

Premio Academia Nacional de Economía

# **EL URUGUAY QUE QUEREMOS**

**65 PROPUESTAS PARA EL CRECIMIENTO  
Y CONVERGENCIA AL DESARROLLO**

*Martín Alesina, Camila Pazos, Juan Andrés Sainz, Nicolás Vidal*

*Montevideo, octubre 2024*

*El Uruguay que queremos es un tributo a Ricardo Pascale, quien incansablemente pensó en políticas de crecimiento a largo plazo y en las posibilidades que le abriría al país tenerlas.*

*El presente trabajo pretende, a través de un conjunto de propuestas, aportar un grano de arena para reincorporar al país al sendero de convergencia hacia el mundo desarrollado. Inspirados en la obra de Pascale, compartimos su obsesión por un Uruguay más próspero.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*A José Antonio Licandro, Ignacio Munyo y Gabriel Oddone por su excelente disposición y el aporte brindado en entrevistas realizadas.*

*A Tabaré Aguerre, Martín Aguirrezabala, Marcelo Brasca, Ana Caviglia, Alejandro Cid, Germán Deagosto, Javier De Haedo, Mathías de León, Pablo Darscht, Jorge Pazos, Florencia Seré y Fernando Tapia por su amabilidad y sus valiosos comentarios.*

Todo lo reflejado en el trabajo es exclusivamente responsabilidad de los autores.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO .....	3
CONDICIONES NECESARIAS PARA EL CRECIMIENTO .....	7
Política Monetaria.....	7
Política Fiscal .....	10
Inserción Internacional .....	14
STOCK DE CAPITAL HUMANO .....	18
Cantidad.....	18
Calidad .....	19
Primera infancia .....	23
STOCK DE CAPITAL FÍSICO.....	26
Inversión extranjera.....	26
Inversión en infraestructura .....	29
Mercado financiero y de capitales .....	31
PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES.....	35
Innovación y progreso tecnológico .....	36
Uruguay, un país caro .....	43
REFLEXIONES FINALES .....	50
REFERENCIAS .....	51
ANEXOS.....	57

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico es de vital importancia para un país en desarrollo como Uruguay. Un aumento del ingreso per cápita se traduce en una mejora del nivel de vida de la población, permite reducir la pobreza mediante la creación de empleos y mejores salarios, y promueve el desarrollo humano al tener la posibilidad de invertir más recursos en áreas como educación y salud. Además, un crecimiento sostenido se retroalimenta con una mayor inversión en tecnología e innovación, impulsando así la productividad, el desarrollo sostenible y la diversificación de la matriz productiva.

Para conocer el máximo nivel de producción económica que puede alcanzar un país, se estima el Producto Interno Bruto (PIB) potencial, que representa la producción que la economía puede sostener en uso de todas sus capacidades y pleno empleo, sin impulsar la inflación. Este valor permite conocer si la economía está creciendo por debajo del máximo de su capacidad (brecha del PIB negativa) o por encima (brecha positiva) al comparar con el crecimiento efectivo.

Las economías en desarrollo como Uruguay se encuentran lejos de un “estado estacionario”, por lo que tienen espacio para crecer de manera sostenida y significativa. Una tasa elevada de crecimiento del PIB potencial, más allá del ciclo y de shocks exógenos que afecten de manera transitoria a la economía, da muestra de una economía con condiciones propicias para un aumento sostenido de la actividad. En contraposición, una tasa baja de PIB potencial da señales de una economía que debe generar un conjunto de reformas pro-crecimiento para tender a cerrar las brechas actuales con países desarrollados.

En el caso de Uruguay, el crecimiento del PIB potencial se utiliza además para definir el límite máximo para el incremento real de los gastos primarios del Gobierno Central y del Banco de Previsión Social. La última estimación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sitúa el crecimiento potencial de la economía uruguaya en 2,5% anual para el período 2024-2033. Aunque el valor proyectado supera la tasa promedio de crecimiento de la última década (1,1%), es de una magnitud insuficiente para acortar la brecha de PIB per cápita con países desarrollados y para satisfacer las demandas sociales actuales del país.

Para superar este desafío, es crucial aumentar los factores de producción: el stock de capital, la fuerza laboral y la productividad. Sin mejoras significativas en estos pilares, será difícil lograr una mejor distribución del ingreso, abordar eficazmente la pobreza y desarrollar políticas

sociales adecuadas. Por tanto, para modificar la trayectoria de crecimiento de Uruguay, son necesarios cambios estructurales profundos y una visión a largo plazo.

Aunque existe un consenso general sobre la insuficiencia del crecimiento actual, el país no cuenta con un camino cierto de políticas pro-crecimiento. Es por esto que, a partir de una mirada histórica sobre el crecimiento en Uruguay, este trabajo apunta a organizar un conjunto de propuestas en las principales áreas que se entienden convenientes y oportunas para aumentar significativamente la tasa de crecimiento del PIB potencial.

