

# APORTES PARA UNA AGENDA DE MEJORA “LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO DE URUGUAY”



CAMARA NACIONAL  
DE COMERCIO Y  
SERVICIOS DEL  
URUGUAY





## APORTES PARA UNA AGENDA DE MEJORA “LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO DE URUGUAY”

### RESUMEN EJECUTIVO

La economía uruguaya lleva una década de crecimiento económico ininterrumpido. Un período de tiempo en el que la estructura productiva se modificó significativamente al impulso del comercio internacional y la apertura. El mercado interno también fue dinámico y respondió a las oportunidades con fuertes incrementos del consumo y la inversión. Sin embargo, desde el año 2012 cuando la economía ingresó en una nueva fase del ciclo económico, salieron a luz un conjunto de problemas que comprometen el nivel alcanzado y que dan una señal clara de las limitantes para repetir lo observado en la última década. El concepto que mejor se adapta a los efectos del diagnóstico de esos problemas es el de pérdida de competitividad.

El Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum* mostró que en el año 2012 Uruguay retrocedió 11 lugares ubicándose en el puesto 74 de un ranking de 144 países. De los países relevantes de la región, solamente se obtienen mejores resultados que Argentina, país que viene empeorando en sus resultados. La distancia con Chile es significativa siendo que el país andino ocupa el lugar 33 del ranking. Cabe destacar que Perú y Panamá mejoraron 18 posiciones, Brasil trepó 16 lugares y Colombia subió 5 escalones.

Las condiciones generales deficientes que surgen de los rankings entre naciones, se agravan cuando se agrega que el comparativo de costos de nuestro país con los restantes es desfavorable. Producir en Uruguay tiene en la actualidad la dificultad de pagar sumas superiores a las de otros países por insumos y otros componentes del valor agregado. Por lo tanto hay una sumatoria de elementos que explican las dificultades para colocar la producción de nuestro país en condiciones de libre comercio en forma sostenible.

Todo ello se ve reflejado en un deterioro del Tipo de Cambio Real (TCR) según el índice que elabora el BCU. Según nuestras estimaciones de los niveles de equilibrio, el atraso se ubica por encima del 20%. El desequilibrio que marca el nivel real de esta variable hace temer por el riesgo en que se encuentra la economía, que frente a un impacto externo adverso, debería procesar un ajuste en corto tiempo, impactando negativamente sobre el aparato productivo.

El gasto público es uno de los factores que incide en el deterioro del Tipo de Cambio Real (TCR). En los últimos años ha mostrado una tendencia leve pero sostenidamente creciente, ubicándose en US\$ 15.000 millones en la actualidad. Este aumento y el deterioro de las cuentas públicas tienen múltiples efectos para la economía en su conjunto. En primer lugar,



genera presiones sobre la demanda que inciden en el aumento general de precios. En segundo lugar, por su composición, ese mayor gasto se vuelca mayormente hacia los bienes y servicios no transables, afectando negativamente los precios relativos. En tercer lugar, su estructura muestra una gran rigidez, lo que hace muy difícil ajustarlo en una fase descendente del ciclo económico como la que comienza a atravesar la economía uruguaya. Por último, la creciente necesidad de recursos, desemboca inexorablemente en un aumento de la carga tributaria y/o la deuda, aumentando las vulnerabilidades de la economía. Todo ello incide negativamente en la competitividad.

El problema del gasto no es sólo su magnitud, sino también la calidad de los servicios que brinda el Estado, a cambio de los cuantiosos recursos que destina la sociedad para financiarlo. Una parte importante de la pérdida de competitividad radica en la necesidad que tiene el sector privado de cubrir con provisión privada los malos servicios públicos. Es una situación que se va generalizando en la sociedad desde los niveles de ingresos más altos hacia los niveles medios, e incluso en algunos casos a los más bajos como ocurre con los gastos en seguridad del hogar. El costo de pagar dos veces por servicios públicos como seguridad, educación y salud es una expresión de ineficiencia social que impacta en la capacidad de competencia de la economía.

Ante la creciente inseguridad, aumentan los costos que deben asumir las empresas en temas relativos a la protección de bienes y personas, tomando recaudos que implican mayores gastos. Estimaciones encuentran que el costo de la delincuencia en Uruguay asciende al 3,1% del PIB.

A su vez, en los últimos años, la sociedad realizó un esfuerzo muy importante, transfiriéndole a la educación pública cuantiosos recursos (más de US\$ 2.000 millones anuales, el 4,5% del PIB). Sin embargo, los pobres resultados en materia educativa han puesto a Uruguay en una situación excesivamente compleja, ya que el mundo moderno requiere de recursos humanos cada vez más preparados. En última instancia, la calidad de la mano de obra hace a su productividad, y ella determina el nivel real de los salarios y la mejora en la distribución del ingreso.

En tal sentido, la rigidez existente en el mercado laboral es un factor clave que atenta contra la competitividad y realza los problemas derivados de la baja calificación de la mano de obra. La modalidad de negociación vigente, en el marco de nuevas leyes y normas asociadas, ha provocado efectos económicos muy importantes, no solo a escala sectorial sino para cada unidad productiva. Las enormes rigideces que se introdujeron, principalmente a nivel salarial, tendrán consecuencias no deseadas en el empleo cuando la economía muestre signos de debilitamiento como se comenzó a registrar a partir de este año, con un impacto más fuerte en los segmentos menos calificados de la población. Las



ramas que han sido impactadas por ciertos *shocks* como la caída de exportaciones a Argentina, son un buen ejemplo de que el sistema no tiene las flexibilidades adecuadas para salvaguardar las unidades productivas y el empleo, en todo caso haciendo más gradual la adaptación a una nueva realidad.

Para lograr mayores niveles de desarrollo económico, el diseño de un modelo de relaciones laborales moderno, basado en la confianza y la cooperación, es un objetivo prioritario. En ese sentido y de acuerdo a lo que pregona la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), el objetivo principal del diálogo social es promover el consenso y la participación democrática de los interlocutores del mundo del trabajo. Ahora bien, en los últimos años los planteos más importantes del sector empresarial de Uruguay no fueron contemplados. Por el contrario, se dictaron normas no solo en oposición a lo solicitado, sino en contravención a Convenios Internacionales de Trabajo suscriptos por Uruguay. En este marco, las Cámaras Empresariales presentaron una queja ante la Organización Internacional del trabajo (OIT), organismo que laudó recomendaciones a Uruguay que no se han introducido en la normativa nacional. Se hace necesario entonces, adecuar y modificar la regulación laboral y las prácticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en el marco de las recomendaciones de la OIT, para que estén de acuerdo a los Convenios Internacionales suscriptos por el país, respetando los principios de negociación colectiva que dicha organización promueve.

El accionar de las Empresas Públicas no ayuda a mejorar la competitividad empresarial. Las facultades que se les han concedido han generado situaciones de monopolio u oligopolio, provocando un sistema de regulación excesivo sobre las actividades económicas, cuando el camino a seguir debe ser el inverso. En particular, se debería perfeccionar la regulación actual para que favorezca la utilización de las redes de infraestructura por parte de operadores privados a precios competitivos, liberalizando así la importación de combustibles y facilitando aún más la inversión privada en proyectos de generación de energía.

Un país no puede ser competitivo si no posee la infraestructura física adecuada para el desarrollo óptimo de las actividades productivas. En este aspecto nuestro país también muestra debilidades importantes ya que, por ejemplo, más del 50% de la red vial se encuentra en estado malo o regular.

Los avances que se lograrían en materia de competitividad, atacando los factores anteriormente mencionados, no permitirían un desarrollo pleno de las potencialidades de la economía uruguaya si ésta no logra obtener condiciones de acceso favorables para colocar sus productos en la mayor cantidad posible de mercados externos. Para una economía pequeña como la uruguaya es de vital importancia el acceso a los mercados externos con el



objetivo de generar un mayor dinamismo del sector exportador, y de esta forma, lograr mejores condiciones en las diversas actividades comerciales relacionadas con el mismo. La construcción de un mercado ampliado y la concreción de acuerdos comerciales con terceros países o bloques económicos, deben ser los componentes básicos y complementarios de la estrategia de crecimiento de la economía. En ese contexto, Uruguay debe mantener las preferencias derivadas de los acuerdos vigentes con los países de la región y negociar flexibilidades que le permitan el cierre de acuerdos comerciales bilaterales con países de extrazona, como ya se hizo exitosamente con México pocos años atrás.

Por último pero no menos importante, siendo la capacidad de innovar una competencia empresarial determinante para acceder a mercados sofisticados, el fortalecimiento de las capacidades del país en materia de ciencia, tecnología e innovación es clave para la mejora de la competitividad. Al respecto, actualmente existen y están en proceso de desarrollo varios programas, proyectos, servicios y fuentes de financiamiento que, desde el lado de la oferta tecnológica, buscan fomentar la innovación en las empresas. Sin embargo, es necesario revisar el diseño de dichos instrumentos teniendo en cuenta las demandas tecnológicas de las empresas. Siendo que en la comparación internacional el entramado empresarial uruguayo está constituido fundamentalmente por pequeñas empresas, una primera etapa de este proceso debería enfocarse principalmente en acciones vinculadas a la adaptación de tecnologías y a la investigación aplicada, más alineada a los requerimientos y potencialidad de los sectores empresariales.



## 1. INTRODUCCION

La economía uruguaya lleva una década de crecimiento económico ininterrumpido. Un período de tiempo en el que la estructura productiva se modificó significativamente al impulso del comercio internacional y la apertura. El mercado interno también fue dinámico y respondió a las oportunidades con fuertes incrementos del consumo y la inversión. Sin embargo, cuando se pasa lista a lo logrado y se piensa en el futuro, queda una sensación de que la economía presenta dificultades. Es un conjunto de problemas que comprometen el nivel alcanzado y que dan una señal clara de las limitantes para repetir lo observado en esta década.

El síntoma que observan las empresas es el de un nivel de dificultad creciente para satisfacer las necesidades de los clientes a los actuales niveles de precios. Es algo que sucede a los productores de bienes y servicios orientados al mercado externo y también a los concentrados en el mercado doméstico. El concepto que mejor se adapta a los efectos del diagnóstico para este problema es el de pérdida de competitividad.

Aplicando el término competitividad al ámbito de un país o de una economía, una de las definiciones más utilizadas es la efectuada por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico): *“la competitividad es el grado por el cual una nación puede, bajo condiciones de comercio y mercados libres, producir bienes y servicios que soporten el test de los mercados internacionales, mientras simultáneamente mantienen y expanden el ingreso real de la población en el largo plazo”*.

Por lo tanto, se trata de un concepto relativo a una nación, que considera un espectro amplio de factores que hacen al entorno macroeconómico, a las condiciones microeconómicas de las regulaciones y de los mercados, e incluso a las decisiones y al comportamiento de quienes generan la riqueza del país. Esta complejidad hace ver que el problema no es de sencilla solución, pues no alcanza con que suba el tipo de cambio, hay que lograr muchas mejoras simultáneamente. Al mismo tiempo, el desafío se multiplica, porque es un concepto relativo entre las naciones. Hay que hacer las cosas mejor que el resto del mundo (particularmente respecto a nuestros competidores y a quienes nos compran) sino no se avanza.

En la actualidad la mejora de la competitividad es una preocupación generalizada entre los principales actores del sector productivo nacional. Es por eso que este documento propone una contribución a la reflexión sobre este tema y a la generación de una agenda, con el deseo de que concluya en políticas y acciones capaces de revertir este deterioro y asegurar un futuro próspero.



## 2. SITUACION DE URUGUAY EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD

Analizar la competitividad de una economía no es una tarea sencilla, pues la misma depende de múltiples factores altamente relacionados. Algunos de esos factores tienen que ver con aspectos de corte macroeconómico, que inciden sobre el desempeño competitivo de la economía, pero también confluyen aspectos relativos a la gestión interna de las empresas y su inserción en el medio.

