país se ha visto afectado por inundaciones y sequías extremas, cada vez más frecuentes e intensas si se las compara con los récords históricos, que dañan severamente a la población y a la economía (especialmente a través del daño que ocasionan a la infraestructura agrícola). La geografía de Uruguay lo hace especialmente vulnerable al cambio climático y el país ha debido enfrentar una serie de eventos climáticos adversos sin precedentes. En los últimos diez años, casi la mitad de los eventos extremos a los que ha tenido que responder el Sistema Nacional de Emergencias han sido inundaciones. Las inundaciones de 2007 —las peores registradas en los últimos 50 años— afectaron a más de 100.000 personas, destruyeron infraestructura y condujeron a importantes pérdidas agrícolas. Las sequías también se han agudizado; una sequía en 2008-2009 tuvo como resultado más de \$340 millones en pérdidas directas y las pérdidas indirectas se estimaron cercanas a los \$1.000 millones, el equivalente al 2% del PIB (World Bank, 2014b). En parte, el impacto exacerbado de los eventos extremos se relaciona también con el desarrollo territorial y problemas de planeamiento urbano, incluida la expansión hacia áreas proclives a inundarse. Las zonas costeras, importantes para el turismo, la pesca, el transporte marítimo y las áreas urbanas (cerca del 70 % de la población del país vive cerca de las zonas costeras), son algunas de las áreas que se prevé que se verán más afectadas por el cambio climático.

Desafíos al contrato social de Uruguay

El contrato social tan profundamente arraigado en Uruguay enfrenta crecientes tensiones en varias áreas. Una sociedad que envejece, junto con una cuota de igualdad y una clase media de grandes dimensiones, supone una gran demanda de servicios públicos generosos y de alta calidad. Esto tiene derivaciones importantes, no so-

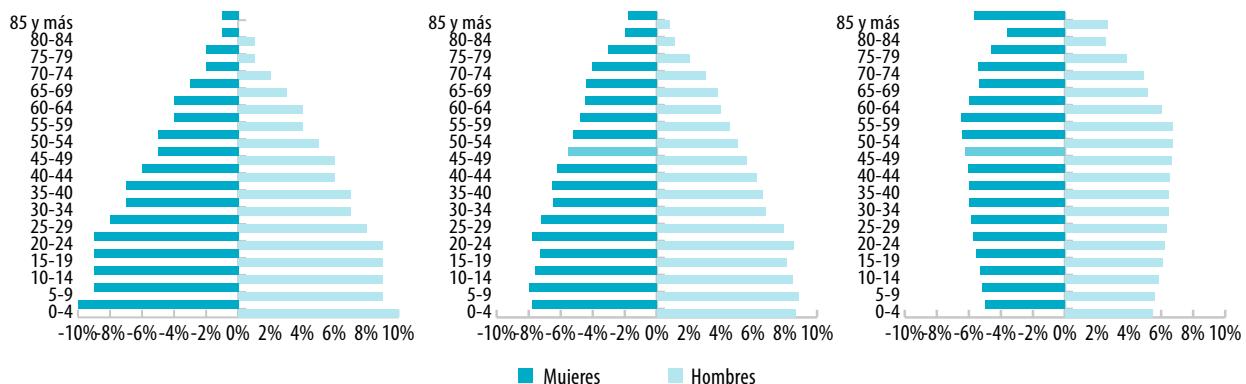
lamente para la sostenibilidad fiscal sino para el ahorro y el crecimiento que, a su vez, tienen derivaciones importantes para la sostenibilidad del contrato social. Uruguay también enfrenta desafíos en términos de movilidad social, especialmente dado que ésta se relaciona con las deficiencias del sistema educativo, desafíos que pueden sobrecargar al tejido social y al contrato social del país. Entre las preocupaciones relacionadas con la movilidad social se encuentran la condición de grupos relativamente marginados (especialmente jóvenes), la concentración de pobreza aparentemente crónica en algunos grupos de población y la pregunta relacionada sobre si las amplias políticas sociales de Uruguay podrán hacer frente a los desafíos de los focos de pobreza y exclusión concentrados de manera efectiva. Por último, el contrato social gira en torno a la disponibilidad de empleos, en especial de empleos de alta calidad y buenas condiciones de trabajo. Esto constituye un punto central del contrato social de Uruguay. La preferencia por la estabilidad laboral, no obstante, podría restringir la capacidad de la economía de ajustarse con flexibilidad a las condiciones cambiantes.

Una sociedad que envejece

Con su fuerte contrato social, su economía pequeña y abierta, una característica distintiva de la realidad de Uruguay es su población envejecida. Los desafíos que surgen de la transición demográfica de Uruguay se dan tanto al nivel macro como al nivel micro. Desde el punto de vista macroeconómico, la sostenibilidad fiscal de Uruguay en el mediano plazo sentirá la presión de las exigencias de una población envejecida. Uruguay se encuentra en una etapa avanzada de su transición demográfica y en este sentido es más parecido a los países de Europa del Este que a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. El número de personas mayores de 65 años aumentó del 8% de la población en 1950 al 14% en 2010 y se prevé que llegará a casi 30% para 2100. En cambio, la población menor de 15 años se está reduciendo; pasó de 20% del total de la población en 1950 a cerca del 23% en 2010 y se prevé que se reducirá a cerca del 15% para 2100. Las tendencias se pueden observar en la Figura 59.

El envejecimiento de la población tendrá un impacto considerable sobre la seguridad social y el sistema de atención de la salud de Uruguay. El sistema de salud se verá particularmente afectado ya que una población de mayor edad requerirá y exigirá servicios de salud más costosos. Este impacto se extenderá a otros sectores, particularmente al pago de pensiones. No obstante, si bien

Figura 59. Pirámides demográficas de Uruguay , 1950, 2000 y 2050



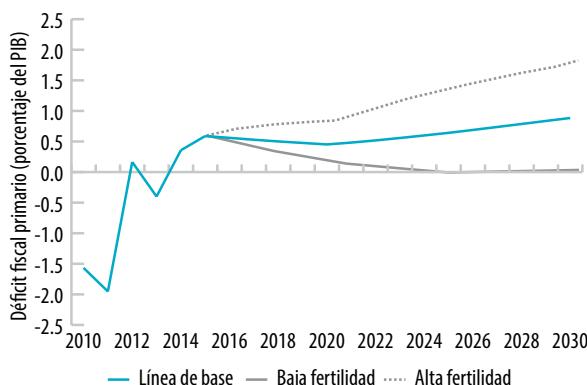
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

los factores demográficos tendrán un rol importante en el aumento del gasto público, el efecto de las decisiones políticas será aún mayor. De este modo, mientras la hipótesis que sólo tiene en cuenta el envejecimiento (es decir, en la que las políticas se mantienen incambiadas) sugiere un aumento mínimo del 0,55% en los costos de salud para 2025, las respuestas políticas traerán aparejadas otras clases de costos. Por ejemplo, de los estudios se desprende que en Uruguay, la incidencia del envejecimiento sobre los costos de la atención de la salud podría alcanzar el 2% del PIB para 2050 debido a la exigencia de la población de mejores servicios de atención de la salud y mayor cobertura. Esta presión es un posible efecto de la combinación del envejecimiento de la población, el consiguiente aumento del peso de las enfermedades no contagiosas y una alta elasticidad de ingresos a partir de la demanda de servicios de salud que posiblemente acompañe al crecimiento económico en las próximas décadas. Por otra parte, es probable que la atención de la salud presente un desafío aún mayor a las cuentas fiscales que las pensiones (Cotlear, 2011). Esto se debe en parte a que muchos países, como Uruguay, ya han reformado sus sistemas de pensiones de modo de desviar los costos futuros del presupuesto del Estado, y han eliminado los regímenes de pagos con cargo a los ingresos corrientes. Por otra parte, las proyecciones de aumento de los costos de las pensiones en ALC son similares a los que enfrenta la Unión Europea —un aumento medio cercano al 2,4% del PIB en los próximos 40 años. (World Bank, 2013; World Bank 2014b)

Sin embargo, más allá de los efectos sobre la atención de la salud y las pensiones, el impacto fiscal del envejecimiento de la población puede ser ambiguo. El gasto per cápita y el gasto total en educación tienden a redu-

cirse a medida que la población envejece, los gastos por pensiones aumentan casi en paralelo con la proporción de adultos mayores y el gasto en atención de la salud per cápita adquiere forma de U en cuanto a la edad, con un gasto considerablemente mayor por parte de los más jóvenes y los mayores. La reducción de la población en edad de trabajar trae aparejada la contracción de la base impositiva, así como menores ingresos públicos por impuestos a la renta. Por otra parte, los ingresos por impuestos al consumo pueden aumentar, ya que la población de mayor edad consume una mayor parte de sus ingresos. Se aplicó un modelo simple para integrar estos diferentes canales de transmisión con el fin de demostrar las amplias repercusiones fiscales del envejecimiento de la población en Uruguay (en el Anexo V se presenta una descripción más detallada). Más específicamente, el modelo analiza los efectos del cambio demográfico previsto para el período 2010-2050 sobre los resultados, los gastos fiscales y la trayectoria de la deuda pública para las tres hipótesis demográficas. La hipótesis de la línea de base es la variante media de las proyecciones de población de las Naciones Unidas. Existen dos hipótesis demográficas diferentes: una hipótesis más “pesimista” de baja fecundidad y una más “optimista” de alta fecundidad, ambas tomadas de las proyecciones de Población de las Naciones Unidas. Se prevé que los gastos en salud pública y pensiones aumentarán como resultado del envejecimiento de la población en Uruguay. Se prevé que la reducción del gasto en educación no alcanzará para compensar este aumento. En consecuencia, según las proyecciones, el déficit fiscal primario aumentará 1,8% del PIB entre 2014 y 2050, pasando de 0,4% a 2,2% según las hipótesis de la línea de base. Es interesante observar cómo se prevé que el ensanchamiento del déficit será aún mayor en la hipótesis más “optimista” de alta fecundidad, alcan-

Figura 60. Hipótesis de déficit fiscal primario, 2010-2030



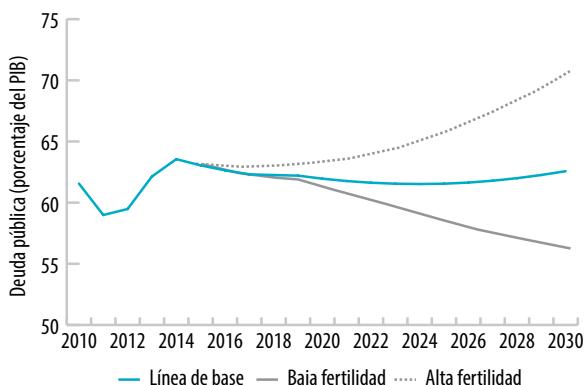
Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

zando el 3,5% del PIB en el horizonte de la proyección. Esto es una función de un gasto público considerablemente más alto en atención de la salud para niños pequeños en términos per cápita y mayores gastos en educación. En la hipótesis de baja fecundidad, se prevé que el déficit primario aumentará 0,9% del PIB. Un déficit fiscal creciente, junto con una desaceleración del crecimiento del PIB se reflejaría en la relación deuda-PIB, controlando los efectos de valuación (véanse las Figuras 60 y 61).

Además de sus efectos sobre las cuentas fiscales, la transformación demográfica en Uruguay incidirá en el crecimiento económico, así como en la productividad y la competitividad. En el más largo plazo, de no haber una adaptación del comportamiento por parte de las generaciones actuales y futuras, es probable que el envejecimiento conduzca a la disminución del crecimiento económico a medida que se reduce el número de trabajadores que mantienen a un número creciente de dependientes por trabajador. No obstante, Uruguay tiene una ventana de oportunidad de al menos diez años en la que el número de trabajadores activos (y ahorristas) seguirá creciendo y en la que las reformas de las políticas tendrán un papel importante que cumplir. La mejora de los resultados educativos, tanto con respecto al promedio de años de educación completados como con respecto a la calidad de la educación, pueden contribuir a mitigar el impacto del envejecimiento sobre la productividad y el crecimiento. Más aún, una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral puede contribuir a prolongar esta ventana de oportunidad.

El envejecimiento también debería conducir a ajustes en el comportamiento con respecto al ahorro y a la participación de la fuerza laboral. Uruguay se caracte-

Figura 61. Hipótesis de deuda pública, 2010-2030



Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

riza por tener un bajo nivel de ahorros y es probable que esto se acentúe a medida que siga envejeciendo la población. En tanto economía pequeña y abierta que depende de altos niveles de inversión para apoyar la integración comercial, las exportaciones y la modernización de la productividad, la escasez de ahorros tiene un impacto directo sobre el crecimiento. Y debido al gran tamaño de la clase media y a la población envejecida de Uruguay, los bajos niveles de ahorros tienen graves consecuencias para la sostenibilidad del contrato social. Los cambios de comportamiento tales como una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral o el retiro más tardío, o incentivos al ahorro en lugar de los seguros del sistema de seguridad social, podrían tener un papel en el alivio de esta limitante comprometedora en el futuro.³⁵ En particular, una mayor participación de la mujer en la fuerza laboral (que en la actualidad es similar a la de EEUU y ALC)³⁶ podría atenuar el impacto de la transición demográfica en Uruguay. El *Sistema Integrado Nacional de Cuidados*, un nuevo programa propuesto por el gobierno, se concibió en parte como una forma de promover la mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral al brindar servicios de guardería, así como servicios para adultos mayores y personas con discapacidad, con el fin de liberar a las mujeres para que ingresen al mercado de trabajo.³⁷

³⁵ Otra opción podría ser estimular la inmigración de países vecinos, así como fomentar la repatriación de uruguayos que viven en el exterior (cifra que se estima en 600.000 uruguayos, más del 18% de la población). De hecho la ‘inmigración’ de repatriados ha aumentado con la mejora de la situación económica. Se estima que en 2006 regresaron 110.000 personas. (IOM, www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/americas/south-america/uruguay.html)

³⁶ En 2013 la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral fue del orden del 56% (comparada con Perú, 68%, Brasil, 59%, Colombia y Paraguay, 56%, Panamá 49% y Costa Rica, 47%).

³⁷ El programa está siendo analizado en el Parlamento.

Una serie de condiciones permitirán determinar si estos ajustes son lo suficientemente grandes como para revertir los efectos adversos del cambio demográfico.

El hecho de que el envejecimiento esté impulsado por un aumento en la longevidad o por una disminución de la fecundidad incide en el tamaño y la dirección de estos efectos demográficos. El tipo de sistema de seguridad social sin financiamiento que existe en la economía también podría incidir en el efecto neto del envejecimiento. Por ejemplo, en aquellos casos en que el envejecimiento se debe principalmente a la reducción de las tasas de fecundidad y el sistema de pensiones se caracteriza por tener aportes definidos (fijos), se genera una disminución de los beneficios por beneficiario, lo que podría dar lugar a cambios de comportamiento tendientes a un mayor nivel de ahorro en los años de actividad laboral, que daría como resultado un mayor capital por trabajador y una mayor productividad laboral. Cuando el motor del envejecimiento es la mayor longevidad, los efectos sobre el ahorro son ambiguos. Las personas también pueden elegir trabajar más años, siempre que las leyes se lo permitan, lo que supone una mayor fuerza laboral que en el caso en que no hay adaptación del comportamiento (Onder y Pestieau, 2014).

Las consecuencias fiscales de un contrato social fuerte, un enfoque universal de los servicios sociales, junto con los efectos de una sociedad que envejece, pueden ejercer presión sobre la gestión presupuestal. Esto pone de relieve la necesidad de una gestión fiscal de alta calidad así como la importancia de una vigilancia fiscal permanente.

Movilidad social

Tal como se plantea más arriba, Uruguay presenta un bajo rendimiento en comparación con la región de América Latina y el Caribe en términos de movilidad social. Los desafíos que implica aumentar la movilidad social podrían generar fracturas en el contrato social. De los estudios también se desprende que existe una asociación entre una mayor movilidad social y el emprendedurismo (Carrillo et al. 2014; Castellani y Lora, 2014).

Los logros educativos en Uruguay están fuertemente relacionados con el nivel socioeconómico, al igual que en la mayor parte de la región. En cuanto al impacto de los antecedentes socioeconómicos sobre el rendimiento en las pruebas PISA, por ejemplo, Uruguay tiene uno de los peores rendimientos del mundo. Uruguay tiene un rendimiento bajo en un Índice de Movilidad Educatonal que mide la incidencia de los antecedentes socioeconó-

micos sobre el nivel de instrucción y las posibilidades de movilidad educacional. Uruguay también es el único país donde, según este índice, la movilidad educacional ha bajado en los últimos cinco años, y uno de los pocos en los que ha bajado desde la década de 1990 (Daude, 2013). Otros análisis también señalan que se ha registrado un descenso de la movilidad social en el país entre la década de 1980 y el año 2000, debido a la distribución irregular de las mejoras de la educación, con un sesgo hacia los menos privilegiados (Carrillo et al. 2014). Es poco probable que los jóvenes de contextos socioeconómicos desfavorecidos en Uruguay completen el nivel superior de enseñanza secundaria. En 2010, sólo el 25% de las personas de entre 15 y 17 años que se encontraban en el quintil de ingresos más bajos había completado en nivel básico de enseñanza secundaria, comparado con el 85% de los del quintil más alto. Aún menos, sólo el 7% de los estudiantes de entre 18 y 20 años de edad del quintil más bajo de ingresos completó el nivel superior de enseñanza secundaria, comparado con el 57% del quintil más alto (OECD/ECLAC 2014).

Grupos excluidos

Se estima que el 8% de la población de Uruguay son pobres crónicos. Es necesario comprender quiénes son los pobres crónicos en Uruguay para informar y dirigir mejor las políticas, además de estudiar los ajustes necesarios al sistema de bienestar social y al contrato social para garantizar su inclusión. Los jóvenes de contextos urbanos y los afrodescendientes constituyen los grupos más vulnerables del país. Muchos viven en hogares del quintil más pobre, que se caracteriza por tener bajos niveles de instrucción, bajos niveles de empleo y altas tasas de pobreza de ingresos.

La pobreza juvenil, el desempleo y la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan son una preocupación muy importante para Uruguay. Si bien Uruguay presenta una de las tasas de pobreza infantil y juvenil más bajas de América Latina, los niños y jóvenes corren un mayor riesgo de privaciones materiales y pobreza que la población adulta. El desempleo es mucho más prevalente entre los jóvenes. En 2011, el 17,4% de la población entre 14 y 24 años de edad estaba desempleada, comparada con sólo el 3,8% de los mayores de 25 años, lo que refleja la dificultad de la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral. El aumento de la criminalidad urbana, la violencia y el encarcelamiento se asocian con estas tendencias y representan una gran preocupación para la población y para la estabilidad del contrato social de Uruguay.(OECD/UN-

ECLAC, 2014). La criminalidad y la violencia socavan la formación del capital social y humano; el aumento de los niveles de criminalidad y victimización destruye el capital social al fomentar el descreimiento social, debilita la unidad de la sociedad y contribuye a la generalización del miedo así como al debilitamiento de las instituciones, todos requisitos básicos para la acción colectiva necesaria para el desarrollo. Más aún, en términos de crecimiento y sostenibilidad fiscal, Uruguay depende de sus jóvenes para apoyar su crecimiento y su sistema de bienestar a futuro y no se puede dar el lujo de perder una parte importante de sus jóvenes, especialmente en la medida en que su población general se está envejeciendo. La capacidad de inclusión y la calidad del sistema educativo son factores de crucial importancia.

La exclusión de los jóvenes parece estar diferenciada por género. Mientras que en el caso de los varones la deserción escolar tiende a coincidir con su ingreso al mercado de trabajo, las niñas suelen formar una nueva familia a una edad más temprana que los varones; las niñas de bajos ingresos en particular tienden a tener su propia familia a edades más tempranas y a tener más hijos que sus contrapartes más ricas, y a diferencia de los varones tienden a no entrar o a salirse del mercado de trabajo. Por su parte los jóvenes más adinerados invierten en su educación y tienden a retrasar su ingreso al mercado de trabajo y a la paternidad o la maternidad. Si se comparan los datos de 1990 y 2009 se ve que las niñas con niveles educativos limitados se encuentran en mayor desventaja que en el pasado, con mayores tasas de desempleo, mientras que a sus contrapartes del sexo masculino les va peor en lo relativo a la calidad de los empleos a los que pueden acceder pero no en materia de desempleo. Los efectos de la exclusión de los jóvenes de bajo nivel de instrucción parecen haber empeorado con el tiempo, particularmente en el caso de las niñas (Gelber y Rossel, 2010).

Empleo y mercados de trabajo

Una de las características principales del contrato social de Uruguay es la disponibilidad de empleos de alta calidad. El aumento del empleo y del ingreso por trabajo ha sido uno de los motores de la reducción de la pobreza en los últimos diez años. Uruguay goza de una de las tasas de desempleo más bajas de América Latina y, si bien el salario real promedio bajó considerablemente con la crisis de 2002, la recuperación ha sido estable, alcanzando y hasta superando los niveles anteriores. La demanda de mano de obra ha aumentado como resultado del fuerte crecimiento económico.

La creación de más empleos mejor remunerados depende de que continúe el crecimiento económico, pero se enfrenta a la dificultad que plantea la falta de capital humano y de competencias. La escasez de mano de obra está limitando el crecimiento en varios sectores de actividad. Las exportaciones requieren cada vez más competencias, especialmente en los niveles competencias altas y medias. Existen una serie de obstáculos a la satisfacción de la demanda de mano de obra. La transición del sistema educativo al mercado laboral es difícil y se ve afectada por la escasez de competencias adecuadas y de capacitación vocacional de alta calidad. Existen pocos programas de capacitación orientados a los desempleados y a las personas que se encuentran fuera de la fuerza laboral, o a aumentar la adquisición de competencias en el lugar de trabajo. Sin esas mejoras, podría ser difícil aumentar el contenido de valor agregado y la competitividad de nuevas actividades económicas en las que Uruguay ha demostrado tener un sólido desempeño.

A pesar de su sólido desempeño general en materia de mano de obra y empleo, Uruguay ocupa uno de los últimos lugares en términos de la eficiencia de su mercado de trabajo; se encuentra en el puesto 134 de 144 del índice de mercados laborales del Foro Económico Mundial. (WEF, 2014). El sistema de negociaciones salariales (véase el Recuadro 6) ha sido un apoyo fundamental para el contrato social y ha contribuido a garantizar que quienes perciben los salarios más bajos cosechen los frutos del crecimiento económico. No obstante, en su forma actual, complica los esfuerzos tendientes a reducir la inflación hasta alcanzar las cifras deseadas, genera un sobrecalentamiento en la economía y podría presentar desafíos a la competitividad si se modera la productividad de la mano de obra. Reducir la indexación inversa de los contratos salariales y la rigidez a la baja de los salarios reales podría aumentar la resiliencia de la mano de obra a los golpes adversos. En los últimos años el gobierno ha propuesto mecanismos tendientes a restringir el crecimiento de los salarios reales, aunque se observan algunos signos de estabilización en el crecimiento salarial a medida que se modera el crecimiento del PIB.

La preferencia por la estabilidad del empleo y la forma de negociación colectiva plantea interrogantes relativas a la compatibilidad con el crecimiento económico sostenido, la competitividad, la agilidad y la flexibilidad. Dada su pequeñez y sus escasas posibilidades de diversificación en un cierto momento, Uruguay debe ser necesariamente ágil y flexible para adaptarse

Recuadro 6. Negociación colectiva en Uruguay

El rápido crecimiento de los salarios, combinado con el aumento de la proporción de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva luego de la crisis de 2002 ha sido un componente central de la mejora del bienestar en Uruguay. El marco laboral es una parte central del contrato social de Uruguay en la búsqueda de un trato justo y de un equilibrio social sostenible. La negociación colectiva también ha promovido la formalización de los trabajadores —el número de trabajadores rurales y domésticos cubiertos por los acuerdos colectivos ha aumentado sustancialmente desde 2008, alcanzando a cerca del 100% de estos sectores—, de modo de reducir la vulnerabilidad de sus ingresos.

