

Capítulo 2

Tendencias estructurales y desempeño económico en Uruguay

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

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

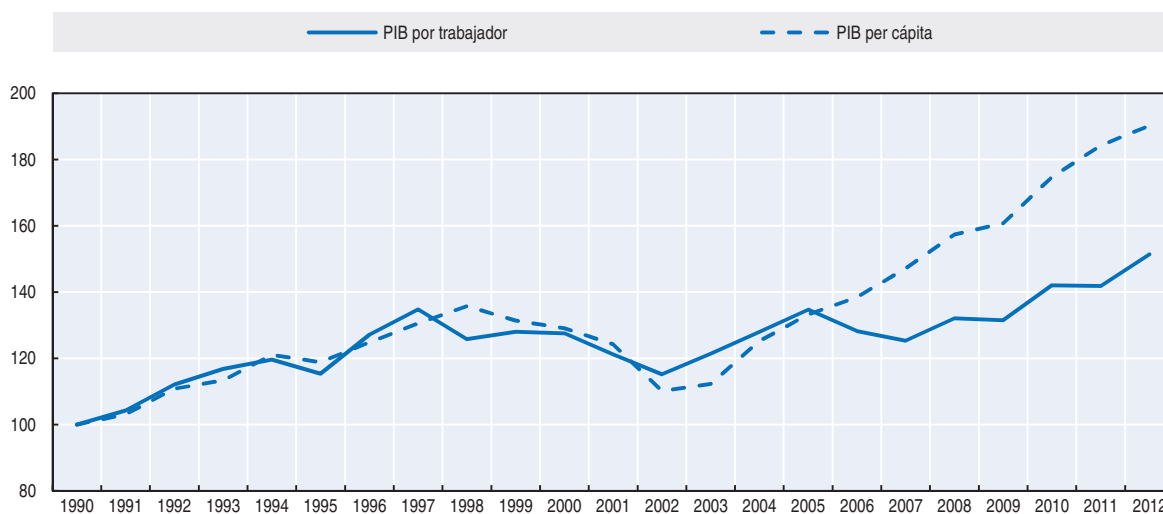
Anatomía de la actual expansión

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


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

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

1990 = 100



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

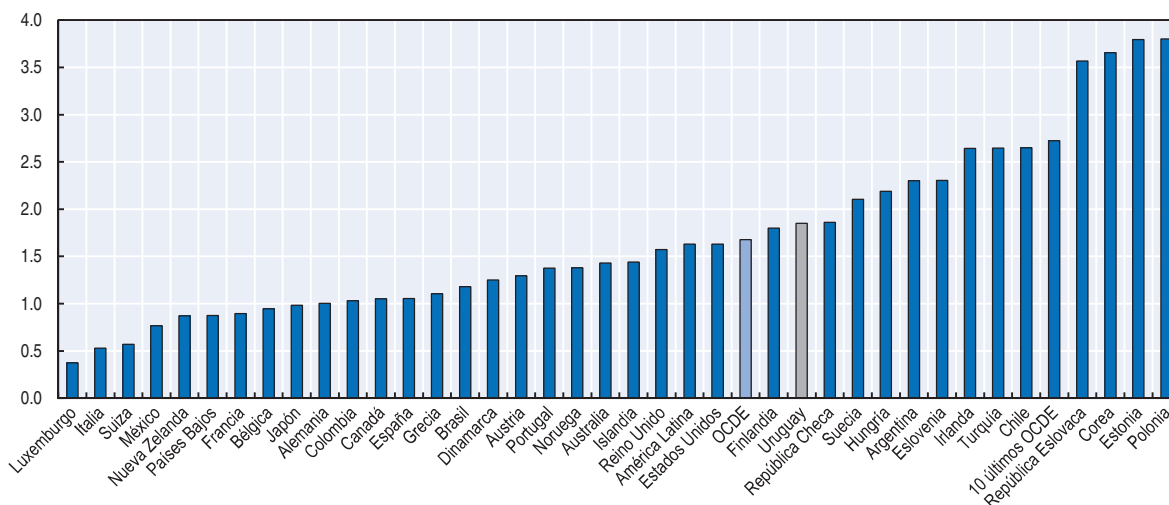
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146339>

La productividad laboral cobra impulso, pero sigue habiendo disparidades

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

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

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

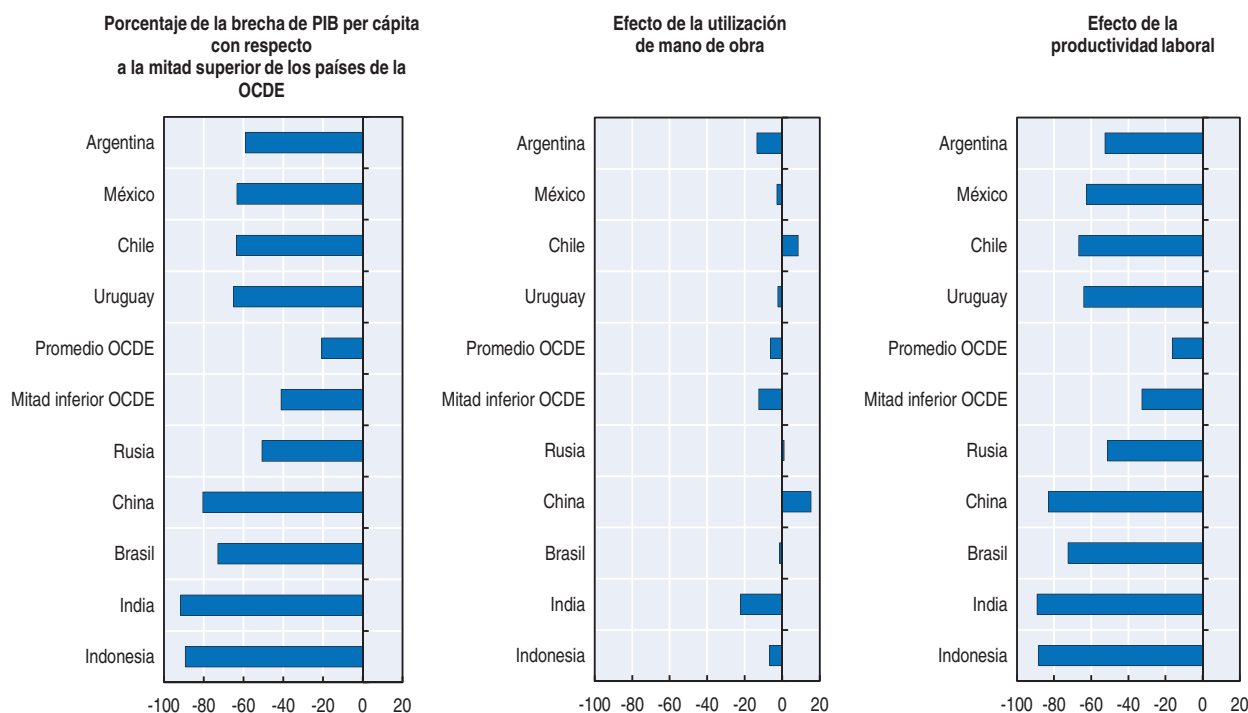


Fuente: The Conference Board (2014), Total Economy Database, www.conference-board.org/data/economydatabase (consultado en enero de 2014).