### 2.1. Una visión abarcativa de la competitividad

Dado que la competitividad naturalmente refiere a la comparación entre economías, resulta de interés recurrir al análisis de diferentes “rankings”, los cuales han sido elaborados por organismos internacionales y brindan una aproximación al posicionamiento del país en esta materia.

Uno de dichos estudios es el Informe de Competitividad Global del *World Economic Forum (WEF)*, el cual divulga una evaluación anual de la capacidad de los países para proporcionar altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos, dependiendo de cómo utilizan los recursos disponibles de forma productiva. Para ello, el WEF construye índices que ponderan el conjunto de instituciones, políticas y factores, que hacen posible cierto nivel de prosperidad sostenible en el mediano plazo.

El Índice de Competitividad Global (ICG) es una herramienta que intenta evaluar el grado de competitividad de las naciones. Lanzado oficialmente en setiembre de 2006 como parte del Informe de Competitividad Global 2006–2007, el ICG se ha convertido en uno de los principales índices de referencia a nivel mundial.

El ICG se compone de más de 110 variables, de las cuales aproximadamente dos tercios provienen de la Encuesta de Opinión Ejecutiva realizada en cada país entre líderes empresariales y referentes de la sociedad, mientras que una tercera parte proviene de fuentes accesibles al público. Las variables están organizadas en 12 pilares en el que cada uno representa un área considerada como un factor determinante de la competitividad:

1. Instituciones
2. Infraestructura
3. Estabilidad macro
4. Salud y educación primaria
5. Educación superior y formación
6. Eficiencia del mercado de bienes



CAMARA NACIONAL  
DE COMERCIO Y  
SERVICIOS DEL  
URUGUAY



7. Eficiencia del mercado de trabajo
8. Sofisticación del mercado financiero
9. Disponibilidad tecnológica
10. Tamaño del mercado
11. Sofisticación de los negocios
12. Innovación

Los pilares son agrupados en tres sub-índices equiponderados en el ICG: requerimientos básicos (pilares de 1 a 4), potenciadores de eficiencia (pilares de 5 a 10) y factores de innovación y sofisticación (pilares 11 y 12).

Se presenta a continuación una tabla que resume la evolución del Índice de Competitividad Global<sup>1</sup>, mostrando cuáles son los países mejor ubicados en la tabla de posición y cuál es la ubicación relativa de Uruguay en la misma:

INDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL					
PAÍS	ICG 2009-2008	ICG 2010-2009	ICG 2011-2010	ICG 2012-2011	ICG 2013-2012
Suiza	2	1	1	1	1
Finlandia	6	6	7	4	2
Estados Unidos	1	2	4	5	7
Nueva Zelanda	24	20	23	25	23
Irlanda	22	25	29	29	27
Chile	28	30	30	31	33
Panamá	58	59	53	49	40
Brasil	64	56	58	53	48
Costa Rica	59	55	56	61	57
Perú	83	78	73	67	61
Colombia	74	69	68	68	69
<b>Uruguay</b>	<b>75</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>63</b>	<b>74</b>
Argentina	88	85	87	85	94

Fuente: *World Economic Forum*

<sup>1</sup> En 2012 se incluyeron en el ranking 144 países, 142 en 2011, 139 en 2010, 133 en 2009 y 134 en 2008.





PAÍS	SUB INDEX														
	Requerimientos básicos					Potenciadores de eficiencia					Factores de innovación y sofisticación				
	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011	2013-2012	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011	2013-2012	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011	2013-2012
Suiza	2	3	2	3	2	8	3	4	2	5	2	3	2	1	1
Finlandia	1	1	5	5	4	13	12	14	10	9	5	6	6	4	3
Estados Unidos	22	28	32	36	33	1	1	3	3	2	1	1	4	6	7
Nueva Zelanda	19	16	14	17	19	17	15	18	18	14	28	27	28	28	27
Irlanda	32	37	35	37	35	19	22	25	28	25	20	20	21	23	20
Chile	36	32	37	29	28	30	33	35	34	32	44	43	44	42	45
Panamá	54	55	49	50	50	67	70	62	57	50	58	54	54	54	48
Brasil	96	91	86	83	73	51	42	44	41	86	42	38	38	35	39
Costa Rica	63	62	62	70	67	60	58	58	61	60	39	37	33	36	35
Uruguay	57	49	51	43	43	83	82	74	75	73	82	77	70	65	78
Perú	94	88	87	78	69	69	59	56	50	57	83	85	89	89	94
Colombia	77	83	78	73	77	70	64	60	60	63	60	62	61	56	66
Argentina	89	84	82	84	96	81	84	86	84	86	81	76	71	77	88

Fuente: *World Economic Forum*

A nivel del Índice de Competitividad Global, Uruguay aún se encuentra en la mitad de la tabla. Sin embargo, en 2012 se destaca una caída sensible en su posición en el ranking (luego de un proceso de sucesivas mejoras), alcanzando un puesto similar al del año 2008.

Lo anterior se debió a que el área de **Factores de Innovación y Sofisticación**<sup>2</sup> experimentó una considerable caída (luego de cuatro años de mejora sucesiva). Además, el área de **Requerimientos Básicos**<sup>3</sup>, que venía experimentando cada año una mejor posición, en el último dato permaneció estable. Por el contrario, el área de **Potenciadores de Eficiencia**<sup>4</sup> experimentó una leve mejora en su posición respecto al año anterior.

En lo que respecta a los pilares de los **Requerimientos Básicos** las mejores posiciones se obtuvieron, en primer lugar, en materia de instituciones (como en años anteriores), y en segundo lugar, en infraestructura.

En el primer caso, los mejores resultados estuvieron asociados al bajo costo económico asociado al terrorismo y a la confianza en el sistema político, así como a la transparencia de las políticas públicas. En el segundo caso, se obtuvieron buenos resultados en cuanto al número de usuarios de telefonía celular y en la calidad de la oferta energética. Cabe destacar, que en todos los casos mencionados (salvo en número de usuarios de telefonía celular) las posiciones alcanzadas fueron las mismas o peores a las del año anterior.

En cuanto a salud y educación primaria, la posición empeoró, principalmente por una pérdida importante de posiciones de la calidad de la educación primaria.

En lo que refiere a la estabilidad macroeconómica, se trata del pilar en el cual Uruguay se

<sup>2</sup> Se evalúa el nivel de sofisticación de los negocios y la innovación.

<sup>3</sup> Incluye los aspectos institucionales, de infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria.

<sup>4</sup> Se evalúan aspectos relacionados a educación secundaria y superior, la eficiencia de los mercados (de bienes y laboral), el desarrollo del mercado financiero, el tamaño del mercado y la disponibilidad tecnológica del país.



encuentra peor posicionado dentro de los requerimientos básicos, debido principalmente al empeoramiento en la posición de la tasa de ahorro nacional. De todos modos, cabe destacar, que si bien en el último año se percibe una evolución relativamente desfavorable en este pilar, el mismo se encuentra en posiciones muy superiores a las registradas entre el 2007 y el 2010.

Entre los pilares que integran los **Potenciadores de Eficiencia**, el que tuvo el mejor posicionamiento fue disponibilidad tecnológica, seguido por educación superior y formación, aunque en este último caso se perdieron puestos en relación al año anterior. Eficiencia en el mercado de bienes –si bien no es el pilar en el cual se obtiene la mejor posición– fue el que tuvo mejor evolución respecto al año 2011, debido principalmente al mejor posicionamiento del número de pasos y tiempo requerido para iniciar un negocio.

Dentro de esta área, históricamente los peores resultados se han obtenido en relación a la eficiencia en el mercado laboral, en el tamaño del mercado y en la sofisticación del mercado financiero. En materia laboral, el país perdió varias posiciones en el último registro. Los peores resultados se asocian a la variable que mide la flexibilidad en la determinación de los salarios, a los salarios y productividad, a las prácticas de contratación y despido, y a la cooperación en las relaciones empleado–empleador.

GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX								
Indice	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Posición	Evaluación
Global	75	75	65	64	63	74	☹️	↓
Sub-Índice A: Requerimientos Básicos	58	57	49	51	43	43	😊	=
1er. pilar: Instituciones	46	45	40	39	35	36	😊	=
2do. pilar: Infraestructura	64	69	66	53	49	49	😊	=
3er. pilar: Estabilidad macroeconómica	99	104	78	107	59	63	😊	=
4to. pilar: Salud y educación primaria	58	54	52	47	47	50	😊	=
Sub-Índice B: Potenciadores de eficiencia	82	83	82	74	75	73		=
5to. pilar: Educación superior y formación	67	62	50	40	42	50	😊	↓
6to. pilar: Eficiencia del mercado de bienes	73	79	78	74	77	52	😊	=
7mo. pilar: Eficiencia del mercado laboral	89	106	119	119	118	136	😞	↓
8vo. pilar: Sofisticación de mercado financiero	89	88	88	70	79	90	😊	↓
9no. pilar: Disponibilidad tecnológica	67	64	51	50	49	47	😊	=
10mo. pilar: Tamaño del mercado	89	91	88	88	87	86	😊	=
Sub-Índice B: Potenciadores de eficiencia	86	82	77	70	65	78	😊	↓
11mo. pilar: Sofisticación de los negocios	86	85	85	83	83	88	😊	↓
12mo. pilar: Innovación	80	77	67	58	55	69	😊	↓

La posición refiere al puesto relativo entre países. La evaluación refiere a la evolución de la variable entre 2012 y 2011.  
Año / N° de países: 2007/131; 2008/134; 2009/133; 2010/139; 2011/142; 2012/144



Posición buena y mejorando	😊	↑	Posición media y mejorando	😬	↑	Posición mala y mejorando	😞	↑
Posición buena y estable	😊	=	Posición media y estable	😬	=	Posición mala y estable	😞	=
Posición buena y empeorando	😊	↓	Posición media y empeorando	😬	↓	Posición mala y empeorando	😞	↓

Fuente: *World Economic Forum*

Por último, **Factores de Innovación y Sofisticación** fue el área donde se registraron los peores resultados, pese a que en los últimos años se venía mejorando en los dos pilares que lo componen.

Innovación fue el pilar en el cual se perdieron más posiciones, y dentro de él las variables que mostraron el peor desempeño fueron disponibilidad de ingenieros y científicos, y adquisición de productos de alta tecnología por parte del gobierno.

En cuanto a la sofisticación de los negocios, Uruguay también empeoró su posicionamiento. Se destaca un comportamiento desfavorable en el control de la distribución internacional y en la disposición para delegar autoridad. Cabe destacar que históricamente el peor resultado se ha obtenido en lo que refiere al número de oferentes locales, característico de una economía reducida como la nuestra.

Analizados los aspectos que justifican el posicionamiento de Uruguay en la última edición del ranking del Índice de Competitividad Global, es interesante comparar la situación de Uruguay con otros países.

- De los países relevantes de la región, solamente se obtienen mejores resultados que Argentina, país que viene empeorando en sus resultados. La distancia con Chile es significativa siendo que el país andino ocupa el lugar 33 del ranking. Y también cabe destacar que mientras Uruguay termina en 2012 en una posición casi idéntica que en 2009, Perú y Panamá mejoran 18 posiciones, Brasil trepa 16 lugares y Colombia sube 5 escalones.
- Realizando una comparación con Brasil, los resultados para 2012 muestran que Uruguay se encuentra mejor posicionado en lo que respecta a los requerimientos básicos, aunque por otro lado, presenta peores posiciones en lo que refiere a factores de innovación y sofisticación. La mayor diferencia en favor de Brasil se encuentra en el tamaño de mercado, en la eficiencia del mercado laboral, la sofisticación de los negocios y del mercado financiero, mientras que la mayor diferencia a favor de Uruguay tiene que ver con la eficiencia en el mercado de bienes y con las instituciones.
- En una comparación con Chile, nuestro país queda muy mal posicionado. Salvo en Salud y Educación primaria, dicho país tiene mejores posiciones en el ranking en todos los ejes del indicador.