La negociación salarial colectiva ha sufrido una transformación importante en Uruguay en los últimos años. La legislación introducida en 2008 permitió reforzar los consejos de negociación salarial y ampliar la cobertura de los acuerdos colectivos. Según los datos, la negociación colectiva en Uruguay en 2007 alcanzó al 89% de los asalariados y jornaleros, cifra que se mantiene considerablemente por encima de muchos países de la región y es similar a la cobertura de los países de OCDE. En Uruguay la negociación colectiva se realiza a nivel sectorial más que a nivel de las empresas o de forma más centralizada. Esto tiene repercusiones sobre la inflación y sobre la adecuación a la productividad. En sectores donde la presión de la competencia es escasa, como los productos no comercializables, los trabajadores y los empleadores pueden acordar pasar el costo de los salarios más altos al consumidor. Más ampliamente, a nivel sectorial, los negociadores no internalizan los efectos sobre la inflación y el empleo agregado como ocurriría si se hiciera de forma más centralizada. La negociación a nivel de las empresas permite considerar los problemas específicos y el rendimiento de cada empresa, lo que permite una mayor flexibilidad en caso de crisis. (OECD 2014).

a los cambios en las condiciones nacionales y mundiales. Sin embargo, su fuerte contrato social, que supone un papel importante para el Estado en muchos sectores y el hecho de que una importante proporción de la fuerza laboral está cubierta por la negociación colectiva podrían presentar desafíos a la flexibilidad y la agilidad. Para estimular una mayor flexibilidad laboral sin alterar el contrato social, podría ser necesario repensar el diseño del seguro de desempleo o su ampliación, mejorar la capacitación vocacional y las maneras de realizar la negociación colectiva para incorporar información sobre productividad. En esta área, la escasez de datos sobre productividad desagregados por sector limita sustancialmente la evaluación de la relación entre salarios y productividad en Uruguay, por lo que corregir la escasez de información resulta prioritario. Dada la abrupta caída de los salarios durante e inmediatamente después de la crisis de 2002, el gran crecimiento de los salarios desde ese momento podría representar meramente la restitución de los salarios debido al aumento de la productividad en algunos sectores. Si se contara con una mayor cantidad de datos de mejor calidad sería posible evaluar la compatibilidad de los salarios con la productividad y así ayudar a los formuladores de políticas a garantizar que los altos costos no sean un obstáculo para la competitividad mundial.

Lagunas de datos y de conocimientos

En la preparación de este informe se encontraron algunas lagunas de datos. Es necesario llenar estos vacíos de información para apoyar el diseño de políticas basadas en datos en una serie de áreas que resultan centrales para el crecimiento continuo con igualdad y reducción de la pobreza.

Lagunas de datos

Datos a nivel de las empresas. Se necesitan datos más actualizados e integrales de las empresas como insumo esencial para comprender una amplia gama de asuntos de vital importancia, desde la generación de empleo y la innovación hasta la productividad. Los datos disponibles cubren principalmente el sector industrial pero incluyen sólo unos pocos servicios. Dado el rol predominante de los servicios en la economía, esta brecha debe cerrarse inmediatamente. Los datos de panel permitirían responder a una serie de interrogantes centrales para comprender la economía uruguaya, incluidos los patrones de creación, crecimiento y salida de empresas; la creación, pérdida y estancamiento del empleo; así como las características de las empresas exportadoras, entre otros aspectos.

Datos de productividad. La escasez de datos sobre productividad lo suficientemente desagregados por sector limita sustancialmente la evaluación de la relación entre salarios y productividad en Uruguay, por lo que corregir la escasez de información resulta prioritario. Más aún, también se necesita información interna sobre la productividad de cada sector para comprender mejor las dinámicas de las empresas, dada la posible existencia, según indica la literatura, de un importante grado de dispersión de los niveles de productividad dentro de cada sector. Una mayor disponibilidad de datos de mejor calidad permitiría, por ejemplo, incorporar primas de productividad en las negociaciones salariales, así como evaluar si los salarios son compatibles con la productividad y así ayudar a los formuladores de políticas a garantizar que los altos costos no sean un obstáculo a la competitividad mundial.

Datos desagregados sobre criminalidad y violencia. El equipo estima que no existen datos disponibles sobre criminalidad y violencia, incluidas tasas de encarcelamiento, desagregadas por grupo étnico, ubicación espacial y edad. Este sería un ingrediente importante para comprender la posible incidencia de la exclusión. Es una laguna importante dada la creciente preocupación acerca de la seguridad en el Uruguay urbano.

Vacíos de conocimientos

Análisis a nivel de sectores y empresas. Tal como se menciona más arriba, las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de datos han conducido a importantes vacíos de conocimientos respecto de los cambios en la productividad. Esto no permite comprender cabalmente una serie de relaciones importantes, incluidas las variaciones en las oportunidades de empleo para los pobres y la importancia de los incrementos de eficiencia entre empresas comparados con los incrementos de eficiencia dentro de las empresas.

Características de los grupos excluidos. Es difícil separar la desventaja económica relativa de las minorías étnicas de la desigualdad de oportunidades de otros grupos. Esto podría tener que ver con el empleo y la diferenciación geográfica y es otro ítem a agregar a los vacíos de conocimiento. Resulta fundamental obtener información más integral acerca de las características geográficas y de los hogares, acceso a servicios, desempeño escolar, origen étnico y asuntos relacionados al género de los grupos excluidos.

Disminución de las cuotas de finalización de los estudios. Al igual que en otros países de la región de América Latina

y el Caribe, el motivo de la disminución de las cuotas de finalización del nivel de educación secundario o terciario es un enigma en Uruguay. Llenar este vacío de conocimiento podría contribuir a identificar reformas adecuadas para el sector de la educación y podría repercutir en la innovación, la productividad y la competitividad a futuro.

Educación, exclusión y criminalidad. Se necesitaría realizar más trabajo de análisis para comprender las relaciones, de haberlas, entre los bajos resultados educativos, la falta de oportunidades y la criminalidad.

Contabilidad de los recursos naturales. El crecimiento de Uruguay ha dependido en gran medida de su dotación de recursos naturales y su integración mundial a futuro seguirá orientada hacia las ventajas comparativas del país en esta área. Una pregunta central es si la intensificación del uso de recursos naturales es sostenible. La implementación de cuentas de recursos naturales ayudaría a responder esta pregunta y a colocar a la sostenibilidad del uso de los recursos en el centro de la toma de decisiones económicas.

Integración en cadenas de valor mundiales. Para el Diagnóstico Sistemático de País se realizó una investigación inicial de oportunidades claves y limitaciones a la mayor integración de Uruguay en las cadenas de valor mundiales. Se necesitarían más estudios en este ámbito para obtener más información. Se podría dar respuesta a una serie de preguntas: ¿dónde está el punto de equilibrio entre las políticas horizontales (transsectoriales) y verticales (específicas de cada sector o cadena de valor) para lograr una integración más exitosa a las cadenas de valor mundiales? ¿Las políticas deberían apoyar la especialización o apuntar a una mayor diversificación, o a una combinación prudente de ambas? ¿Qué limitaciones existen a la mayor integración de PYME a las cadenas mundiales de valor (p.ej.: información, financiamiento, derechos de propiedad intelectual)? Si bien Uruguay se encuentra cerca de la frontera en una serie de procesos como la trazabilidad de la carne vacuna, la genómica del ganado y el software, los contagios entre cadenas de valor parecen ser limitados. ¿Cómo pueden replicarse o adaptarse exitosamente las tecnologías y los procesos desarrollados en una cadena de valor en otras cadenas de valor y cuáles son los obstáculos que impiden que esto suceda en Uruguay?



Capítulo 4

Tensiones y establecimiento de prioridades

Esta década de crecimiento dinámico e inclusivo en Uruguay refleja las fortalezas de su contrato social, así como su capacidad para traducir el rápido crecimiento económico en ganancias para los segmentos menos privilegiados de su población. Del mismo modo, una gestión económica sólida, así como políticas favorables a los negocios y a la inversión se han combinado con condiciones pujantes a nivel mundial para dar un gran impulso al comercio exterior, diversificar mercados y estimular la exportación de nuevos productos y servicios. Sin embargo, tal como se describe más arriba, si bien el crecimiento económico superó sus posibilidades y si bien la pobreza y el desempleo se han reducido a niveles históricamente bajos, han surgido obstáculos. Hoy en días las condiciones mundiales son menos favorables, con precios más bajos para los productos básicos, menor demanda y la posibilidad de que se reduzca la liquidez internacional en los próximos años. Los vecinos inmediatos de Uruguay, Brasil y Argentina, están sufriendo desaceleraciones económicas. Para Uruguay, esto se traduce en la posibilidad de que su crecimiento económico se reduzca en el mediano plazo. El crecimiento estimado del PIB en 2014 supera apenas el 3% y las proyecciones para 2015 y 2016 indican que habrá una

mayor desaceleración. Una preocupación central a la que se enfrentan los responsables de las políticas es la sostenibilidad de los logros sustanciales de Uruguay, a la luz de mayores restricciones de las condiciones económicas a nivel nacional, regional y mundial. Con un crecimiento económico decreciente, mantener un contrato social basado en beneficios casi universales y en un sistema de bienestar social fuerte resulta más oneroso. A medida que las condiciones económicas se hacen más limitadas, cosa que podría no haber sido tan evidente en momentos de mayor prosperidad, se materializan las tensiones.

Tensiones

En la primera parte de esta sección se destacan algunas de las tensiones principales a las que Uruguay se deberá enfrentar en los próximos años. Muchas de estas tensiones pueden surgir en el corto plazo si el crecimiento económico se enlentece más de lo previsto; algunas podrían surgir solamente en el mediano o largo plazo, como probablemente ocurra con el impacto del envejecimiento, por ejemplo. Estas tensiones y sus compensaciones ayudarán a organizar la negociación en áreas prioritarias para seguir avanzando hacia la consecución del doble objetivo.

La exclusión de los jóvenes en una sociedad en proceso de envejecimiento es un desafío. El sistema de protección social de Uruguay ha hecho que se viertan recursos públicos desproporcionados hacia los adultos mayores. No obstante, son precisamente los niños y jóvenes quienes deberán cargar con el peso de una tasa de dependencia creciente por parte de los adultos mayores, aún si una parte importante de ellos no está en condiciones de contribuir de manera productiva a la fuerza laboral, a la productividad y al crecimiento. Si bien el proceso de envejecimiento de Uruguay no es el más rápido de la región, es el más adelantado. Y si bien aún queda una ventana de oportunidad de unos diez años en la que la población en edad de trabajar seguirá aumentando, pasada esa ventana se comenzará a encoger. Uruguay no se puede permitir perder la participación productiva de un gran número de sus jóvenes. Se han diseñado políticas tendientes a corregir este sesgo en los programas públicos y se han introducido nuevos programas dirigidos a atender las necesidades de los niños. No obstante, si bien para resolver las tensiones entre las necesidades de los jóvenes y las de los adultos mayores será fundamental reformar el sistema educativo y de capacitación con el fin de hacerlo inclusivo y garantizar su calidad, hasta la fecha se ha hecho relativamente poco a este respecto.

Los salarios, la productividad y la competitividad cobran mayor importancia en un contexto económico desafiante. El fuerte contrato social de Uruguay premia las condiciones de trabajo decentes, una fuerte protección de la mano de obra y un sistema de bienestar generoso. Esto se ha reflejado en una rápida formalización del empleo y en el fuerte crecimiento de los salarios, especialmente para el 40% más pobre de la distribución del ingreso. Los salarios del 40% más pobre de la distribución del ingreso han crecido más rápidamente que los de la economía en su conjunto. Tal como se observa en las Figuras 23 y 24, este crecimiento salarial ha sido bastante uniforme y prácticamente universal en todos los sectores (2007-2013). Las negociaciones salariales centralizadas han puesto especial énfasis en los aumentos salariales para los grupos que perciben los salarios más bajos. Con el ingreso del trabajo como el factor principal detrás de la reducción de la pobreza en los últimos diez años, la contribución de estos esfuerzos a los logros sociales de Uruguay es innegable. Sin embargo está claro también que el aumento promedio de los salarios en los diferentes sectores no ha reflejado su crecimiento, especialmente en los últimos años, con la posible consecuencia de que los salarios, al menos en algunos sectores, no estén alineados con la productividad. No ha sido posible incorporar primas de productividad (para los casos en que existen datos) a las negociaciones salariales y la mayoría de las empresas se han mostrado reacias a compartir datos sobre productividad con sus empleados. Con una economía floreciente y un nivel de empleo en crecimiento, la brecha entre productividad y salarios no ha sido un problema de gran magnitud. En la crisis de 2002 los salarios habían caído abruptamente y los aumentos de la eficiencia a partir de la reasignación de mano de obra en los diferentes sectores en una economía en crecimiento fueron importantes.

Hoy en día, a pesar del enlentecimiento del crecimiento, aún parece haber muy poca inactividad en el mercado de trabajo y muchos analistas estiman que la economía se encuentra a nivel de empleo pleno. Esto se ha corroborado a través de entrevistas con empresas que manifiestan tener dificultades para contratar en todos los niveles de competencia. Si bien no está claro que las mejoras salariales representen un freno para la competitividad en este momento, algunas empresas sí mencionan que los costos de la mano de obra, así como las leyes sociales onerosas son una limitación. La importancia de cualquier brecha que pueda existir entre la productividad y el salario real depende de la ocupación y del sector y

no existen datos lo suficientemente desagregados que permitan determinar las verdaderas dimensiones del problema. En un futuro cercano, no obstante, en un entorno de menor crecimiento y poco aumento del empleo, si no de contracción, el impacto sobre la competitividad podría ser considerable. El proceso de negociación salarial deberá tener cada vez más en cuenta los cambios en la productividad si no se quiere perder la competitividad.

El importante papel del Estado puede incidir en la eficiencia y la competitividad. Los países pequeños tienden a tener sectores públicos relativamente grandes y Uruguay no es la excepción. Los "costos fijos" asociados a la prestación de servicios se distribuyen a lo largo de una población y una economía más pequeñas. El tamaño reducido del mercado podría hacer difícil incorporar más de uno o dos proveedores de servicios, creándose así monopolios naturales. En Uruguay el sector público representa cerca del 14% del empleo total, una proporción más alta que en muchos países de mayor porte. Las empresas estatales, todas las cuales son de propiedad plena del Estado, representan el 2,3% del empleo total y sus gastos alcanzan el entorno del 14% del PIB (Banco Mundial 2014b). Son las únicas proveedoras de una serie de bienes y servicios esenciales. En este caso las consecuencias de la pequeñez, así como de tener un sector público grande, parecen coincidir con el alto nivel de confianza en el gobierno inherente al contrato social. A diferencia de la situación en otros países, no parece haber un nivel de insatisfacción generalizado con el estado de los servicios públicos, con la excepción no menor de la educación. Sin embargo, pueden surgir fricciones entre la importancia del Estado en la prestación de bienes y servicios económicos y la necesidad de contar con un marco de igualdad para los agentes económicos, ya sean públicos o privados, de modo de mejorar la competitividad de la economía uruguaya en su conjunto.

El aumento de la competencia en el mercado interno puede tener una gran incidencia en la competitividad a nivel internacional. La competencia permite aumentar la productividad moviendo la cuota de mercado hacia los productores más eficientes, asignando factores de producción a los sectores más competitivos y obliga a las empresas a ser más eficientes para sobrevivir. Dado que la mayoría de las empresas adquieren sus insumos en los mercados locales, si éstos no se producen de manera eficiente o no tienen precios competitivos, las empresas exportadoras podrían ser menos competitivas que sus rivales extranjeras. Existe una obvia compensación entre el importante papel económico del Estado y la importan-

cia de la competitividad para el modelo de crecimiento económico de Uruguay. Dado el contrato social del país, así como las limitaciones impuestas por la pequeñez del mercado, una vía para garantizar la obtención de mejores resultados y una mayor eficiencia podría concentrarse en los desafíos que presenta la gobernanza en la esfera estatal, especialmente las empresas públicas. Según un estudio reciente, Uruguay presenta un rendimiento por debajo del promedio de la región en función del Índice de Transparencia y Gobernanza Corporativa (Banco Mundial 2015). Entre las áreas a mejorar según el estudio se encuentra la necesidad de reforzar la transparencia y los mecanismos de control en las empresas públicas, incluido el acceso y la divulgación de información, así como la importancia de definir un marco regulatorio y un código de gobernanza corporativa para las empresas públicas.

Es fundamental encontrar el equilibrio entre la explotación intensiva de recursos naturales y la gestión sostenible de recursos naturales y los esfuerzos tendientes a establecer a Uruguay como exportador limpio y verde para los nichos de mercado. El alto grado de dependencia de Uruguay de su base de recursos naturales para el grueso de las exportaciones hace que la gestión sostenible de la tierra, el agua, el aire y la riqueza de su biodiversidad sean claves para el crecimiento y el sustento a futuro. La intensificación sostenible del uso de recursos es una prioridad del gobierno que se está poniendo en práctica en algunas áreas; la economía de bajas emisiones de carbono ha sido una importante fuente de innovación y productividad para el país. No obstante esto, aún quedan presiones, incluida la conversión de tierras a cultivos permanentes, erosión del suelo, disponibilidad y calidad del agua, protección de la biodiversidad y erosión en las zonas costeras.

La consolidación y la vigilancia fiscales en un contexto de grandes presiones estructurales será un mayor desafío. Un contrato social fuerte y una numerosa clase media que exige beneficios sociales generosos generan una demanda continua de altos niveles de gasto público. Estas presiones sobre el gasto aumentan en función de la magnitud del rol que asume el Estado al brindar servicios económicos y de infraestructura. En los últimos diez años la gestión macroeconómica ha sido prudente, los niveles de endeudamiento se han reducido considerablemente y los perfiles de deuda han mejorado drásticamente. No obstante, en períodos prolongados de desaceleración del crecimiento y presiones fiscales, podría haber presiones para aumentar el endeudamiento público. La tensión in-

herente entre la restricción fiscal y las demandas sociales realza la importancia de la gestión fiscal de alta calidad, así como de la vigilancia fiscal permanente en el futuro.

Áreas prioritarias para alcanzar el doble objetivo

El ejercicio de priorización se apoya en pruebas analíticas, que a su vez se basan en evaluaciones comparativas cuando los datos lo permiten y es validado por el asesoramiento de expertos. La priorización se ciñó al proceso siguiente. Primero: pruebas analíticas: si bien existen vacíos, la abundante literatura acerca de Uruguay ofrece una base sólida de pruebas analíticas sobre las que construir el proceso de priorización. Los vacíos existentes en algunas áreas se llenaron con nuevos estudios (incluido algo de trabajo adicional sobre el impacto fiscal del envejecimiento, una mirada más cercana a la pobreza y las características de empleo de las minorías étnicas, la evolución del empleo y los salarios por sector y una primera aproximación al análisis de posibles oportunidades y obstáculos a la mayor integración de Uruguay en las cadenas de valor mundiales). Segundo, consultas: la base empírica se complementó con consultorías del Equipo de País del Grupo del Banco Mundial así como con consultorías dentro del país (en diciembre de 2014 y abril de 2015). Tercero, validación: el argumento y los resultados se validaron con los sectores público y privado así como con analistas independientes en Uruguay. Estas validaciones se complementaron mediante un análisis de los factores que determinan el crecimiento en Uruguay (véase el Recuadro 7). Cuarto, cronograma: Uruguay enfrenta limitaciones a corto y largo plazo, por lo que se tomó en cuenta el cronograma a la hora de seleccionar las prioridades. Por ejemplo, si bien el envejecimiento es un problema central para Uruguay, existe una ventana de oportunidad de diez años o más en la que el país podrá poner en práctica las medidas y reformas necesarias, aunque podría ser necesario comenzar a considerar algunas de ellas en este momento debido a su largo período de gestación. Del mismo modo, es esencial reformar algunos aspectos del sistema educativo aunque el impacto de esas medidas sólo será perceptible en el largo plazo. En el entendido de que la mayoría de las estrategias de priorización disponibles son imperfectas, el equipo ha intentado estructurar la priorización de manera metódica, como se muestra en el Cuadro 5.

El Diagnóstico Sistemático de País propone dos prioridades para hacer frente a las limitantes más com-

prometedoras y de ese modo mejorar la capacidad de Uruguay para sostener sus importantes logros: (a) mantener el contrato social a través del fortalecimiento de la inclusión y la igualdad de oportunidades, y (b) sostener el crecimiento con productividad y competitividad. Para seguir avanzando hacia la consecución del doble objetivo del Banco, Uruguay deberá realizar reformas institucionales y estructurales y sostener a su vez la estabilidad macroeconómica de modo de suavizar las limitaciones al crecimiento inclusivo que se están tornando comprometedoras en algunas áreas. Para garantizar la sostenibilidad de sus logros en materia de reducción de la pobreza y prosperidad compartida, Uruguay deberá alcanzar a los excluidos y garantizar la igualdad de oportunidades, así como continuar creciendo sobre la base de una mayor competitividad y productividad para apoyar su contrato social. Un componente fundamental de este crecimiento es la preservación de altos niveles de empleo y empleos de alta calidad, que han sido centrales para la reducción de la pobreza así como para los avances en materia de igualdad.

Mantener el contrato social a través del fortalecimiento de la inclusión y la igualdad de oportunidades. A pesar de las bajas tasas de pobreza de ingresos y del grado de inclusión social generalmente alto, la cantidad de jóvenes pobres y desempleados es desproporcionadamente alta. Dentro de los próximos diez años la población en edad de trabajar de Uruguay comenzará a encogerse debido al avanzado grado de transición demográfica en el que se encuentra el país. A medida que aumenta la tasa de dependencia de los adultos mayores, la fuerza laboral necesitará estar más capacitada y ser más productiva. En este sentido, el papel de la reforma del sistema educativo es clave. Las dos prioridades son hacer frente a la pobreza infantil y abordar la exclusión juvenil.

- a. **Hacer frente a la pobreza infantil.** Cada vez es más patente que se han invertido recursos en programas destinados a las generaciones mayores (pensiones, salud) a expensas de los jóvenes, y ha habido una proliferación de programas dirigidos a atender las necesidades de los niños y jóvenes. En el *Sistema Nacional Integrado de Cuidados*, el nuevo programa insignia del gobierno que se encuentra a consideración del Parlamento, se presta especial atención a la educación inicial (0-3 años) así como a intervenciones relacionadas dirigidas a mejorar las condiciones de los hogares y las familias. Un aspecto complementario importante de esos programas es su incidencia en la posibilidad

de las mujeres de participar en la fuerza laboral, con el consiguiente aumento de sus ingresos. Será importante cuidar esos programas para evitar su fragmentación, así como dar seguimiento y evaluar los servicios y resultados.

- b. **Abordar la exclusión de los jóvenes a través de la reducción de las tasas de deserción escolar** (enseñanza secundaria). Aún persisten grandes desigualdades en los logros educativos, vinculadas al ingreso y al perfil socioeconómico. Las reformas del sistema educativo son claves para hacer frente a estos problemas. La calidad de la educación debe mejorar y ser más pertinente para el mercado de empleo. Otros

problemas que desaniman a los estudiantes son las falencias del currículum y la dificultad de la transición entre los niveles de enseñanza primaria y secundaria. Un mercado laboral reducido y la disminución de las cuotas de finalización de los estudios socavan aún más las deficiencias de un sistema educativo anticuado, a medida que aumenta el costo de oportunidad de quedarse dentro del sistema educativo. Si bien Uruguay cuenta con una serie de programas dirigidos a la juventud en riesgo (*Compromiso educativo, Tránsito, CERCANÍAS*), hay una gran fragmentación en programas de pequeña escala, superposición de objetivos y falta de articulación con el sistema educativo o con los mercados de trabajo.