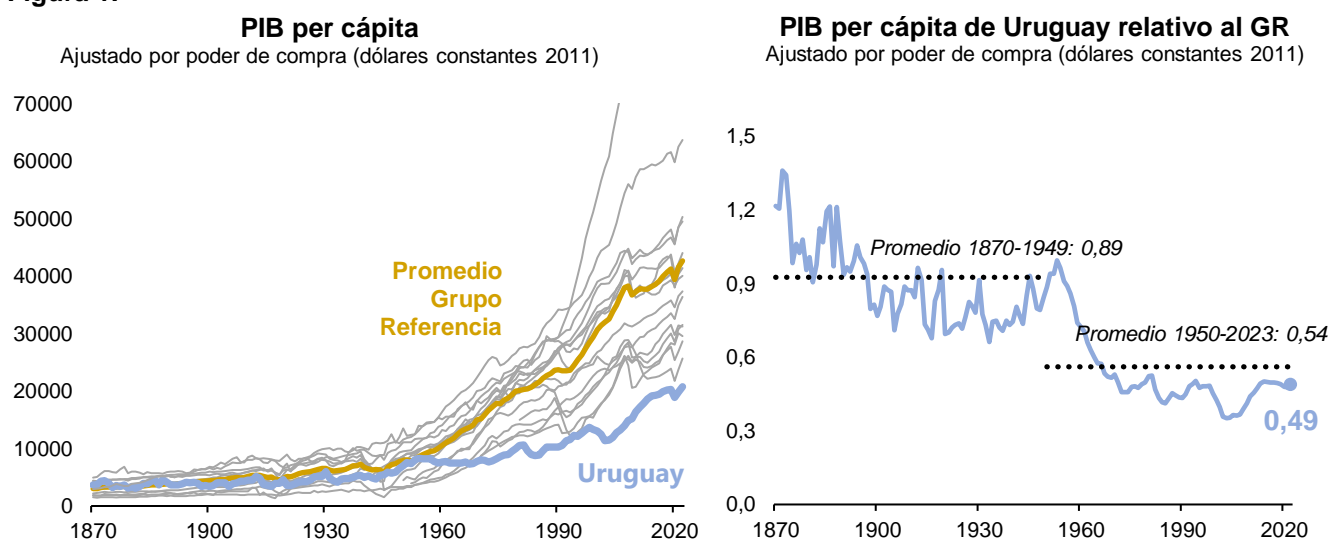
En la primera sección del trabajo se realizará un diagnóstico de la economía uruguaya con respecto a un grupo de países de referencia, con un nivel de desarrollo que marca un estándar al que Uruguay podría aspirar. Luego, se presentará una sección de condiciones necesarias vinculadas al accionar de la política estatal para que el conjunto de políticas propuestas logre una mayor efectividad en su principal cometido. Con base en las brechas detectadas en cada pilar de la función de producción, en la segunda sección se analizará las áreas donde el rezago local es mayor. A raíz de esto, se detallará al final de cada área un conjunto de propuestas para mejorar la situación actual.

## DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El desempeño de la economía uruguaya ha sido motivo de estudio por diversos economistas a lo largo de los años. La conclusión generalizada es que la actividad local ha presentado una divergencia en los niveles de crecimiento al comparar con países que presentan condiciones y niveles de desarrollo similares a los de Uruguay a comienzos del siglo pasado.

En su libro *El declive*, Oddone evidencia el desacople del desempeño de la economía uruguaya en relación con un grupo de países que sostienen un nivel de desarrollo a los que Uruguay podría aspirar. Es por este motivo que para el siguiente trabajo se define un Grupo de países de Referencia (GR) comparables<sup>1</sup> con base en el criterio de selección determinado por CERES (2024) en su *Monitor de Desarrollo* (países prósperos en desarrollo, democráticos y con una población o territorio similar a Uruguay) en conjunción con el criterio utilizado por Oddone (2010) ajustado<sup>2</sup>.

Figura 1.



Fuente: Elaboración propia según Maddisson Project Database y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Como se observa en la Figura 1, a partir de mediados de la década del 50 la evolución del PIB per cápita comienza a dissociarse del promedio de los países del GR. Mientras que, en promedio, el nivel de ingreso relativo de Uruguay entre 1870 y 1949 —ajustado por poder de

<sup>1</sup> Los países del grupo de referencia son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Grecia, Islandia, Israel, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Republica Checa y Suiza.

<sup>2</sup> Se ajustó el criterio de distancia a centros económicos mundiales planteado por Oddone (2010). En el trabajo *El declive*, se utiliza como criterio la distancia de la capital de los países a los tres principales centros económicos mundiales durante el siglo XX (Nueva York, Rotterdam y Tokio). Por razones de pertinencia para las proyecciones del PIB potencial realizadas en las próximas secciones, se modificó el criterio y se consideró a los nuevos centros económicos identificados en el siglo XXI (Pekín y Nueva York).

compra— osciló en niveles apenas por debajo del GR, desde ese entonces hasta la actualidad bajó a la mitad con un crecimiento promedio del PIB per cápita de 1,42% anual. En cambio, el GR mantuvo un crecimiento promedio de 2,68%, y logró hacerlo con una volatilidad notoriamente menor.

Modelar la evolución del producto potencial permite comprender de mejor manera la dinámica del crecimiento. En Uruguay, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) lo modela anualmente, con base en las estimaciones realizadas por el recientemente conformado Comité de Expertos. A través de la función de producción a la Solow, con el tratamiento de los insumos productivos bajo el filtro de Hodrick y Prescott<sup>3</sup>, la función adquiere la siguiente expresión:

$$Y_t = PTF_t * K_t^\alpha * \tilde{L}_t^{1-\alpha}$$

$$K_t = K_{t-1} * (1 - \delta_t) + FBK_t$$

$$\tilde{L}_t = L_t * E_t$$

donde el producto potencial ( $Y_t$ ) depende de la interacción entre la productividad total de los factores ( $PTF_t$ ), el stock de capital ( $K_t$ ) y la fuerza de trabajo o capital humano ( $L_t$ ). El stock de capital depende del stock de capital físico del período anterior, de la tasa de depreciación anual del capital ( $\delta_t$ ) y de la formación bruta de capital fijo ( $FBK_t$ ). La fuerza de trabajo se define por el producto entre el empleo en horas anuales ( $L_t$ ) y los años de escolaridad promedio ( $E_t$ ). El capital físico y el capital humano se encuentran sujetos a sus respectivas elasticidades ( $\alpha$ ) y ( $\alpha-1$ ). En tanto, la  $PTF_t$  se calcula como el residuo de la función de producción linealizada mediante logaritmos. Finalmente, el producto potencial se calcula según la siguiente ecuación:

$$\ln(Y_t^*) = [\ln(PTF_t)]^{HP} + \alpha * \ln(K_t) + (1 - \alpha) * [\ln(\tilde{L}_t)]^{HP}$$