- Por otra parte, se nota un proceso de importante mejora en los casos de Perú y Colombia. Se trata de dos países que en los últimos años han realizado esfuerzos sistemáticos para incrementar los niveles de competitividad en diversas áreas y que obtuvieron como resultado un avance en sus posicionamientos en el ranking. En este sentido, Colombia pasa del lugar 74 al 69 y Perú del 83 al 61. Particularmente Perú ganó posiciones en casi todas las áreas, pero cabe destacar especialmente su avance en materia de estabilidad macroeconómica, eficiencia del mercado de bienes y del mercado laboral así como en educación y salud.

## 2.2. Los costos de producción superan los de otros países

Por otra parte, se considera oportuno revisar la posición comparada de Uruguay con relación a otros países en materia de precios y costos relevantes para analizar su nivel de competitividad.

Se presentan a continuación los indicadores relevados, observándose una desventajosa posición de nuestro país en los parámetros considerados.

PRECIOS DE ENERGÉTICOS EN LA REGIÓN							
País	Energía Eléctrica		Combustibles				
	Industrial Media Tensión	Residencial	Fuel oil	Gas Natural Residencial	G.L.P. Supergás	Gas Oil	Nafta
	(USD/Mwh)	(USD/Mwh)	(USD/lit.)	(USD/m3.)	(USD/kg.)	(USD/lit.)	(USD/lit.)
Uruguay	147	316	0,88	1,62	1,41	1,71	1,79
Chile	108	197	0,76	1,19	1,77	1,03	1,47
Brasil	118	190	0,59	1,86	1,45	1,12	1,31
Argentina	44	57	0,62	0,07	0,3	1,27	1,38

Fuente: Boletín N°60 (Junio 2013) SEG Ingeniería

COSTO DE TRANSPORTE CARRETERO DE CARGA	
Precio en USD*	
Uruguay	840
Argentina	797
Argentina (TC Paralelo)	515
Brasil	428

(\*) Carga de 28 toneladas, distancia de 200 km  
Datos a junio de 2013. Fuente: ESALQ-USP, CATAC. MTOP



<b>PRECIO DE CANASTA DE CONSUMO*</b>	
<b>Precio en USD</b>	
<b>Uruguay</b>	<b>99.1</b>
<b>México</b>	<b>95.2</b>
<b>Brasil</b>	<b>94.8</b>
<b>Chile</b>	<b>81.0</b>
<b>Argentina</b>	<b>68.2</b>

(\*) En función de una canasta de 28 artículos de consumo  
Fuente: Tiempo Argentino

<b>PRECIO DE VEHÍCULOS EN LA REGIÓN</b>			
<b>Automóviles para pasajeros nafta</b>			
	<b>Motor 1.000 cm<sup>3</sup></b>	<b>Motor 1.600 cm<sup>3</sup></b>	<b>Motor 2.400 cm<sup>3</sup></b>
<b>Uruguay</b>	<b>15.990</b>	<b>23.700</b>	<b>40.100</b>
<b>Brasil</b>	<b>14.500</b>	<b>21.900</b>	<b>34.300</b>
<b>Argentina</b>	<b>12.900</b>	<b>19.850</b>	<b>29.300</b>
<b>Chile</b>	<b>11.500</b>	<b>15.000</b>	<b>25.590</b>

Fuente: Anuario 2012 de la Asociación del Comercio Automotor de Uruguay (ACAU)

<b>IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO EN LA REGIÓN</b>	
<b>País</b>	<b>Tasa (%)</b>
<b>Uruguay</b>	<b>22%</b>
<b>Argentina</b>	<b>21%</b>
<b>Chile</b>	<b>19%</b>
<b>Perú</b>	<b>18%</b>
<b>Brasil</b>	<b>17%</b>
<b>Colombia</b>	<b>16%</b>
<b>Ecuador</b>	<b>12%</b>
<b>Venezuela</b>	<b>12%</b>
<b>Paraguay</b>	<b>10%</b>

Fuente: Elaboración Propia

Las condiciones generales deficientes que surgen de los rankings entre naciones, se agravan cuando se agrega que el comparativo de costos de nuestro país con los restantes es desfavorable. Producir en Uruguay tiene en la actualidad la dificultad de pagar sumas superiores a las de otros países por insumos y otros componentes del valor agregado. Por lo tanto, hay una sumatoria de elementos que explican las dificultades para colocar la producción de nuestro país en condiciones de libre comercio en forma sostenible.



En suma, la visión general del problema de la competitividad de la economía uruguaya desnuda dificultades en varias áreas sensibles, y en aquellas donde se producen mejoras, un ritmo de progreso por debajo de lo que lo hacen otros países, por lo que es difícil salir de una posición mediocre en el comparativo internacional.

### 3. TIPO DE CAMBIO REAL

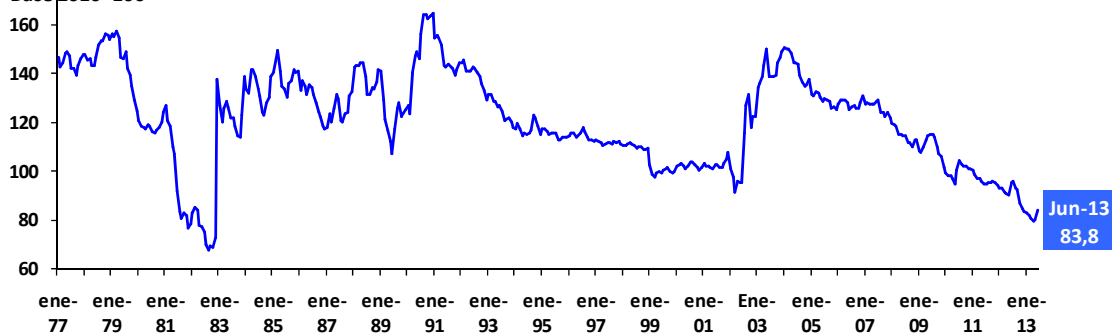
El Tipo de Cambio Real (TCR) es un precio relativo determinante para la competitividad de una economía pequeña y abierta como la uruguaya. Los desvíos respecto de su nivel de equilibrio hacen que las decisiones de inversión, producción, consumo y ahorro de los agentes de la economía se distorsionen. A su vez, un desequilibrio muy grande en el ámbito regional puede llevar, como en el pasado, a abruptos ajustes de precios relativos que afecten la salud de toda la economía.

Como toda variable expresada en términos reales, su determinación es compleja. Aun así, todas las mediciones indican que en los dos últimos años la economía ingresó en una zona de peligro para el sector productivo, con una apreciación real que supera el 20%.

En el siguiente gráfico se observa una evolución larga del tipo de cambio real efectivo que estima el Banco Central del Uruguay (BCU), utilizando para eso la paridad de poder de compra de las canastas de bienes al consumidor en los principales socios comerciales de Uruguay. La caída fue persistente en los últimos diez años, logrando un nivel tan bajo que se puede comparar con el imperante poco antes de la devaluación de 1982, y 20% por debajo del nivel posterior a la devaluación de Brasil en 1999.

**Indice de Tipo de Cambio Real Efectivo.**

Base 2010=100



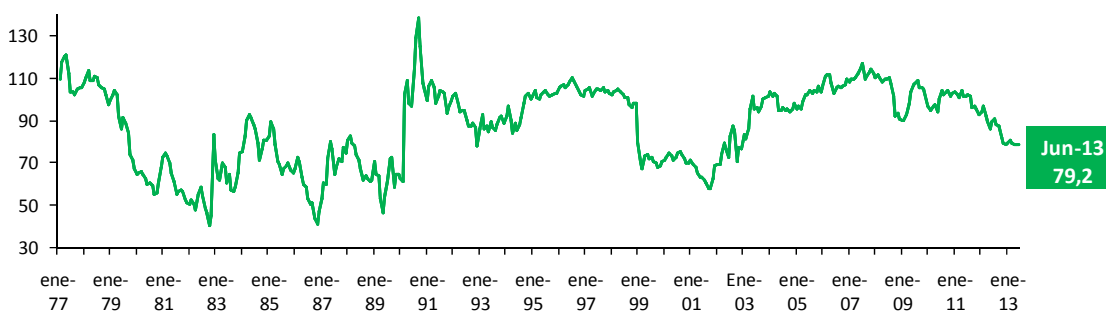
Fuente: BCU

En cuanto a la producción de bienes, los desvíos del Tipo de Cambio Real bilateral con Brasil



no pueden ser permanentes. Por un lado, este país es el principal “driver” de precios de la región y domina tanto a Uruguay como a Argentina. En el mediano plazo, Uruguay no puede “soportar” desajustes cambiarios con este mercado. Analizando los datos más recientes, considerando mayo de 2013, el Tipo de Cambio Real bilateral con Brasil descendió 17% en el último año.

**Tipo de cambio real bilateral con Brasil.**  
**Base 2010=100**



Fuente: BCB, BCU

En el fondo el problema del tipo de cambio real es similar al de la competitividad ya que responde a numerosos factores y no se limita solo a la cotización de la moneda extranjera en el mercado cambiario. Se pueden destacar los elementos que explican desvíos de corto plazo de aquellos que marcan la tendencia de la evolución y son de carácter más estructural.

Entre los elementos de corto plazo, hay un predominio de lo que sucede en el mercado cambiario con la cotización nominal de la moneda. Este componente nominal se ve influenciado por la evolución de las monedas en el mundo y en la región, pero en particular hay medidas o políticas internas que inciden sobre la oferta o la demanda que tienen impacto. Para asegurar una evolución sin grandes fluctuaciones, la mira debe estar en los movimientos de capitales de corto plazo y en los cambios de moneda en el portafolio de ahorro de los uruguayos.

El objetivo de suavizar estos movimientos se alcanza operando en forma consistente la política de deuda pública y la política monetaria, con lo que pasa a ser estratégico el control del déficit fiscal y las necesidades de financiamiento del sector público. También es vital considerar los cambios de conducta de los inversores, la presencia de ciclos y la conveniencia de utilizar medidas macro-prudenciales cuando las condiciones de volatilidad amenazan la sostenibilidad de mediano plazo.

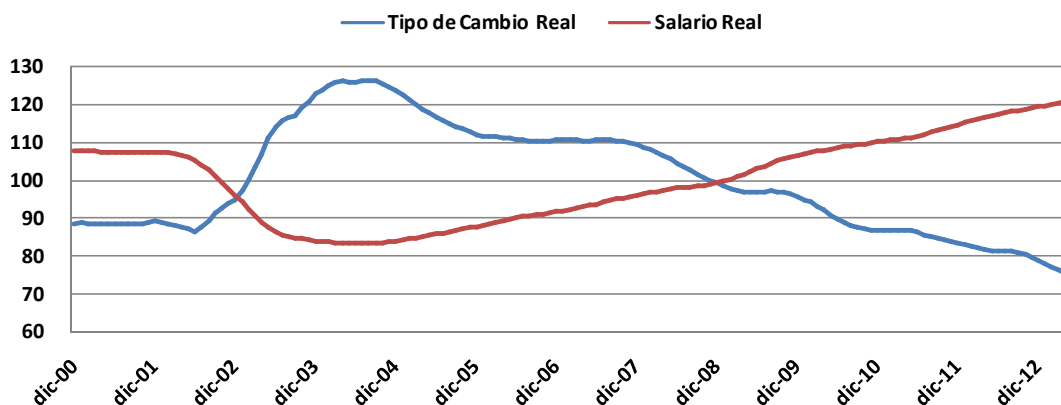
Hay elementos que hacen más al concepto de variable real que a los niveles nominales de la



misma y que tienen que estar considerados si la voluntad es mejorar el nivel de competitividad de la economía. Existe una relación inversa entre el Tipo de Cambio Real y el salario en términos reales, tal como se ilustra en el siguiente gráfico. El Tipo de Cambio Real, que refleja las condiciones de competitividad de una economía, es el cociente entre los precios Transables y los No Transables. Como el salario real es el precio No Transable más representativo de una economía, su evolución tiene una fuerza contraria a la del Tipo de Cambio Real.