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

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

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



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

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

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

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

El crecimiento económico ha sido generalizado en todos los sectores

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

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

Periodos seleccionados

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

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

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

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

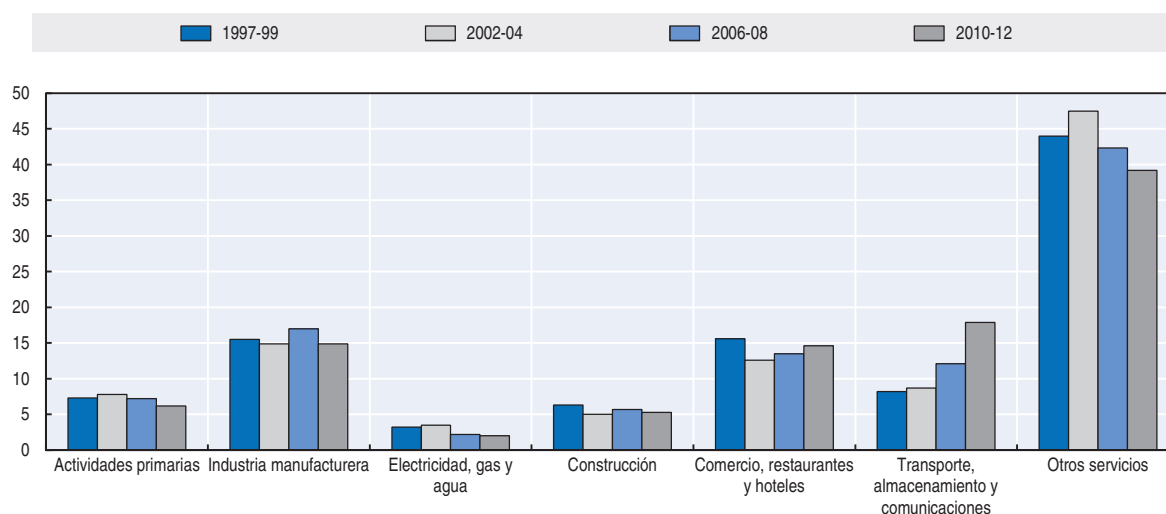
se redujo un 1.8% anual. Esto también conlleva diferencias en la evolución de la productividad laboral.

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


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

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

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



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

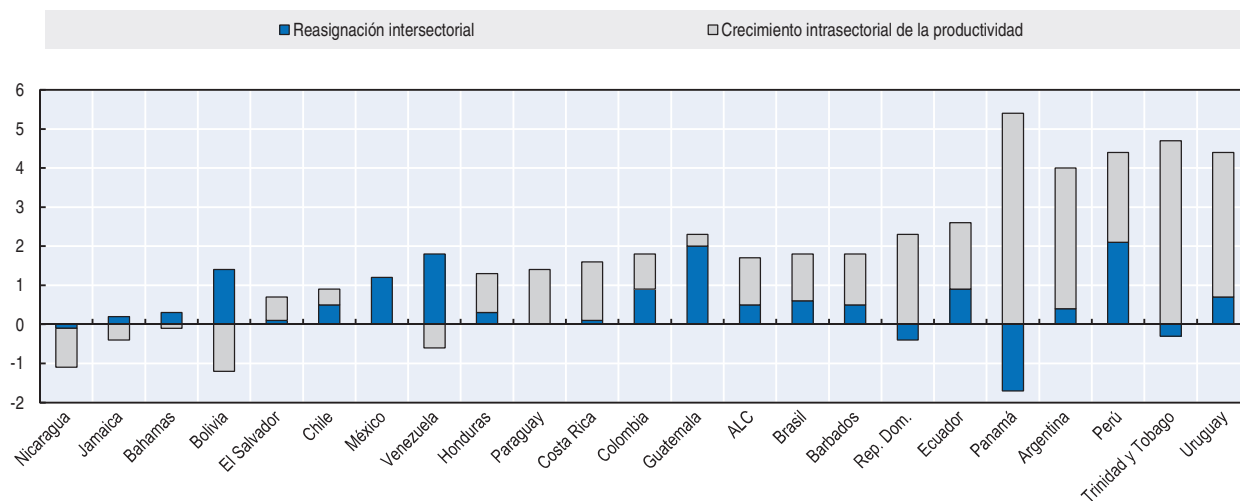
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146363>

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

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

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

Crecimiento medio anual en % durante la década de 2000



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

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

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

No obstante, están produciéndose importantes cambios en los sectores

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

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

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

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

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

Las exportaciones han sido un elemento fundamental de la actual expansión

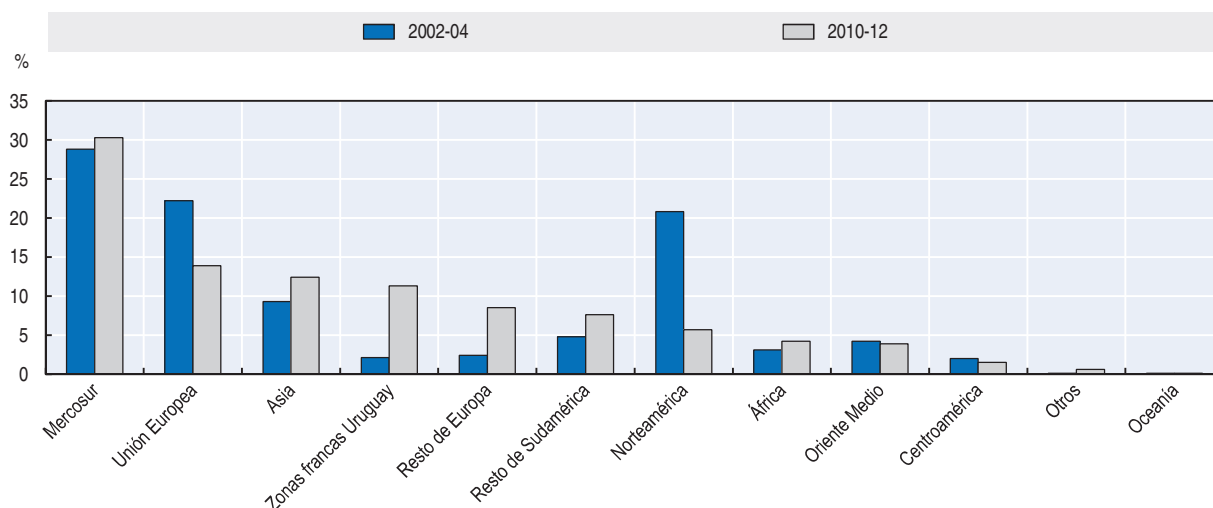
Las exportaciones uruguayas han ascendido a más del doble en los últimos diez años, con un crecimiento medio anual del 16% entre 2003 y 2012. Alrededor de un tercio de ese aumento obedece a mejoras de los precios de las exportaciones y el resto a un mayor volumen exportado (Bértola, Isabella y Saavedra,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2.2. Acuerdos comerciales preferenciales de Uruguay

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

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

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

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

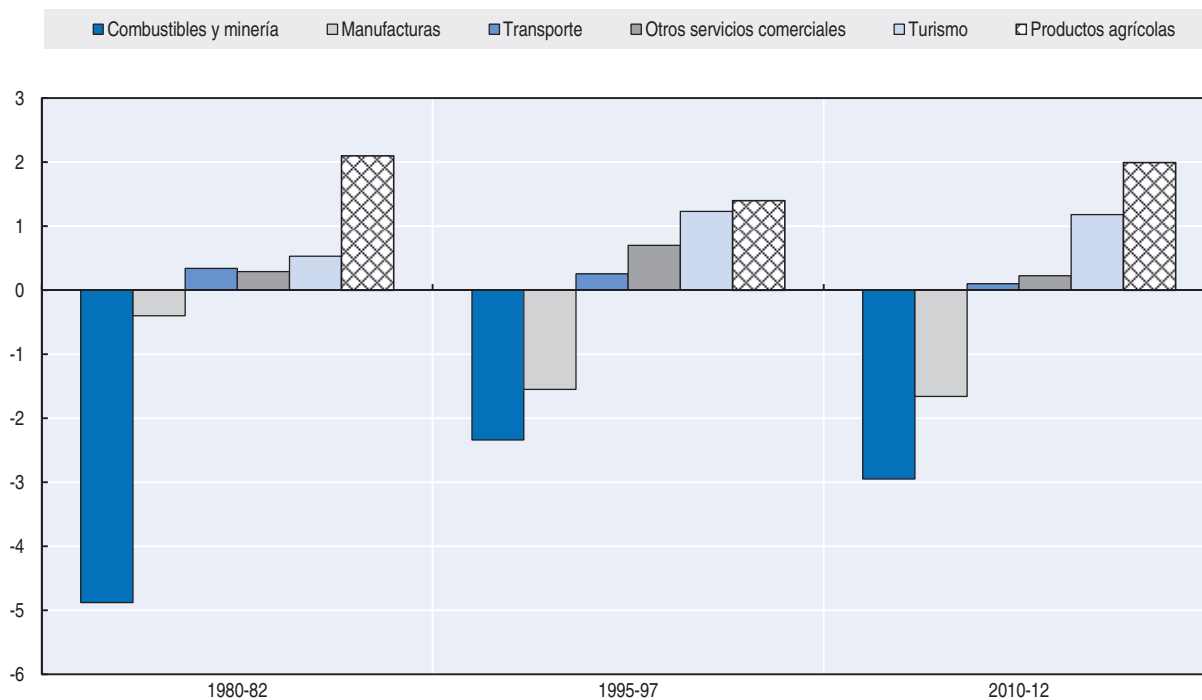
Desde el punto de vista de los bienes, las exportaciones agrícolas han mostrado un gran dinamismo, mientras que otros bienes manufacturados tradicionales han perdido terreno. Los cereales, por ejemplo, que tan solo representaban un 3.4% de las exportaciones totales de bienes en 1997-99, acaparan ahora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