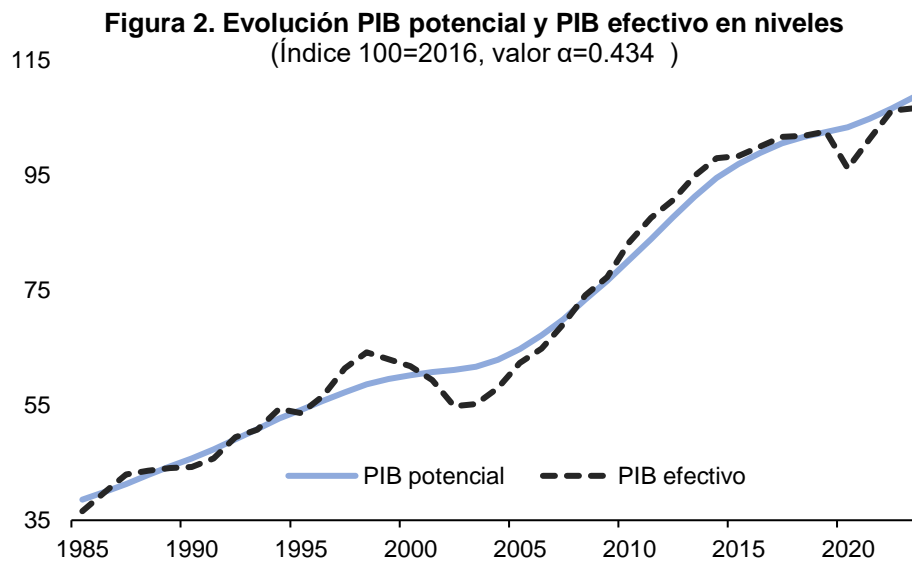
Desde 1985 hasta la fecha, la evolución del PIB efectivo fluctuó por encima (brecha de producto positiva) y por debajo (brecha negativa) del PIB potencial (Figura 2). De acuerdo con las últimas estimaciones, el crecimiento potencial para 2024-2033 se ubica en torno a 2,5%.

Al desagregar los factores que explican el crecimiento hasta la fecha, con base en estimaciones realizadas en otros trabajos<sup>4</sup>, se permite concluir que el crecimiento desde la segunda mitad del siglo XX estuvo explicado mayoritariamente por la contribución del capital

<sup>3</sup> Recopilado en base a la metodología publicada por el CFA el 21/2/2022.

<sup>4</sup> Bucacos (1999), Theoduloz (2006), Fossatti, et al. (2005), Chumacero, et al. (2006), Oddone (2010), Fernandez-Arias (2014), Deagosto, et al. (2014), BID (2015).

humano<sup>5</sup>, pilar que hacia el futuro no se proyecta pujante. Mientras tanto, las contribuciones al crecimiento del stock de capital físico se incrementaron en los últimos años, con inversiones que acompañaron la fortaleza de la economía desde la salida de la crisis de 2002 y continuaron incluso en períodos de menor dinamismo. Por su parte, la contribución de la PTF, a pesar de haber sido el factor que incidió en mayor medida al crecimiento entre 1985-2023 (Tabla 1), ha sido en promedio baja y dispar si se compara con el aporte en otros países del GR<sup>6</sup>.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF y CFA.

**Tabla 1. Contribución de los factores productivos y la PTF al crecimiento**

Período	Fuerza de Trabajo (L)	Stock de Capital (K)	Productividad Total de los Factores (PTF)	PIB efectivo
1985 - 98	1,6	0,4	2,5	4,5
1999 - 03	-1,2	0,3	-2,0	-2,9
2004 - 14	1,9	1,7	1,8	5,4
2015 - 19	-0,5	1,3	0,1	0,9
2020 - 23	1,3	1,1	-1,4	1,1
<b>1985 - 2023</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>2,9</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF (2024).

Esta volatilidad e incapacidad de lograr un crecimiento sostenido se justifica en buena parte por contar con una matriz productiva basada en la exportación de bienes primarios de origen

<sup>5</sup> Tanto por incrementos en cantidad como en calidad.

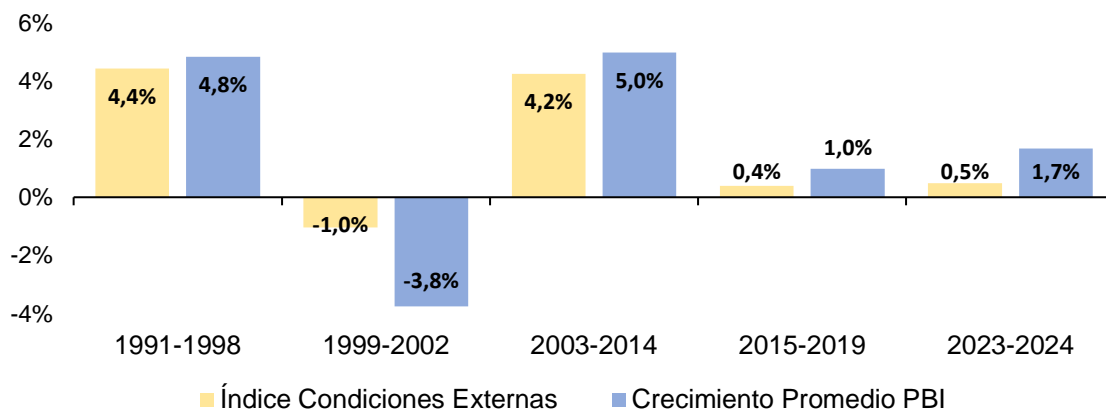
<sup>6</sup> Esta afirmación se sostiene a partir del diagnóstico realizado en la sección de productividad al comparar la evolución de la PTF en comparación con los países del Grupo Referencia.