Recuadro 7. Factores que determinan el crecimiento en Uruguay

En tanto marco para dar validez a las áreas prioritarias, el Diagnóstico Sistemático de País analizó el estudio sobre los factores determinantes del crecimiento con el fin de identificar áreas donde se justifique realizar más reformas y cambios. Se agrupó a los factores determinantes del crecimiento en tres categorías generales: (i) factores estructurales (tasa de matrícula en el nivel se enseñanza secundaria como indicador del capital humano; el crédito al sector privado como cuota del PIB en tanto indicador del desarrollo financiero y la apertura al comercio exterior; las líneas telefónicas principales como indicador de infraestructura, el consumo del gobierno y las instituciones); (ii), políticas estabilizadoras (reflejadas en la inflación, la tasa de cambio real y el acaecimiento de crisis bancarias); y (iii) condiciones externas (términos de los cambios en el comercio exterior y precios de exportación). El análisis empírico usa regresiones dinámicas de datos de panel (promedios a cinco años no superpuestos). La predicción del crecimiento per cápita que hace el modelo para el período comprendido entre 1996 y 2000 y el período entre 2006 y 2010 es bastante buena y explica más del 70% del crecimiento real en el PIB real per cápita a PPA.

Según estos resultados, en la década de 2000 las reformas estructurales permiten explicar cerca del 20% del crecimiento real en el PIB per cápita (expresado en PPA). Una mirada más atenta a los principales factores determinantes estructurales permite ver que la mayor apertura comercial tuvo un papel clave a la hora de apoyar el crecimiento, mientras que la reducción del tamaño del Estado, tal como lo muestra la cuota de consumo del gobierno del PIB También contribuyó al crecimiento con una magnitud similar. A su vez el modelo de base sugiere que las contribuciones procedentes de mejoras en el capital humano no tuvieron un gran impacto en el crecimiento en este período, tal como lo muestran las tasas de matrícula en el nivel de enseñanza secundaria. No obstante, si se toman los años promedio de escolarización como indicador del capital humano, su incidencia sobre el crecimiento aumenta en comparación con el modelo de base. Además, del análisis empírico realizado por Hanushek y Woessman (2012) a partir de datos transversales, se desprende que el énfasis en la calidad de la educación tendría importantes repercusiones en el crecimiento. A su vez, el bajo nivel de desarrollo financiero parecería haber socavado el crecimiento. El análisis también destaca la importancia de la estabilización. Las políticas de estabilización también han tenido una incidencia positiva sobre el crecimiento, al igual que las condiciones externas (Véase el Anexo II)

Un mejor acceso al financiamiento y la reducción de la inflación podrían fortalecer el crecimiento. Utilizamos un modelo de regresión del crecimiento (Araujo et al. 2014) para generar estimaciones contra fácticas del PIB per cápita para las hipótesis en las que Uruguay cierra la brecha con los países del percentil más alto de América Latina y el Caribe en varias dimensiones estructurales y políticas. Esto aumentaría el PIB per cápita un 9,3% en cinco años, cerca del 1,6% por año. Del mismo modo reducir la inflación aún más para alcanzar a los de los diez países con mejor desempeño de la región de América Latina y el Caribe permitiría alcanzar dividendos de crecimiento del 4% en un período de cinco años.

Sostener el crecimiento a través de la productividad y la competitividad. Si se tiene en cuenta el sistema de protección social efectivo, redistributivo y generoso de Uruguay, el envejecimiento de la sociedad y las importantes necesidades de inversión, el crecimiento económico es esencial para apoyar el contrato social. Las prioridades que se identifican más abajo son a su vez importantes para apoyar el crecimiento económico y para garantizar la disponibilidad de recursos esenciales para reducir la pobreza y promover la prosperidad compartida. Las prioridades en esta área son invertir en capital humano, modernizar las competencias técnicas, impulsar la innovación, mejorar la conectividad y la logística, mejorar la integración a la economía mundial y promover aún más la gestión de los recursos naturales.

a. **Invertir en capital humano.** La dotación de capital humano de Uruguay es una pieza fundamental de su capacidad para impulsar el desarrollo de una base de exportaciones cada vez más sofisticada. Otros elementos esenciales para mantener el progreso de los empleos y la inclusión son el mantenimiento de niveles adecuados de educación y competencias. Pero la ventaja que Uruguay había alcanzado con respecto a otros países de América Latina en términos de la universalidad de la enseñanza primaria y el aumento de los años de educación ha desaparecido a medida que los otros países se han equiparado y el progreso en Uruguay se ha estancado. Además, en varios sectores de alta productividad se está notando la escasez de competencias. La dotación de capital humano inadecuada parece subyacer a la brecha de productividad de la mano de obra con respecto a países de similares características, afectando su capacidad para absorber y adoptar nuevas tecnologías. Una prioridad central para el crecimiento económico a largo plazo es la reforma de la educación con el fin de lograr un sistema que pueda participar de la promoción de un modelo de crecimiento que ponga énfasis en las competencias, basado en la innovación y en la productividad. La reforma amplia del sistema educativo —que comprende esfuerzos tendientes a universalizar la enseñanza secundaria, mejorar la calidad y la igualdad, modernizar y revisar los planes de estudios, mejorar la capacitación y la educación de los docentes y mejorar el sistema de asignación de los docentes a los centros educativos— ha sido una prioridad en Uruguay desde hace tiempo y es una preocupación central de este gobierno que podría tener repercusiones a más largo plazo.

b. **Modernizar las competencias técnicas.** Además de incentivar el desarrollo de las competencias sociales y cognitivas de los jóvenes uruguayos a través de la reforma del sistema de enseñanza secundaria, el país también deberá mejorar las competencias técnicas, que se encuentran en el corazón de su modelo de desarrollo orientado a la productividad. En este aspecto será importante evaluar el modelo de formación de competencias técnicas y vocacionales, incluido su grado de importancia dentro del sistema educativo en general. De los datos sobre la experiencia de otros países se desprende que la integración estrecha de la formación de competencias técnicas y la generación de experiencia laboral arroja los resultados más positivos en términos de la mejora de las competencias técnicas y buenos resultados laborales y de productividad. Es importante destacar que la formación de competencias técnicas no debería poner en riesgo el énfasis que se pone a nivel de la enseñanza secundaria en la formación de competencias cognitivas amplias y flexibles, que son centrales para el éxito laboral en el mercado laboral exigente de hoy en día. Además será importante concentrarse en la formación de competencias de la fuerza laboral actual para responder a falencias y discordancias en las competencias.

c. **Impulsar la innovación.** Uruguay se encuentra rezagado con respecto a países comparables en términos de innovación e investigación y desarrollo, factores claves para sostener la convergencia de la productividad. Para sostener un modelo con un alto nivel de aumento de la productividad sobre la base de la integración comercial será necesario cerrar la brecha tecnológica y de innovación, mejorar la producción y los procesos de comercialización así como la capacidad de gestión de las empresas, cultivando el emprendedurismo y la adaptabilidad, garantizando un acceso adecuado a las finanzas y modernizando las instituciones y los mercados. Del punto de vista de la inclusión y la prosperidad compartida, será importante la participación de las PYME en la innovación y la modernización de la productividad, ya que representan el grueso de la fuerza laboral pero enfrentan importantes limitaciones para la innovación.

d. **Mejorar la conectividad y la logística a través de la modernización de la infraestructura.** Con el aumento exponencial de las exportaciones registrado en los últimos años, la exigencia sobre las carreteras uruguayas ha superado a los recursos invertidos en el mante-

nimiento de la red. El mal estado de una parte importante de la red está aumentando los costos para los usuarios en términos de tiempo y de mantenimiento de los vehículos, en detrimento de la competitividad y la sostenibilidad del modelo de crecimiento de Uruguay. Además de la incidencia de los costos del transporte en la rentabilidad y la competitividad de las empresas, el mal estado de la infraestructura vial socava los esfuerzos de Uruguay para consolidarse como polo logístico y de servicios de transporte para la región. La importancia del sector para la continuidad de la competitividad de las exportaciones de bienes y servicios uruguayos hace que esta sea un área prioritaria. La principal limitación estricta es la disponibilidad de recursos financieros. En los últimos 15 años las prioridades de los gastos se han dirigido a otros sectores y por lo tanto los recursos presupuestales que se han asignado al mantenimiento y a la rehabilitación vial resultan insuficientes. Y si bien los recursos de origen privado podrían contribuir a subsanar la carencia de recursos, el financiamiento tradicional de la infraestructura a través del presupuesto seguirá siendo importante y necesitará ampliarse debido al limitado potencial de muchos de los segmentos centrales para el tráfico agrícola, con el fin de aumentar los ingresos. Si bien algunos tramos de carreteras podrían ser económicamente importantes, el financiamiento privado podría no ser viable sin subsidios públicos. Sería más sencillo tomar decisiones en este sentido si hubiera mejoras en los presupuestos de inversión, así como en la selección y evaluación de proyectos de inversión. Podría necesitarse realizar más estudios en términos de la evaluación de posibles ingresos por concepto de impuestos, derechos de los usuarios, etc.

Las Alianzas Público-Privadas podrían ser un instrumento prometedor en algunos casos y el gobierno las está utilizando para cubrir la brecha del financiamiento de infraestructura. Es necesario definir una cartera profunda de proyectos para señalar la seriedad de la política del gobierno en cuanto a las Alianzas Público-Privadas; también se necesita certeza con respecto a los recursos de inversión pública a largo plazo para despertar el interés del sector privado. El gobierno debería analizar cuidadosamente el alcance de un instrumento de Alianzas Público-Privadas en instancias en las que la capacidad de generar ganancias es limitada en relación con las necesidades de inversión de capital, dada la posible necesidad de subsidios públicos en tales casos. Las estructuras financieras

deberían apuntar a reducir los costos de capital y los niveles de servicio para controlar los costos de los subsidios.

- e. **Mejorar la integración a la economía mundial.** Uruguay debe continuar diversificando sus exportaciones y los destinos de éstas buscando acceder a los mercados internacionales y facilitar aún más el avance del comercio exterior. Identificar y abordar tanto los cambios normativos a nivel de la economía en su conjunto como las políticas específicas de cada sector que permitan poner en práctica una estrategia de integración mundial sigue siendo una prioridad política fundamental. El camino de Uruguay hacia una mayor integración en cadenas de valor regionales y mundiales, así como un reposicionamiento más favorable de su conjunto de productos y servicios dentro de dichas cadenas exigirá una estrategia de varios ejes que aborde la identificación de los contenidos de conocimiento y la sofisticación de sus exportaciones primarias tradicionales basadas en recursos, así como una mayor especialización en la exportación de servicios modernos de alto valor que no están limitados por la falta de economías de escala o por la distancia.
- f. **Promover el crecimiento verde y la gestión de los recursos naturales, con especial énfasis en los recursos hídricos.** La disponibilidad de recursos hídricos de gran calidad tiene un papel central en la prestación de servicios ambientales y económicos para la pesca, el turismo, la biodiversidad, usos agrícolas e industriales, generación de energía y salud pública. No obstante, la infinidad de presiones sobre los recursos hídricos que surgen del florecimiento de la actividad económica, el control institucional fragmentado y una débil aplicación de las normas, hacen que la gestión adecuada de los recursos hídricos sea una prioridad para Uruguay. El principal desafío es el deterioro de la calidad de las aguas de superficie (arroyos, ríos, lagunas y presas) debido al aumento de la presión sobre los recursos hídricos tanto de fuentes puntuales (descargas industriales y municipales) así como de contaminación difusa (fuentes agrícolas y urbanas).

Si bien ha habido importantes avances hacia la definición de un nuevo marco legal e institucional, entre los que se cuentan la aprobación de la Política Nacional de Aguas que se apoya en los principios de la gestión integrada de recursos hídricos, gestión del riesgo y participación de partes interesadas y la creación de

comisiones regionales y locales para el manejo del recurso hídrico y para la producción de documentos de políticas (incluido un Plan nacional de respuesta al cambio climático), la puesta en práctica de estas acciones ha sido relativamente limitada. Uno de los principales desafíos para la puesta en práctica efectiva es el gran número de instituciones (10 en total) responsables de las diferentes normas que inciden en el sector del agua. Hace falta fomentar una mejor coordinación y coordinación de acciones entre las diferentes instituciones involucradas en la gestión del agua en Uruguay. También se necesita una mejor coordinación tendiente a garantizar la aplicación

de las normas legales, incluidas (a) cuota por uso del agua, una disposición para garantizar el aporte de la sociedad a la conservación de los recursos hídricos, y (b) la aplicación del principio de pagos para usuarios y contaminadores a través de sistemas de tarificación del agua para armonizar los incentivos y los costos. No obstante, la cuota por el uso del agua no se está cobrando, lo que se traduce en una falta de recursos financieros para las agencias relacionadas con el agua. Abordar estos problemas contribuiría a mejorar los esfuerzos tendientes a garantizar la disponibilidad de recursos hídricos de alta calidad ante la creciente demanda.

Cuadro 5. Priorización

| Característica fundamental | Desafío principal | Análisis de sostenibilidad | Políticas compensatorias | Filtro de pobreza y prosperidad compartida | Prioridad/prerrequisito |
|---|---|---|---|--|--|
| I. Pequeños, apertura, dependencia en los recursos naturales | | | | | |
| Manejo de la vulnerabilidad a choques externos: En tanto economía pequeña y abierta Uruguay está desproporcionadamente expuesto a choques externos, que tienen efectos adversos sobre la actividad económica, el equilibrio fiscal y sobre quienes integran el 40% más pobre. | La estabilidad macroeconómica es un prerequisito para el crecimiento sostenido. | Necesidad de consolidación fiscal, a pesar de las crecientes necesidades de inversión en educación e infraestructura. | Indexación salarial retrospectiva relacionada con un alto grado de inercia inflacionaria. | Consolidación fiscal de manera progresiva, protegiendo a los pobres. | Mantener políticas macroeconómicas prudentes y reconstruir el espacio fiscal mejorando la eficiencia del gasto público, la gestión financiera pública, la toma de decisiones sobre inversión pública y la gobernanza corporativa de las empresas del Estado. |

Cuadro 5. Priorización

| Característica fundamental | Desafío principal | Análisis de sostenibilidad | Políticas compensatorias | Filtro de pobreza y prosperidad compartida | Prioridad/prerrequisito |
|--|---|---|--|--|---|
| I. Pequeñez, apertura, dependencia en los recursos naturales | | | | | |
| La apertura al comercio exterior ofrece oportunidades para que Uruguay diversifique su economía. | <p>Crecimiento inclusivo en un medio externo menos propicio:</p> <p>La actividad económica se ha debilitado en la región y en el mundo, lo que genera condiciones menos favorables para Uruguay.</p> <p>Una actividad económica más débil enlentecerá la generación de empleo y ejercerá presión sobre los recursos fiscales, incluidas las transferencias sociales a los pobres.</p> | <p>La conectividad es clave para lograr la competitividad.</p> <p>Una dotación adecuada de capital humano y una oferta de competencias pertinentes son claves para sostener el crecimiento.</p> | <p>Educación y formación de competencias: Dada la necesidad de consolidación fiscal, es importante priorizar el gasto.</p> | | <p>Mejora de la conectividad a través de la modernización de la infraestructura y la mejora de la logística: Modernización de la infraestructura vial.</p> <p>Educación y formación de competencias: Inversión en competencias para hacer frente a la escasez de competencias y contribuir a disminuir el grado de desfasaje entre la oferta y la demanda de competencias, mejorando la colaboración entre el gobierno, los institutos de capacitación y el sector privado. Invertir en educación preescolar y en educación secundaria y aumentar la igualdad de oportunidades.</p> |

Cuadro 5. Priorización

| Característica fundamental | Desafío principal | Análisis de sostenibilidad | Políticas compensatorias | Filtro de pobreza y prosperidad compartida | Prioridad/prerrequisito |
|---|---|--|--|--|---|
| I. Pequeñez, apertura, dependencia en los recursos naturales | | | | | |
| Reveló una ventaja comparativa en exportaciones de base agrícola | <p>El Estado tiene un papel importante en tanto agente económico en sectores que son claves para la competitividad y que tienen un gran impacto fiscal.</p> <p>El rápido aumento de las exportaciones de base agrícola a través de la intensificación del uso de los recursos hídricos y de la tierra en los últimos diez años afecta la sostenibilidad ambiental de estos recursos.</p> <p>El cambio climático pone en riesgo la principal base de exportaciones de Uruguay (agricultura) así como sus cuentas fiscales.</p> | <p>El bajo nivel de ahorros y de intermediación nacionales inciden negativamente sobre la inversión.</p> <p>Acceso a financiamiento para las PYME.</p> <p>La degradación del medio ambiente y el uso ineficiente de recursos naturales podrían dañar la ventaja comparativa de Uruguay y reducir su potencial económico en el largo plazo.</p> <p>Uruguay está por alcanzar la frontera de producción de los agronegocios y, de no lograr importantes cambios tecnológicos, podría no ser capaz de sostener niveles de productividad similares a los registrados en los últimos diez años.</p> | <p>El amplio papel del Estado y la importancia del Estado en la prestación de bienes y servicios económicos debe ser congruente con un marco de igualdad para agentes económicos.</p> <p>Encontrar el equilibrio entre la explotación intensiva de recursos naturales y la gestión sostenible de recursos naturales y los esfuerzos tendientes a identificar a Uruguay como exportador limpio y verde a los nichos de mercado.</p> | <p>Mejorar la gobernanza corporativa de las empresas del Estado y mejorar sus servicios, principalmente para el 40% más pobre.</p> | <p>Garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de las empresas del Estado.</p> <p>Modelo de crecimiento verde con una estrategia de crecimiento con bajos niveles de carbono (energía, transporte, desechos y agricultura).</p> <p>Mitigación y adaptación al cambio climático a través de la innovación y el conocimiento permanentes y reducción real de las emisiones de carbono.</p> |

Cuadro 5. Priorización

| Característica fundamental | Desafío principal | Análisis de sostenibilidad | Políticas compensatorias | Filtro de pobreza y prosperidad compartida | Prioridad/prerrequisito |
|--|---|---|---|--|---|
| II. Contrato social | | | | | |
| Un fuerte contrato social ha hecho hincapié en la reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que le ha permitido a Uruguay crear una sociedad inclusiva. | Es probable que los cambios en el medioambiente mundial y la desaceleración del crecimiento reduzcan el espacio y los medios económicos disponibles para las políticas sociales inclusivas. | La pobreza y la desigualdad han bajado pero aún quedan los desafíos de evitar que la población vulnerable vuelva a caer en la pobreza y de reducir drásticamente la pobreza infantil y juvenil. | Exclusión de los jóvenes en una sociedad en proceso de envejecimiento: El sistema de protección social de Uruguay ha hecho que se vieran recursos públicos desproporcionados a los adultos mayores. Sin embargo hoy en día, la pobreza infantil, la deserción escolar de los jóvenes y la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan son una preocupación muy importante para el país. | Cómo mantener los beneficios sociales de los adultos mayores en una hipótesis de altos niveles de deserción escolar y de pobreza juvenil en aumento. | Hacer frente a la pobreza infantil. |
| | Es probable que el envejecimiento de la población ejerza presión sobre el equilibrio fiscal, a través del aumento de las pensiones y de los costos de la atención de la salud. | Pobreza crónica insensible a intervenciones amplias en el sistema social. | | Cómo aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral y estimular cambios en su comportamiento. | Sacar provecho del crecimiento de sectores específicos para favorecer la redistribución y los aumentos salariales sin poner en peligro el crecimiento a futuro. |
| | La preferencia por la estabilidad laboral podría reducir la flexibilidad de los mercados de trabajo y enlentecer la diversificación. | Alto nivel de pobreza, desempleo y exclusión juvenil. | | | |
| | | Descenso de la movilidad social y bajo rendimiento relativo. | | Cómo aumentar la igualdad de oportunidades para los afrodescendientes y las minorías étnicas. | |
| | | Alto grado de desigualdad en el nivel de instrucción y fuerte vínculo entre el nivel socioeconómico y los indicadores educativos. | | | |
| | | La resiliencia de la demanda de empleo a las crisis podría estar afectada por las leyes. | | | |

Bibliografía

- Aboal, D., P. Angelelli, G. Crespi, A. Lopez and M. Vairo. 2015. *Innovación en Uruguay*, Informe Final. CINVE, BID, CENIT.
- Aboal, D., P. Cobas, C. Paolino, F. Rovira. 2014. Clasificación de las Exportaciones Uruguayas por Contenido Tecnológico. CINVE, Documento de Trabajo DT 02/2014.
- Adler, G. and S. Sosa. 2012. "Intra-Regional Spillovers in South America: Is Brazil Systemic After All?" IMF Working Paper WP/12/145/.
- Aedo, C. and I. Walker, 2012. *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington, DC.
- Altman, S. et al. 2012. *Demanda de Turismo Argentina y Brasileña en Uruguay*. Instituto de Economía, DT 12/12. Montevideo, Uruguay.
- Amarante, V., M. Buchel, C. Oliveri, and I. Perazzo. 2011. "Distributive Impacts of Alternative Tax Structures: The Case of Uruguay." Paper prepared for the project Fiscal Schemes for Inclusive Development. New York: UNDP.
- Amarante, V. and A. Vigorito. 2012. "The Expansion of Non-Contributory Transfers in Uruguay in Recent Years." Policy Research Brief No. 29, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Angelelli, P. et al. 2015. *Competitividad e Innovación: Implicancias Para Uruguay*. Banco InterAmerican de Desarrollo.
- Araujo, J., M. Brueckner, M. Clavijo, E. Vostroknutova, and K. Wacker. 2014. *Beyond commodities : the growth challenge of Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/12/24349586/benchmarking-determinants-economic-growth-latin-america-caribbean>
- Attanasio, Orazio P., 1995. "The intertemporal allocation of consumption: theory and evidence," Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Elsevier, vol. 42(1), pages 39-56, June.
- Azevedo, J. P., G. Inchauste, and V. Sanfelice. 2012. "Decomposing the Decline in Income Inequality in Latin America." World Bank Policy Research Working Paper No. 6715.
- Azevedo, J., M. Nguyen, and V. Sanfelice. 2012b. "Shapley Decomposition by Components of a Welfare Aggregate." Policy Research Working Paper 6414, World Bank, Washington, DC.
- Barro, R., J. Lee, and Jong Wha. 2013. "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010," Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 104(C), pages 184-198.
- Barros, R., F. Ferreira, J. Molinas and J. Saavedra. 2006. Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean, World Bank, Washington, DC.
- Bassi, M., M. Busso, Sergio Urzúa, and J. S. Muñoz, 2013. "Is the Glass Half Empty or Half Full?: school enrollment, graduation and drop-out rates in Latin America," IDB Wor-