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

Dependencia del sector primario: análisis de los diferentes elementos

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

Gráfico 2.7. Evolución de las ventajas comparativas relativas por sectores



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

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

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

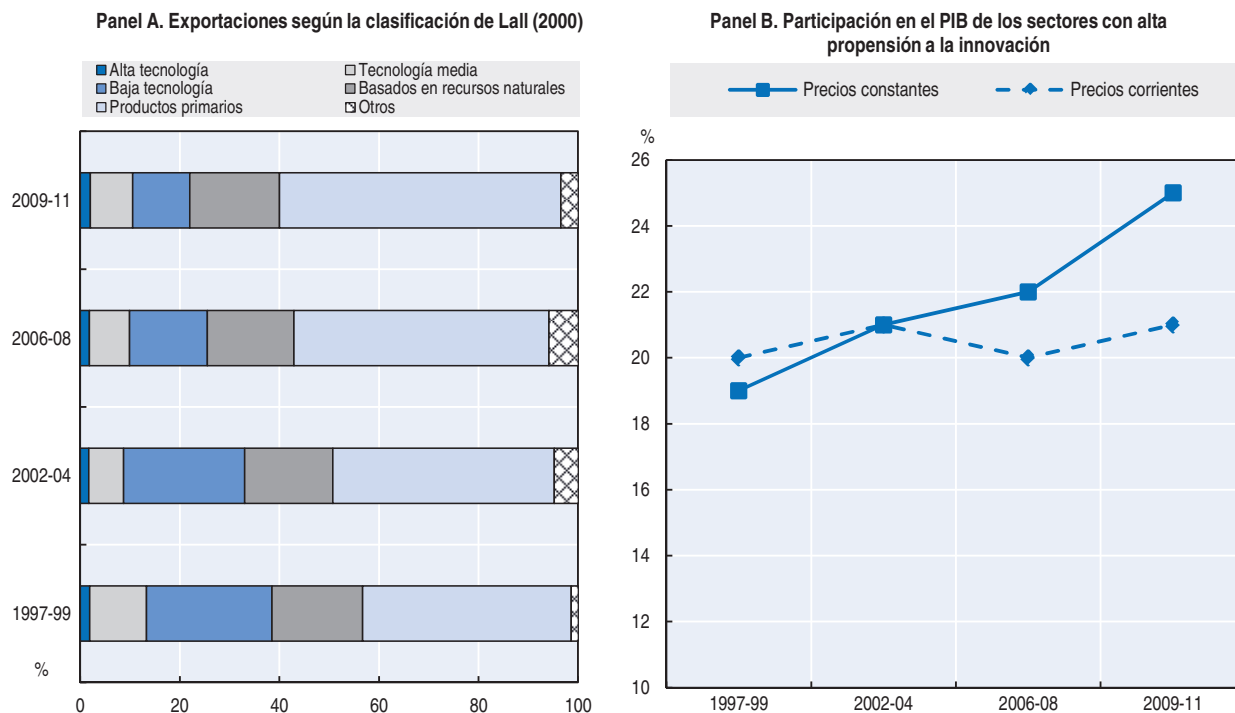
En general, apenas hay indicios de que esté produciéndose tal proceso de dependencia del sector primario. Si bien las exportaciones de bienes del sector primario han seguido incrementándose, las de servicios relativamente sofisticados también han ganado terreno. Además, la actividad económica está desplazándose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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

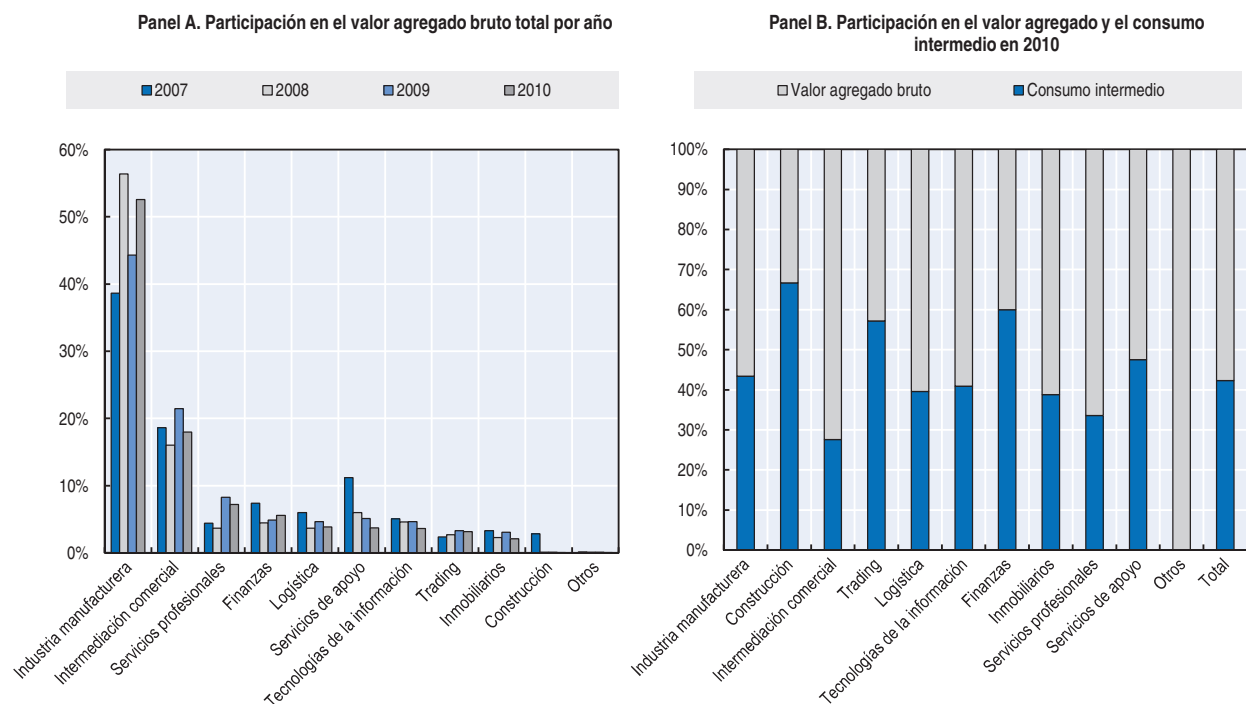
Un análisis similar del espacio-producto en el que se incluyen los servicios revela que Uruguay tiene ventajas en turismo, transporte y TIC (*software*). En concreto, esta última actividad, que no es omnipresente y ocupa el segundo lugar en nivel de sofisticación (Ferreira y Vaillant, 2014), ha mostrado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