### SALARIO REAL Y TIPO DE CAMBIO REAL

Años móviles. Índice promedio del período = 100



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y del BCU

Es difícil, por lo tanto, pretender que el Tipo de Cambio Real aumente sin que exista una caída del salario real. Esta realidad pone en primer lugar de la escena otras políticas macroeconómicas diferentes a la monetaria como mecanismo para que el Tipo de Cambio Real se incremente. La política salarial debe contemplar el aumento de productividad de la mano de obra para que los incrementos en los salarios reales no se trasladen a los costos de los bienes y servicios no transables. La política del gasto público tiene que atenuarse en momentos de expansión de la economía y no exacerbar el costo de la mano de obra.

El Tipo de Cambio Real muestra un atraso significativo que es reflejo de la pérdida de competitividad de la economía y de los altos costos internos para hacer frente a los mercados externos. De acuerdo a los valores de la primer mitad del 2013 hay consenso en que el atraso se ubica por encima del 20%.

El desequilibrio que marca el nivel real de esta variable hace temer por el riesgo en que se encuentra la economía, que frente a un impacto externo adverso, debería procesar en corto tiempo un ajuste con impacto negativo sobre el aparato productivo. Por lo tanto, lo primero





es tomar conciencia de este desnivel, actuar en el corto plazo para evitar que se agrave, o se presenten fuertes oscilaciones, y en el mediano plazo para lograr un nivel de equilibrio compatible con la mejora del salario real.

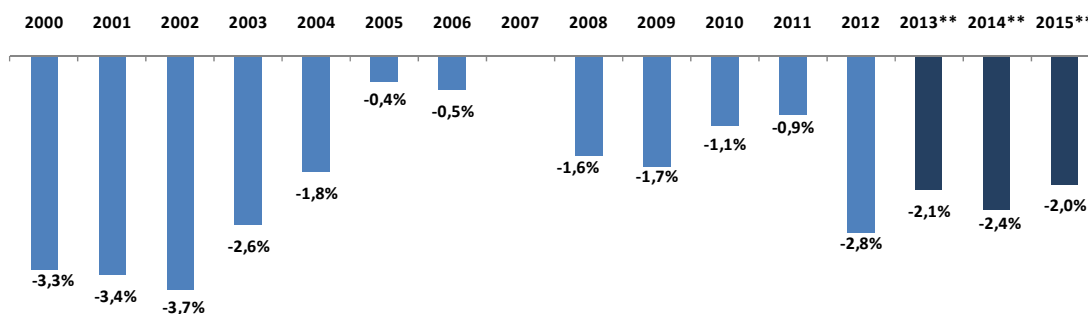
#### 4. EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Uno de los aspectos clave relativos a la competitividad del país se relaciona con la presión fiscal sobre las actividades productivas, la cual se ha incrementado en los últimos años, no recibiendo la población en contrapartida un retorno acorde al esfuerzo realizado.

El año 2012 cerró con un déficit en las Cuentas Públicas del 2,8% del PIB, el cual prácticamente se triplicó respecto al registrado en 2011, marcando así el peor resultado desde el año 2003.

Medido en dólares corrientes, el déficit de 2012 ascendió a casi US\$ 1.400 millones<sup>5</sup>, un incremento de unos US\$ 950 millones respecto al año anterior.

**Resultado Global del Sector Público  
Como % del PBI**



Fuente: BCU

\*\* Proyecciones Rendición de Cuentas 2012

Más allá de algunos factores puntuales que contribuyeron al mayor déficit –como el sobrecosto energético, o un pago excepcional por juicios que vienen desde la crisis de 2002– las cuentas públicas mostraron un deterioro real. En términos constantes se observa que en el año 2012 los gastos registraron un incremento del 10,3% mientras que los ingresos aumentaron solamente 2,6%.

Los números al comienzo del año 2013, si bien muestran una cierta mejoría, no revierten la

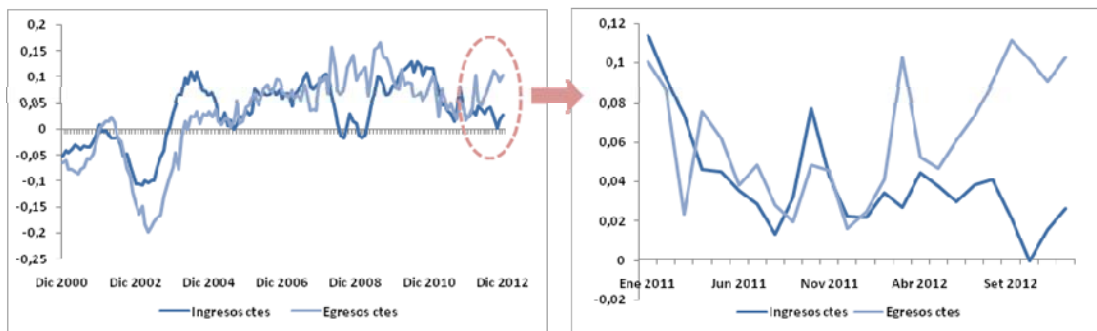
<sup>5</sup> Tipo de cambio utilizado: Interbancario Fondo BCU Promedio año 2012 (\$20,31 por dólar).



tendencia, y se constata que mientras los ingresos evolucionan de acuerdo a un nivel de actividad que se va enlenteciendo (3,7% de incremento real en los doce meses finalizados en mayo), los egresos lo hacen a un ritmo que los supera en dos veces y media (8,9% real).

Si se analiza dichos egresos, se constata que se trata de gastos que en su mayoría son permanentes, difíciles de ser ajustados a la baja. Este comportamiento desalineado de los ingresos y egresos se viene dando desde fines de 2011, generándose así una brecha creciente entre ambos y afectando negativamente el resultado fiscal.

### Variación de ingresos y egresos A precios constantes



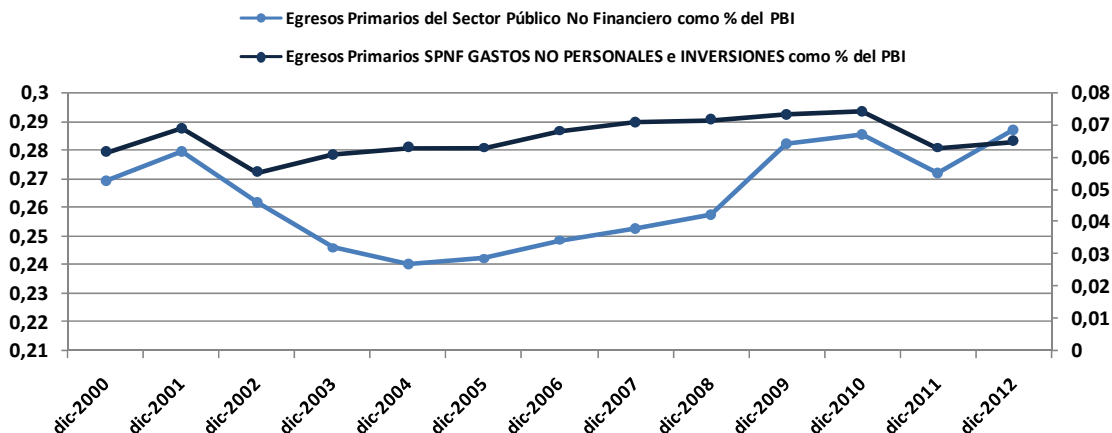
Fuente: MEF

Si se analiza el gasto total en pesos corrientes como porcentaje del PIB se constata una tendencia leve pero sostenidamente creciente, ubicándose en la actualidad en el 29,5% del PIB (eje izquierdo del gráfico). Dicho porcentaje es similar al que se observó a fines del siglo pasado, previo a la crisis y cuando aún la reforma de la seguridad social de 1996 no mostraba sus frutos. El ahorro que ella generó y que en aquel entonces se estimaba permitiría equilibrar las finanzas públicas a largo plazo, se volcó a otros gastos, fundamentalmente transferencias.



### Egresos corrientes del SPNF

Como % del PBI



Fuente: MEF, BCU

Como la tendencia al alza en el gasto público supera largamente la capacidad de recaudar, pone en tela de juicio el cumplimiento de déficit estimado por las autoridades para el presente año (2,1% de déficit), especialmente al ser 2013 y 2014 años preelectorales. Cabe señalar que la estimación para el presente año ya fue corregida al alza desde el 1,4% original.

La evidencia empírica respecto a la vinculación entre el ciclo electoral y el resultado fiscal, hace prever un agravamiento aún más pronunciado de la situación fiscal para los próximos años. La economía está desacelerando su tasa de crecimiento, lo que también afectará negativamente el resultado de las cuentas públicas en los próximos años.

En este contexto, la estrategia actual de las autoridades debería tener como objetivo central controlar y mejorar la eficiencia del gasto, llevando adelante una política de trazabilidad del mismo.

Un aspecto a destacar en este punto es el referido a las metas del gobierno en materia económica, las cuales deberían establecerse en base a objetivos de gasto y no objetivos de déficits.

El aumento del gasto público y el deterioro de las cuentas públicas tienen múltiples efectos para la economía en su conjunto.

En primer lugar, generan presiones sobre la demanda que inciden en el aumento general de precios.



En segundo lugar, por su composición, ese mayor gasto se vuelca mayormente hacia los bienes y servicios no transables, afectando negativamente los precios relativos internos, y por ende la competitividad de la economía.

En tercer lugar, la propia rigidez del gasto es otro problema, ya que la evidencia muestra que aumenta en la fase ascendente del ciclo económico, con el impacto ya mencionado sobre los precios relativos, pero resulta muy difícil ajustarlo en la fase descendente.

Por último, la creciente necesidad de recursos, desemboca inexorablemente en un aumento de la carga tributaria y/o la deuda, aumentando las vulnerabilidades de la economía y afectando la competitividad global.

En función de lo anterior, deben establecerse mecanismos para que el gasto público evolucione acorde al crecimiento estructural de la economía, logrando que el país alcance una política fiscal sustentable en el mediano plazo. Los recursos adicionales que puedan generarse, por el aumento cíclico de la recaudación, producto de las épocas de auge, o por una mayor eficiencia recaudadora, es necesario volcarlos a inversiones en infraestructura o a las vinculadas a incrementar el nivel educativo de la población. El peor destino posible de estos recursos es el que se viene eligiendo, que es el aumento del gasto público corriente, sin contrapartidas en materia de mejora en los servicios públicos.

Según estimaciones de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), si se realiza un ejercicio de simulación de aplicación de una regla fiscal para el periodo 2005–2012, considerando que el incremento del Gasto del Gobierno Central no supere el 3% anual en términos reales (excluido las partidas de inversiones y el pago de intereses de deuda pública), bajo el cumplimiento de dicha regla, se hubiera generado un ahorro de US\$ 5.900 millones en el total de los ocho años, en promedio US\$ 733 millones anuales.

Al respecto es interesante tener presente algunas de las acciones que se podrían haber financiado con el ahorro antes mencionado:

- La construcción de un puerto de aguas profundas en las costas de Rocha, cuyo costo aproximado ascendería a US\$ 1.000 millones, lo cual tendría un impacto sumamente relevante en la estructura productiva de Uruguay<sup>6</sup>.
- La mejora de la red ferroviaria para estar acorde a las exigencias actuales y ser una solución para el transporte de carga de cara al futuro, con una perspectiva de 40 o

---

<sup>6</sup> Datos aportados por el Asesor de la Presidencia de la República, Ec. Pedro Buonomo en conferencia de prensa, Agosto 2012.