agropecuario, de los cuales internamente no se determina el precio, ni tampoco se tiene certidumbre sobre la demanda y las condiciones climáticas. Esta condición, en palabras de Carlos Real de Azúa, puede resumirse en que la historia del Uruguay se caracteriza por períodos de impulso y de freno, donde la alta dependencia ante shocks exógenos positivos ha resultado en un desempeño de largo plazo insuficiente en comparación con países desarrollados, y genera que las inversiones en el sector transable sean lo suficientemente rentables únicamente en períodos de impulso.

Esto se evidencia en el último período de crecimiento prolongado de Uruguay, entre 2004 y 2014, impulsado en buena parte por factores externos (Figura 3). Si bien la recuperación post-crisis jugó su papel en los primeros años, altos precios de los commodities que Uruguay exporta, actividad económica pujante de socios comerciales y flujos elevados de extranjeros por turismo fueron claves para alcanzar un crecimiento medio de 4,9% anual durante 11 años.

**Figura 3. Condiciones Externas y Actividad Económica de Uruguay**  
Crecimiento anual promedio



Fuente: CERES. (2024). Uruguay se mira al espejo: Perspectivas realistas en un mundo crispado.

Nota: Se excluye 2020-2022 por pandemia y guerra Rusia-Ucrania

Una vez se agotaron los factores externos, los cambios internos no fueron suficientes para sostener un crecimiento elevado. De todas formas, si bien buena parte del porvenir local está a merced de condiciones externas —donde nada puede hacer el país para cambiarlas— existe un gran espacio para impulsar mejoras internas que generen condiciones propicias para un crecimiento sostenido. A continuación, se presentará un breve diagnóstico sobre cada pilar de la función de producción y propuestas para mejorar el desempeño en cada uno de los aspectos que, de aplicarse en forma integral, ofrece la oportunidad de mejorar el crecimiento potencial.

## CONDICIONES NECESARIAS PARA EL CRECIMIENTO

En palabras de Ricardo Pascale, “*El Uruguay que nos debemos*” requiere, como condición necesaria pero no suficiente para que las propuestas planteadas sean efectivas en su objetivo, una política macroeconómica independiente del ciclo electoral, con lógica de equilibrio general y no parcial, y orientada para el mediano y largo plazo. La principal conclusión de *El declive* sobre el desempeño de la economía uruguaya durante el siglo pasado es que fueron “factores institucionales y de naturaleza política que habrían contribuido a explicar el pobre crecimiento del PIB y su elevada volatilidad cíclica entre 1920 y 2001” (Oddone, 2010). Acemoglu y Robinson en *Why Nations Fail* (2012) —ganadores del Premio Nobel de Economía 2024— afirman que el desarrollo económico sostenible necesita un marco institucional inclusivo que permita la participación amplia de la sociedad, proteja los derechos de propiedad, incentive la inversión de largo plazo y evite políticas capturadas por intereses particulares.

### Política Monetaria

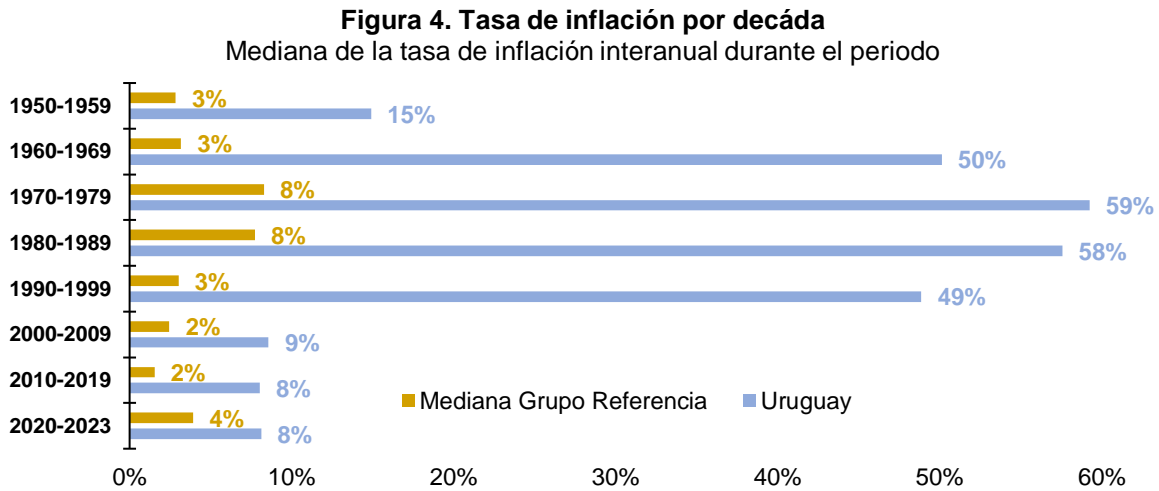
Mantener una moneda estable que cumpla con las tres propiedades que definen al dinero (medio de pago, unidad de cuenta y reserva de valor) de forma sostenida es una condición necesaria para el crecimiento, materia en la cual Uruguay ha fallado reiteradamente (Figura 4). Si bien Uruguay fue uno de los primeros países de la región en tener un banco nacional emisor de dinero —rol que ejercía el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) desde 1896— fue uno de los últimos países en diferenciar la función de emisión monetaria de la de banca comercial. Específicamente, fueron la estanflación de la década de los sesenta y la crisis bancaria de 1965 que generaron tal daño reputacional a la institución encargada del control monetario y el control del sistema financiero que derivó en la creación del Banco Central del Uruguay (BCU) en 1967, como órgano encargado de esas funciones.<sup>7</sup>