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


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

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

Gráfico 2.9. Estructura de la producción en las zonas francas



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

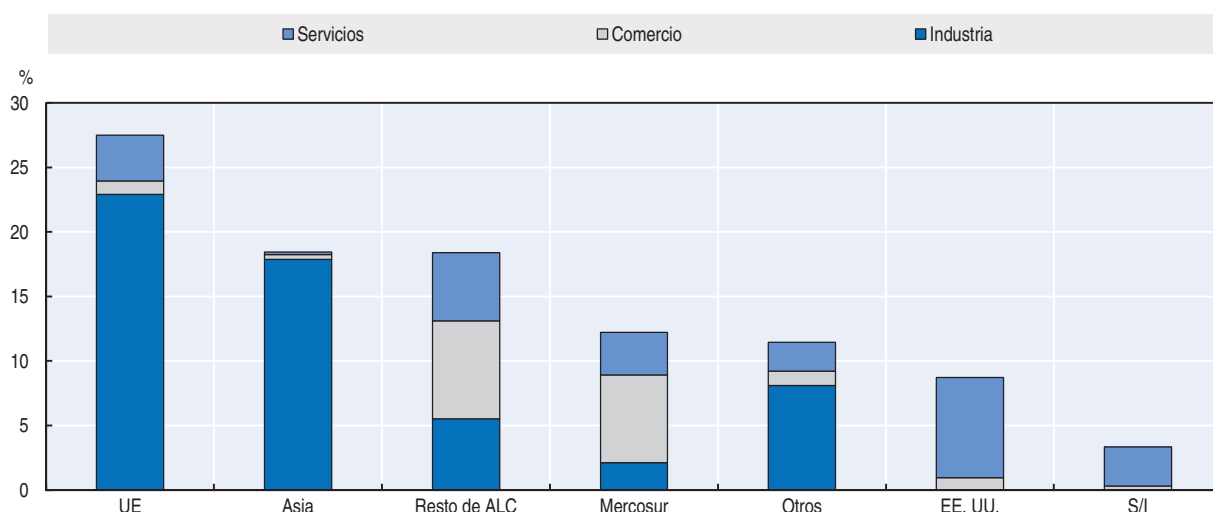
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933146415>

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

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

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

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



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

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

Están produciéndose importantes cambios estructurales en el sector primario

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

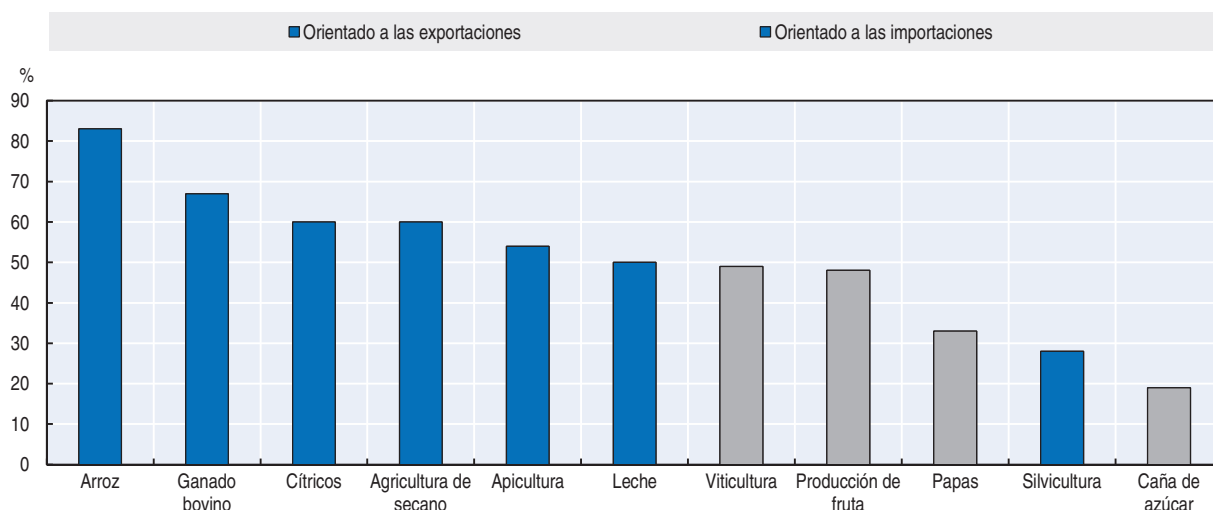
En general, el número de bovinos y ovinos ha disminuido notablemente, aunque en el segundo caso la caída ha sido más acentuada al concentrarse la producción en la carne y no en la lana. Las diferentes trayectorias pueden explicarse en parte por la reducción de la superficie dedicada a la cría de ganado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

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

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

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

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



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

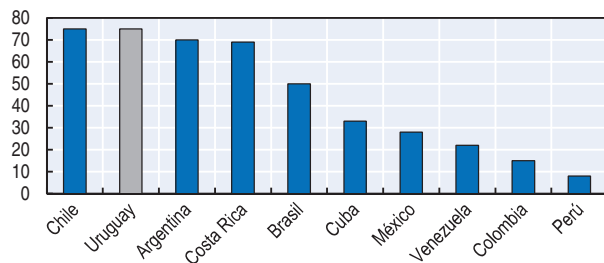
Fuente: Paolino, C., M. Mondelli y L. Pittaluga (2014), "Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas", documento de información, mimeo, con base en datos de la "Encuesta de Actividades de Innovación Agropecuaria (2007-09)".

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

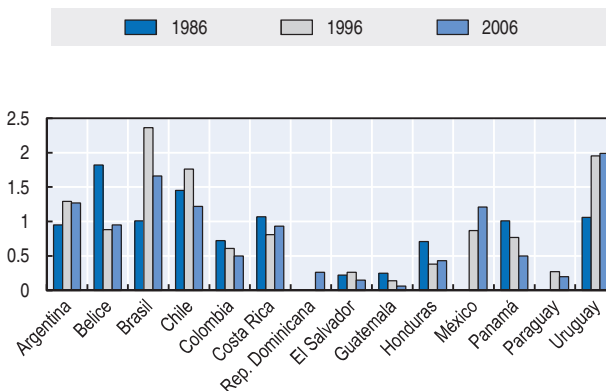
publicaciones científicas y técnicas relacionados con la agricultura por cada 100 000 habitantes colocan a Uruguay a la cabeza de América Latina junto con Chile (gráfico 2.12). Por otra parte, el gasto en I+D como porcentaje del PIB del sector primario aumentó del 1% aproximadamente en 1986 a casi un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

Gráfico 2.12. Indicadores de la innovación del sector primario

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



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

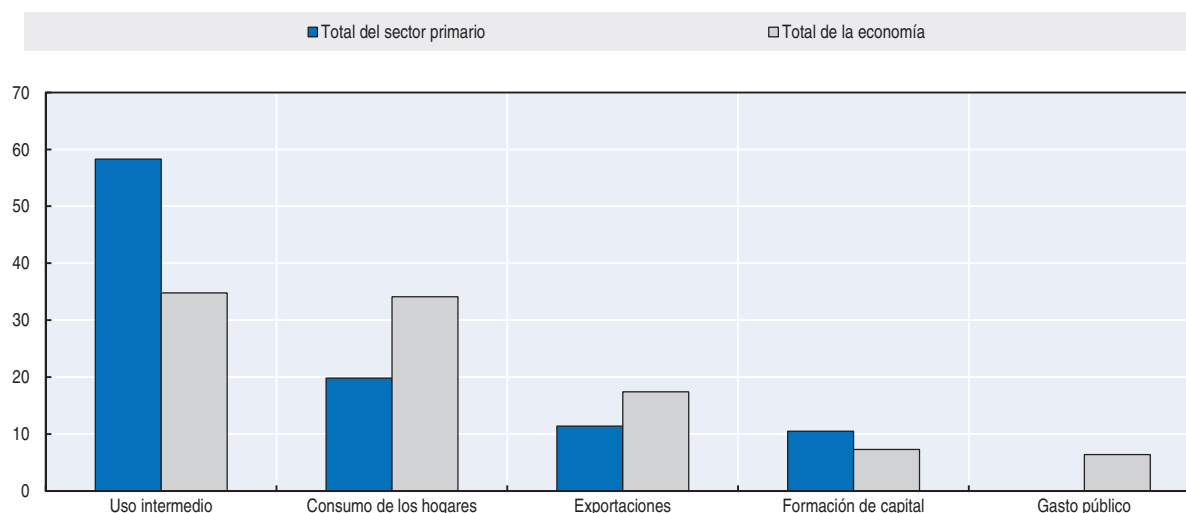


Fuente: ASTI (2012), ASTI database, Agricultural Science and Technology Indicators, www.asti.cgiar.org/data; Rodríguez, A., L.E. Meza y F. Cerecera (2013), "Investigación científica en agricultura y cambio climático en América Latina y el Caribe", documento presentado en el IV Seminario Regional de Agricultura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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Las exportaciones se han vuelto más intensivas en competencias