- king Paper Series No. IDB-WP-492, Inter-American Development Bank.
- Beltrami, Mónica. 1998. "Encuesta continua de hogares—módulo de raza—principales resultados." Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- Bertola, L, F. Isabella and C. Saavedra. 2014. El Ciclo Económico de Uruguay, 1998-2012. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Documento On Line No. 33.
- Bervejillo, J., J. Alston and K. Tumber. 2012. "The Benefits from Public Agricultural Research in Uruguay." The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, 56. Pp. 475-497.
- Betarte, G., H. Cancela, and J. Molieri. 2008. Informe final de la consultoría sobre tecnologías de la información y comunicación en el marco del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación, Montevideo, Uruguay: Gabinete Ministerial de la Innovación, Equipo Operativo : ANNI.
- Bruns, B. and J. Luque. 2015. "Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean." World Bank, Washington, DC.
- Bucheli, M. and W. Cabella. 2007. "El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial." Informe temático. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- and R. Porzecanski (2011) "Racial Inequality in the Uruguayan Labor Market: An Analysis of Wage Differentials between Afro-Descendants and Whites," Latin American Politics and Society, 53 (2), pp. 113-150.
- and G. Sanroman (2010) "Decomposing the Gaps between Afro-descendants Along the Wage Distribution," documento de trabajo, departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Documento 14/10, October.
- Busso, M., M. Cicowicz, and L. Gasparini. 2005. Ethnicity and the Millennium Development Goals. Bogotá: UNDP/CEPAL/IDB/World Bank.
- Busso M., Madrigal L., and C. Pagés. 2013. Productivity and resource misallocation in Latin America, The B.E. Journal of Macroeconomics.
- Caceres, L. and F. Farinasso. [2013]. Infraestructura Vial del Uruguay.
- Capurro, A. et al. 2014. "Necesidades de inversión en infraestructura vial en Uruguay." Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción (CEEIC). Montevideo.
- Carrillo, P., N. Gandelman and V. Robano. (2014), "Sticky Floors and Glass Ceilings in Latin America", *Journal of Economic Inequality*, Vol. 1, No. 23.
- Castellani, F. and E. Lora. 2014. "Is Entrepreneurship a Channel of Social Mobility in Latin America?" Latin American Journal of Economics, Vol. 51. NO. 2 (Nov. 2014): 179-194.
- Cotlear, D. ed. 2011. "Population Aging: Is Latin America Ready?" Directions in Development: Human Development. Washington, DC: World Bank.
- Datt, G., and M. Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s." Journal of Development Economics 38 (2): 275-95.
- Daude, C. (2012), "Development Accounting: Lessons for Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, No. 313, OECD Publishing, Paris.
- 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/pensamientolberoamericano-196.pdf.
- De Hoyos, R., H. Rogers, and M. Székely, M. 2015. "Out of school and out of work: challenges and solutions around the ninis in Latin America," World Bank, Washington, DC.
- Dominguez, M. et al. 2013. "Un Motor a Diferentes Velocidades: Un Análisis del Capital Humano y su Composición en los Últimos 20 años." Documento de Trabajo Cinve. Montevideo.
- Dutz, M., I. Kessides, S. O'Connell, and R. Willing. 2011. "Competition and Innovation-driven Inclusive Growth" Policy Research Working Paper 5852. World Bank, Washington, DC.
- Eichengreen, B., D. Park and K. Shin. 2012. "When Fast-

- Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China," *Asian Economic Papers*, MIT Press, vol. 11(1), pages 42-87, February.
- Fernandez-Aria and C. Daude. 2010. "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean." IDB Working Paper.
- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L. F. López-Calva, M. A. Lugo, and R. Vakis. 2013. "Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class." Washington, DC: World Bank.
- Filgueira, F., "Una Aproximación Diagnóstica al Sistema Educativo", Mimeo, Montevideo, 2013.
- Filgueira, F. and D. Hernandez. 2013. Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: Uruguay. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile
- Filgueira, F., M. Pasturino, R. Opertti, and R. Vilaró. 2014. "La Educación Prioridad de País: Aportes a la Construcción de una Educación Genuinamente Inclusiva," Fundación 2030, Montevideo, 2014.
- Foxley, A. 2010. "Regional Trade Blocks: The Way to the Future?", Carnegie Endowment for International Peace. Washington D.C..
- Fundacion Jussicia y Derecho and UNICEF. 2010. Justicia Penal Juvenil. Montevideo, Uruguay.
- Gelber, D. and C. Rossel. 2012. "Structural Origins of Today's Youth Poverty and Inequality in Youth Transitions: the Emblematic Case of Uruguay." Global Education Magazine.
- Giuliani, E. et al. 2005. "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters." *World Development*, Vol. 33, No. 4, pp. 549-573.
- Haddad, M., J. Lim, L. Munro, C. Saborowski, and B. Shepherd. 2011. "Volatility, Export Diversification and Policy." *Managing Openness*, 135-144.
- Hanushek, E. A., and L. Woessmann. 2012. "Schooling, Educational Achievement, and the Latin American Growth Puzzle." *Journal of Development Economics* 99 (2): 497-512.
- Hausmann, R., J. Hwang, and D. Rodrik. (2007). "What you export matters." *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1-25.
- International Labour Organization, 2014. "Reduction of informal employment in Uruguay: policies and outcomes." Notes on Formalization, Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean.
- International Monetary Fund, 2014. Selected Issues. IMF Country Report No. 14/7.
- INE (National Institute of Statistics, Uruguay). 2013. "Estimación de la Pobreza por el Método de Ingreso." Montevideo: Uruguay.
- Inter-American Development Bank. 2009. "Nota Técnica de Educación," Noviembre, 2009, mimeo.
- Inter-American Development Bank, 2012. <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2012-09-20/partial-credit-guarantee-to-uruguays-microfin,10115.html>
- Inter-American Development Bank, 2014. "Rethinking Productive Development Sound Policies and Institutions for Economic Transformation."
- Kumhof, M. Laxton, D. 2013. "Simple fiscal policy rules for small open economies". *Journal of International Economics*.
- Lederman, D, et al. 2014. Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation. World Bank, Washington, DC.
- Llambi, C. et al. 2014. Estudio de Demanda y Oferta de Capacitación en el Sector Logístico. Centro de Investigaciones Económicas (Cinve), Montevideo.
- López-Calva, L., and C. Rodríguez Castelán. 2014. "Pro-Growth Equity: A Policy Framework for the Twin Goals." World Bank, Washington, DC.
- Manova, K. 2013. "Credit Constraints, Heterogeneous Firms, and International Trade." *Review of Economic Studies* (2013) 80, p.711-744.
- Nguyen, H. and P. Jaramillo. 2014. "Institutions and firms' return to innovation: evidence from the World Bank enterprise survey," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 6918.

- Onder, H. and P. Pestieau. 2014. "Is Aging Bad for the Economy? Maybe." Economic Premise. World Bank, Washington, DC.
- Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD), "The High Cost of Low Education Performance," Paris, 2010.
- Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD), "PISA 2012 Results: Creative Problem Solving," Paris, 2013.
- OECD/ECLAC (2012), *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-en>.OECD/ECLAC. 2013. Latin American Economic Outlook 2013. SME Policies for Structural Change.
- OECD/ECLAC. 2014. Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 1: Initial Assessment, OECD Development Pathways, OECD Publishing.
- Orlando, M. B. and C. Díaz-Bonilla, 2010. "Igualdad de Oportunidades: Logros y Desafíos en Uruguay." World Bank, Washington, DC.
- Paes de Barros, F. Ferreira, J. Molinas, and J. Saavedra. 2009. "Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean." World Bank, Washington, DC.
- Perera, M. and C. Llambí. 2014. "Incidence Analysis in the Labour market Regarding the Evolution of Income Inequality in Uruguay During 2001-2012", mimeo.
- Rabellotti, R. and C. Pietrobelli. 2014. "Upgrading to Compete: Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America." Inter-American Development Bank. Washington, DC.
- Rofman, R. 2014. *Hacia un Uruguay más Equitativo: Los desafíos del Sistema de Protección Social*. World Bank, Buenos Aires.
- Rofman, R. and Carranza, E. Carranza. 2005. "Social Security Coverage in Latin America." Social Protection Discussion Paper Series # 0523. The World Bank, Washington DC.
- Sosa, S. 2010. "The Influence of "Big Brothers:" How Important are Regional Factors for Uruguay?" IMF Working Paper WP/10/60.
- US Department of State 2014, Uruguay Investment Climate Statement. <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2014/228536.htm>.
- World Bank. 2008. "The Growth Report: Strategies for sustained and inclusive growth," Commission on Growth and Development, Washington, DC.
- World Bank. 2012. The Labor Market Story behind Latin America's Transformation. Washington, DC.
- World Bank. 2013. Uruguay Public Expenditure Review: Mitigating Fiscal Risks. Washington, DC.
- World Bank. 2014. Low Emissions Growth Options for Uruguay: Towards a Sustainable Low-Carbon Economy. Washington, DC.
- World Bank. 2014a. "Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean." Washington, DC: LCSPP Poverty and Labor Brief, No. 6.
- World Bank, 2014b. Uruguay Policy Notes. Mimeo.
- World Bank, 2015. Uruguay Policy Notes "Reunión de Diálogo," IDB-World Bank-CAF.
- World Bank. 2015a. Argentina- Paraguay-Uruguay: Logística de la Soja. Report No: 97224-LAC
- World Bank Enterprise Survey. 2010. <http://www.enterprisesurveys.org>.
- World Economic Forum. 2014. Global Competitiveness Report.
- World Trade Organization. 2012. Uruguay Trade Policy Review.

Anexos

Anexo I. Participación y planificación

Proceso de consulta, equipo y cronograma

Equipo

El equipo fue coliderado por Zeinab Partow (Economista Superior, GMFDR), Alan Fuchs (Economista, GPVDR) y Cristina Savescu (Economista de País, GMFDR). Zafer Mustafaoglu (Líder del Programa) realizó la coordinación general. Además, las siguientes personas brindaron importantes insumos y orientación: Jesko Hentschel (Director para Argentina, Paraguay y Uruguay), Augusto de la Torre (Economista Principal ALC), Daniel Lederman (Economista Principal, LCRCE), Frank Sader (Oficial Principal de Estrategia) y Louise J. Cord (Gerente de Prácticas). El trabajo de los líderes del Programa, Zafer Mustafoglu, Julián Lampietti, Michele Gragnolati, Rafael Rofman y Javier Suárez fue esencial para guiar al equipo hacia la identificación de las principales limitaciones y preocupaciones dentro de los sectores correspondientes. Luis Felipe Lopez-Calva, Economista Principal; Peter Siegenthaler, Economista Principal; Norbert Matthias Fiess, Economista Principal; y David Rosenblatt, Asesor Económico, colegas revisores.

El listado completo de los integrantes del equipo consultados para la preparación de este Diagnóstico Sistemático de País, que aportaron su tiempo, su experiencia y sus contactos, figura más abajo.

Participación del Equipo de País

El Equipo ha seguido un proceso inclusivo para el desarrollo del informe y la elaboración de los diagnósticos. Se realizaron varias rondas de consultas bilaterales con equipos sectoriales con el fin de concentrarse en los problemas centrales y en las brechas de conocimiento a llenar antes de preparar el plan de acción general, que se complementó con una reunión de intercambio de ideas con el Equipo de País, con el fin de validar el argumento. El Equipo también se reunió con la Oficina del Economista Principal para analizar el argumento, los puntos principales para comprender a Uruguay, así como la base analítica del Diagnóstico Sistemático de País. Se celebraron varias reuniones con la Unidad de Administración de País para analizar la nota conceptual y el proyecto de decisión en forma minuciosa.

Cuadro A1.1. Equipo

| Equipo de País/Prácticas Mundiales/ Áreas de Soluciones Transversales/IFC | Integrantes del equipo |
|--|--|
| Agricultura | Holger Kray |
| Educación | Diego Ambas, Rafael de Hoyos Navarro |
| Gobernanza | Daniel Álvarez |
| IFC | Frank Sader, Alex Cantor |
| Pobreza | Carlos Rodríguez-Castelan, María Ana Lugo |
| Protección social y Trabajo | Rafael Rofman, Anil Onal (Envejecimiento) |
| Comercio exterior y Competitividad | Alberto Criscuolo, Luis Rubalcaba, Graciela Miralles Murciego, Jose Daniel Reyes |
| Transporte y TIC | Gregoire Gauthier, Daniel Benítez |
| Desarrollo urbano, rural y social | Catalina Marulanda, Sarah Keener, Joan Hoffman, Santiago Scialabba |
| Energía | Lucía Spinelli |
| Agua | Remi Trier, Carmen Yee-Batista |
| Medioambiente | Ruth Tiffer-Sotomayor |
| Oficina de País en Uruguay | Ruxandra Burdescu, Valeria Bolla |
| Oficina regional | Líderes del Programa más Sabine Hader, Yanina Budkin, Eugenia Marinova |

Participación de las contrapartes en Uruguay

La preparación del Diagnóstico Sistemático de País se realizó junto con un proceso de consulta en Uruguay para garantizar que todas las partes interesadas contribuyesen a las deliberaciones. Se llevaron a cabo misiones en diciembre de 2014 y abril de 2015, en las que el equipo del Diagnóstico Sistemático de País se reunió con contrapar-

tes uruguayas del gobierno, el sector privado, miembros de la academia y los sindicatos de trabajadores con el fin de recoger sus opiniones acerca del patrón de crecimiento de Uruguay y su rendimiento a varios niveles en los últimos diez años, así como para validar el argumento que se estaba preparando.

Cronograma

Cuadro A1.2. Cronograma

| Actividad del Diagnóstico Sistemático de País | Fecha estimada |
|---|------------------------------|
| 1 ^a sesión de intercambio de ideas con el Equipo de País Identificación de hipótesis principales | 11 de noviembre de 2014 |
| Misión a Uruguay: Reconocimiento | 7 al 12 de diciembre de 2014 |
| 2 ^a sesión de intercambio de ideas con el Equipo de País Análisis y revisión del argumento | 21 de enero de 2015 |
| 3 ^a sesión de intercambio de ideas con el Equipo de País Análisis y revisión del argumento | 5 de febrero de 2015 |
| Consulta con el Economista Principal para LAC | 10 de febrero de 2015 |
| Consulta con Prácticas Mundiales | 26 de febrero de 2015 |
| Revisión por parte de la UAP | 3 de marzo de 2015 |
| Revisión de la Nota Conceptual - Comisión Regional de Operaciones (ROC) | 16 de marzo de 2015 |
| Misión a Uruguay: Cubrir la brecha de conocimiento y encargar estudios | |
| Consultorías en el país: Validación en terreno con partes interesadas, el gobierno y la sociedad civil | 27-30 de abril de 2015 |
| Consultorías con la UAP y el Equipo de País (ronda de decisiones) | Mayo de 2015. |
| Estudio de ROC | Fines de mayo |
| Finalización | Junio de 2015 |

Anexo II. Indicadores macroeconómicos seleccionados y factores que determinan el crecimiento

Factores que determinan el crecimiento en Uruguay

En tanto marco para dar validez a las áreas prioritarias, el Diagnóstico Sistemático de País analizó el estudio sobre los factores que determinan el crecimiento con el fin de identificar áreas donde se justifique realizar más reformas y cambios. Se agrupó a los factores determinantes del crecimiento en tres categorías generales: (a) factores estructurales (tasa de matrícula en el nivel se enseñanza secundaria como indicador del capital humano; el crédito al sector privado como cuota del PIB en tanto indicador del desarrollo financiero y la apertura al comercio exterior; las líneas telefónicas principales como indicador de infraestructura, el consumo del gobierno y las instituciones); (b), políticas estabilizadoras (reflejadas en la inflación, la tasa de cambio real y el acaecimiento de crisis bancarias); y (c) condiciones externas (términos de los cambios en el comercio exterior y precios de exportación). Para el análisis empírico se utilizan regresiones dinámicas de datos de panel (promedios a cinco años no

superpuestos). La predicción del crecimiento per cápita que hace el modelo para el período comprendido entre 1996 y 2000 y el período entre 2006 y 2010 es bastante buena y explica más del 75% del crecimiento real en el PIB real per cápita a PPA.

En la década de 2000 las reformas estructurales permiten explicar cerca del 20% del crecimiento real en el PIB per cápita (expresado en PPA). Una mirada más atenta a los principales factores determinantes estructurales permite ver que una mayor la apertura comercial y una mejor infraestructura tuvieron un papel clave a la hora de apoyar el crecimiento, mientras que la reducción del tamaño del Estado, tal como lo muestra la cuota de consumo del gobierno del PIB también contribuyó a un crecimiento de similar magnitud. A su vez el modelo de base sugiere que las contribuciones procedentes de mejoras en el capital humano no tuvieron un gran impacto en el crecimiento en este período, tal como lo muestran las tasas de matrícula en el nivel de enseñanza secundaria. No obstante, si se toman los

Cuadro A2.1. Indicadores macroeconómicos seleccionados

| | 2002 | Promedio 2003-2006 | Promedio 2007-2013 | 2013 | 2014 (est) |
|---|---------|--------------------|--------------------|----------|------------|
| Crecimiento real del PIB, % | -7,7 | 4,3 | 5,6 | 5,1 | 3,5 |
| Crecimiento del PIB per cápita, % | -7,6 | 4,2 | 5,3 | 4,7 | 3,1 |
| PIB per cápita, US\$ | 4.256,0 | 4.685,0 | 11.877,0 | 16.722,0 | 16.592,0 |
| Tasa de desempleo* | 17,0 | 13,4 | 7,7 | 6,7 | 6,9 |
| Inflación, Índice de precios al consumo, %, interanual, fin del período | 25,9 | 7,3 | 7,9 | 8,5 | 8,3 |
| Índice REER (2010=100)** | 109,4 | 162,3 | 107,9 | 91,0 | 96,0 |
| Exportaciones de bienes y servicios, % de crecimiento | -6,7 | 14,8 | 4,9 | 0,2 | 1,9 |
| Importaciones de bienes y servicios, % de crecimiento | -20,8 | 12,9 | 9,2 | 3,5 | 0,5 |
| Saldo de la cuenta corriente, % del PIB | 2,7 | -0,6 | -3,2 | -4,9 | -4,4 |
| Ingresos netos de inversión extranjera directa, millones de US\$ actuales | 180,0 | 755,4 | 2185,0 | 3027,0 | 2710,0 |
| PIB, miles de millones de US\$ | 13,7 | 15,7 | 40,4 | 57,5 | 57,5 |

* Zonas urbanas (población > 5000). ** reducción = apreciación.

Fuentes: Banco Central del Uruguay, Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Finanzas, Indicadores del Desarrollo Mundial.

años promedio de escolarización como indicador del capital humano, su incidencia sobre el crecimiento aumenta en comparación con el modelo de base. Además, del análisis empírico realizado por Hanushek y Woessman (2012) a partir de datos transversales, se desprende que el énfasis en la calidad de la educación tendría

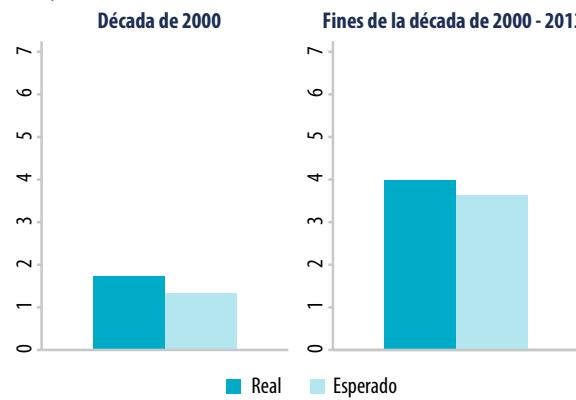
importantes repercusiones en el crecimiento. A su vez, el bajo nivel de desarrollo financiero parecería haber socavado el crecimiento. En el análisis también se subraya la importancia de la estabilización para apoyar el crecimiento y el impulso positivo al crecimiento a partir de factores externos.

Cuadro A2.2. Efectos de los factores estructurales, de estabilización y externos sobre el crecimiento en Uruguay

| Efecto previsto, anualizado | Parámetro | Década de 2000 | Ppío de 2010 |
|--|-----------|----------------|--------------|
| Persistencia | 0,781 | 0,62 | 3,93 |
| Estructural | | 0,29 | 0,03 |
| Escolarización (tasas de inscripción en secundaria) | 0,018 | 0,00 | -0,01 |
| Crédito al sector privado (% del PIB) | 0,074 | -0,31 | 0,05 |
| Consumo del gobierno (% del PIB) | -0,262 | 0,17 | -0,41 |
| Indicador de infraestructura (líneas ppales 100/hab) | 0,141 | 0,21 | 0,08 |
| Instituciones (politi2) | -0,003 | 0,00 | 0,00 |
| Apertura comercial | 0,082 | 0,22 | 0,31 |
| Estabilización | | 0,15 | 0,29 |
| Inflación | -0,011 | 0,01 | 0,00 |
| Tasa de cambio real | -0,064 | 0,14 | -0,29 |
| Crisis bancaria | -0,040 | 0,00 | 0,00 |
| Factores externos | | 0,26 | 0,03 |
| Precio de exportación de los productos básicos | 10,482 | 0,23 | -0,32 |
| Términos comerciales | 0,118 | 0,03 | 0,35 |
| PIB previsto per cápita a PPA | | 1,32 | 3,70 |

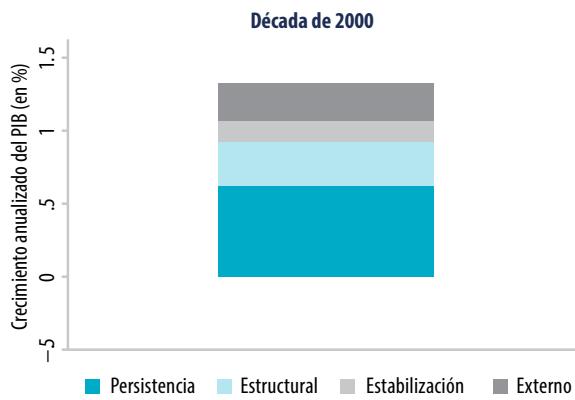
Fuente: Cálculos propios a partir de Araujo et al. 2014.

Figura A2.1 Cambios efectivos y previstos en el PIB per cápita a PPA



Fuente: Cálculos propios a partir de Araujo et al. 2014.

Figura A2.2 Factores que determinan el crecimiento



Fuente: Cálculos propios a partir de Araujo et al. 2014.

Anexo III. Nota sobre minorías étnicas y exclusión en Uruguay

Contexto general

Las investigaciones académicas y los estudios empíricos sobre las características de las minorías étnicas en Uruguay (afrodescendientes y grupos indígenas) son escasos. Según Bucheli y Porzecanski (2010), esto puede deberse a la idea, que prevalece en el país desde hace muchos años, de que Uruguay es una sociedad integrada, que la integración interracial no presenta conflictos y que las desigualdades observables entre los grupos eran menos atribuibles al origen étnico que a las diferencias de clase social e ingresos. Además, hasta mediados de la década de 1990, las estadísticas oficiales no incluían datos sobre origen étnico (los primeros datos sobre etnicidad se recogieron en las Encuestas de Hogares de 1996 y 1997), lo que impedía a los investigadores y académicos recoger datos sobre asuntos étnicos por este medio. Se había sugerido, incluso, que incluir esos puntos en el Censo Nacional y en encuestas podría aumentar la discriminación y la desigualdad social, ya que “crearía altas tasas de rechazo u obligaría a la población a realizar clasificaciones en categorías socialmente irrelevantes y sin valor científico” (Rodríguez, 2006).

En los últimos años, sin embargo, han aumentado las investigaciones sobre asuntos sociales relacionados con las minorías étnicas, más particularmente en relación con la población de ascendencia africana. Esto probablemente se deba al creciente activismo de la minoría afrouruguaya, además de las acciones de organizaciones multilaterales y actores políticos locales.