50 años, lo cual necesitaría una inversión mínima de entre US\$ 820 y 1.467 millones<sup>7</sup>.

Además es necesario asegurar también la racionalidad del gasto, concentrándose no solo en su magnitud, sino también en la calidad del mismo. Se deberá implementar una profunda reforma del sector público, que permita aumentar significativamente la eficiencia y la calidad de los servicios públicos fundamentales (educación, justicia, salud y seguridad) y ajustar el funcionamiento de las empresas públicas y la fijación de sus precios a un esquema que asegure precios competitivos.

Una parte importante de la pérdida de competitividad radica en la necesidad que tiene el sector privado de cubrir con provisión privada los malos servicios públicos. Es una situación que se va generalizando en la sociedad desde los niveles de ingresos más altos hacia los niveles medios, e incluso en algunos casos a los más bajos como ocurre con los gastos en seguridad del hogar.

El costo de pagar dos veces por servicios públicos como seguridad, educación y salud es una expresión de ineficiencia social que impacta en la capacidad de competencia de la economía.

Sobre la calidad del gasto público y su impacto en la competitividad se pueden analizar diversos puntos referidos a la inversión en infraestructura, la educación, seguridad, cantidad de funcionarios públicos, el sistema de compras estatales, la eficiencia de las instituciones y de las empresas públicas. En los siguientes puntos se presentan las aristas más salientes de los mismos.

#### **4.1. Infraestructura**

Un país es competitivo si posee la infraestructura adecuada para el desarrollo óptimo de las actividades productivas. Por tanto, es necesario evitar que una asignación insuficiente en materia de infraestructura detenga u obstaculice las oportunidades de desarrollo productivo del país.

Por la importancia que tienen las inversiones del Estado y de las empresas públicas en la infraestructura, las mismas deben estar contenidas en un plan de inversiones explícito de mediano plazo. Los agentes privados necesitan contar con la seguridad de que las inversiones garanticen suministro, infraestructura y tecnología adecuados a las proyecciones

---

<sup>7</sup> Datos manejados por el Presidente de AFE, Jorge Setelich, en una disertación sobre la realidad y el futuro del ferrocarril, realizada el 23/07/2013 en la Embajada de Alemania, organizado por la Cámara de Comercio e Industria Uruguayo Alemana.



CAMARA NACIONAL DE COMERCIO Y SERVICIOS DEL URUGUAY

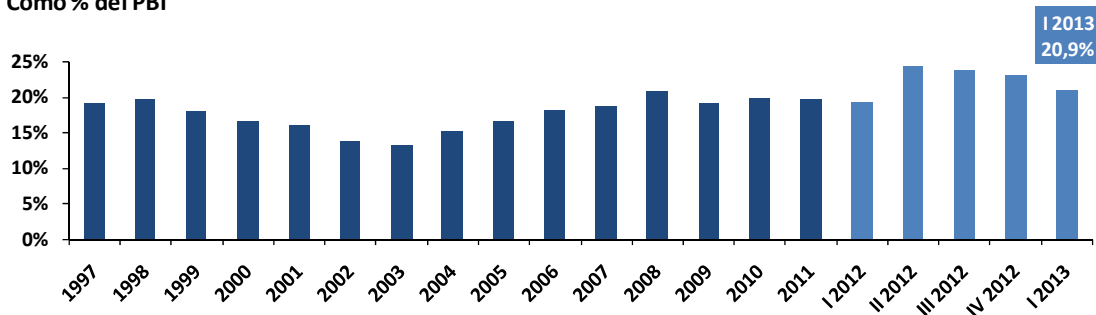


de sus negocios, en el marco de un mercado de libre competencia.

Al respecto, es necesario acelerar el proceso de fortalecimiento de la red física, principalmente la asociada al transporte y a la energía. Para ello, se considera importante seguir aumentando la participación del sector privado, especialmente en proyectos vinculados al transporte ferroviario, al desarrollo portuario y al sector energético.

La inversión se ha incrementado gradualmente en los últimos años, alcanzando su pico máximo en el segundo trimestre de 2012, cuando se ubicó en el 24,2% del PIB. Un factor fundamental que explica este dinamismo de la inversión en los últimos años es la Inversión Extranjera Directa (IED).

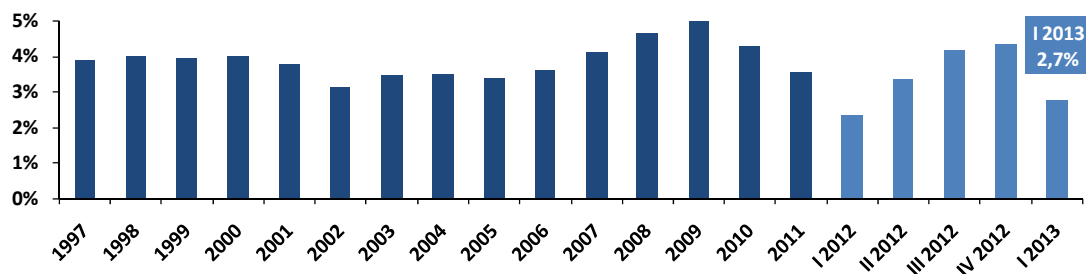
### Tasa de Inversión Como % del PBI



Fuente: BCU

Si bien la Inversión Pública tiene un rol medular en la estrategia de desarrollo, su evolución en los últimos años ha retrocedido.

### Tasa de Inversión Pública Como % del PBI



Fuente: BCU

A Uruguay aún le falta infraestructura logística, por lo que no está capacitado para soportar



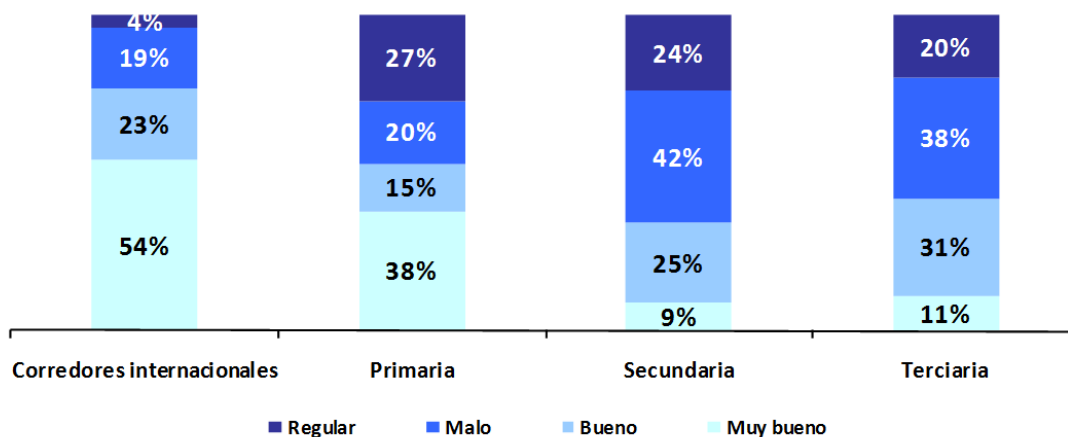
un aumento significativo de la producción como el que podría provocar el incremento en la demanda global. Basta extrapolar la producción en los próximos veinte años para ver cómo el volumen movilizado no se corresponde a la disponibilidad de puertos, vías férreas y carreteras.

Mucho se ha hablado del “apagón logístico” que ocurre cuando la demanda de infraestructura supera largamente la capacidad instalada. Cuando esto ocurre y la nueva infraestructura demora en aparecer se inician ciclos destructivos en los que el mero mantenimiento no puede hacer nada.

En el quinquenio 2010–2014 se debería haber invertido en la red vial unos US\$ 2.000 millones (a precios de 2010), lo que indicaría una inversión anual de US\$ 400 millones. Estos valores permitirían acompañar el crecimiento del tránsito vial y recomponer las redes, de manera de poder acompañar el crecimiento productivo del país. No obstante, los valores invertidos están muy por debajo de lo requerido. Debido a ello, más del 50% de la red vial (primaria, secundaria y terciaria) se encuentra en estado malo o regular. Este desajuste ha dejado al país en una situación crítica.

### Estado de conservación de la red vial

Datos año 2008



Fuente: BID

En el mensaje enviado por el Poder Ejecutivo por la Rendición de Cuentas de 2012, se da cuenta de que en vialidad, durante el último año se invirtieron unos US\$ 232 millones que fueron destinados a obras de rehabilitación y mantenimiento de los 8.784 km. de Red Vial Nacional, dando cuenta de la insuficiencia de la inversión pública en materia vial.

Por otra parte, es necesario encarar obras de infraestructura que eviten faltantes de energía.



Al respecto, si bien se considera adecuado apostar al uso de energías renovables como la solar o eólica, es necesario fortalecer aún más la oferta de potencia firme.

La inversión pública ejerce un efecto directo sobre el producto agregado, e indirecto a través de su impacto sobre la inversión privada. En el caso uruguayo existe una relación de largo plazo positiva entre la inversión pública y privada a nivel agregado, lo que se conoce como efecto “crowding-in”. A través de este mecanismo, la inversión privada reacciona en el mismo sentido y de manera creciente durante cinco años ante una variación inesperada en la pública.

Finalmente, habida cuenta del monto significativo de las inversiones necesarias, debe promoverse ampliamente la participación del capital privado de una forma sistemática, desarrollando un mercado de capitales doméstico que permita financiar las grandes inversiones, así como impulsando la concreción de proyectos a través de los Contratos de Participación Público- Privada.

#### **4.2. Educación**

Otro objetivo fundamental para alcanzar mayores niveles de competitividad está vinculado a la transformación del sistema educativo. Dicha reestructura deberá orientarse a la generación de mayores capacidades para favorecer la innovación y a contemplar las necesidades del sector productivo, priorizando la formación por competencias y la educación para el trabajo.

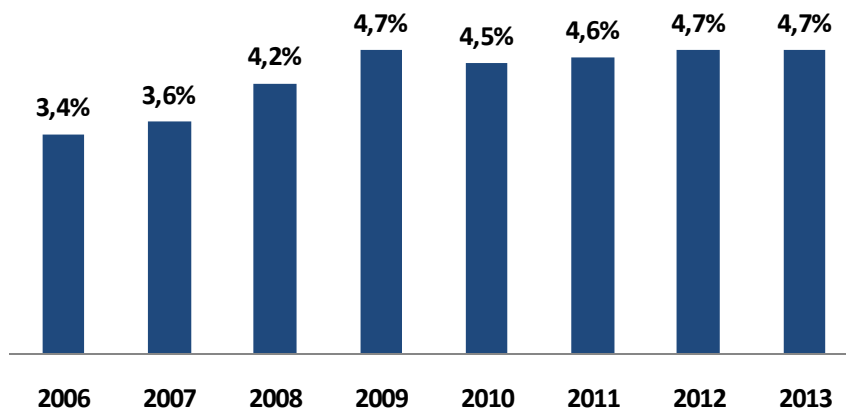
En los últimos años la sociedad realizó un esfuerzo muy importante, transfiriéndole a la educación pública importantes recursos.





## Gasto Público en Educación

Como % del PBI



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Sin embargo, los pobres resultados en materia educativa, unido a los reclamos de más recursos, han puesto a Uruguay en una situación excesivamente compleja.