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

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

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

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

Marco de condiciones y cuellos de botella en el crecimiento económico

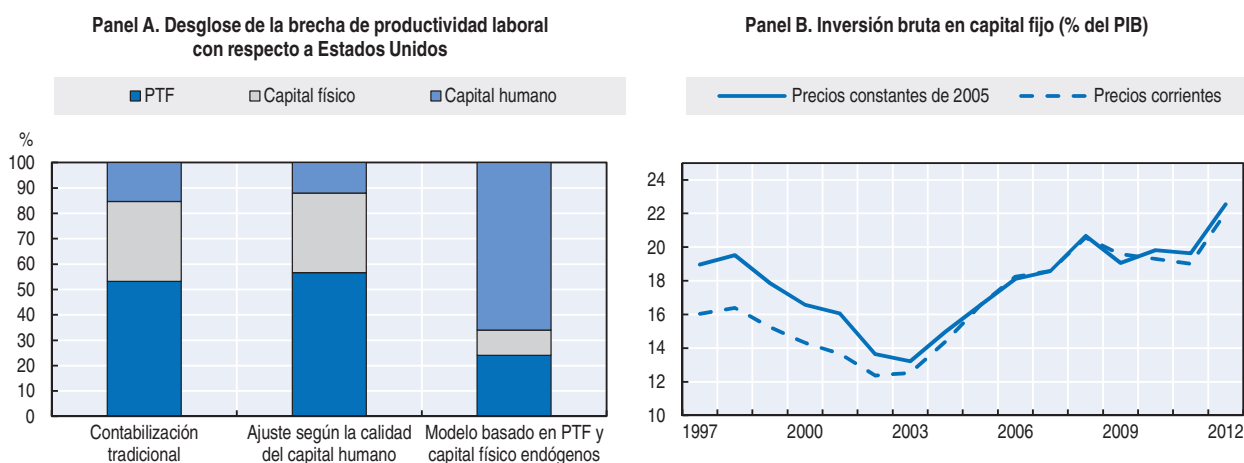
Este apartado se centra en el marco de condiciones y las políticas horizontales que podrían obstaculizar el crecimiento económico. No proporciona una lista exhaustiva de posibles áreas, sino que más bien se limita a aquellas de carácter prioritario identificadas a partir de evaluaciones comparativas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

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

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

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

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



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

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

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

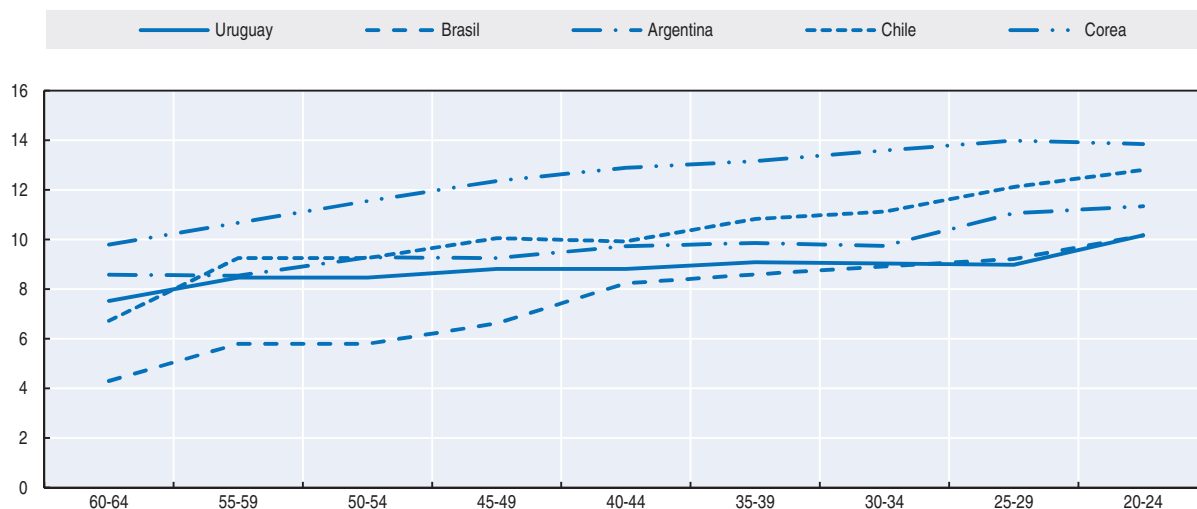
De la anterior contabilización del desarrollo, se desprende que el capital humano, y su interacción con la innovación y la modernización tecnológica, parece ser un área prioritaria de intervención política en Uruguay. Por ello, el siguiente apartado hace especial hincapié en estas políticas y el marco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

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

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

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

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



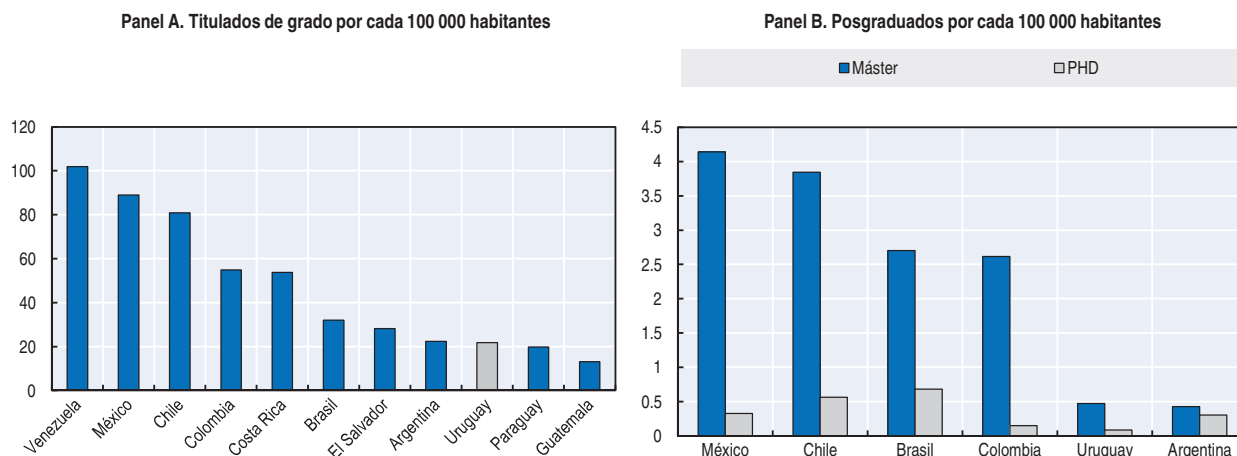
Fuente: Barro, R. y J.-W. Lee (2010), "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010", Documento de Trabajo del NBER, N.º 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, (actualización abril de 2013).