En los últimos años las alusiones a las minorías culturales y a la sociedad multicultural se han hecho más comunes en el discurso público en Uruguay. Esto se refleja en algunas iniciativas concretas a nivel político e institucional: por ejemplo, en 2013 se aprobó la Ley 19122, que alienta la discriminación positiva con el fin de promover la integración de más personas de ascendencia africana en el mercado de trabajo (especialmente en roles ejecutivos) y su inclusión en la educación superior. Otros ejemplos son la creación de la Unidad Temática para los Afrodescendientes dentro de la Intendencia de Montevideo y la Secretaría de la Mujer Afrodescendiente en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

El conocimiento específico sobre asuntos relacionados con las minorías étnicas ha mejorado sustancialmente desde que se incorporaron datos de origen étnico a las estadísticas oficiales, tanto a través de la inclusión de ítems en el Censo Nacional de 2011 como a través de la disponibilidad sistemática de dichos indicadores en la Encuesta Continua de Hogares/ECH desde 2006. La disponibilidad de datos oficiales permitió analizar una amplia variedad de información desagregada por grupo étnico.

Los indicadores estudiados en este informe muestran de manera sistemática que, mientras la mayoría de la población de ascendencia africana generalmente presenta niveles aceptables de desarrollo humano —según señala el PNUD (UNDP, 2008), el 70% de la población negra tiene niveles aceptables de desarrollo humano en relación con el nivel de desarrollo del país— los indicadores de ingresos y otros activos sociales, económicos y culturales son sistemáticamente menos satisfactorios para la población afrodescendiente y, según algunas mediciones disponibles, también para la población de ascendencia indígena.

Los principales estudios e investigaciones empíricas sobre desigualdades étnicas realizados en Uruguay se concentran en la desigualdad de las oportunidades educativas y del mercado de trabajo disponibles para personas de ascendencia africana (Bucheli y Cabella, 2007; Bucheli y Porzecanski, 2008; González y Sanroman, 2010). La concentración en estos asuntos se explica en parte por la disponibilidad de datos de la ECH, que ofrece un volumen considerable de datos sólidos sobre las estructuras de ingresos y el mercado de trabajo. También existen estudios sobre las percepciones subjetivas de la discriminación, pero se basan principalmente en técnicas de investigación cualitativa, por lo que sus hallazgos no pueden estimarse como válidos para toda la población (Rudolf et al., 2008; Arocena et al., 2007; Rudolf et al., 2004; Tenembaum Hughes, 2011).

No se ha realizado la misma cantidad de estudios sobre asuntos relacionados con las poblaciones indígenas que sobre los uruguayos afrodescendientes. Los movimientos culturales y la identidad afrouruguaya³⁸ han crecido y se

³⁸ Para referencias sobre movimientos culturales afrodescendientes, véase Machado, 2007.

Cuadro A3.1. Población por ascendencia étnica, %

| | Blanco | Indígena | Afro | Otros | Total |
|------------------------------------|--------|----------|------|-------|-------|
| Censo general de población de 2011 | 90,7 | 2,4 | 4,8 | 2,1 | 100 |
| Población general ECH, 2012 | 94,4 | 1,4 | 4,1 | 0,1 | 100 |
| Jefe de hogar | | 0,018 | 0,00 | -0,01 | |
| ECH de 2012 | 94,1 | 1,8 | 4 | 0,01 | 100 |

han consolidado mucho más que los de la población de origen indígena y, si bien hay algunas organizaciones de la sociedad civil que promueven el reconocimiento de la identidad y los derechos indígenas,³⁹ éstas tienen poca visibilidad y han logrado un impacto muy bajo en el mundo académico y en los medios de comunicación. La debilidad cultural y política de estos esfuerzos puede haber dado como resultado menores incentivos para que las personas de ascendencia indígena se identifiquen como tales. Por su parte, el bajo nivel de auto-identificación de las personas de origen indígena trae aparejados bajos niveles de visibilidad en las estadísticas oficiales (ya que los datos sobre etnicidad se recogen en ítems de declaración personal). Por lo tanto, una menor identificación cultural conlleva a un menor nivel de interés en realizar investigaciones académicas y a su vez reforzar la idea prevalente de que “en Uruguay no hay comunidades indígenas geográfica y sustancialmente identificables [...] los indios locales estaban desapareciendo como consecuencia de las guerras, de las campañas de exterminio, enfermedades y procesos de asimilación forzada” (Bracco, 2004).

Esta nota es un resumen de la situación de los afrodescendientes y de las minorías indígenas en Uruguay, basada principalmente en la información proporcionada por el último censo disponible (Censo Nacional 2011) y en datos de la ECH. En el caso de la minoría afrodescendiente, se han ampliado algunos de los datos a partir de la literatura académica disponible.

Descripción de indicadores sociales generales

Tamaño y distribución de la población

Según el Censo Nacional de 2011, el 7,8% de las personas que viven en Uruguay declararon ser de ascendencia “Afro

o Negra”, mientras que el 4,9% indicó tener antepasados “indígenas”. Los indicadores del origen étnico se recogen a través de ítems de declaración personal, planteados de la misma manera en el Censo que en la ECH, a través de respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Cree tener ascendencia ...? (Opciones: Afro o Negra/ Asiática o Amarilla/ Blanca/ Indígena/ Otra)
- ¿Cuál considera principal de las declaradas?

De este modo, una persona podría declarar tener una o más ascendencias y en casos de ascendencias múltiples, una persona podría declarar sólo la principal. Este estudio se basa en personas que han declarado tener origen africano o indígena como ascendencia principal o única.⁴⁰ Siguiendo este método, en el Cuadro A3.1 se muestra el tamaño de los grupos étnicos de Uruguay, que también contiene datos de la ECH de 2012.

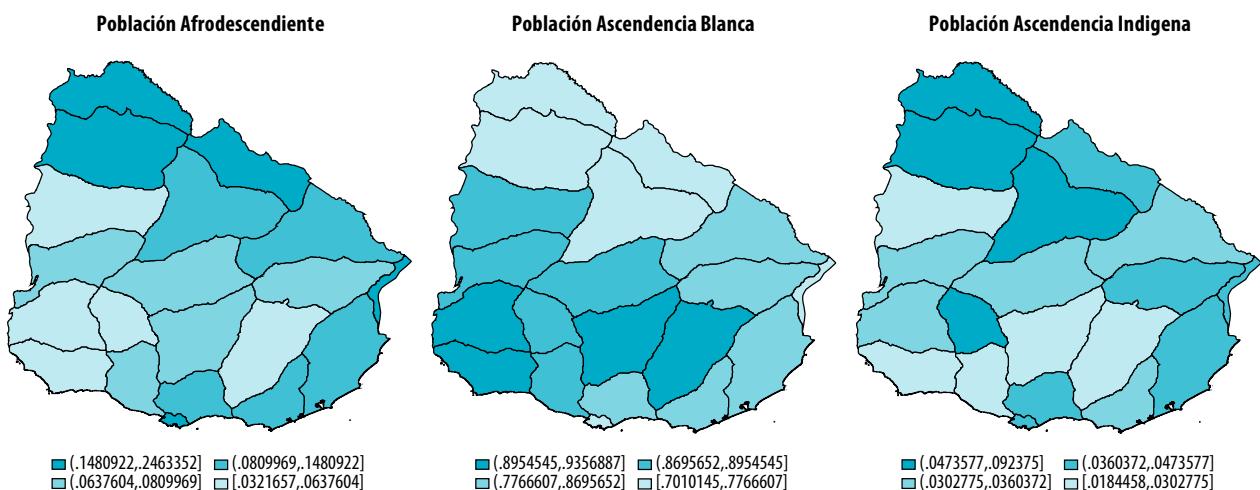
Además, debería tenerse en cuenta que tanto en las mediciones del censo como en las de la encuesta de hogares, sólo responde una persona por hogar, que asigna ascendencias al resto de los integrantes del hogar (por lo que el concepto de auto identificación no es tan estricto).

La distribución geográfica de hogares de ascendencia africana es heterogénea (véase el Mapa 3.1). La proporción de población afrodescendiente es mayor en los departamentos del norte, limítrofes con Brasil (17,1% en Artigas y 17,3% en Rivera). También hay importantes minorías

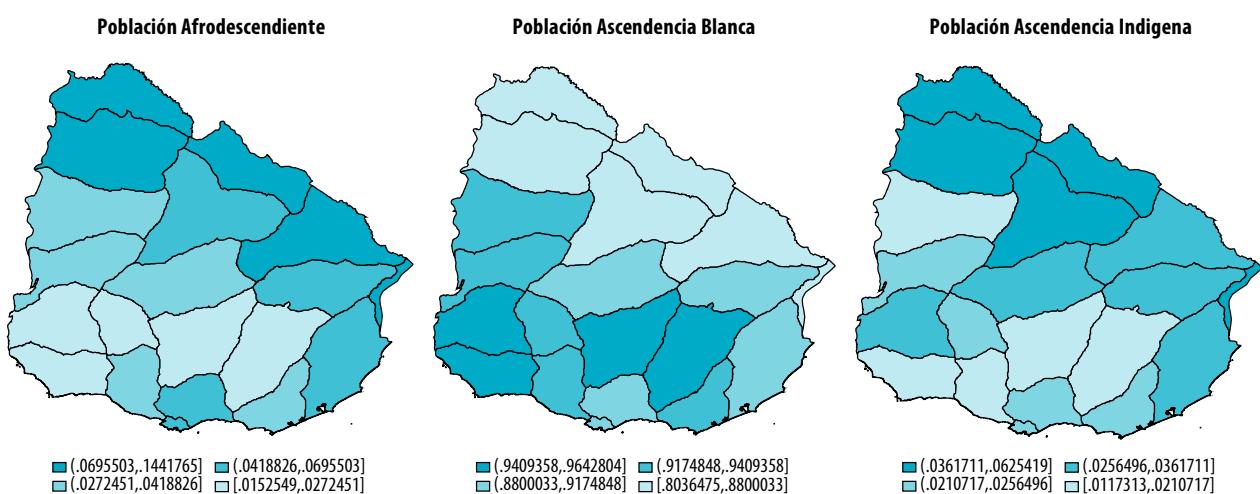
⁴⁰ Si bien algunos académicos consideran que el uso de categorías combinadas ‘ascendencia principal’ + ‘ascendencia secundaria’ aumenta la visibilidad de las minorías excluidas, el uso de ‘ascendencia principal’ únicamente es más útil para indicar las desigualdades entre grupos, ya que la categoría principal “refleja con mayor fidelidad la apariencia física desde el punto de vista racial. En la medida que la discriminación se ejerce sobre la construcción de estereotipos sociales basados en la estigmatización de determinados rasgos fenotípicos, los análisis basados en la ascendencia principal permiten visibilizar mejor los mecanismos de la discriminación y sus resultados en términos de desigualdad racial” (Cabella et al., 2013, p. 13).

³⁹ Un ejemplo es CONACHA (Consejo de la Nación Charrúa), que participó en la reunión de la Cátedra Indígena Intercultural (CII) en 2015, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

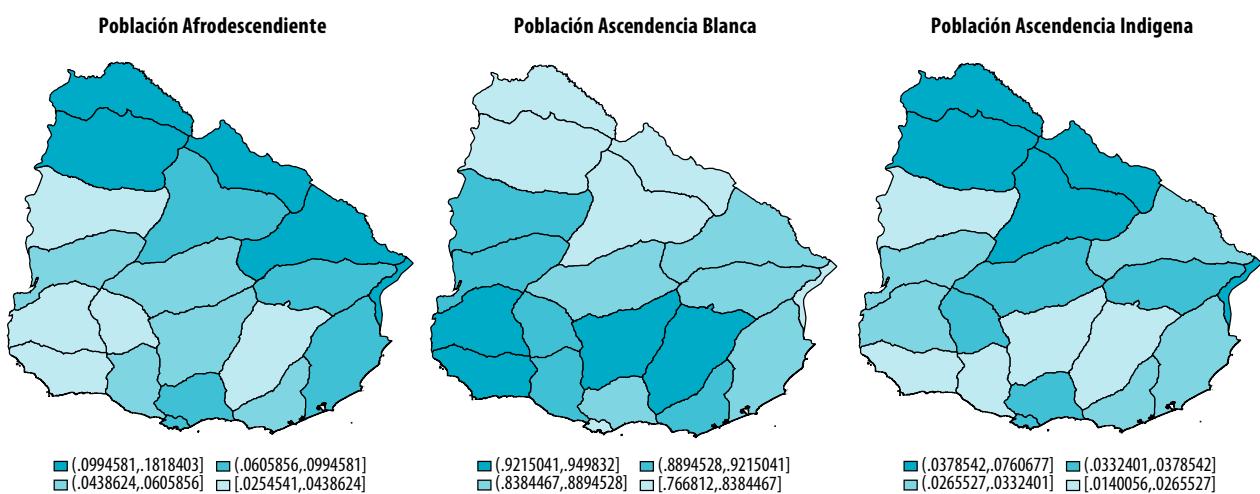
Mapa A3.1 Población por departamentos y por origen étnico



Mapa A3.2 Distribución de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha, por origen étnico



Mapa A3.3 Distribución de la población con al menos tres necesidades básicas insatisfechas, por origen étnico



Cuadro A3.2 Características de los hogares por ascendencia étnica (población = jefes de hogares)

| | Blanco | Indígena | Afro |
|---------------------------|--------|----------|------|
| Tamaño promedio del hogar | 2,9 | 3,2 | 3,5 |
| Nº de niños | 0,8 | 1,0 | 1,3 |
| Hogares unipersonales | 20,2 | 17,3 | 15,0 |
| Hogares monoparentales | 16,5 | 22,2 | 24,1 |
| Hogar de familia nuclear | 40,0 | 40,3 | 46,1 |

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2012.

afrodescendientes en Cerro Largo (10,9%), Tacuarembó y Salto (ambos con 9,9%) y en Montevideo (9,1%).⁴¹

Por su parte, en Montevideo, la capital donde se concentra cerca del 40% de la población del país, la población afrodescendiente se concentra en los barrios más vulnerables de la periferia urbana. Mientras que la población afrodescendiente en los distritos costeros donde vive la población de ingresos altos alcanza a menos del 5%, esta cifra alcanza el 20% en los “cinturones de pobreza” de la capital, lo que indica problemas de segregación residencial y, probablemente, desventajas en el acceso a servicios urbanos.

Pirámides de población y fecundidad

La pirámide de población de los afrodescendientes tiene una estructura visiblemente más joven que la de la población general. No refleja la típica forma rectangular de la población general en proceso de envejecimiento. Según datos del Censo de 2011, la población mayor de 65 años representa el 14,4% de la población no afrodescendiente y el 8,1% de la población afrodescendiente, mientras que el grupo etario de entre 0 y 14 años representa, para las mismas subpoblaciones, el 21,6% y el 25,2%, respectivamente. A partir de la comparación de la evolución de las pirámides de población por ascendencia (Cabella y Bucheli, 2007; Cabella, 2008) se ha observado que no ha habido grandes cambios entre las primeras mediciones realizadas en 1996-1997 y mediados de la década de 2000, según datos de la ECH.

Si bien la tasa de fecundidad general en Uruguay es baja para todos los segmentos de la población, existen disparidades obvias en este indicador. El estatus económico, el nivel de instrucción y la zona de residencia inciden en la edad de inicio de la fecundidad y en la cantidad de hijos por mujer (Varela et al., 2008; Amarante y Perazzo, 2008). Según señalan Cabella et al. (2013), las mujeres afrodescendientes comienzan su vida reproductiva más temprano, “*registrándose concentración de la edad al primer hijo entre los 15 y 19 años y una fecundidad más elevada que la de las mujeres blancas, acumulando al final de su vida fértil un hijo más en promedio*” (Bucheli and Cabella, 2007). A partir del grupo etario de 30, esta disparidad disminuye y se registra un número similar de madres entre las mujeres de diferentes orígenes étnicos. Vigorito et al. (UNDP, 2010, págs.98-100) plantean que existen diferencias de costos para los hombres y las mujeres con respecto a la formación de una familia: si bien el inicio del ciclo de la paternidad no representa una alteración sustancial del ingreso potencial para los hombres, sí lo es en el caso de las mujeres, generando costos relativamente más altos para su autonomía económica presente y a futuro.⁴² De este modo, la fecundidad temprana de las mujeres afrodescendientes trae aparejadas disparidades en cuanto al empleo y a la educación, en el sentido de que podría ser el origen de las desigualdades de género que se superponen a las desigualdades étnicas.

Los datos del Censo de 2011 también muestran una disminución del número de niños de 0 a 4 años de edad en la

41 Se ha argumentado que en los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Salto y Tacuarembó la fuerte influencia de la cultura fronteriza Uruguay-Brasil, así como el mayor tamaño de la población afrodescendiente podría explicar la mayor disposición de las personas a reconocer y declarar tal origen (Cabella et al., 2013, p.20).

42 Segundo un estudio realizado por Vigorito y colegas sobre la juventud del Cono Sur, estas desventajas para las mujeres jóvenes son el resultado de una menor probabilidad de obtener empleo, así como el impacto adverso de la presencia de hijos en sus ingresos, lo que indica que las madres jóvenes que trabajan se encuentran en los estratos más bajos del mercado de trabajo y perciben salarios más bajos debido a que tienen una menor disponibilidad horaria y horarios menos flexibles.

población general. No obstante, esa disminución es más marcada en la población afrodescendiente. Se han analizado las causas de esta diferencia, ya que no condice con la tasa de fecundidad de las mujeres afrodescendientes que normalmente es más elevada. Según las hipótesis, podría no estar informándose el origen étnico de los niños pero es necesario investigar este asunto en mayor profundidad (véase Cabella 2013, págs. 26 y 27).

En el Cuadro A3.2 se presentan algunas de las características de los hogares donde el jefe de hogar (principal fuente de ingresos) declara que su principal ascendencia es blanca, afro o indígena. La comparación muestra algunas disparidades importantes y revela el mayor peso de los niños y dependientes en los hogares compuestos por personas de ascendencia africana en particular.

Pobreza

Las tasas de pobreza e indigencia son más altas entre la población afrodescendiente. Esto se explica principalmente por la inserción de afrodescendientes de ambos géneros en el mercado de trabajo a través de empleos de bajos ingresos, debido a que su nivel educativo es más

bajo. Además, las disparidades podrían explicarse por la segregación racial (Bucheli et al., 2008 y 2010).

En el Cuadro A3.3 se presenta la distribución de la población por deciles de ingresos per cápita por hogar y por grupo étnico. Es evidente la mayor participación de afrodescendientes (y en menor medida de población indígena) en los deciles de ingresos más bajos: los deciles de ingresos 1-4 comprenden dos tercios de la población afouruguaya, lo que revela importantes niveles de vulnerabilidad. En el Cuadro A3.4 se muestran las proporciones de hogares en los que el jefe de hogar se encuentra por debajo de la línea oficial de pobreza, por origen étnico y por género, donde una vez más queda en evidencia la mayor vulnerabilidad de la población afrodescendiente.

Es lógico hipotetizar que una sobre representación tal de las minorías étnicas (en particular las principales afrodescendientes) dentro de los segmentos vulnerables de la sociedad se corresponde con muchas de las disparidades observables en el capital que no son ingresos (p.ej.: capital educativo más bajo o menor acceso a vivienda y servicios urbanos). Pero la relativa escasez de investigación cuantitativa sobre estas minorías, más allá de los datos oficiales

Cuadro A3.3 Población por deciles de ingresos per cápita por hogar y por grupo étnico

| Deciles de ingresos | Afro | Indígena | Blanco |
|---------------------|------|----------|--------|
| 1 | 22,6 | 16,4 | 9,6 |
| 2 | 18,3 | 15,2 | 9,7 |
| 3 | 14,2 | 10,9 | 9,9 |
| 4 | 11,5 | 11,0 | 10,1 |
| 5 | 9,5 | 9,0 | 10,1 |
| 6 | 6,9 | 8,9 | 10,1 |
| 7 | 5,8 | 10,4 | 10,3 |
| 8 | 5,6 | 7,8 | 10,3 |
| 9 | 3,7 | 7,0 | 10,3 |
| 10 | 2,0 | 3,4 | 9,5 |

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2012.

Cuadro A3.4 Porcentaje de hogares cuyo jefe de hogar se encuentra por debajo de la línea de pobreza por ascendencia étnica y por género

| Afro | | Indígena | | Blanco | |
|---------|---------|----------|---------|---------|---------|
| Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| 28,8 | 19,5 | 22,3 | 14,9 | 8,9 | 6,8 |

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2012.

disponibles, dificulta la profundización de explicaciones adecuadas y sólidas. Ejercicios empíricos tales como la construcción de índices de pobreza multidimensionales específicos para la población afrodescendiente o la estimación de índices de desarrollo humano desagregados por grupo étnico, podrían contribuir a comprender mejor la discriminación étnica en Uruguay.

Vivienda

Acorde con su mayor vulnerabilidad a la pobreza, las condiciones de vivienda de las personas de ascendencia africana son sistemáticamente menos ventajosas que las de la población no afrodescendiente. Si bien la proporción de la población que vive en asentamientos en Uruguay (5%) es menor que en países vecinos como Argentina y Brasil (Amarante y Caffera, 2003), la población afrodescendiente que vive en asentamientos es tres veces la población de raza blanca (12,7% contra 4,2%), lo que indica segregación residencial relacionada con la pobreza y la indigencia.

La población afrodescendiente presenta asimismo una menor proporción de propietarios de viviendas (53,2% de los hogares afrodescendientes viven en una vivienda propia, contra el 59,2% de la población blanca, según datos de la ECH de 2012). En un estudio realizado por el PNUD en 2013 se analiza el tipo de viviendas de la población de Uruguay, dividiéndolas en cuatro categorías de calidad determinadas por el tipo de materiales con los que están construidas. Del estudio surge que el 41,1% de la población afrodescendiente vive en viviendas de buena calidad, comparado con el 56,6% de la población no afrodescendiente; para viviendas de calidad regular, las cifras son 58,5% y 43,2%, respectivamente. Los porcentajes de personas que viven en viviendas de mala o muy mala calidad son muy bajos para todos los grupos étnicos.

Algunos estudios cualitativos han mostrado cuestiones interesantes relacionadas con la identidad cultural afrodescendiente y la distribución urbana en Uruguay. Mien-

tras que en los barrios periféricos de los departamentos que no son Montevideo hay un énfasis en la exclusión de grupos étnicos vulnerables, según las entrevistas realizadas en Montevideo, a veces los barrios predominantemente afrodescendientes son espacios de pertenencia y de fortalecimiento de la identidad cultural. “para algunos de los participantes, ir a eventos como las llamadas o mudarse al barrio de Palermo significaba descubrir que hay muchos más pares; les generaba entusiasmo, sorpresa y curiosidad. Por otra parte, para aquellos participantes que habían nacido y crecido en un barrio donde había una proporción más alta de población del mismo origen étnico, esto de “vivir entre iguales” era natural (Rudolf et al., 2008, págs. 115-6). Sería interesante investigar más a fondo las conexiones entre los barrios con minorías étnicas preponderantes y las tensiones entre la segregación residencial (expresadas en forma de obstáculos informales al alquiler en determinados barrios, por ejemplo) y los procesos culturales y políticos donde vecinos de orígenes étnicos similares facilitan la visibilidad y aumentan las oportunidades de realizar exigencias a nivel individual y colectivo.

Indicadores para los que no existe información suficiente

Si bien aparece en las noticias o algunos informantes de las minorías étnicas lo mencionan en estudios cualitativos (Rudolf et al., 2008; PNUD, 2010), la violencia institucional contra el segmento afrodescendiente no está cuantificada de forma clara. La información disponible del Censo Nacional de Reclusos de 2010 no contiene información sobre origen étnico.