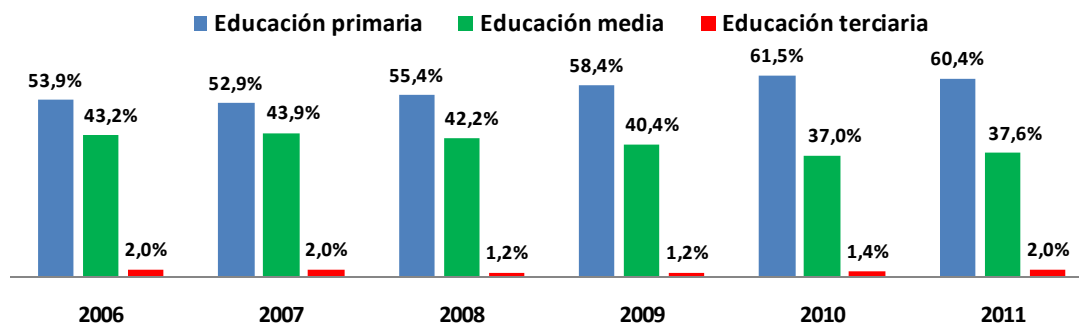
La educación media presenta los peores indicadores de los últimos años. Es imperante reflexionar sobre los objetivos, las ofertas curriculares actuales, los instrumentos de evaluación y las prácticas pedagógicas utilizadas, así como los métodos para revertir esta situación. La universalidad de la educación ya no debe ser sólo en la primaria infancia y primaria. El desafío de Uruguay debe ser el de proveer una educación secundaria de calidad, enfocada a las necesidades de su población.

La población entre 25 y 29 años de edad que no completaron la escuela primaria se duplicó desde 2006 a 2010. Por su parte, dentro del mismo rango de población el porcentaje que culminó Ciclo Básico, Segundo Ciclo o UTU permaneció casi sin cambios.



## Máximo nivel educativo alcanzado por la población de 25 a 59 años en el 1° Quintil de Ingreso

En total del país



Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

Un aspecto importante a destacar es que, desde un punto de vista social, la educación debe volver a constituirse en la principal herramienta para mejorar la distribución del ingreso.

En los últimos años se han desplegado muchas medidas orientadas a mejorar la distribución del ingreso a través de múltiples acciones, como por ejemplo la introducción de un IRPF progresivo, mayores aumentos a los menores salarios, inclusión masiva al FONASA o los programas del MIDES.

Las medidas antes mencionadas, si bien han mejorado las condiciones de vida de un sector importante de la población que se encontraba en situación de emergencia, no han contribuido a encontrar un sano equilibrio entre distribución de ingreso y distribución de capacidades. La ausencia de dicho equilibrio genera incentivos inadecuados para los jóvenes en etapa formativa, a quienes no les resulta atractivo invertir en educación si los resultados no lo justifican, generando grandes grupos de los últimamente denominados “NI-NI”.

Recientes estudios del gobierno indican la fragmentación que este tipo de políticas genera en la sociedad, cuando cerca del 60% de la población cree que “los beneficiarios del MIDES son vagos”.

Se propone implementar una combinación de políticas que garanticen una mejor educación primaria junto a una mayor rendición de cuentas, de manera que los incrementos en los gastos necesariamente impliquen una mejora en la calidad de la misma.

La única forma de alcanzar este objetivo es establecer controles de resultados (pruebas de egreso). Así, si se aumenta el gasto, a cambio se exige una mejora en los rendimientos de los alumnos lo cual se comprueba por medio de exámenes de capacidades adquiridas durante el proceso educativo.



Estas reformas se deben acompañar con evaluaciones a los docentes junto con programas de incentivos y mayor autonomía para las escuelas a la hora de decidir la ejecución del gasto.

Sería deseable también, lograr una mayor independencia de los padres en la selección de las escuelas de sus hijos.

### 4.3. Burocracia

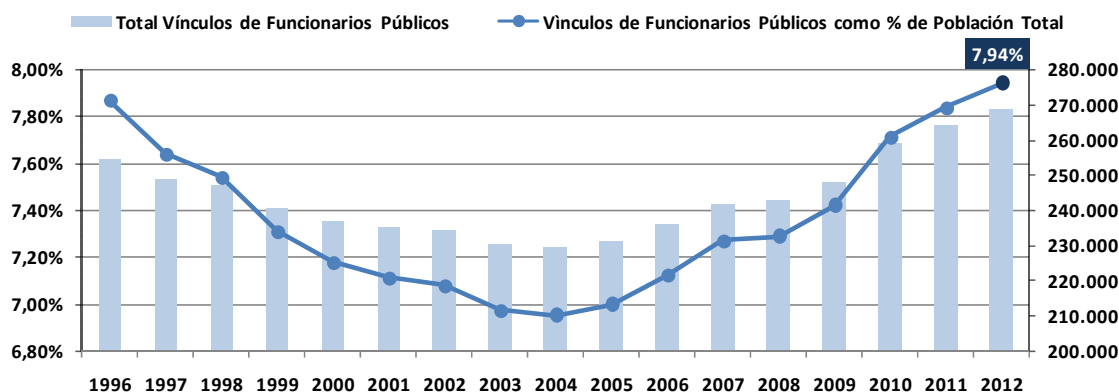
En el año 2012 el total de vínculos de funcionarios públicos fue de 268.440, lo cual implicó un incremento de 1,65% respecto al año anterior.

Si se analiza la evolución de los vínculos de funcionarios públicos, la variación en el período 1996–2012 es del 5,4%, y la misma asciende al 17% si se considera el incremento desde el año 2004 cuando se registró la menor cantidad.

Tomando en cuenta el crecimiento demográfico, y calculando el ratio de funcionarios sobre la población total, se observa un comportamiento similar, con una tendencia creciente desde 2004. En 2012 este porcentaje alcanzó el máximo en la serie considerada y se ubicó en un porcentaje del orden del 8%<sup>8</sup>.

#### Evolución de funcionarios públicos

En total y como % de la población total



Fuente: Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)

Otro punto a plantear que repercutiría positivamente en una mejor eficiencia del gasto del

<sup>8</sup> Cálculo realizado en base a las cifras de población estimadas por el INE para cada año.



sector público, es la incorporación de prácticas de Gobierno Corporativo en las instituciones públicas. Lo anterior es fundamental para lograr la reducción del costo del Estado, la mejora de su desempeño, y hacerlo más responsable y transparente. Por otra parte, debería impulsarse la apertura de las empresas públicas al mercado de capitales, lo cual tendría un efecto positivo al dinamizar el mismo.

#### 4.4. Seguridad

Otro aspecto relevante a tener en cuenta consiste en la incidencia de la Seguridad Pública en la competitividad del país.

Durante los últimos años, tanto los datos estadísticos referentes a la inseguridad, violencia y delincuencia, así como el sentimiento de inseguridad han registrado un crecimiento importante.

Según datos del Ministerio del Interior, mientras que en el año 2006 el total de homicidios consumados ascendía a 202 y las rapiñas a 8.867, en el año 2012 los homicidios treparon a 267 y las rapiñas a 15.414. Particularmente, en el último año, la cantidad de homicidios en todo el país aumentó 34% y las rapiñas 2,7%.

Cuanto mayor son los niveles de delincuencia y criminalidad, mayores resultan los costos que deben asumir las empresas en temas relativos a la protección de bienes y personas, tomando recaudos que implican mayores gastos. Uno de los temas relevantes para economistas y expertos académicos en el área de seguridad y políticas públicas es, por lo tanto, cuantificar el costo del crimen en términos monetarios.

Estimaciones encuentran que el costo de la delincuencia en Uruguay asciende al 3,1% del PIB<sup>9</sup>. Estas estimaciones incluyen tanto el gasto total (privado y público) para la prevención del delito (por ejemplo el gasto en seguridad privada), así como el que se genera como consecuencia del delito tales como los costos del sistema judicial y penitenciario, así como los costos intangibles asociados a la victimización. Estos costos, en particular los intangibles, pueden ser seriamente subestimados, tal y como reconocen los autores dadas las complejas ramificaciones del impacto del crimen.

A su vez, en el Índice de Competitividad Global, hay un indicador que muestra justamente como la violencia, el crimen y la inseguridad en un país inciden en la economía, concretamente en los costos adicionales que esto genera a las empresas. Debe por lo tanto trabajarse en los temas relativos a Seguridad como otro pilar importante para la mejora de

---

<sup>9</sup> Costo del Crimen en Uruguay, CINVE, 2012.



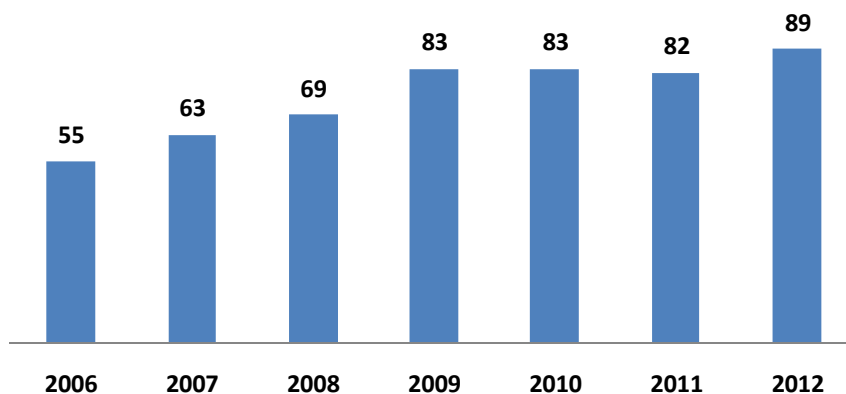
la competitividad de la economía.

## 5. REGULACIONES

Resulta interesante detenerse en algunos indicadores del Índice de Competitividad Global que demuestran los escasos avances que el país ha alcanzado en establecer una regulación que tenga como objetivo el aumento de la eficiencia de las actividades económicas, así como en el desarrollo de políticas para promover la competencia.

En cuanto a la carga de la regulación estatal se observa que el país perdió posiciones en el ranking de 2006 a 2012, pasando del puesto 55 al 89 respectivamente. Esto significa que el país llega al año 2012 con la peor posición en el ranking en los años considerados en lo que tiene que ver con el peso de las diferentes regulaciones que se imponen al desarrollo de las actividades económicas y que no hacen, en muchos casos, más que distorsionar el correcto funcionamiento de la economía.

### ICG Posición Ranking Global - Carga de la regulación estatal



Fuente: ICG - World Economic Forum

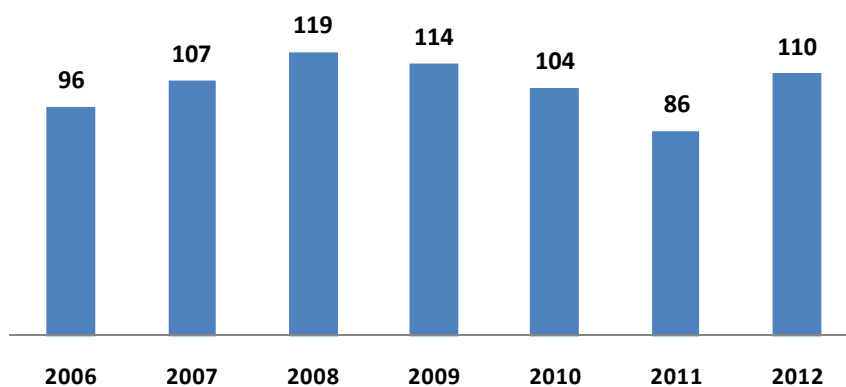
A lo largo de varias décadas se ha dado un avance regulatorio que se basa en legislar para el que “hace las cosas mal”, aunque ello entorpezca la actividad del que “hace las cosas bien”. En la práctica, el Estado invierte muy poco en estudiar las consecuencias de las regulaciones que establece, así como los sobre costos que se trasladan a la población y terminan incidiendo de forma negativa en la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.



Así, los controles “ex-ante” se multiplican y forman cuellos de botella en los diferentes organismos encargados de controlar los trámites. Sobre este tema, se considera que asignar más funcionarios a los organismos no es una solución, sino la racionalización de la regulación. Se entiende que es necesario comenzar por cambiar las rígidas regulaciones “ex-ante” por regulaciones “ex-post”, facilitando la gestión de los empresarios que están dispuestos a proceder correctamente y controlar con severas auditorías “ex-post”.