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

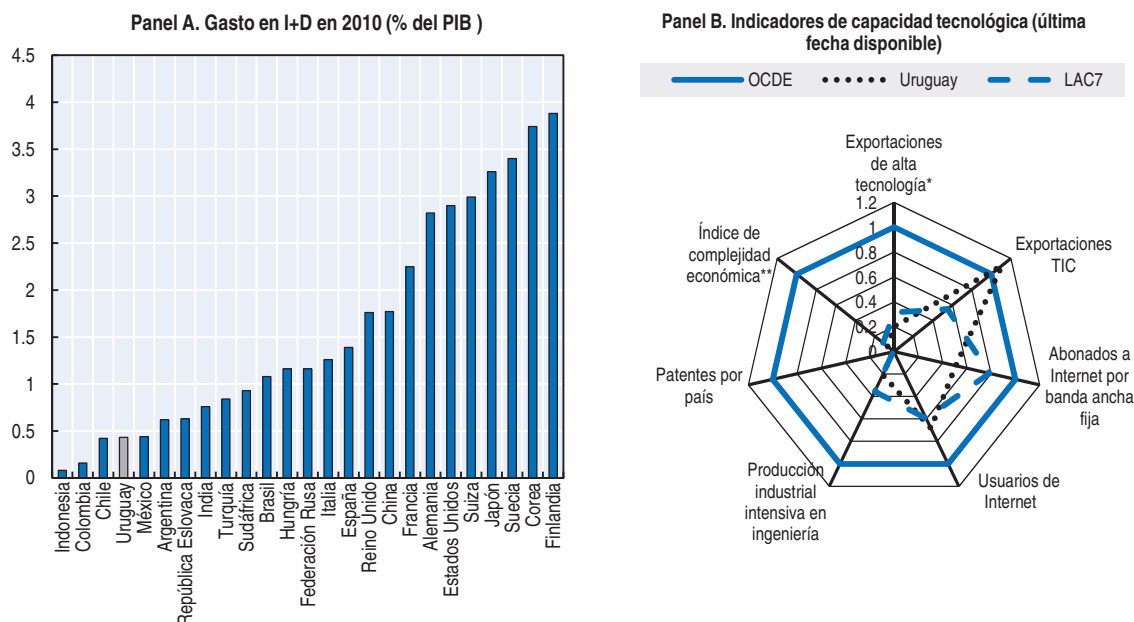
Por último, la tendencia demográfica de Uruguay planteará problemas en el futuro para la consolidación de la población activa. Al igual que en otros países de la región y en la mayor parte de las economías de la OCDE, el modelo demográfico de Uruguay se encamina hacia un envejecimiento de la población,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

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

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

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

Gráfico 2.17. Indicadores de innovación, ciencia y tecnología



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

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

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

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

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

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

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

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

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

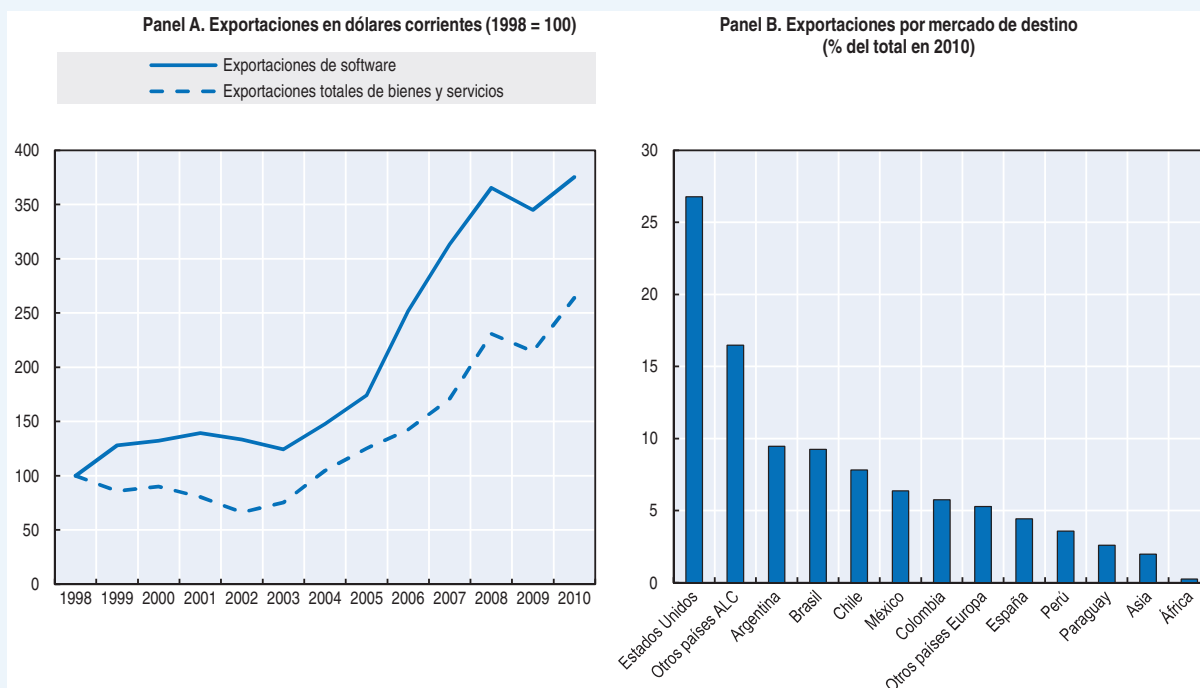
En concreto, escasea el financiamiento a largo plazo, lo que es también bastante habitual en otras economías de América Latina. Las PYME son las que encuentran mayores dificultades para acceder al crédito, debido a las asimetrías de información entre las instituciones financieras y las empresas, la falta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

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

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

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

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



Fuente: CUTI (Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información) (2011), *Resultados de la encuesta anual de CUTI 2010*, CUTI, www.cuti.org.uy/documentos/Encuesta_Anual_de_Cuti_Resultados_2010.pdf (consultado el 1 de marzo de 2014).

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

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

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

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

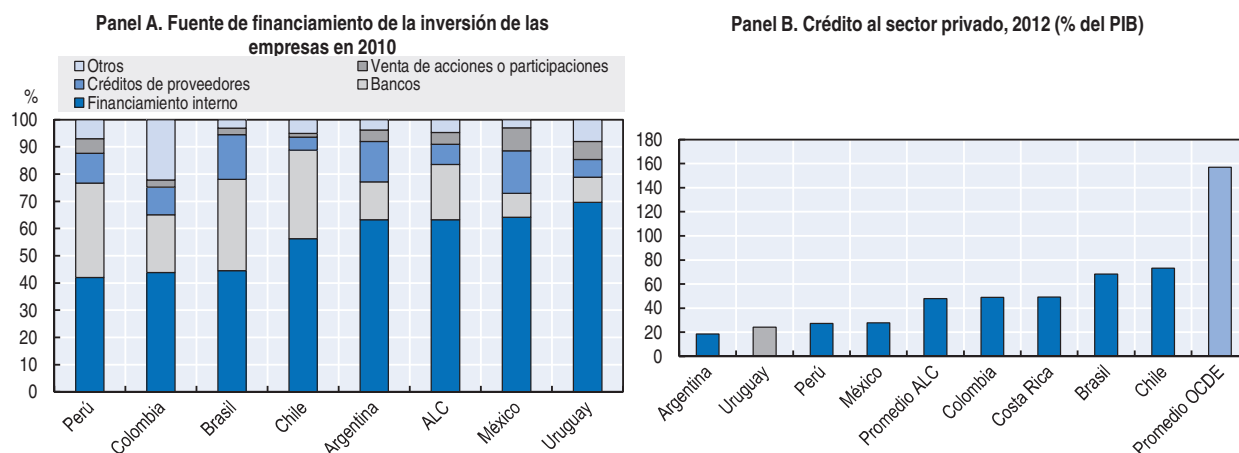
En sus primeras fases, el sector tuvo que afrontar varias deficiencias de coordinación interna que limitaron su desarrollo, las cuales se resolvieron mediante la cooperación entre los sectores público y privado. La creación de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) ilustra los crecientes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

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


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

liquidez para otorgar préstamos (OCDE/CEPAL, 2012). No obstante, las últimas modificaciones de Basilea III podrían mejorar las condiciones de préstamo a las PYME, dado que se requerirá un menor coeficiente de reservas (75% frente al 100% actualmente). Aún es pronto para conocer el impacto neto de estos dos efectos en América Latina, donde acaba de iniciarse la aplicación de Basilea III. En 2013, Uruguay empezó a adoptar determinadas medidas del Pillar II³ relativas a la autoevaluación del capital por parte de las entidades financieras y tiene previsto finalizar el proceso en 2017. Lo ocurrido en los países de la OCDE pone de manifiesto que la mayoría de los bancos ya las han incorporado y están aplicando ya los requisitos que serán obligatorios en 2017 (Robano, 2014).