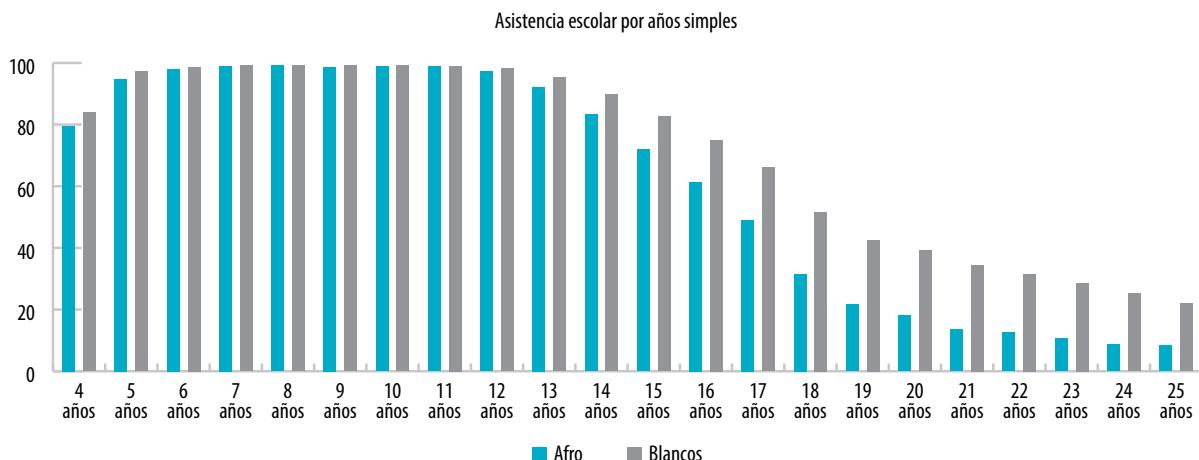
Otro indicador para el que existe poca investigación en profundidad es la desigualdad en el acceso a la atención de la salud para los diferentes grupos étnicos. Al igual que la mayor proporción de hogares de bajos recursos, los hogares afrouruguayos utilizan más los servicios de salud pública que el resto de la población, según se muestra en el Cuadro A3.5. El cuadro también muestra datos co-

Cuadro A3.5 Informalidad (sin acceso a la seguridad social) y atención de la salud pública (sin acceso a mutualistas o servicios de salud privados)

| | Blancos | Indígenas | Afro |
|------------------------------|---------|-----------|------|
| Informalidad | 10,8 | 14,7 | 18,1 |
| Atención de la salud pública | 35,7 | 52,3 | 60,4 |

Fuente: ECH de 2012.

Figura A3.1 Asistencia a la enseñanza formal por edad



Fuente: Censo Nacional de 2011.

rrespondientes a la falta de acceso a la seguridad social formal, que se relacionan asimismo con una menor probabilidad de acceder a mejores servicios de salud como las mutualistas o seguros de salud privados.

El estudio cualitativo sobre las percepciones de la discriminación realizado por Rudolf et al. (2008) señala que los encuestados destacan a la salud como un área en la que no suelen sufrir discriminación. Sin embargo, sería necesario profundizar la investigación en esta área para comprender mejor las relaciones de las minorías étnicas con los sistemas de salud.

Disparidades persistentes en educación y empleo

Disparidades en educación

Los principales estudios disponibles sobre minorías étnicas en Uruguay (dirigidos principalmente a la minoría afrodescendiente, como señala más arriba) están de acuerdo en que las desigualdades en los indicadores educativos y la integración al mercado de trabajo son los principales factores que explican la vulnerabilidad relativamente más alta de este segmento de la población.

La población afrodescendiente presenta indicadores educativos peores que la población no afrodescendiente, especialmente en el grupo etario que debería asistir a la enseñanza secundaria. Si bien el acceso a la enseñanza primaria es prácticamente universal en el país y las escuelas públicas cubren la totalidad del territorio, los niños y adolescentes afrodescendientes tienen niveles más bajos

de retención escolar en los niveles más altos de escuela primaria y menores niveles de acceso así como tasas de deserción más altas en el ciclo básico de enseñanza secundaria. Por consiguiente esto genera una menor presencia de jóvenes afrodescendientes en los niveles de enseñanza terciaria y universitaria. En la Gráfica A3.1 se muestra la asistencia a instituciones de educación formal por edad, para población hasta 25 años. La Gráfica es bastante reveladora con respecto a la baja capacidad de la enseñanza media de retener a los adolescentes en general, pero particularmente en lo relativo a la población afrodescendiente, así como una participación muy escasa de afrodescendientes en la educación superior.

Nótese que las disparidades en el nivel de educación en la primera infancia se deben principalmente a desigualdades regionales, ya que la falta de escuelas preescolares públicas (y por lo tanto gratuitas) en zonas periféricas y remotas limita desproporcionadamente el acceso para las personas de los deciles de ingresos más bajos.

Más de la mitad de los adultos afrodescendientes han logrado completar sólo el nivel de enseñanza primaria, mientras que entre la población no afrodescendiente, la tasa es de 4 de cada 10, según datos del Censo de 2011.⁴³ Esto puede tener como consecuencia la reducción de las aspiraciones educativas de los miembros más jóvenes de hogares desfavorecidos. López-Calva et al. (2009) plantean que existe una estrecha relación entre el nivel de instrucción de los padres y las aspiraciones educativas

43 A esto se suma el hecho de que las tasas de analfabetismo en la población afrodescendiente son más altas, pero esta condición está unida fundamentalmente a las personas de mayor edad.

Cuadro A3.6 Rezago escolar (rezago de dos o más años en relación con la edad)

| | Blancos | Afrodescendientes |
|---------------------------------------|---------|-------------------|
| Niños de 7 a 11 años de edad | | |
| Pobres | 9,1 | 8,2 |
| No pobres | 3,3 | 3,7 |
| Niños de 12 a -15 años de edad | | |
| Pobres | 37,9 | 47,0 |
| No pobres | 16,0 | 30,7 |

Fuente: ECH de 2012.
Nota: Una de las consecuencias del bajo nivel de retención de un sistema educativo es la existencia de un segmento importante de la población joven que no trabaja ni estudia. Los porcentajes de jóvenes afrodescendientes que no estudian ni trabajan superan a los de jóvenes no afrodescendientes: 18,3% contra 13,5% de los jóvenes de entre 14 y 24 años en los dos grupos no estudián, no trabajan ni buscan empleo. Si se tiene en cuenta a aquellos que no estudian y no trabajan pero sí buscan empleo, el porcentaje aumenta al 25,6% para los jóvenes afrodescendientes y 18,7% para los jóvenes no afrodescendientes, según datos de la ECH.

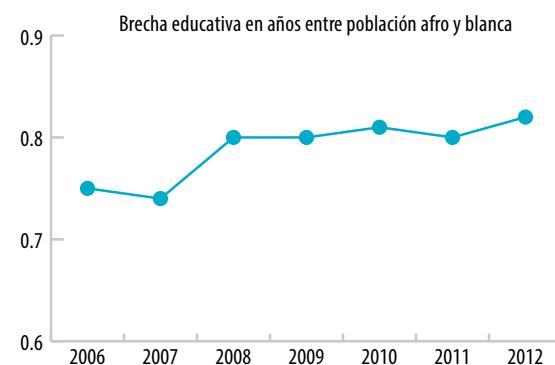
que éstos tienen para sus hijos, así como entre las aspiraciones educativas de los jóvenes y su interacción social con personas que tienen un alto nivel educativo. De este modo, los incentivos para un mejor rendimiento educativo se ven potencialmente debilitados en medios con bajos niveles educativos y en situaciones de segregación residencial.

Una menor retención escolar de los niños y jóvenes afrodescendentes favorece la persistencia de disparidades en la cantidad de años de instrucción, que a su vez incide directamente en la capacidad de las personas de generar ingresos y lograr la autonomía. En la Gráfica A3.2 se muestra la disparidad en la cantidad de años de estudios entre la población afrodescendiente y blanca entre 2006 y 2012, reflejando la persistencia de la ventaja educativa para estos últimos, aún en años de crecimiento económico y de reducción de los índices de pobreza y desigualdad en Uruguay.

Si se tiene en cuenta sólo la población de entre 7 y 18 años de edad, la disparidad de los niveles educativos que surge de los datos de la ECH de 2012 es de 0,93 años, mientras que si se tiene en cuenta la población adulta de entre 18 y 45 años, la disparidad es de 0,81 años, lo que indica las posibles causas de la persistencia de los efectos adversos del bajo retorno de las inversiones en educación directamente atribuibles a las cualificaciones formales.

Indicadores específicos sobre educación como la educación limitada de niños afrodescendentes también muestran las desventajas en las que se encuentra esta minoría étnica. En el Cuadro A3.6 se presenta el porcentaje de ni-

Figura A3.2 Disparidades educativas en años, Población afrodescendiente/blanca



Fuente: ECH.

ños que están rezagados en sus estudios para diferentes rangos de edad. Según los datos, el rezago es mayor entre niños afrodescendientes, aún entre niños de hogares que se encuentran por encima de la línea de pobreza, lo que indica que tienen problemas para acceder a educación de calidad más allá del efecto neto de la vulnerabilidad de los ingresos. La magnitud del rezago, como es de esperarse, aumenta a medida que los niños alcanzan la edad de pasar a la enseñanza secundaria, lo que indica un obstáculo importante en la igualdad de oportunidades que ofrece el sistema educativo.

Tal como se plantea más arriba, hay una mayor inclusión étnica en el sistema educativo en los primeros años de escolarización. No obstante, esta es también la edad y el lugar en los que los niños afrodescendentes suelen sufrir la discriminación por primera vez (UNDP, 2008). A medida

Cuadro A3.7 Mercado de trabajo por ascendencia étnica

| | Blancos | Indígenas | Afrodescendientes |
|---------------------------------|---------|-----------|-------------------|
| Desempleados | 10,7 | 13,4 | 13,9 |
| Población económicamente activa | 61,9 | 68,3 | 67,5 |
| Informalidad | 21,5 | 26,3 | 32,8 |
| Sector público | 15,6 | 14,7 | 13,2 |
| Empleados | 70,3 | 70,0 | 72,9 |

Fuente: ECH de 2012.

que los niños avanzan dentro del sistema educativo, encontrar menos pares afrodescendientes puede acentuar sentimientos de aislamiento y de baja autoestima, lo que a su vez puede reforzar dificultades para el aprendizaje y de ese modo favorecer el fracaso y la deserción escolar.

Disparidades en el empleo

La participación de los afrodescendientes en el mercado de trabajo es desventajosa en términos de las bajas cualificaciones que exigen los empleos que ocupan, el bajo nivel de protección social y el mayor nivel de informalidad, todo lo que implica el consiguiente bajo nivel de ingresos. En el Cuadro A3.7 se presentan algunas características del mercado de trabajo por origen étnico.

En varios estudios sobre la segregación ocupacional en Uruguay se exploran las diferencias de ingresos entre la fuerza laboral afrodescendiente y no afrodescendiente. Según algunos estudios, el retorno de las inversiones en educación es marcadamente más bajo entre la población negra, especialmente para los hombres (Bucheli et al., 2008, y Bucheli et al., 2010). Según los autores, los afrodescendientes reciben salarios más bajos en todos los niveles de la distribución salarial y la disparidad aumenta a partir de la media. El estudio muestra que la rentabilidad de un año más de escolarización es más bajo para los afrodescendientes, especialmente en niveles de educación altos, lo que refuerza el incentivo para abandonar el sistema educativo formal.

En su estudio detallado sobre desigualdad racial en el mercado de trabajo uruguayo (2008), Bucheli y Porecanski presentan cinco conclusiones importantes a partir del análisis empírico de los datos de la ECH:

(i). La discriminación parece ser una explicación razona-

ble de la disparidad salarial para las diferentes razas en Uruguay.

(ii). Los grupos de control para características de empleo tales como ocupación y ramo muestran segregación ocupacional (es decir, los afrodescendientes tienden a tener empleos con remuneraciones más bajas).

(iii) La discriminación racial parece ser mayor hacia los hombres que hacia las mujeres.

(iv) Los salarios condicionales esperados para hombres afrodescendientes solamente ("negros") son más bajos que los de los afrodescendientes "mezquitos". Esto indica que la piel más oscura podría ser objeto de una discriminación más aguda en el mercado de trabajo; no obstante, esto no se observa en las trabajadoras mujeres.

(v). La explicación más contundente de la disparidad étnica son las diferencias en el nivel educativo, lo que indica que Uruguay necesita políticas que garanticen la igualdad de oportunidades para el acceso a educación de calidad. No obstante, si el retorno de las inversiones en educación es en efecto más bajo para los afrodescendientes, se deben tomar medidas no discriminatorias específicamente en el mercado de trabajo.

Anexo IV. Minorías étnicas y mercados de trabajo en Uruguay

En estudios anteriores se encontraron diferencias estadística y económicamente significativas entre trabajadores uruguayos blancos y afrodescendientes (Beltrami 1998; Bucheli y Cabella 2007, a partir de las Encuestas de Hogares de 1996-97 y 2006; y Foster 2001, que estudia la Encuesta de 1996-97 en mayor profundidad).

Las diferencias salariales entre los trabajadores afrodescendientes y blancos son grandes. En particular, la relación del salario medio por hora de los trabajadores afrodescendientes al de los blancos es 0,72 para los hombres y 0,78 para las mujeres y estas diferencias son estadísticamente significativas en el nivel del 0,001%⁴⁴ (Bucheli y Porzecanski, 2011). En efecto, los afrodescendientes han sido históricamente incapaces de terminar de subir en la escala social y la esclavitud podría tener efectos sociales que aún persisten (Frega et al. 2008).

Bucheli y Porzecanski (2011) analizan estas diferencias con métodos económicos. Los autores tomaron un conjunto de muestras de blancos y afrodescendientes recogidos en las Encuestas de Hogares de 2006 con el fin de estimar ecuaciones de salarios de Mínimos cuadrados ordinarios de forma separada para los trabajadores, por género. Hallaron que la disparidad salarial entre blancos y afrodescendientes se explica en parte por la etnicidad, pero la importancia de la etnicidad disminuye si se tiene en cuenta la ocupación laboral y el ramo de la actividad. Este resultado indicaría entonces una posible correlación entre la etnia y la clasificación de las industrias. Curiosamente, la disparidad salarial es mayor para los trabajadores que se encuentran en los últimos deciles de la distribución salarial, es decir que el origen étnico tiene más peso para los trabajadores más pobres y de menor nivel educativo que para aquellos que se encuentran en los deciles más ricos de la distribución salarial..

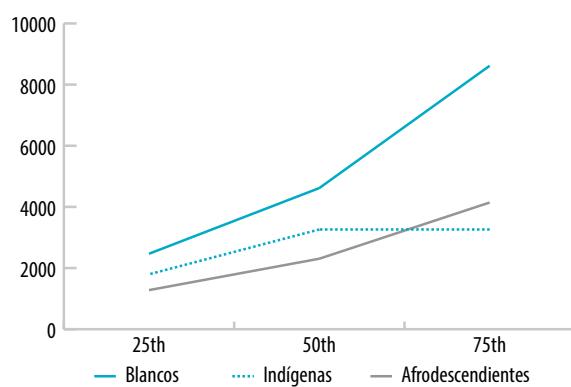
Si se toma sólo a trabajadores urbanos hombres de entre 25 y 59 años entrevistados entre 2006 y 2009, Bucheli y Sanroman (2010) hallan que los trabajadores afrodescendientes son más jóvenes en promedio y menos educados

que sus contrapartidas blancas. La diferencia media en el nivel de instrucción es de más de un año. Esta disparidad en el nivel de instrucción varía también con la distribución salarial: entre los trabajadores más pobres la diferencia es menor (los blancos y no blancos tienen niveles de instrucción similares) mientras que entre los trabajadores más ricos, la disparidad es mayor (los blancos y no blancos presentan una disparidad promedio de cuatro años en su nivel de instrucción). A partir de sus estimaciones econométricas, los autores concluyen que los trabajadores afrodescendientes perciben menores salarios en todo el espectro de distribución salarial que los blancos. Los autores hallaron que entre 40% y 60% de esta disparidad se debe al nivel de educación.

Análisis de los datos a partir de las Encuestas de Hogares, 2006-2013

Desigualdad

Figura A4.1 Percentiles 25, 50 y 75 de la distribución del ingreso per cápita por grupo étnico



44 No obstante, esta disparidad es menor que en otros países de América Latina (Busso et al. 2005). Sin embargo, Uruguay es el país que tiene menores niveles de desigualdad y los menores índices de pobreza (Bucheli y Porzecanski, 2011).

Cuadro A4.1 Otros indicadores de bienestar por grupo étnico (porcentajes)

| Indicador | Blancos | Indígenas | Afrodescendientes |
|---|---------|-----------|-------------------|
| Propietario de vivienda | 42,17 | 49,22 | 41,46 |
| Vivienda con más de 1 habitación de uso exclusivo | 95,44 | 92,84 | 90,66 |
| Agua corriente | 96,73 | 95,15 | 92,91 |
| Inodoro | 90,58 | 84,42 | 77,99 |
| Electricidad | 98,50 | 96,91 | 96,12 |
| Refrigerador propio | 94,83 | 90,72 | 87,01 |
| Lugar especialmente dedicado al lavado de ropa en la vivienda | 64,27 | 54,30 | 44,10 |
| Computadora propia | 40,10 | 32,61 | 24,65 |

Figura A4.2 Percentiles 25, 50 y 75 de la distribución del ingreso total del hogar por grupo étnico

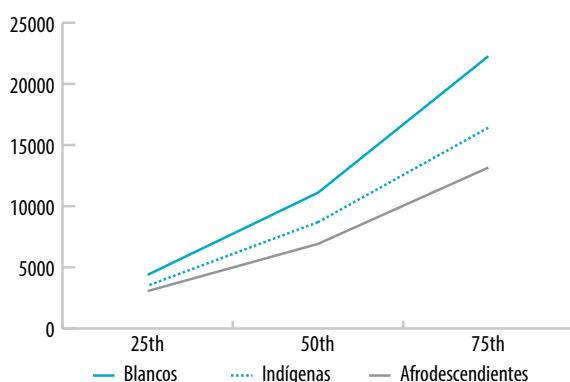
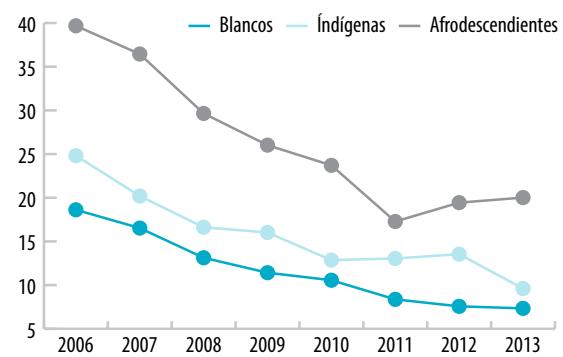
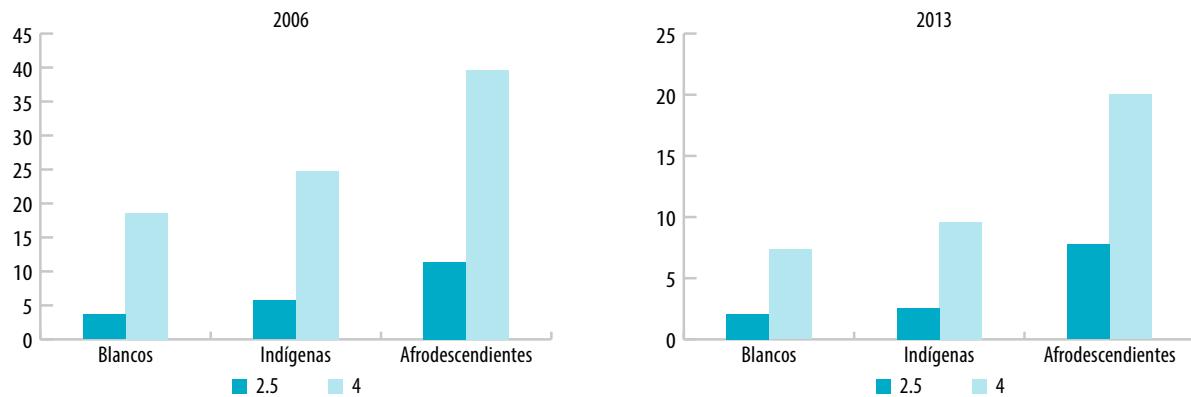


Figura A4.4 Tendencia temporal de la tasa de pobreza medida en ingreso familiar per cápita por debajo de \$4 al día (PPA) por grupo étnico (%)



Nota: En cada línea se mide el porcentaje de individuos cuyo ingreso familiar per cápita, medido en PPA en moneda local, se encuentra por debajo del umbral de \$4 al día, de entre todos los individuos del mismo grupo étnico. El ingreso familiar per cápita es constante para todos los integrantes del hogar. Los datos se ponderaron en función del muestreo de la encuesta.

Figura A4.3 Tasa de pobreza medida por ingreso per cápita por debajo de \$2,5 y \$4 dólares al día (PPA) por grupo étnico (%)



Nota: En cada columna se mide el porcentaje de individuos cuyo ingreso familiar per cápita, medido en PPA en moneda local, se encuentra por debajo del umbral de \$2 al día (línea roja) y por debajo del umbral de \$4 al día (línea azul) de entre todos los individuos del mismo grupo étnico. El ingreso familiar per cápita es constante para todos los integrantes del hogar. Los datos se ponderaron en función del muestreo de la encuesta.

Cuadro A4.2 Número de niños menores de 18 años que viven en el hogar, por grupo étnico (número total de hogares)

| | Blancos | | Indígenas | | Afrodescendientes | |
|--------------|----------------|------------|---------------|------------|-------------------|------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| 0 | 419.494 | 57,56 | 8.433 | 51,41 | 18.512 | 43,94 |
| 1 | 138.672 | 19,03 | 3.405 | 20,76 | 8.606 | 20,43 |
| 2 | 106.920 | 14,67 | 2.646 | 16,13 | 7.471 | 17,73 |
| 3 | 40.710 | 5,59 | 1.105 | 6,74 | 3.913 | 9,29 |
| 4 | 13.808 | 1,89 | 460 | 2,8 | 2.039 | 4,84 |
| 5 | 5.524 | 0,76 | 190 | 1,16 | 838 | 1,99 |
| 6 | 2.159 | 0,3 | 91 | 0,55 | 424 | 1,01 |
| 7 | 903 | 0,12 | 42 | 0,26 | 197 | 0,47 |
| 8 | 446 | 0,06 | 18 | 0,11 | 84 | 0,2 |
| 9 o más | 214 | 0,02 | 14 | 0,09 | 45 | 0,1 |
| Total | 728.850 | 100 | 16.404 | 100 | 42.129 | 100 |

Figura A4.5 Población económicamente activa - Blancos

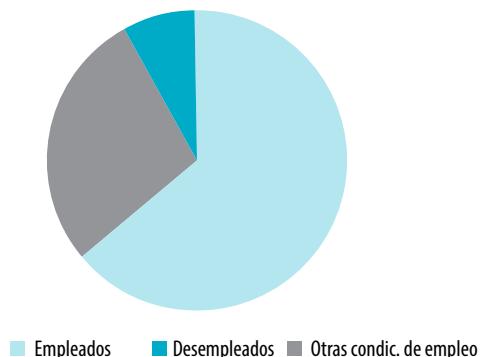
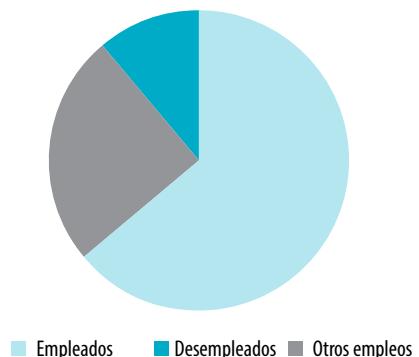


Figura A4.5 Población económicamente activa - Minorías



Nota: La muestra comprende únicamente a la población económicamente activa. N Blancos=641.849; N no blancos=58.772. Empleados + otras situaciones de empleo = Empleados. Empleados + desempleados = Población económicamente activa. No blancos corresponde a la categoría "Indígenas", "Afrodescendientes" u "Otros" según declaraciones de los propios encuestados.