En el caso de la efectividad del desarrollo de una política anti-monopólica, en 2006 Uruguay ocupó el puesto 95 y llegó al año 2012 en el puesto 119, es decir que en este aspecto también el país perdió un importante número de posiciones en el ranking global. Esto estaría reflejando que durante este último período, no se llevaron adelante las necesarias reformas con el objetivo justamente de combatir los monopolios existentes, por ejemplo, en determinados servicios públicos.

### ICG Posición Ranking Global - Efectividad de la política anti-monopólica



Fuente: ICG - World Economic Forum

## 6. EMPRESAS PUBLICAS

El hecho de que a las empresas públicas se le hayan delegado crecientes facultades ha



generado situaciones de monopolio u oligopolio, provocando así un sistema de regulación excesivo sobre las actividades económicas.

Se considera importante impulsar la desmonopolización de mercados donde la introducción de la competencia trae beneficios para la sociedad en su conjunto, tanto por reducciones de precios como por mejoras en la calidad de los productos o servicios ofrecidos. En el caso concreto, por ejemplo, de los derivados del petróleo, tal consideración es aún más importante pues se trata de un insumo básico para los sectores productivos, el cual incide fuertemente en la competitividad y desarrollo del país.

Del análisis de la experiencia internacional surge que países de todas las orientaciones ideológicas y políticas transformaron sus empresas públicas y desmonopolizaron los mercados, cosechando rápidamente las ventajas del cambio. Más allá de las discusiones vinculadas a la propiedad de las empresas públicas, la apertura del mercado –a través de la modalidad que se elija– debe asegurar la existencia de precios internacionalmente competitivos para los consumidores uruguayos, así como niveles de calidad apropiados.

Por otra parte, generalmente se analizan las empresas de una economía comparando dos sectores, el Sector Público y el Sector Privado. Ahora bien, en Uruguay existe un tercer sector que combina aspectos de estos dos tipos de empresas. En efecto, existen empresas denominadas de derecho público que actúan en la órbita privada como por ejemplo la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). La CND es propietaria de la Corporación Vial del Uruguay S.A., empresa 100% privada que tiene por actividad la mega concesión de las carreteras nacionales y sus peajes. Otra de ellas es la Corporación Ferroviaria del Uruguay S.A., quien tiene por objeto concretar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria por el sistema de concesión de obra pública.

Otras empresas públicas como ANCAP, participan en negocios tales como cemento, alcoholes, agroindustriales, gas natural, en países como Argentina y Venezuela. A modo de ejemplo, en el siguiente cuadro se detallan las empresas en las que ANCAP participa.



ANCAP					
Propietaria de:		Propietaria de:		Propietaria de:	
100,0%	ANCSOL S.A.	74,26%	CARBOCLOR S.A.		
		38,72%	PETROURUGUAY S.A.	0,23%	DUCSA S.A.
61,12%	PETROURUGUAY S.A.	100%	CELEMYR S.A.		
99,77%	DUCSA S.A. (En realidad como además tiene par	100%	INTERNIR S.A.		
		99,96%	CANOPUS URUGUAY LTDA.		
		100%	WINIMAX S.A.		
		100%	DBS S.A.		
		100%	ABIGALE S.A.		
		1%	ASISTENCIA Y SERVICIOS S.A.		
40,00%	GAS URUGAY S.A.				
99,25%	CEMENTOS DEL PLATA S.A.	1%	PAMACOR S.A.		
99,00%	PAMACOR S.A.				
100,00%	CABA S.A.				
93,72%	ALCOHOLES DEL URUGUAY S.A.	100%	AGROALUR S.A.		
20,00%	GASODUCTO CRUZ DEL SUR S.A.				
45,00%	CONECTA S.A.				
50,00%	GAS SAYAGO S.A.				
99,00%	ASISTENCIA TECNICA Y SERVICIOS S.A.				
33,00%	TALOBRAS S.A.				

Fuente: ANCAP, diciembre 2012

El Estado también participa en casi todas las ONG's establecidas, sea desde la Administración Central o desde los Gobiernos Departamentales, que también tienen lo propio vía concesiones y ahora se consideran nuevas sociedades anónimas.





En el siguiente recuadro se detallan las 33 empresas con participación estatal.

<b>EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN ESTATAL</b>
<b>Accesa S.A.</b>
<b>Agolán S.A.</b>
<b>Aguas de la Costa S.A.</b>
<b>Alcoholes del Uruguay S.A.</b>
<b>Ancsol S.A.</b>
<b>Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay S.A.</b>
<b>Caba S.A.</b>
<b>Canalmar S.A.</b>
<b>Cedetex S.A.</b>
<b>Cementos del Plata S.A.</b>
<b>Compañía Uruguaya de Medios de Procesamiento S.A. (VisaNet Uruguay)</b>
<b>Conecta S.A.</b>
<b>Corporación Administradora de Activos (CADASA)</b>
<b>Corporación Ferroviaria del Uruguay S.A.</b>
<b>Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión S.A.</b>
<b>Corporación Vial del Uruguay S.A.</b>
<b>Distribuidora Uruguaya de Combustible S.A.</b>
<b>Egiral S.A.</b>
<b>Gasoducto Cruz del Sur S.A.</b>
<b>Gas Sayago S.A.</b>
<b>Gas Uruguay S.A.</b>
<b>HG S.A. (Portal Mercurio)</b>
<b>Inversiones Para el Desarrollo - Uruguay S.A. (Saindesur)</b>
<b>ITC S.A.</b>
<b>Interconexión del Sur S.A.</b>
<b>Legader S.A.</b>
<b>LSQA S.A.</b>
<b>Manantial Dorado S.A.</b>
<b>Pamacor S.A.</b>
<b>República AFAP S.A.</b>
<b>Riokar S.A.</b>
<b>Sistarbanc S.R.L.</b>
<b>Terminal Cuenca del Plata S.A.</b>

Fuente. BCU, diciembre de 2012

Al respecto, se debe revisar la situación regulatoria de estas empresas que están en la órbita del Estado y compiten con empresas del sector privado bajo condiciones totalmente



diferentes, eliminándose todo tipo de privilegio que afecte la libre competencia.

## 7. RELACIONES LABORALES

Para lograr mayores niveles de desarrollo económico, el diseño de un modelo de relaciones laborales moderno, basado en la confianza y la cooperación, así como en el equilibrio de las partes, es un objetivo prioritario. Además, en cualquier marco institucional, las relaciones laborales deberían contemplar la protección de la libertad de trabajo, de la libertad de empresa, del poder de dirección de la empresa por parte del empresario y del derecho de propiedad.

A dichos efectos, las normas en esta área deberían estar integradas en un verdadero sistema, de forma que sean equitativas, equilibradas, eficaces, y contemplativas de los intereses, derechos y responsabilidades de los dos actores sociales involucrados, empleadores y trabajadores.

Para lograr dichos objetivos, la creación de un sistema de relaciones laborales y en especial la regulación de la negociación colectiva, debe necesariamente gestarse a través del consenso entre los dos actores principales.

En ese sentido y de acuerdo a lo que impulsa la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), el objetivo principal del diálogo social es promover el consenso y la participación democrática de los interlocutores del mundo del trabajo.

Ahora bien, en los últimos años, los planteos más importantes del sector empresarial de Uruguay no fueron contemplados. Por el contrario, se dictaron normas, no solo en oposición a lo solicitado por el sector empresarial, sino en franca contravención a Convenios Internacionales suscriptos por el país, las cuales no recogieron ninguno de sus aportes más significativos. El propio proceso de elaboración de dichas normas no contempló uno de los principios fundamentales que la propia OIT impulsa: la realización de consultas tripartitas efectivas, y no meramente formales, que sin perjuicio de las facultades constitucionales de los poderes públicos, habiliten la plena participación de los sectores empleador y trabajador.

Por lo anterior, las relaciones laborales pasaron a representar buena parte de la preocupación de diversos actores de la economía. La nueva modalidad de negociación que se introdujo tuvo efectos económicos muy importantes, no solo a escala sectorial sino para cada unidad productiva.

El derecho de organización y dirección, conjuntamente con el derecho de propiedad y la



libertad de empresa, constituyen el núcleo central de los derechos empresariales. Si se afecta cualquiera de ellos, se está atentando contra la propia existencia de la empresa, afectando la eficiencia y la productividad, así como el crecimiento del aparato productivo, sin que ello beneficie a los trabajadores.

En este marco, las Cámaras Empresariales presentaron una queja ante la Organización Internacional del trabajo (OIT), organismo tripartito que ordenó recomendaciones al Gobierno del Uruguay para modificar la legislación vigente, adecuándola a los Convenios Internacionales suscriptos por el país, y que aún no se han incorporado a la normativa nacional. Se hace necesario entonces, modificar la normativa laboral y las prácticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en el marco de las recomendaciones de la OIT, para que estén de acuerdo a los principios de negociación colectiva de dicha organización.

Hay quienes dicen que el diseño actual es adecuado, siendo que el empleo creció y bajó el desempleo a niveles mínimos históricos. Sin embargo, aún resta conocer su desempeño en la fase descendente del ciclo económico.

A juicio de las Cámaras Empresariales, las enormes rigideces que se introdujeron, principalmente a nivel salarial, tendrán consecuencias no deseadas en el empleo cuando la economía muestre signos de debilitamiento, como se comenzó a registrar a partir de este año. Es más, las ramas de la economía que han tenido un desempeño más magro, o han sido impactadas por ciertos *shocks*, como la caída de exportaciones a Argentina, son un buen ejemplo de que el sistema no tiene las flexibilidades adecuadas para salvaguardar las unidades productivas y el empleo, en todo caso haciendo más gradual la adaptación a una nueva realidad.

Por ejemplo, un contexto económico deteriorado, particularmente para algunos sectores de la economía, ya estaba presente en las últimas rondas de Consejos de Salarios. En ese momento, las Gremiales Empresariales abogaron, entre otros aspectos, por aumentos salariales moderados y por la introducción de cláusulas de salvaguarda automáticas para enfrentar, lo que se sabía era inevitable que ocurriese. Pero en algunos sectores, lejos de alinearse a los aumentos de salarios promedio de la economía, los incrementos laudados resultaron excesivos para las posibilidades de las empresas, con la consecuente destrucción de puestos de trabajo.

En términos agregados, los salarios en esos sectores crecieron prácticamente lo mismo que en el sector privado considerado en conjunto. Se trató igual a los desiguales. Si bien se podría decir que en la definición de los salarios –particularmente en épocas de muy bajo



desempleo– operan razones “de mercado” ya que la competencia por los talentos excede los límites sectoriales, existe consenso en el sector empresarial de que la presión ejercida por los nuevos mínimos laudados y los aumentos otorgados, tuvieron una incidencia fundamental en tal comportamiento.

Si se analiza a nivel de empresas, ocurre algo similar, no reconociéndose las diferencias. Resulta indiscutible que muchas veces en la misma unidad de negociación salarial conviven empresas que fabrican bienes o prestan servicios con dinámicas comerciales muy distintas, aunque pertenecen a un mismo sector. El dato más representativo al respecto seguramente sea el hecho de que los descuelgues o desenganches de los convenios sectoriales o por rama de actividad, vienen siendo muy inusuales o casi inexistentes.

Un comentario especial merece el impacto de las nuevas regulaciones dictadas en los últimos años en las pequeñas y medianas empresas, las cuales en la mayoría de los casos no tienen la infraestructura necesaria para participar de los ámbitos de negociación ni para implementar todas las exigencias que emanan de las mismas.