La relación entre déficit fiscal y política monetaria ha sido motivo de estudio por décadas. Sargent y Wallace (1981) concluyeron décadas atrás que la política monetaria es subordinada por la política fiscal, fenómeno conocido como dominancia fiscal. En este sentido, Marandino y Oddone (2019) encuentran que para el período 1960-2017, el financiamiento del déficit fiscal a nivel local fue mayoritariamente inflacionario. En promedio, dos tercios del total fueron

---

<sup>7</sup> Para más información leer el documento de investigación del quincuagésimo aniversario del BCU elaborado por Banda, de Brun, Moraes y Oddone y el documento “Miradas” para obtener un valioso testimonio.

financiados por impuesto inflacionario, y el tercio restante con deuda pública<sup>8</sup>. Los crónicos procesos inflacionarios se explican en gran parte por el “financiamiento monetario del déficit fiscal y la sujeción por períodos prolongados a un tipo de cambio inconsistente con la trayectoria de los demás precios de la economía” (Banda, de Brun, Moraes, Oddone, 2017).



Fuente: Elaboración propia según datos del FMI (2023).

La literatura coincide, a través de estudios transversales para diversos países, que la inflación tiene un impacto no lineal negativo (que depende de las características propias de la economía) en la inversión y en el crecimiento económico (Barro, 1995)<sup>9</sup>. Para Uruguay, Ibarra (2011) estimó que el crecimiento esperado cae 0,22% ante un incremento de un punto porcentual de la tasa de inflación<sup>10</sup>. De acuerdo con Labat y Licandro (2021), la inflación perjudica al crecimiento a través de la desaparición de los mercados financieros en pesos.

A nivel local, largos periodos con alta inflación —producto de la monetización del déficit fiscal— llevaron a que el peso pierda valor sistemáticamente y los ahorristas se respaldaran en dólares como moneda de confianza. La dolarización de una economía pequeña y abierta como la uruguaya, altamente expuesta a shocks externos, genera que ante una eventual caída en la actividad económica y en el nivel de ingresos —mayoritariamente en moneda local— se genere un mayor riesgo crediticio para el sector financiero ante una suba del tipo de cambio. Esto deriva en una volatilidad mayor, que pone en jaque al crecimiento económico sostenido por la posibilidad latente de crisis de deuda del sector público y financiero.

<sup>8</sup> Ver en Anexo I los periodos de monetización del déficit fiscal según lo estimado por Marandino y Oddone (2019).

<sup>9</sup> Ver Anexo II la evolución de las altas tasas de inflación en algunos países del Grupo de Referencia.

<sup>10</sup> Aunque este parámetro varía en el tiempo según los cambios en la política económica.

El BCU en sus orígenes nació sin presupuesto, sin recursos humanos y en ausencia de una carta orgánica. Con el correr de los años hubo reformas que lo solidificaron y le permitieron contar con herramientas para hacer un mejor manejo de la política monetaria y económica para atender sus objetivos. Sin embargo, es necesario dar un paso más hacia una moneda de calidad en el mediano y largo plazo, a través de reformas estructurales en la carta orgánica que incrementen la estabilidad y confianza del peso uruguayo. Una moneda sólida permite el crecimiento del mercado en pesos uruguayos, y como contrapartida la desindexación y desdolarización de la economía, lo cual implica una mayor efectividad de la política monetaria en su cometido de mantener el nivel de precios y, consecuentemente, una menor distorsión de la actividad ante instancias contractivas o expansivas.

## **Propuestas para mejorar la efectividad de la Política Monetaria**

**1. Establecer el mandato jerárquico de procurar la estabilidad de precios en la carta orgánica del BCU**, que reemplazaría al ambiguo mandato dual de estabilidad de precios sujeto a objetivos de crecimiento y empleo. Bajo el régimen de metas de inflación actual, es preciso ganar y mantener la credibilidad de los agentes y anclar las expectativas en el horizonte de la política monetaria. Esta credibilidad, como se demostró entre 2010 y 2020, no es posible de lograr si la autoridad monetaria tiene como objetivo lograr efectos de corto plazo en la actividad a través de intervenciones sistemáticas en el mercado cambiario u operando con tasas de interés expansivas. Durante ese período, la inflación estuvo solamente 17% del tiempo dentro del rango meta y las expectativas de inflación estuvieron desancladas 82% de los meses.

**2. Dotar al BCU de absoluta independencia.** Este punto es imprescindible para alcanzar una mayor credibilidad y hacer converger las expectativas inflacionarias. Se propone brindar independencia con respecto al MEF, modificando el artículo 41 de la carta orgánica del BCU para que el único motivo de reunión del Comité de Coordinación Macroeconómica sea de coordinación y para compartir información, y que la estabilidad de precios dependa únicamente del BCU y no del MEF ni del Poder Ejecutivo como en la actualidad. A su vez, es necesario ganar autonomía con respecto al ciclo político, estableciendo un directorio con mandatos que no coincidan con el proceso electoral, y de períodos más largos. De igual forma, se considera pertinente aumentar las instancias de rendición de cuentas y mejorar la comunicación a través de divulgadores económicos, instruidos en medios digitales, con un uso intensivo de redes sociales para llegar a las generaciones jóvenes (*Bank of England* es un buen ejemplo de ello).