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

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

Fuente: Banco Mundial (2014), *Enterprise Surveys*, www.enterprisesurveys.org.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

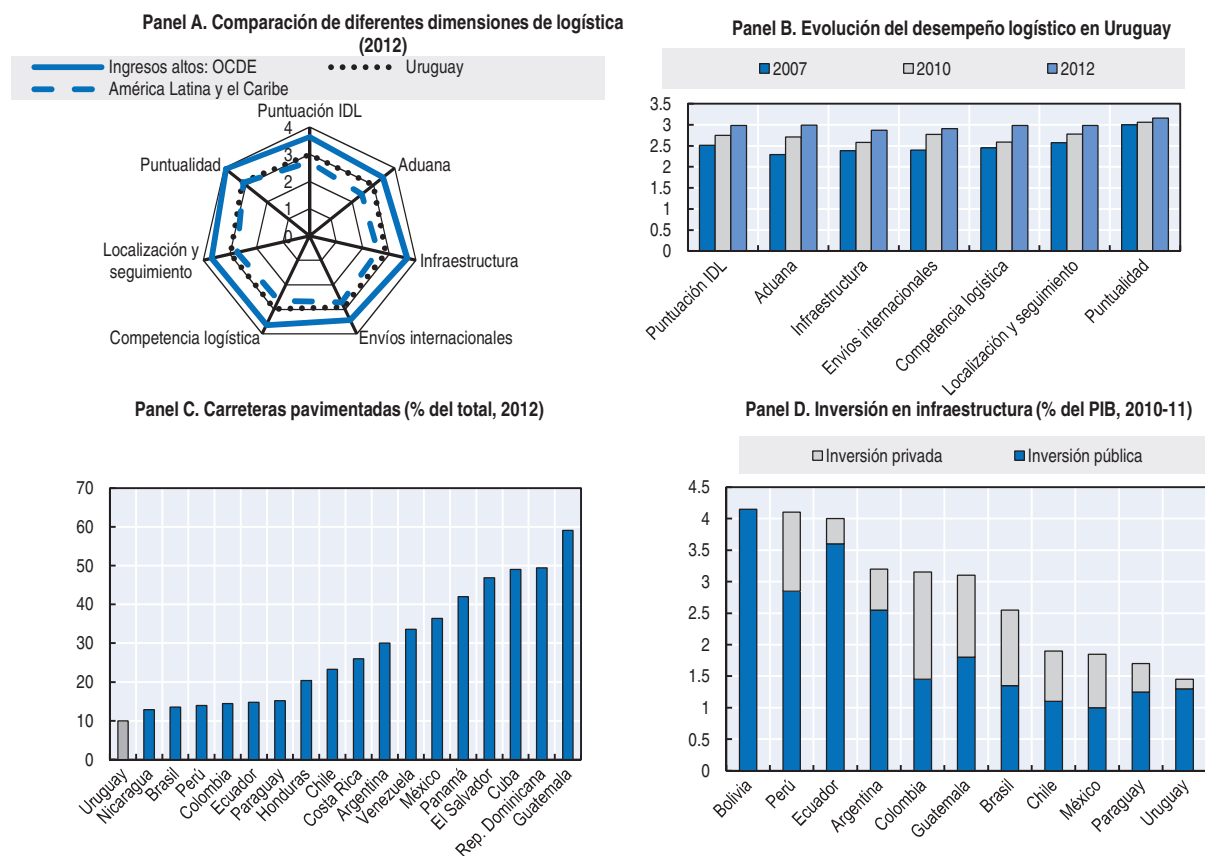
Sin embargo, para que estos fondos se conviertan en un instrumento eficaz de desarrollo será necesario adaptar el marco institucional actual. En principio, el mandato del FONDES va más allá del financiamiento de proyectos de cooperativas, y varios de los artículos de sus decretos fundadores (Decretos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

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

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

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

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



* El índice de desempeño logístico (IDL) utiliza una escala de 1 a 5, en la que 5 representa el mejor desempeño logístico.

Fuente: Banco Mundial (2013), *World Development Indicators* (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>; CAF (Confederación Andina de Fomento) (2013), *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*, CAF, Montevideo.

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

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

De hecho, el problema principal de las carreteras de Uruguay es su calidad y no su extensión. Mientras que esta última se considera adecuada y mucho mejor que el promedio de América Latina, la calidad ha empeorado, y se ha pasado de aproximadamente un 50% de la red vial en estado regular o malo en 2005 a un 55% en 2012 (Cáceres y Farinasso, 2013). Dado que casi el 97% del flete comercial se transporta por carretera, el mal estado de las carreteras puede tener repercusiones significativas en la actividad económica. Según estimaciones privadas, se necesitaría una inversión adicional de unos 1 300 millones USD –alrededor del 2.3% del PIB en 2013– para compensar las exiguas asignaciones de fondos dedicadas al mantenimiento desde el año 2000, una cantidad equivalente al triple de la inversión total en infraestructura de Uruguay en los últimos años (gráfico 2.20). Más aún, si se consideran otras inversiones necesarias tanto en red vial para proyectos forestales y agrícolas, como en mantenimiento destinado a evitar un mayor deterioro, el presupuesto total ascendería a aproximadamente un 1.4% del PIB entre 2015 y 2020.⁴ No obstante, algunas estimaciones señalan que la mayor parte de la inversión requerida podría financiarse a través del sistema actual de impuestos y peajes (Cáceres y Farinasso, 2013).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uruguay se beneficia de extensos recursos naturales concentrados en tierra, río y mar. La superficie del país supera los 176 000 km², de los cuales, en 2011, el 92% se utilizaba para actividades del sector primario como ganadería (70%), agricultura (13%) o silvicultura (7%); un 10% de la superficie está cubierta de bosques (naturales o plantados). Los recursos de agua dulce internos renovables ascendían a un total de 59 000 millones de metros cúbicos y solo un 6% se utilizaba con fines industriales o domésticos, frente a un 87% de uso agrícola. Dichos recursos también permiten el desarrollo de plantas de energía hidroeléctrica, dado que el 70% de la oferta de energía primaria producida en el país (solo el 42% del suministro total de energía primaria procede de Uruguay) es de esa clase. Uruguay tiene acceso por el sur al océano Atlántico occidental, con más de 660 kilómetros

de litoral, y dispone de 142 000 km² de mar territorial, lo que le permite obtener unas 150 000 toneladas métricas de pesca sostenible al año. El sector minero, por su parte, extrae principalmente minerales no metálicos y solo representaba el 0.12% de la superficie nacional (0.33% del PIB) en 2011, aunque se han observado signos de desarrollo desde entonces (véase el capítulo 4).