Muchas de las disposiciones son concebidas para empresas de mayor porte y por tal razón están enfrentadas a la realidad de las PYMES, que necesitan regulaciones diseñadas para favorecer su normal funcionamiento. Por ejemplo, se definen categorías laborales, sueldos mínimos por categoría, que no atienden al tamaño de las empresas, impactando mayormente en las PYMES debido a razones de escala y niveles de productividad.

Al respecto, las propuestas del sector privado que permitirían perfeccionar el sistema de relaciones laborales que contribuya a un mejor clima de negocios, son las siguientes:

- Modificar la regulación laboral y las prácticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en el marco del estricto e inmediato cumplimiento de las recomendaciones de la OIT, para que estén de acuerdo a los principios de dicha Organización y a lo dispuesto en los Convenios Internacionales.
- Derogar el Decreto que regula las ocupaciones de los lugares de trabajo, ya que claramente se trata de un acto ilícito que excede el Derecho de Huelga y viola derechos fundamentales como el de la propiedad privada, la libertad de empresa, y la libertad de trabajo de los trabajadores que no comparten la medida de conflicto.
- Dictar normas y salvaguardar en la práctica el derecho a la libertad al trabajo de los no huelguistas y del empresario.
- Negociación tripartita solamente para definir mínimos por categoría y bipartita para aumentos o ajustes de salarios y otras condiciones de trabajo.
- Creación de incentivos para empresas que acuerden bipartitamente pagos por productividad.
- Propender a una negociación que atienda a la dinámica sectorial e institucionalice y



facilite los descuelgues.

- Crear mecanismos ágiles y automáticos para que opere el “descuelgue” de empresas del Convenio de rama o sector, usando indicadores simples (Ej. Nómina / Ventas) y no necesariamente la exigencia de estados contables o el acuerdo sindical.
- Propender a acuerdos que segmenten las obligaciones por tipo de empresas.
- Inclusión de cláusulas de salvaguarda "automáticas", tanto frente a afectaciones sectoriales como por empresas.
- Revisión de los grupos y subgrupos donde existe importante heterogeneidad.
- Los aumentos salariales deberán regir a partir de que se logre un acuerdo entre las partes.
- Cambiar la ultra actividad preceptiva de los convenios como disposición general, salvo pacto en contrario, porque genera desincentivos para asumir compromisos de largo plazo en un mundo cada vez más cambiante, dando cumplimiento a lo dictaminado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## 8. INSERCIÓN INTERNACIONAL

Para una economía pequeña como Uruguay es de vital importancia el acceso a los mercados externos con el objetivo de generar un mayor dinamismo del sector exportador, y de esta forma, lograr mejores condiciones en las diversas actividades comerciales relacionadas con el mismo.

Al respecto, en los últimos años, se ha intensificado el debate sobre la estrategia de inserción internacional de nuestro país, particularmente porque los países del MERCOSUR no han cumplido plenamente con lo estipulado en sus tratados constitutivos, quedando por el camino no sólo la conformación de un Mercado Común sino también la concreción de una Unión Aduanera.

Entre otros factores, las excepciones al Arancel Externo Común y las persistentes restricciones aplicadas al comercio regional –violatorias de la normativa del bloque–, han desnaturalizado el esquema de integración.

Por otro lado, el bloque regional no logró avanzar en relación a una de las mayores expectativas generadas en el país cuando se incorporó a este proceso de integración. En particular, la referida a que el MERCOSUR fuera la plataforma de negociación con terceros países, especialmente con aquellos de mayor poder adquisitivo, con los cuales la región no tenía relaciones comerciales preferenciales.

En ese marco, y atendiendo a los intereses productivos de los principales socios, el



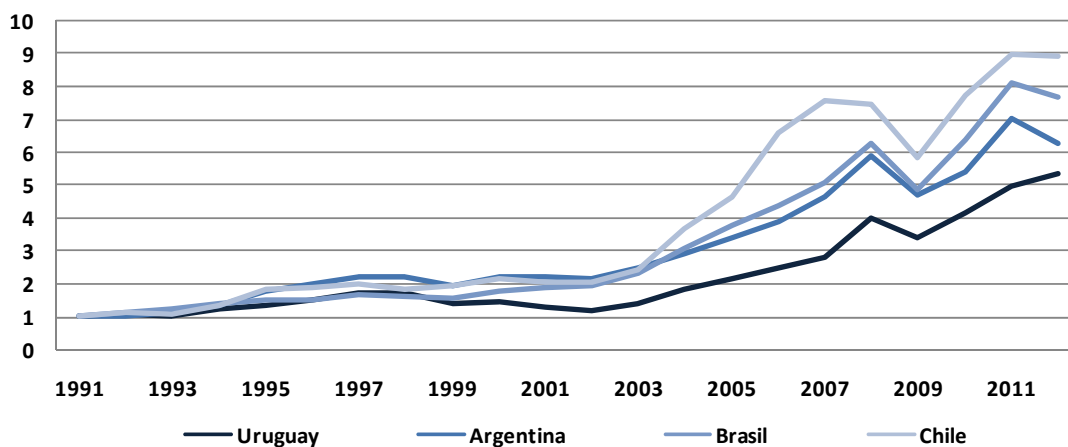
MERCOSUR no cumplió con tal objetivo. Tal circunstancia fue generando una situación relativamente desfavorable con respecto a las mejoras de acceso alcanzadas por otros países de la región y del mundo, especialmente en los últimos años.

Si se realiza un análisis de la evolución de las exportaciones de Uruguay desde 1991 a la fecha (último dato año cerrado 2012), y se efectúan comparaciones con otros países que integran el bloque, Uruguay es el que ha tenido el crecimiento menos dinámico. Mientras que las exportaciones totales de Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay se multiplicaron por 7,3 entre 1991 y 2012, las exportaciones de Uruguay se multiplicaron por 5,4 en el mismo período.

En la gráfica siguiente se puede observar el dinamismo exportador de Uruguay en comparación con sus principales socios del Mercosur y con Chile.

### Evolución de las exportaciones de bienes

Base 1991 = 100



Fuente FMI, BID

Se observa que el dinamismo del sector exportador uruguayo se está retrasando frente a otros países de la región. En efecto, las exportaciones dirigidas a la región no han mantenido una evolución constante, evidenciándose notorios desequilibrios en la balanza comercial con los socios mayores del bloque.

En este sentido, la diversificación de mercados resulta esencial para Uruguay, para lo cual deben promoverse acuerdos comerciales que permitan a las empresas uruguayas mejores condiciones competitivas, captando nuevos mercados que tengan mayor dinamismo y estabilidad que los socios regionales. La construcción de un mercado ampliado y la concreción de acuerdos comerciales con terceros países o bloques económicos, deben ser



los componentes básicos y complementarios de la estrategia de crecimiento de la economía.

Frente a esta situación, actualmente la estrategia de inserción del país se encuentra enmarcada en dos direcciones opuestas.

Por un lado, existe cierto consenso en la identificación de las dificultades que enfrenta el MERCOSUR a la hora de avanzar en el tratamiento de los principales asuntos de su agenda interna y externa. Como resultado, dadas las magras expectativas de un cambio de rumbo, el sector privado acompañó y luego impulsó las iniciativas para obtener mejores condiciones de acceso, negociando con terceros países de forma unilateral.

Pero por otro lado, la posibilidad anterior no sería compatible con los objetivos plasmados en el Tratado de Asunción, ya que el mismo pretende la conformación de un Mercado Común con la previa constitución de una Unión Aduanera. Y dicho proceso implica, entre otros, la aplicación de una Política Comercial Común –en particular un Arancel Externo Común– que obliga a que los Estados Parte negocien conjuntamente con terceros países.

Independientemente de las dificultades mencionadas, el MERCOSUR continúa siendo un socio comercial de suma importancia para el país, particularmente Brasil.

Por lo expuesto, no parece razonable plantear una dicotomía entre la profundización del MERCOSUR o una eventual ruptura con el bloque. Por el contrario, las Cámaras creen necesario seguir insistiendo en que la pertenencia al MERCOSUR no puede implicar para nuestro país una limitante para desarrollar nuevos negocios y captar más inversiones.

En ese contexto, Uruguay debe mantener las preferencias derivadas de los acuerdos vigentes con los países de la región e impulsar la real liberalización del comercio intra zona. Paralelamente, el país debe negociar flexibilidades que le permitan el cierre de acuerdos comerciales bilaterales de alcance profundo con países de extrazona, especialmente con aquellos países de mayor poder adquisitivo, como ya se hizo exitosamente con México pocos años atrás.

En última instancia, a juicio de las Cámaras, sería conveniente que la estrategia de negociación del Uruguay en el MERCOSUR, esté orientada principalmente a lograr estos objetivos y no a profundizar el perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

## **9. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

Siendo la capacidad de innovar una competencia empresarial determinante para acceder a



mercados sofisticados, el fortalecimiento de las capacidades del país en materia de ciencia, tecnología e innovación es clave para la mejora de la competitividad.

El uso del conocimiento y la innovación en las empresas como herramienta para su desarrollo competitivo deriva de la interacción entre diferentes actores que conforman un Sistema Nacional de Innovación (SNI). Tanto los países desarrollados como los de reciente industrialización cuentan con una fortaleza relevante en relación a los recursos volcados a los SNI y a la capacidad de interacción entre los actores involucrados como forma de sacar el máximo provecho de los mismos.

Con relación a las responsabilidades del Estado en esta materia, se ha avanzado en la dirección correcta, destinando apoyos sustanciales a través de estímulos fiscales, subsidios, o instrumentos combinados, que deberían movilizar la potencialidad innovadora de las empresas y fortalecer las instituciones de apoyo.

Al respecto, actualmente existen y están en proceso de desarrollo varios programas, proyectos, servicios y fuentes de financiamiento que buscan fomentar la innovación en las empresas. Por lo tanto, a nivel de la oferta de servicios tecnológicos, se está conformando un entramado que abarca todo el proceso de innovación, desde la información tecnológica hasta la internacionalización de proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i).

En contraste, desde la óptica de la demanda tecnológica, esta es insuficiente por parte de las empresas, principalmente de las PYMES.

En este sentido, como se ha mencionado, un aspecto clave a considerar son los mercados a los que pueden acceder las empresas, pues los mismos señalan los obstáculos, los caminos y los incentivos para poder llevar adelante los procesos de innovación. Al respecto, si las empresas no acceden a comercializar sus productos con mercados externos sofisticados y abiertos, sus incentivos a innovar se reducen.

Prueba de lo anterior es la menor propensión a innovar del sector industrial con relación al sector agropecuario. El primero, ante la carencia de acuerdos comerciales con países desarrollados, concentra sus exportaciones fundamentalmente en la región y en segmentos de mercado donde las exigencias de los productos son menores. Por el contrario, el sector agropecuario, con menos restricciones para el acceso al mercado mundial, puede ingresar a mercados más sofisticados donde la capacidad de innovar se transforma en una competencia clave para competir.

En suma, un aspecto clave para el desarrollo de la demanda tecnológica se vincula con el acceso del país a mercados sofisticados.





Ahora bien, de la mano con lo anterior, es necesario desarrollar acciones concretas que permitan canalizar los problemas tecnológicos hacia los instrumentos, programas y estructuras disponibles del lado de la oferta tecnológica.

Para ello, se considera importante el fortalecimiento de centros que faciliten la articulación entre la oferta y la demanda tecnológica. Dichos centros deberían apoyar a las empresas en la detección de problemas, el acompañamiento en la búsqueda de soluciones y el acceso a instrumentos de financiamiento.

Por último, es de destacar que, siendo que en la comparación internacional el entramado empresarial uruguayo está constituido fundamentalmente por pequeñas empresas, una primera etapa de este proceso debería enfocarse principalmente en acciones vinculadas a la adaptación de tecnologías y a la investigación aplicada, más alineada a los requerimientos y potencialidad de los sectores empresariales.