### **3. Publicar el Indicador de Excedente Bruto Unitario (IEBU) desagregado por sector.**

Sería un insumo valioso para combatir inexorables presiones de grupos exportadores con respecto al tipo de cambio y respaldar la no intervención en el mercado de divisas. Permitiría conocer de forma más precisa el desempeño de cada sector de exportación.

### **4. Impulsar la desdolarización y reconstrucción del mercado en pesos.**

Como se mencionó anteriormente, es imperativo reconstruir el mercado de pesos para mejorar los canales de transmisión de la política monetaria. Para esto, es condición necesaria que la inflación se encuentre sistemáticamente dentro del rango meta. Se requiere en principio reformas en el sistema bancario para desincentivar el ahorro en dólares y depósitos bancarios en moneda extranjera en favor de la moneda nacional: actualmente es más simple en bancos comerciales abrir una cuenta en dólares que una cuenta en Unidades Indexadas (UI) o Unidades Reajustables (UR). Finalmente, se debe tender progresivamente a la desdolarización en las transacciones de la economía. Por ejemplo, a través de incentivos transitorios para el sector inmobiliario y automotriz como facilidades en acceso al crédito para que los precios se fijen en pesos o UI. No habrá desdolarización de los ahorros de los agentes si las transacciones no atraviesan genuinamente el mismo proceso y, por lo tanto, que los precios de los bienes paulatinamente dejen de estar nominados en dólares contribuye a que los agentes dejen de pensar y ahorrar en dólares ante una moneda de calidad.

Además de los efectos positivos de diversificar el ahorro, el dólar no es actualmente la mejor opción como reserva de valor. Para abordar las causas idiosincráticas que hacen que los uruguayos lo elijan para ahorrar sería de ayuda una mayor educación financiera como se propone en el apartado de mercado financiero y de capitales.

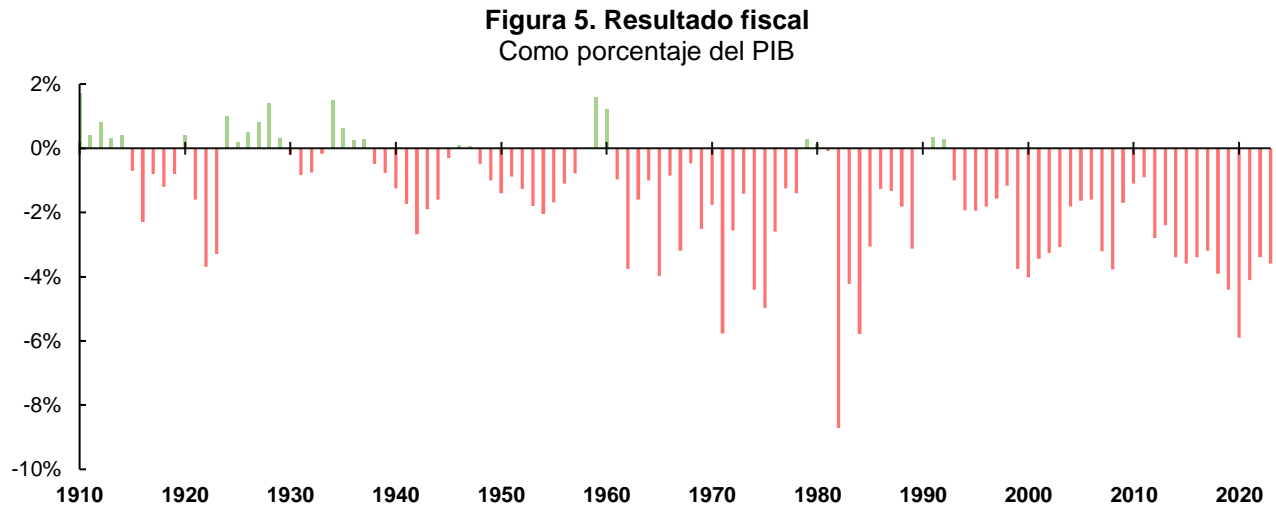
## **Política Fiscal**

La política fiscal y monetaria han sido altamente interdependientes en Uruguay<sup>11</sup>. En 89 de los últimos 114 años, la política fiscal fue deficitaria (Figura 5). La saturación de mecanismos de financiación del déficit, una vez que la emisión de deuda pública se cerró en mercados internacionales y locales y que los impuestos se aumentaran —con el efecto negativo que esto

---

<sup>11</sup> Bertino y Bertoni (2004) estudian los efectos de la política fiscal a principios de siglo entre 1906-1930. Bertoni y Sanguinetti (2004) estudian la sostenibilidad fiscal en Uruguay para el período 1930-1959. Posteriormente Oddone y Marandino (2019) realizan un análisis de la política fiscal y monetaria para 1960-2017. Finalmente, Bucacos (2021) estudia la interdependencia fiscal y monetaria entre 1999-2019.

implica en la inversión— derivó en la monetización del déficit fiscal, explicado por la dominancia fiscal fuerte. La inflación generada en dichos períodos producto de la insostenibilidad fiscal, el exceso en la discrecionalidad del gasto y una alta tendencia hacia políticas procíclicas acentuadas en años electorales explica parte del rezago en el desarrollo económico con respecto a los países del GR a partir de la segunda mitad del siglo pasado.



Fuente: Elaboración propia según datos de Bertino, Bertoni (2004); Azar, Bertoni (2007); Azar, Fleitas (2012) y MEF.