Estudio del mercado de trabajo

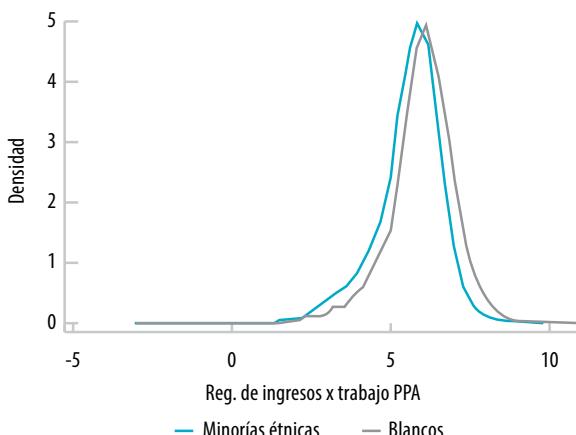
Un primer punto a analizar es la distribución de la fuerza laboral o la población económicamente activa. De una mirada inicial a la población económicamente activa por grupo étnico surge que en Uruguay existen diferencias en las condiciones de empleo según el grupo étnico. En particular, los empleados representan una mayor proporción de la fuerza laboral entre las personas blancas que entre las minorías étnicas. Los empleados son un buen indicador de mejores condiciones de empleo, por lo que son la primera prueba de que las personas blancas podrían gozar de mejores condiciones de empleo en general que

sus contrapartes que se identifican como indígenas o negras, si bien no es posible determinar la relación causal que subyace a esto.⁴⁵

También existen diferencias en los ingresos del trabajo para las diferentes etnias. Los salarios de los trabajadores blancos (aquellos que tienen ingresos positivos) son mayores que los salarios de sus contrapartes no blancas y la distribución salarial de los salarios de los individuos blancos pasa a la derecha de la distribución salarial de los

⁴⁵ En este documento, no blanco significa ya sea indígena o afrodescendiente, según lo declarado por los propios individuos en las Encuestas de Hogares.

Figura A4.6 Distribución salarial por grupo étnico



Nota: La muestra comprende únicamente a personas empleadas.

individuos no blancos. Por lo tanto, en niveles salariales más bajos hay menos no blancos pero en los niveles más altos de la distribución (salarios más altos), hay una mayor proporción de blancos.

Para estudiar las diferencias de las condiciones de empleo en mayor profundidad, se puede analizar si existen diferencias estadísticamente significativas entre individuos empleados blancos y no blancos.

Cuadro A4.3 Situación de los individuos en el mercado laboral y factores socioeconómicos que determinan la situación en el mercado laboral por grupo étnico (medias)

| Variable | Blancos | Indígenas | Afrodescendientes |
|---|---------|-----------|-------------------|
| Horas de trabajo | 41,86 | 40,71 | 40,81 |
| Tiempo de permanencia en el empleo actual | 9,32 | 8,15 | 6,80 |
| Migrante reciente (%) | 12,25 | 12,24 | 12,82 |
| Nivel máximo de educación | | | |
| Primaria (%) | 21,41 | 22,01 | 29,84 |
| Secundaria (%) | 9,90 | 6,98 | 4,57 |
| Universidad (%) | 9,69 | 6,36 | 2,18 |
| Nota: La muestra comprende únicamente a la población económicamente activa. | | | |

Cuadro A4.4 Ingreso medio del trabajo por grupo étnico y título máximo obtenido (PPA \$)

| | Blancos | Indígenas | Afrodescendientes |
|---|----------|-----------|-------------------|
| Primaria | 390,1537 | 326,5133 | 303,4437 |
| Secundaria | 733,3662 | 580,9837 | 523,1283 |
| Universidad | 1351,839 | 1021,05 | 1058,204 |
| Nota: La muestra sólo incluye a personas empleadas. | | | |

Cuadro A4.5 Ocupación por grupo étnico

| ISIC Rev. 3.1 | Blancos | | Indígenas | | Afrodescendientes | |
|---|----------------|------------|---------------|------------|-------------------|------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Agricultura, caza y forestación | 82,622 | 13,99 | 1.865 | 13,56 | 5.079 | 13,49 |
| Pesca | 1.387 | 0,23 | 48 | 0,35 | 156 | 0,41 |
| Minería y canteras | 1.074 | 0,18 | 47 | 0,34 | 121 | 0,32 |
| Industrias | 75.103 | 12,71 | 1.757 | 12,78 | 4.786 | 12,71 |
| Abastecimiento de energía eléctrica, agua y gas | 5.408 | 0,92 | 109 | 0,79 | 281 | 0,75 |
| Construcción | 37.014 | 6,27 | 1.105 | 8,04 | 3.546 | 9,42 |
| Venta minorista | 108.111 | 18,3 | 2.321 | 16,88 | 6.652 | 17,66 |
| Hotelería y restaurantes | 16.296 | 2,76 | 403 | 2,93 | 990 | 2,63 |
| Transporte y almacenaje | 31.615 | 5,35 | 551 | 4,01 | 1.576 | 4,18 |
| Intermediación financiera | 8.984 | 1,52 | 133 | 0,97 | 237 | 0,63 |
| Bienes raíces | 35.732 | 6,05 | 676 | 4,92 | 1.524 | 4,05 |
| Administración pública | 37.627 | 6,37 | 857 | 6,23 | 2.608 | 6,92 |
| Educación | 33.766 | 5,72 | 776 | 5,64 | 1.165 | 3,09 |
| Salud y trabajo social | 39.886 | 6,75 | 920 | 6,69 | 1.922 | 5,1 |
| Otros servicios | 27.487 | 4,65 | 694 | 5,05 | 1.881 | 4,99 |
| Hogares particulares como empleadores | 48.202 | 8,16 | 1.477 | 10,74 | 5.126 | 13,61 |
| Organizaciones extraterritoriales | 438 | 0,07 | 11 | 0,08 | 11 | 0,03 |
| Total | 590.752 | 100 | 13.750 | 100 | 37.661 | 100 |

Cuadro A4.6 Situación de los individuos empleados en el mercado de trabajo por grupo étnico

| Variable de la situación | Hombres blancos empleados (se) | Hombres no blancos empleados (se) | p-estadístico |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|---------------|
| Ingreso total por trabajo (PPA dólares) | 604,397 (1,981) | 397,042 (4,384) | 0,000 |
| El trabajador tiene derecho a jubilación | 0,685 (0,000) | 0,553 (0,002) | 0,000 |
| Seguro de salud a través del empleo | 0,650 (0,000) | 0,544 (0,002) | 0,000 |

Cuadro A4.7 Factores que determinan la situación de los individuos empleados en el mercado de trabajo por grupo étnico

| Variable | Hombres blancos empleados (se) | Hombres no blancos empleados (se) | p-estadístico |
|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|---------------|
| Nivel de instrucción (años) | 9,580 (0,005) | 8,030 (0,014) | 0,000 |
| Edad | 41,255 (0,018) | 39,602 (0,060) | 0,000 |
| Hombres | 0,561 (0,000) | 0,585 (0,002) | 0,000 |

Cuadro A4.8 Efecto del origen étnico y otras características socioeconómicas sobre el salario por hora (registrado) (Regresión de mínimos cuadrados ordinarios)

| Dep. Variable: Salario por hora registrado | Hombres | Mujeres |
|--|----------------------|----------------------|
| Nivel de instrucción (años) | 0,101 (0.003)*** | 0,098 (0.001)*** |
| Blancos [véase la nota al pie del Cuadro] | 0,315 (0.045)*** | 0,218 (0.034)*** |
| Edad | 0,09 (0.002)*** | 0,093 (0.004)*** |
| Edad al cuadrado | -0,000 (0.000)*** | -0,000 (0.000)*** |
| Casados | 0,092 (0.010)*** | 0,035 (0.008)*** |
| Media de la variable dep. | 3,923 | 3,838 |
| R2 | 0,9688 | 0,9678 |
| N | 345.231 | 261.697 |

Nota: Los errores estándar se encuentran agrupados a nivel regional entre paréntesis. La muestra sólo incluye a personas empleadas. Se incluye pero no se muestra el sector de ocupación, región y año de realizada la encuesta. El blanco es una variable ficticia que adquiere un valor de 1 si la persona declara ser blanca y 0 si declara ser indígena o afrodescendiente. * indica 10% de significatividad estadística; ** indica 5% de significatividad estadística, *** indica 1% de significatividad estadística. Acorde con la evidencia anterior, existe un diferencial salarial entre los trabajadores blancos y no blancos en Uruguay. La “cuota de trabajadores blancos” es estadísticamente significativa y económicamente importante. Los trabajadores hombres blancos ganan un 31% más por hora trabajada, si se mantiene constante la edad, el estado civil, el ramo y el nivel de instrucción. Si bien el salario medio por hora es más bajo para las mujeres en comparación con los hombres, la “cuota de trabajadores blancos” es menor para las mujeres (21%) y también es significativa en todos los niveles estadísticos.

Bibliografía

- Beltrami, Mónica. 1998. Encuesta continua de hogares—módulo de raza—principales resultados. Report. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- Bucheli, Marisa, and Wanda Cabella. 2007. El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. Informe temático. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- , and R. Porzecanski (2011) "Racial Inequality in the Uruguayan Labor Market: An Analysis of Wage Differentials between Afro-Descendants and Whites," Latin American Politics and Society, 53 (2), pp. 113-150.
- , and G. Sanroman (2010) "Decomposing the Gaps between Afro-descendents Along the Wage Distribution," documento de trabajo, departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, Documento 14/10, October.
- Busso, Matias, Martin Cicowicz, and Leonardo Gasparini. 2005. Ethnicity and the Millennium Development Goals. Bogotá: UNDP/CEPAL/IDB/World Bank.
- Foster, Jill. 2001. El racismo y la reproducción de la pobreza entre los afro-uruguayos. CLAEH: Serie Investigaciones 69: 5–58.
- Frega, Ana, Karla Chagas, Oscar Montaño, and Natalia Stalla. 2008. Breve historia de los afrodescendientes en el Uruguay. In Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay, ed. Lucía Scuro. Montevideo: PNUD. 5-102.
- Gonzalez, C. and G. Sanroman (2010) "Movilidad Intergeneracional y Raza en Uruguay," documento de trabajo, departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, Documento 13/10, October.

Anexo V. Derivaciones fiscales amplias del envejecimiento de la población en Uruguay

Uruguay se encuentra en una etapa bien avanzada del cambio demográfico. A medida que las economías pasan de tener tasas de fecundidad altas y expectativas de vida cortas a bajas tasas de fecundidad y de mortalidad, la estructura de su población cambia. La cuota de adultos mayores aumenta a medida que disminuye la población en edad de trabajar y la edad mediana de la población aumenta. En Uruguay este proceso de transición demográfica comenzó a principios del siglo XX. A medida que aumentaron las tasas de fecundidad y la expectativa de vida, la edad mediana de la población aumentó a 33,7 años en 2010 (véase la Figura A5.1), la más alta de Améri-

ca Latina. En Uruguay el proceso ha sido más largo y más fluido que en otros países de América Latina, más similar a los observados en las economías europeas avanzadas.

La transformación demográfica de Uruguay no ha terminado aún y tiene repercusiones macro-fiscales persistentes. La disminución de las tasas de fecundidad y de mortalidad (véanse las Figuras A5.2-4) ya había contribuido a la reducción de la cuota de la población en edad laboral en Uruguay al 62,7% de la población total en 2000 (véase la Figura A5.5). Luego de un breve período de crecimiento, se proyecta que la cuota de población en edad

Figura A5.1 Edad mediana, 1950-2100

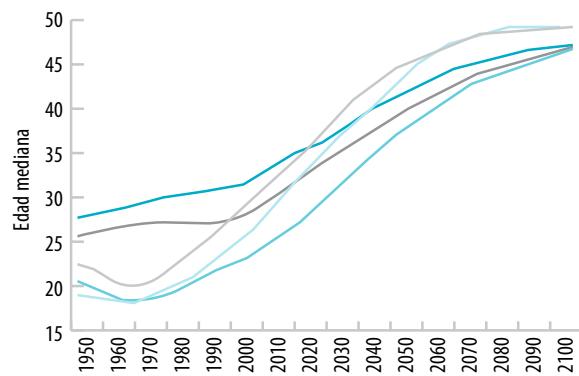
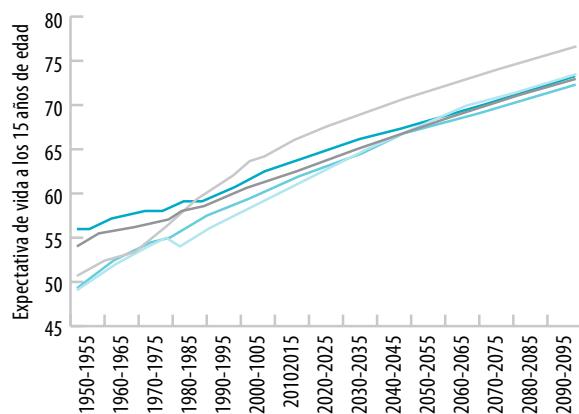


Figura A5.3 Expectativa de vida a los 15 años de edad, 1950-2100



Fuente: Estado de la Población Mundial de la ONU, revisión de 2012.

Figura A5.2 Tasa de fecundidad total, 1950-2100

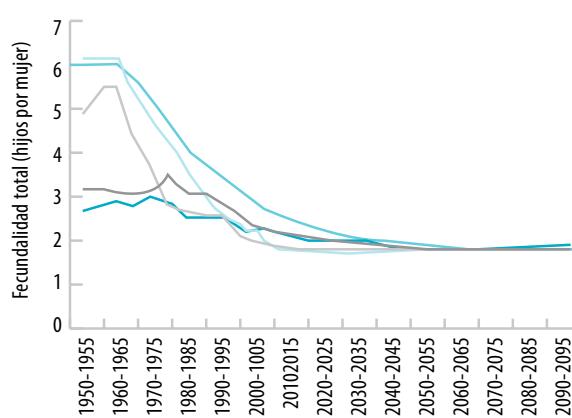
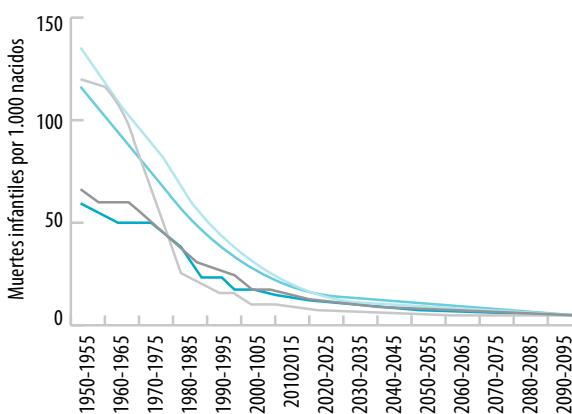


Figura A5.4 Mortalidad infantil, 1950-2100



— Uruguay — América Latina — Brasil — Chile — Argentina

de trabajar seguirá en descenso a medida que aumenta la expectativa de vida, pasando del 64,4% en 2020 al 61,5% en 2050 y al 55,4% en 2100 (véase la Figura A5.5). Esto tendrá un impacto considerable sobre el crecimiento económico y las finanzas públicas.

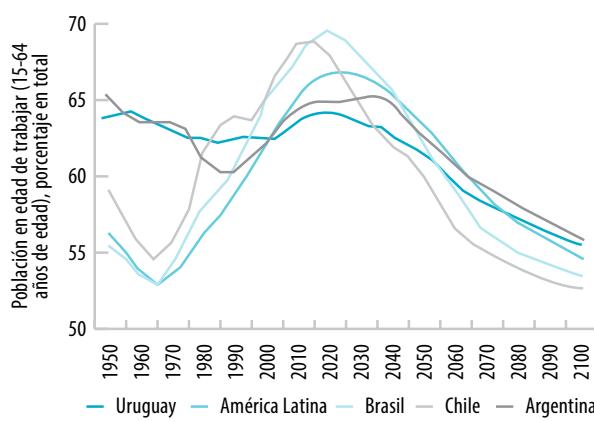
Es altamente probable que los cambios demográficos afecten a la productividad laboral. No obstante, los efectos son ambiguos. La mano de obra de más edad se asocia típicamente a una menor productividad física y cognitiva pero a una mayor productividad en aquellos empleos que requieren competencias de gestión, comunicación y resolución de conflictos más avanzadas. El envejecimiento puede generar asimismo respuestas comportamentales en forma de mayores ahorros para la vejez; este fenómeno se denomina generalmente “segundo dividendo demográfico” y se asocia típicamente al aumento de la población de 50 a 64 años de edad. Este grupo etario va en aumento desde el año 2000 y se prevé que esta tendencia continuará hasta 2050 (véase la Figura A5.6).

El envejecimiento ejercerá presión sobre las finanzas públicas. Una mayor proporción de adultos mayores aumenta la demanda de servicios públicos tales como pensiones, salud y cuidados a largo plazo. El gasto per cápita en salud, por ejemplo, tiene forma de U con respecto a los grupos etarios; el gasto es considerablemente más alto para los más jóvenes y los mayores que para el resto de la población. El gasto en pensiones aumenta de manera casi lineal con la proporción de adultos mayores, mientras que los ingresos disminuyen a medida que se encoge la fuerza laboral. Por el contrario, el gasto en educación, tanto per cápita como total, tiende a disminuir a medida que la po-

blación envejece. Los efectos sobre el ingreso fiscal son más ambiguos. La disminución de la población en edad laboral trae aparejada una base impositiva más estrecha, así como menores ingresos provenientes de los impuestos a la renta. Por otra parte, los ingresos por impuestos al consumo pueden aumentar en la medida que los adultos mayores consumen una mayor cuota de sus ingresos.

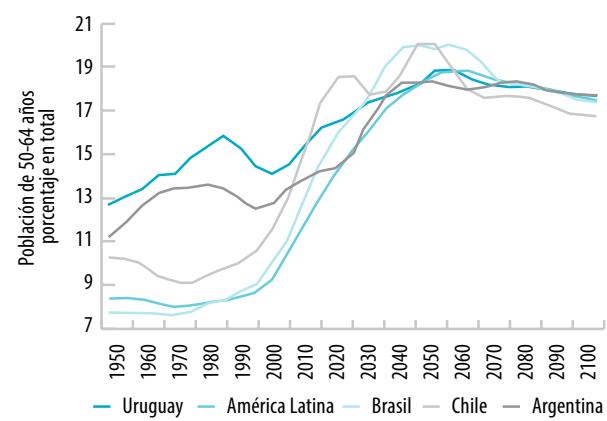
Es posible integrar estos diferentes canales de transmisión a través de un modelo simple, con el fin de demostrar las amplias repercusiones fiscales de una población envejecida en Uruguay. Más específicamente, el modelo analiza los efectos del cambio demográfico previsto para el período 2010-2050 sobre los resultados, los gastos fiscales y la trayectoria de la deuda pública para las tres hipótesis demográficas. La hipótesis de la línea de base es la variante media de las proyecciones de población de las Naciones Unidas. Existen dos hipótesis demográficas diferentes: una hipótesis más “pesimista” de baja fecundidad y una más “optimista” de alta fecundidad, ambas tomadas de las proyecciones de Población de las Naciones Unidas. Se prevé que la proporción de la población mayor de 65 años aumentará del 13,9% de la población total en 2010 al 21,5% en 2050, un aumento de 7,6 puntos porcentuales, bajo la hipótesis de la línea de base. Según la hipótesis más “pesimista” de baja fecundidad se proyecta un mayor aumento, de 11 puntos porcentuales, mientras que según la hipótesis “optimista” de alta fecundidad se prevé un aumento menor para el mismo período, equivalente a 4,8 puntos porcentuales. En contraste, la mayor disminución proyectada en la cuota de población en edad de trabajar se encuentra por debajo de la hipótesis de alta fecundidad para el horizonte de 2010-2050 (véanse las Figuras A5.7-8).

Figura A5.5 Población en edad de trabajar, 1950-2100



Fuente: Estado de la Población Mundial de la ONU, revisión de 2012.

Figura A5.6 Población de 50-64 años, 1950-2100



Fuente: Estado de la Población Mundial de la ONU, revisión de 2012.

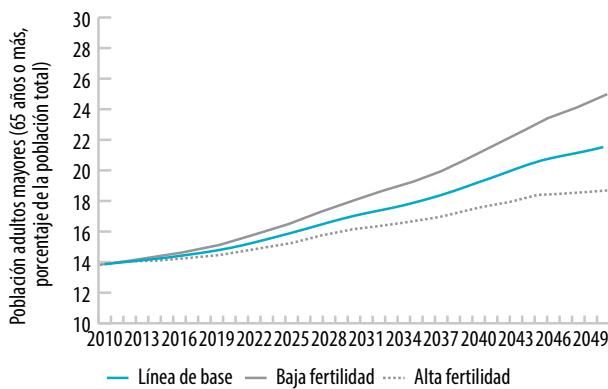
Derivaciones del envejecimiento de la población en Uruguay para el rendimiento

Se toma como supuesto que el envejecimiento de la población afecta al crecimiento de la economía uruguaya principalmente a través de la reducción del empleo. El encogimiento de la población en edad de trabajar se traduciría en una disminución de la fuerza de trabajo bajo dos supuestos (véase la Figura A5.9): (a) las tasas de participación de la fuerza laboral son más bajas para los trabajadores de mayor edad que para el resto; y (b) las tasas de participación de la fuerza laboral se mantienen constantes a lo largo del período de la proyección por grupos etarios amplios y por género. El segundo supuesto refleja el supuesto de participación constante de la fuerza de trabajo de la OIT. Si se derivan proyecciones de empleo a partir de la fuerza laboral, se da por supuesto

que la tasa de desempleo aumentará gradualmente del 6,5% en 2014 al 7,2% en 2018 y se quedará en este nivel. Para 2010-2014 se utilizan tasas históricas de desempleo. Si se lo calcula de este modo, se proyecta que el desempleo seguirá aumentando hasta 2037 y luego disminuirá bajo la hipótesis de la línea de base demográfica. Bajo la línea de base de baja fecundidad, el empleo sigue aumentando hasta 2030, mientras que el empleo sigue aumentando a lo largo del período de la proyección según la hipótesis de alta fertilidad. Los niveles de empleo bajo las dos hipótesis demográficas alternativas son del % de los calculados bajo la hipótesis de la línea de base (véase la Figura A5.10).