En cuanto a la energía, si bien el suministro total de energía primaria (STEP) aumentó más de un 43% entre 2000 y 2011 –de 3.09 a 4.43 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep)–, solo el 42% se produce en el país y el 95% de la importada procede del petróleo. El 70% del STEP obtenido en Uruguay corresponde a la energía hidráulica y el resto a formas de energía alternativas (solar, eólica, maremotriz, etc.) o biocombustibles y residuos. El consumo final total (CFT) de energía se reparte entre diferentes sectores: en 2011, el sector industrial fue el mayor consumidor del país (33% del CFT), seguido de los transportes (29%) y las viviendas (21%). Si bien las emisiones de CO₂ (medidas en toneladas de CO₂ per cápita) han ido en ascenso en los últimos años, incrementándose un 34% entre 2004 y 2011 (de 1.63 a 2.25 toneladas), siguen siendo mucho más bajas que en los países de la OCDE (9.9 toneladas per cápita) y ligeramente inferiores al promedio en América Latina (3.3 toneladas). Por el contrario, las emisiones de gases de efecto invernadero han seguido una tendencia descendente, reduciéndose a un promedio del 8% anual desde 2005 hasta situarse en una intensidad de emisión de 0.81 por USD de PIB (a PPA de 2005), aunque superan a las de las economías de la OCDE (0.35) o de América Latina (0.57). En lo que respecta a la calidad del aire, está relativamente limpio si se compara con el de las economías de América Latina: en 2009, las concentraciones medias de PM₁₀ en Montevideo (39) se situaban por debajo de las de otras capitales latinoamericanas, tales como Lima (78), México (52) o Santiago (71), pero superaban el nivel de capitales de la OCDE como Berlín (26), Bruselas (28), Helsinki (20) o Viena (25).

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

Las actuales políticas de desarrollo productivo requieren una evaluación más minuciosa

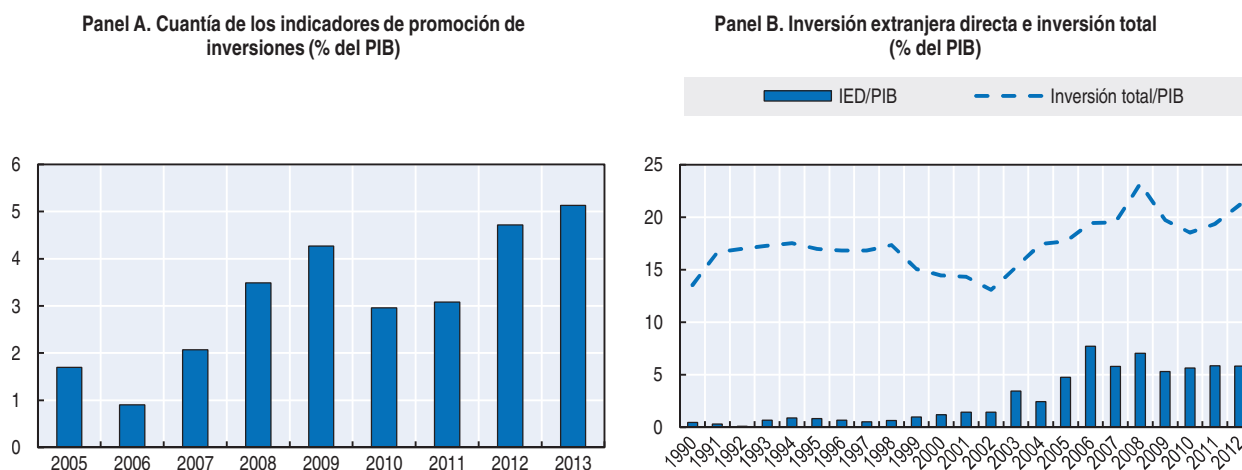
Los principales instrumentos políticos para impulsar el sector privado –además de algunos incentivos al comercio, como créditos a la exportación y devoluciones de impuestos antes de la exportación– se basan fundamentalmente en incentivos fiscales a la inversión, un régimen tributario especial para las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

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

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

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

Gráfico 2.21. Evolución de los indicadores de promoción de inversiones



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

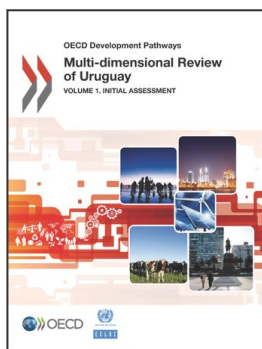
Bibliografía

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

- CUTI (Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información) (2011), *Resultados de la encuesta anual de CUTI 2010*, CUTI, www.cuti.org.uy/documentos/Encuesta_Anual_de_Cuti_Resultados_2010.pdf (consultado el 1 de marzo de 2014).
- Daude, C. (2013), "Understanding Solow residuals in Latin America", *Economía: Journal of the Latin American Economic Association*, Vol. 13, N.º 2, pp. 109-144.
- Daude, C. (2012), "Development Accounting: Lessons for Latin America", *Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, N.º 313, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k97f6ws6llp-en>.
- Daude, C. y E. Fernández-Arias (2010), "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean", *Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, N.º 290, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmh5gpqtdjc-en>.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2013), *Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2012 infrascopes*, Economist Intelligence Unit/Publicaciones ADB, Londres/Nueva York.
- Feenstra, R.C., R. Inklaar y M.P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table", www.ggd.net/pwt.
- Ferreira, N. y M. Vaillant (2014), "Uruguay's trade policy and specialisation over two decades: A gradual and permanent path to trade openness", documento de información, mimeo.
- Ferreira, N. y M. Vaillant (2009), "Evolución del espacio de productos exportados: ¿está Uruguay en el lugar equivocado?", *Revista de economía*, Vol. 16, N.º 2, pp. 97-146.
- FMI (2014), *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, edición de abril de 2014, Washington DC.
- Gallup Organization (2013), *Gallup World Monitor* (base de datos).
- Gervaz, I. (2012), "Impacto de las recientes políticas de promoción de inversiones", Centro de Estudios Fiscales, Mención Premio CEF, Madrid.
- Guasch, J.L., J.J. Laffont y S. Straub (2008), "Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence for the water and transport sectors", *International Journal of Industrial Organisation*, Vol. 26, N.º 2, pp. 421-442.
- Hausmann, R. et al. (2011), *The Atlas of Economic Complexity*, Puritan Press, Cambridge, MA.
- Hausmann, R. y C. Hidalgo (2011), "The network structure of economic output", *Journal of Economic Growth*, Vol. 16, pp. 309-342.
- INE (2014), *Información Estadística*, Instituto Nacional de Estadística, www.ine.gub.uy/.
- Kaldewei, C. y J. Weller (2013), *Empleo, crecimiento sostenible e igualdad*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Lalanne, A. y M. Vaillant (2014), "Un caso de transformación productiva y comercial: Zonas francas en Uruguay", documento de información, mimeo.
- Lall, S. (2000), "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports 1985-98", *Oxford development studies*, Vol. 28, N.º 3, pp. 337-369.
- Lanzilotta, B y F. Lorenzo (2009), "Precio de la tierra en Uruguay", *Documentos de Trabajo*, N.º 02/09, cinve, Montevideo.
- Llambí, C. y M. Perera (2014), "Análisis de la incidencia del mercado de trabajo en la evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay y en la última década", documento de información, París.
- Lustig, N., L.F. López-Calva y E. Ortiz-Juárez (2013), "Deconstructing the decline in inequality in Latin America", *Documento de Investigaciones Políticas*, N.º 6552, Banco Mundial, Washington DC.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2014), *Información Económica*, Ministerio de Economía y Finanzas, www.mef.gub.uy/indicadores.php.
- MEF (2013), "Incentivos productivos, competitividad y cambio estructural", presentación del ministro Fernando Lorenzo, 19 de noviembre de 2013, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE), www.mef.gub.uy/noticias/noticia_20131206.php (consultado el 1 de marzo de 2014).
- Nieto-Parra, S., M. Olivera y A. Tibocho (2013), "The Politics of Transport Infrastructure Policies in Colombia", *Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, N.º 316, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3xqhlhf-en>.

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

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



From:
Multi-dimensional Review of Uruguay
Volume 1: Initial Assessment

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264209459-en>

Please cite this chapter as:

OECD/Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2014), “Tendencias estructurales y desempeño económico en Uruguay”, in *Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 1: Initial Assessment*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264222052-7-es>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.