Más allá de resultados deficitarios, las políticas aplicadas en los últimos 30 años mejoraron la situación fiscal y ayudaron a recuperar la confianza internacional. La prohibición de la monetización del déficit fiscal que elimina la dominancia fiscal fuerte en la reforma a la carta orgánica del BCU en 1995 es un ejemplo de cambios fundamentales para mejorar el entorno macroeconómico del país (Bucacos, 2021). Además, se destaca la gestión de diversificación de la deuda pública encabezada por la Unidad de Gestión de Deuda y recientemente la creación de la Regla Fiscal<sup>12</sup>, el Consejo Fiscal Asesor (CFA) y el Comité de Expertos para dotar de mayor transparencia el manejo de la política fiscal, así como velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto ayudó a que Uruguay recupere en 2012 el grado inversor perdido en la crisis del 2002, mejore la calificación crediticia según las cinco agencias que evalúan al país y que desde finales de 2021 presente la prima de riesgo país más baja de la región<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Dicha regla posee tres pilares: resultado fiscal estructural del Gobierno Central-Banco de Previsión Social (GC-BPS), tope de incremento del gasto primario real del GC-BPS y tope de endeudamiento. Ver en Anexo III la evolución de países con reglas fiscales operativas en el mundo para 1997 y para 2021.

<sup>13</sup> Ver evolución decreciente del riesgo país en Anexo IV.

Sin embargo, en la actualidad sigue existiendo una dominancia fiscal débil hacia la política monetaria, ya que el empeoramiento de los resultados fiscales condiciona las expectativas de los agentes en cuanto a la formación de precios, lo que hace que las expectativas de inflación aumenten y consecuentemente la política monetaria pierda efectividad para controlar el nivel de precios. En un régimen como el actual —de metas de inflación— es condición necesaria en el largo plazo que los agentes económicos mantengan sus expectativas ancladas en el horizonte de la política monetaria.

Para ello, la política fiscal debe ser coherente con las metas de la política monetaria. Melo y Ponce (2020) demuestran que en Uruguay los aumentos del déficit fiscal siguen afectando la efectividad de la política monetaria. Si bien los efectos de la política fiscal no tienen el impacto que tuvieron a partir de mediados del siglo pasado, es necesario mantener una dinámica de sostenibilidad fiscal, disminuir la discrecionalidad del gasto y contribuir a un uso de la política fiscal anticíclico para asegurar una moneda de calidad bajo el régimen de metas de inflación actual. En definitiva, la política fiscal debe trascender los gobiernos y consolidarse como una parte integral de las políticas estructurales a largo plazo.

## **Propuestas para mejorar la institucionalidad fiscal y la calidad del gasto público**

**5. Un Consejo Fiscal Asesor legalmente independiente y autónomo.** Modificar la estructura del CFA para que sea un organismo técnico que realice recomendaciones no vinculantes, con concursos de alto prestigio y competitivos para ocupar cada rol, con más cargos que trasciendan gobiernos y recursos suficientes para actuar con completa autonomía e independencia del MEF y cumplir con mayores cometidos. Fortalecer la institucionalidad también requiere de una ley que obligue al MEF a proveer de información al CFA.

Para ganar mayor transparencia y credibilidad, los intercambios entre el CFA y el MEF deben ser de carácter público, factor valorado positivamente por las agencias calificadoras. A su vez, si el CFA se encuentra dotado de recursos e independencia puede brindar una rendición de cuentas en el Parlamento sobre los resultados estructurales para elevar el carácter de la discusión política, lo que contribuye a un mejor impacto mediático y en comunicación. Con base en lo anterior, el CFA debe ser parte de la coordinación de la política fiscal y actuar sobre el proceso presupuestario.

**6. Fortalecer la regla fiscal actual.** En primer lugar, es necesaria una estrategia fiscal que garantice que esta se cumpla. Para esto, las cláusulas de escape deben estar mejor definidas, ser transitorias y contar con un mecanismo de retorno al equilibrio. Actualmente el último componente no se encuentra contemplado, lo que genera discrecionalidad, y un sesgo al alza de los niveles de endeudamiento. Otro aspecto necesario es determinar el ancla de deuda prudente para Uruguay —como lo revisado en Cantisani (2024)— con una estrategia vinculada con el pilar de deuda de la regla fiscal —para ganar mayor credibilidad— a través de modelos ligados a las metas de los resultados fiscales estructurales y no corrientes.

La regla fiscal debe incorporar los problemas fiscales producto de pasivos escondidos. Se requiere instrumentar procesos judiciales, eventuales resultados de empresas públicas, así como el déficit del Fonasa, que pueden generar incumplimientos de la regla por falta de consideración. Complementariamente, es necesario realizar escenarios de riesgos externos y domésticos contemplados en la regla, de forma similar a lo elaborado por el BCU en su Informe de Política Monetaria. A modo de ejemplo, como se comentó en las Jornadas Anuales de Economía del BCU, debido a la falta de recursos humanos y de fondos no se realizó una estimación acerca del impacto potencial de la aprobación del plebiscito de la seguridad social.

**7. Robustecer el cálculo del PIB potencial,** aplicando diversas metodologías y brindando más información al Comité de Expertos.

**8. Implementar una estrategia de revisión del gasto público,** como se hace en la mayoría de los países de la OCDE, con el fin de mejorar la calidad de las finanzas públicas y del proceso presupuestario. Esto implica realizar una identificación y gestión de fragmentaciones, superposiciones y duplicaciones del gasto estatal<sup>14</sup>. La existencia de múltiples dependencias estatales que realizan funciones similares deriva en ineficiencias, políticas asincrónicas e incluso opuestas y dificulta la posibilidad de una reducción impositiva que estimule al crecimiento del sector privado.

**9. Avanzar hacia un presupuesto por resultados.** Luego de definir el presupuesto, se debe realizar un seguimiento a través de indicadores que permitan evaluar el desempeño y el impacto de las medidas gubernamentales. Se requiere mejorar los sistemas de información presupuestales de manera continua, haciendo uso de la tecnología actual, y establecer responsables centralizados de las áreas programáticas con incentivos a la gestión eficiente.