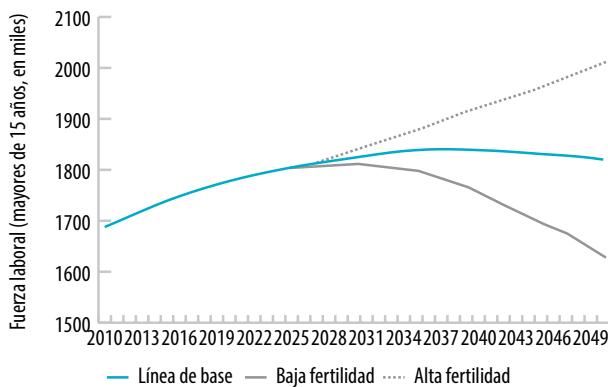
Se supone que el aumento de la productividad laboral continuará hasta 2020 y luego se desacelerará ligeramente. A falta de un análisis cabal de los factores que determinan la productividad, se supone que

Figura A5.7. Población adultos mayores, 2010-2050



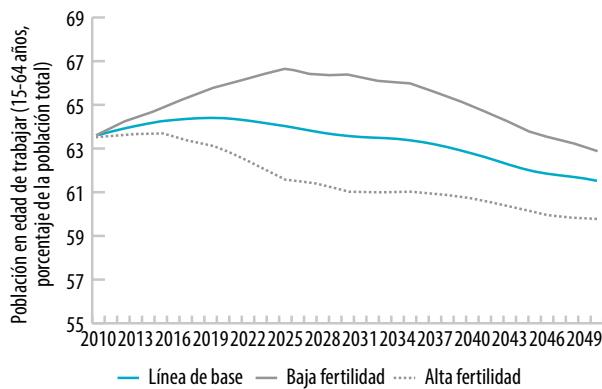
Fuente: Estado de la Población Mundial de la ONU, Revisión de 2012.

Figura A5.9. Fuerza laboral, 2010-2050



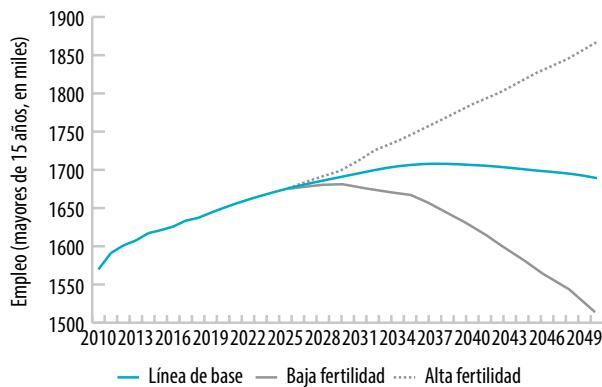
Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir del Estado de la Población Mundial de la ONU, versión revisada de 2012; y OIT.

Figura A5.8. Población en edad de trabajar, 2010-2050



Fuente: Estado de la Población Mundial de la ONU, Revisión de 2012.

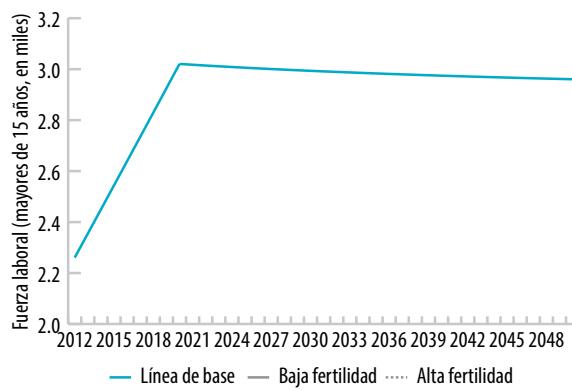
Figura A5.10. Empleo, 2010-2050



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir del Estado de la Población Mundial de la ONU, versión revisada de 2012; y OIT.

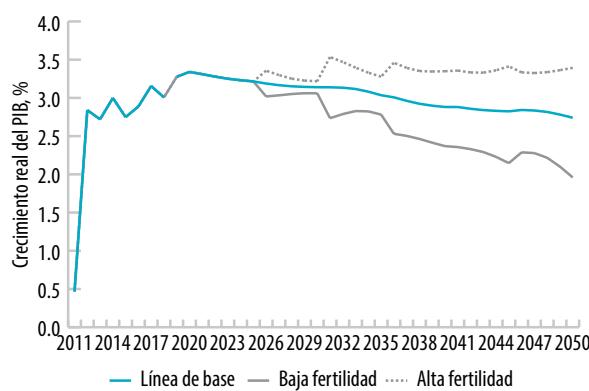
el crecimiento tendencial de la productividad total de los factores entre 1970 y 2010 continuará hasta 2020 y luego comenzará a descender al nivel de crecimiento de la productividad total de los factores de los EEUU para igual período. Dado que el estudio se concentra en el largo plazo, se supone que el aumento de la productividad laboral es impulsada por el crecimiento de la productividad total de los factores y el crecimiento del capital humano por trabajador. Se supone que este último se enlentece a lo largo del horizonte de la proyección, lo que conduciría a una leve desaceleración del crecimiento de la productividad laboral (véase la Figura A5.11). Los datos históricos de productividad total de los factores, capital humano por trabajador y de ingresos por unidad de trabajo fueron tomados de la Penn World Table, versión 8.0.

Figura A5.11. Crecimiento de la productividad laboral, 2010-2050



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de Penn World Table, versión 8.0; Estado de la Población Mundial, versión revisada de 2012; y OIT.

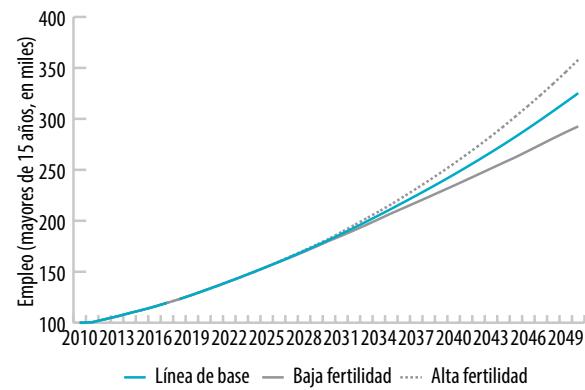
Figura A5.13. Crecimiento real del PIB, 2011-2050



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de Penn World Table, versión 8.0; Estado de la Población Mundial, versión revisada de 2012; y OIT.

Se prevé que el rendimiento para las dos hipótesis alternativas será % del obtenido bajo la hipótesis de la línea de base. El aumento del rendimiento puede descomponerse en contribuciones del crecimiento de la productividad laboral, cambios en la tasa de empleo y crecimiento de la población, según se describe en el Recuadro 1 (véanse las Figuras A5.13-16). Se prevé que la estructura demográfica cambiante de Uruguay, bajo la hipótesis de la línea de base, reducirá la tasa de empleo general a lo largo del período de la proyección, con un efecto negativo sobre el crecimiento. Este efecto es más pronunciado bajo la hipótesis de baja fecundidad. En contraste, bajo la hipótesis de alta fecundidad, el efecto negativo sobre el crecimiento disminuye con el tiempo a medida que grupos etarios más jóvenes ingresan a la fuerza laboral. Bajo la hipótesis de la línea de base, se prevé que el crecimien-

Figura A5.12 Índice del PIB, 2010-2050



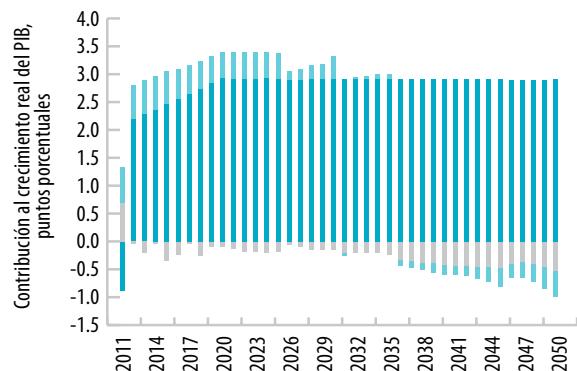
Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de Penn World Table, versión 8.0; Estado de la Población Mundial, versión revisada de 2012; y OIT.

Figura A5.14 Contribución al Crecimiento real del PIB (línea de base), 2011-2050



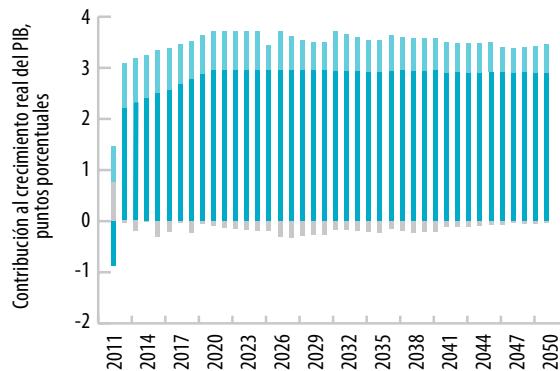
Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de Penn World Table, versión 8.0; Estado de la Población Mundial, versión revisada de 2012; y OIT.

Figura A5.15 Contribución al Crecimiento real del PIB (baja fecundidad), 2011-2050



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de Penn World Table, versión 8.0; Estado de la Población Mundial, versión revisada de 2012; y OIT.

Figura A5.16 Contribución al Crecimiento real del PIB (alta fecundidad), 2011-2050



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de Penn World Table, versión 8.0; Estado de la Población Mundial, versión revisada de 2012; y OIT.

Recuadro 1. Descomposición del crecimiento

El rendimiento se puede expresar de la siguiente manera:

$$Y_t = \frac{Y_t}{L_t} * \frac{L_t}{P_t}$$

donde Y_t es el PIB real medido en unidades de moneda local constantes, P_t se refiere a la población mayor de 15 años y L_t muestra el empleo para la población mayor de 15 años, todos para el año t . La transformación logarítmica de la identidad anterior se transforma en:

$$\ln(Y_t) = \ln(Y_t/L_t) + \ln(L_t/P_t) + \ln(P_t)$$

La primera diferencia da el crecimiento del rendimiento:

$$g_{t+1} \equiv \ln(Y_{t+1}) - \ln(Y_t) = [\ln(\frac{Y_{t+1}}{L_{t+1}}) - \ln(\frac{Y_t}{L_t})] + [\ln(\frac{L_{t+1}}{P_{t+1}}) - \ln(\frac{L_t}{P_t})] + [\ln(P_{t+1}) - \ln(P_t)]$$

El primer término a la derecha muestra el crecimiento de la productividad de la mano de obra. El segundo término muestra el cambio en la tasa de empleo y el tercero indica el crecimiento de la población

to de la población tendrá un efecto positivo descendente en el período 2010-2050. Los efectos adversos del crecimiento de la población sobre el crecimiento económico total se observan en una etapa considerablemente más temprana bajo la hipótesis de baja fecundidad, mientras que los efectos son positivos bajo la hipótesis de alta fecundidad en el horizonte de la proyección. Bajo todas las hipótesis demográficas, se parte del supuesto que el crecimiento de la productividad laboral tiene un impacto positivo y considerable sobre el crecimiento.

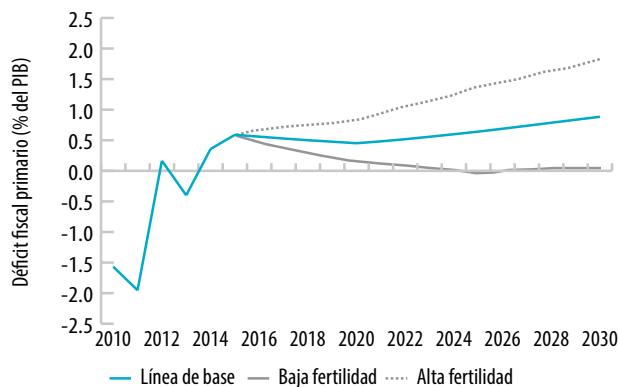
Derivaciones fiscales del envejecimiento de la población en Uruguay

Se toma por supuesto que los ingresos fiscales que no provienen de intereses se mantienen constantes como proporción del PIB después de 2014. Entre 2010 y 2014 se utilizan datos históricos. Un supuesto inherente al supuesto del rédito constante es el supuesto de la elasticidad unitaria del rédito con respecto al ingreso. Este supuesto se puede distender en un análisis subsiguiente,

dependiendo del tipo de sistema impositivo. En el caso de los impuestos progresivos sobre la renta, por ejemplo, los ingresos fiscales son elásticos en comparación con el ingreso. No se toma en cuenta el efecto del cambio de la estructura demográfica sobre la base impositiva.

Se toma como supuesto que existen tres tipos de gastos fiscales con un perfil de edad: gastos en salud, gastos en pensiones y gastos en educación. Para cada una de estas categorías de gastos se deriva un perfil de edad en forma de gasto público como cuota del PIB por grupos etarios amplios. Se supone que estos perfiles de edad se mantienen iguales a lo largo del período de la proyección. Como resultado, los cambios en los niveles globales reflejaron cambios en la estructura demográfica. Las proyecciones del gasto fiscal relacionadas con la edad también se basan en el supuesto implícito de que tienen elasticidad unitaria con respecto al ingreso. En los Recuadros 2 a 4 se presentan los detalles correspondientes a las proyecciones del gasto relativo a la edad. Se toma como supuesto que el resto de los gastos se mantienen constantes como porcentaje del PIB.

Figura A5.17. Déficit fiscal primario, 2010-2030

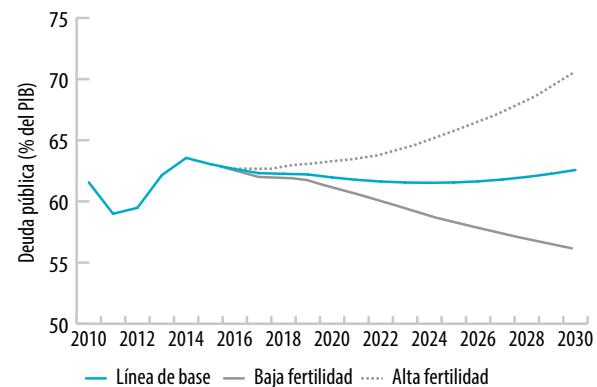


Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir del FMI (2015).

Se prevé que los gastos en salud pública y pensiones aumentarán como resultado del envejecimiento de la población en Uruguay. Se prevé que la reducción del gasto en educación no alcanzará para compensar este aumento.

En consecuencia, según las proyecciones el déficit fiscal primario aumentará 1,8 puntos porcentuales del PIB entre 2014 y 2050, pasando de 0,4% a 2,2% según los supuestos de la línea de base. Es interesante observar cómo se prevé que el ensanchamiento del déficit será aún mayor en la hipótesis más “optimista” de alta fecundidad, alcanzando el 3,5 puntos porcentuales del PIB en el horizonte de la proyección. Esto es consecuencia de un gasto público considerablemente más alto en atención de la salud para niños pequeños en términos per cápita y mayores gastos en educación. En la hipótesis de baja fecundidad, se prevé que el déficit primario aumentará 0,9 puntos porcentuales del PIB. Un déficit fiscal creciente, junto con una desaceleración del crecimiento del PIB implicaría a la relación deuda-PIB, controlando los efectos de valuación.

Figura A5.18. Deuda Pública, 2010-2030



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir del FMI (2015).

Recuadro 2. Gasto público en salud

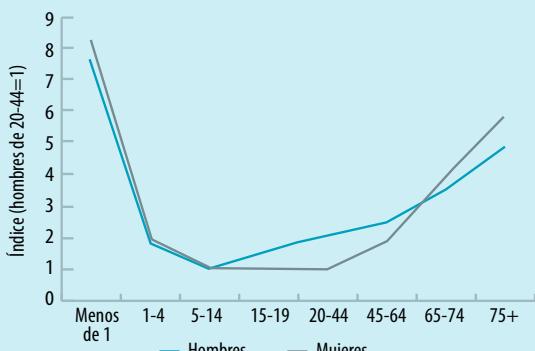
El grueso de los datos proviene de proyecciones de gastos per cápita en seguros realizados por el IAMC por género y edades en 2012 (Figura 8). Se toma como supuesto que los datos son representativos para el gasto total en salud pública per cápita por género y grupos etarios.

El gasto público total en salud como cuota del PIB en 2012 se utiliza para computar el gasto en salud pública per cápita como cuota del PIB por género y grupos etarios. Se toma como supuesto que estas proporciones se mantienen constantes a lo largo del período de la proyección. Luego se utilizan las proyecciones de población interpoladas anualmente de la ONU para demostrar los efectos del cambio demográfico sobre el gasto público total en salud hasta 2015. 2010 y 2011 se extrapolan de los datos de 2012 y se rebasan en las tres hipótesis.

Para las hipótesis de alta y baja fecundidad, sólo hay proyecciones de población disponibles para intervalos de cinco años por género. La interpolación anual se realizó a través de coeficientes de interpolación calculados bajo la hipótesis de la línea de base.

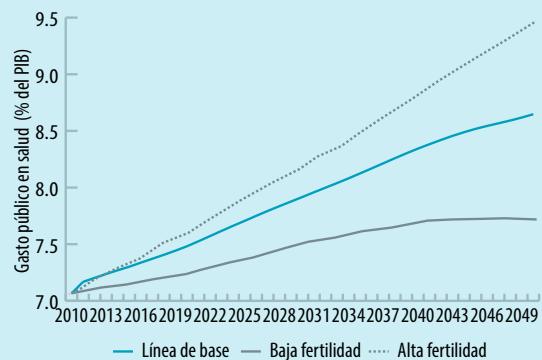
Según la hipótesis de la línea de base se proyecta que el gasto en salud pública aumentará 1,6% del PIB entre 2010 y 2050. El aumento es menor bajo la hipótesis más pesimista de baja fecundidad, sólo 0,7%. Bajo la hipótesis más optimista de alta fecundidad, se proyecta que el gasto total en salud pública será de 2,4% del PIB entre 2010 y 2050.

Figura 1. Gasto per cápita en seguros, 2012



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de IAMC per cápita (2012).

Figura 2. Gasto en salud pública, 2010-2050



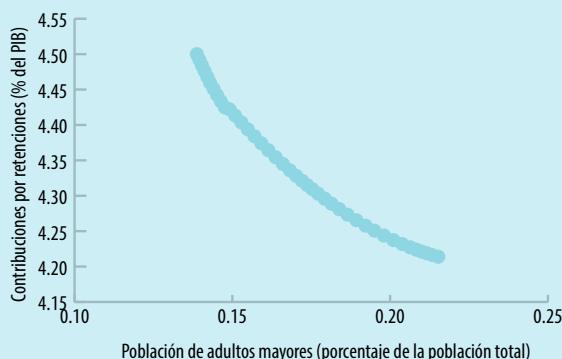
Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de IAMC per cápita (2012).

Recuadro 3. Gasto público en pensiones

Las proyecciones de ingreso y gastos para el sistema de retenciones se pueden consultar en el World Bank Public Finance Review (2013). Estas proyecciones se apoyan en un conjunto de proyecciones demográficas de línea de base del BPS y se estima que son “confiables”. A partir de esta evaluación, tomamos como supuesto que el desvío de las proyecciones de la línea de base de la ONU es mínima y calculamos los coeficientes de correlación entre los gastos en pensiones y los ingresos y las proporciones de adultos mayores y de población en edad de trabajar. A partir de estos coeficientes, adaptamos las proyecciones de la línea de base a hipótesis demográficas alternativas.

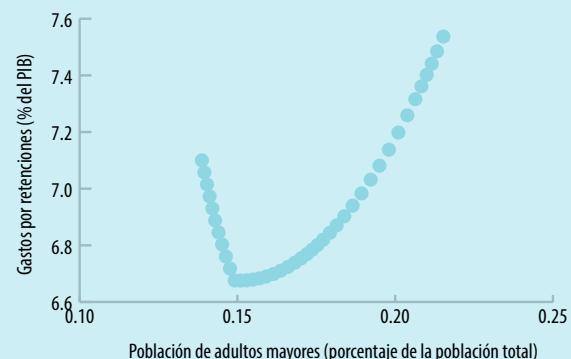
El sistema de retenciones uruguayo se reformó hace poco tiempo, lo que condujo a mejoras en las finanzas. Se prevé que los efectos de esto persistirán hasta 2020. Despues de 2020 se prevé que el déficit aumentará 1,2% del PIB hasta 2050 según la hipótesis de la línea de base. Se prevé que el déficit del sistema de retenciones aumentará 2,3% del PIB entre 2020 y 2050 bajo la hipótesis más pesimista de baja fecundidad y sólo 0,5% bajo la hipótesis de alta fecundidad.

Figura 1. Contribuciones por retenciones, 2010-2050



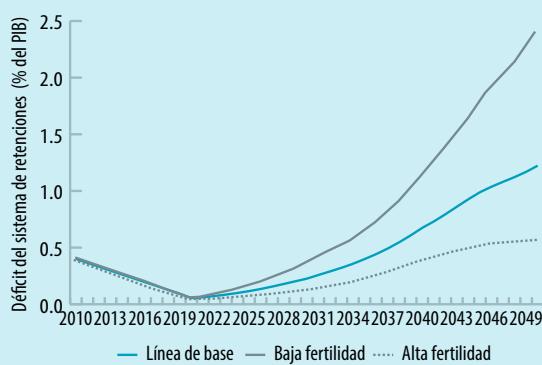
Fuente: Cálculos del banco Mundial a partir del World Bank Public Finance Review (2014).

Figura 2. Gasto en retenciones, 2010-2050



Fuente: Cálculos del banco Mundial a partir del World Bank Public Finance Review (2014).

Figura 3. Déficit del sistema de retenciones, 2010-2050



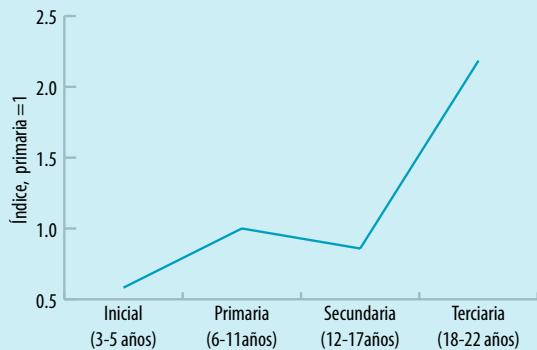
Fuente: Cálculos del banco Mundial a partir del World Bank Public Finance Review (2014).

Recuadro 4. Descomposición del crecimiento

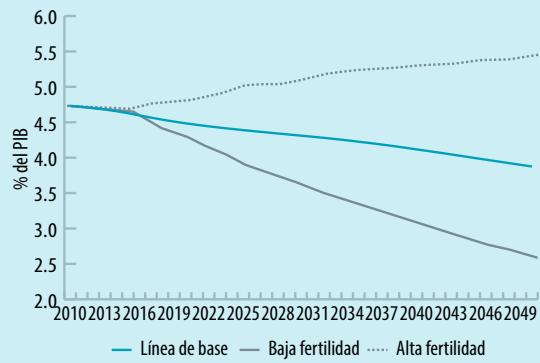
El Banco Mundial (2015) presenta cifras de matriculación en 2012 para educación inicial (3-5 años), primaria (6-11 años), secundaria (12-17 años) y educación terciaria (18-22 años). Se supone que estas proporciones permanecen incambiadas a lo largo del período de la proyección. Dadas las proyecciones de población bajo tres hipótesis diferentes (la interpolación anual se describe en el Recuadro 2), se calcula la matrícula total para diferentes niveles de enseñanza. El Banco Mundial (2015) también presenta datos sobre el gasto público en educación como parte del PIB de 2012 para diferentes niveles de enseñanza. Luego tomamos estos datos y los datos de matrícula para calcular el gasto público en educación como parte del PIB por estudiante para cada nivel educativo (o para el grupo etario correspondiente). A partir del supuesto de que estas tasas se mantienen constantes a lo largo del período de la proyección, pudimos captar los efectos del cambio demográfico sobre el gasto total en educación.

Bajo la hipótesis de la línea de base, se proyecta que el gasto en educación pública se reducirá en 0.9 % del PIB entre 2010 y 2050. Esta reducción es muy pronunciada bajo la hipótesis más pesimista de baja fertilidad, 2.1%. Bajo la hipótesis más optimista de alta fecundidad se prevé que el gasto público total en educación aumentará 0.7% del PIB entre 2010 y 2050.

Figura 1. Gasto público en educación por estudiante, 2012 Figura 2. Gasto público en educación, 2010-2050



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de datos propios.



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de datos propios.



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

The World Bank
1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433, USA.
www.worldbank.org
www.bancomundial.org/uy