---

<sup>14</sup> El informe sobre la transformación del gasto público de CERES (2024) brinda un aporte en este sentido.

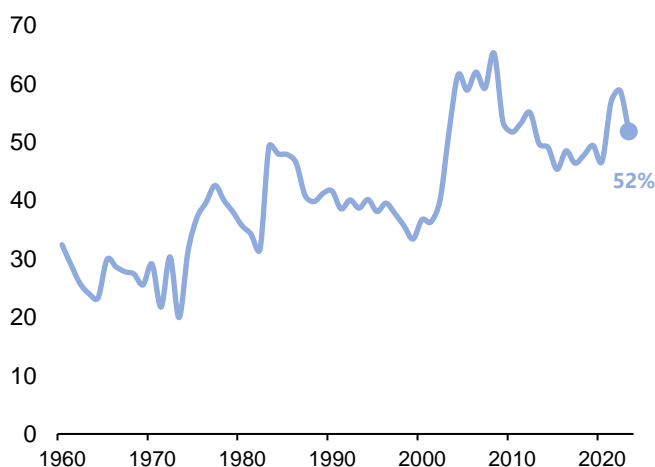


## Inserción Internacional

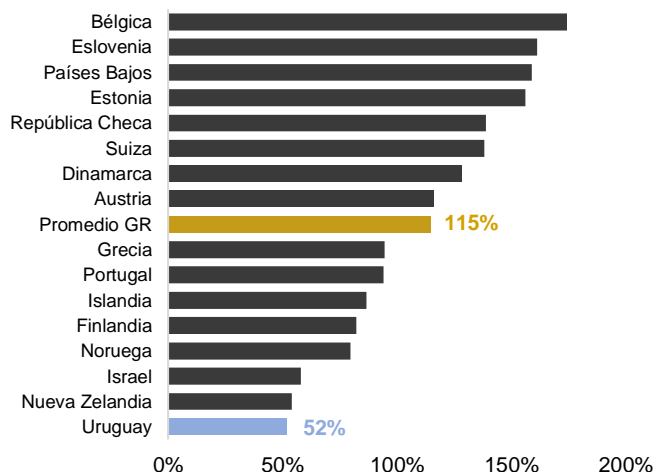
Como economía pequeña y abierta, el desempeño de Uruguay depende en gran medida de su relación con el exterior. La literatura sugiere que el comercio, tanto dentro de un país como el internacional, incrementa el ingreso a través de la acumulación de capital físico, una mejora del capital humano y de la productividad (Frankel & Romer, 1999).

Es por ello que se debe pensar en las implicancias de alcanzar una mayor apertura comercial de manera global, debido a que no solo permite un mayor intercambio de bienes, sino que también tiene consecuencias sobre el capital humano, la innovación, la educación, la infraestructura, entre otros (Albertoni, 2014). En este sentido, más allá de vaivenes —principalmente a raíz de políticas aplicadas internamente— el grado de apertura comercial local ha sido consistentemente bajo (Figura 6 y 7).

**Figura 6. Coeficiente apertura comercial**  
Como % del PIB



**Figura 7. Coeficiente apertura comercial**  
Suma de exportaciones e importaciones como % del PIB



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial.

Desde fines del siglo XIX hasta 1930, la matriz productiva local se basó en la agricultura y la ganadería, con exportaciones de cuero, carne y lana principalmente hacia el Reino Unido. Durante este periodo, el PIB per cápita creció a una tasa anual promedio del 2,6%.

Luego de 1930, ante una profunda caída de la demanda global como consecuencia de la Gran Depresión de 1929, el país afrontó un desequilibrio de su balanza de pagos y tendió a replegarse en el mercado interno hasta 1974. Durante las décadas de 1940 y 1950, Uruguay adoptó un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), promoviendo la

creación de industrias locales; modelo que fracasó y obtuvo una tasa de crecimiento anual per cápita promedio de 0,5% con estancamiento económico entre 1958 y 1968.

A partir de 1974, Uruguay inició un proceso de liberalización económica que le permitió reanudar su relación con el exterior, y creció al 2,3% promedio anual hasta el 2000 (Oddone, 2014). Las medidas pro-apertura impulsadas 50 años atrás incluyeron la liberalización de las importaciones y el impulso de las exportaciones no tradicionales. En este contexto, se redujeron los aranceles desde 300% en 1974 a 40% en 1990, se otorgaron incentivos financieros y tributarios a sectores exportadores y se firmaron acuerdos de integración comercial con los países de la región, como por ejemplo el Convenio Argentino-Urugayo de Cooperación Económica (Cauce) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil.

En este sentido, la firma del Tratado de Asunción en 1991 facilitó la integración de los mercados regionales a través del Mercosur. Esto permitió una reducción arancelaria intra-zona y el establecimiento de una política comercial común para países extra-zona mediante el arancel externo común (AEC), consolidando así el estrecho vínculo de la economía uruguaya con la región (CINVE, 2007). Sin embargo, la cláusula 32 del Tratado del Mercosur impide la negociación de acuerdos de manera individual por parte de sus miembros y limita las posibilidades de expansión más allá de la región.

En materia de acuerdos comerciales de gran magnitud, en cuarenta años sólo se logró un Tratado de Libre Comercio (TLC) con México<sup>15</sup>. Por otro lado, se solicitó el ingreso al Acuerdo Transpacífico (de forma tardía) y no se concretaron oportunidades como el TLC con Estados Unidos ni acuerdos bilaterales con Corea del Sur. A su vez, con más de tres décadas de un sólido relacionamiento diplomático con China —por años principal socio comercial de Uruguay— no se pudo hasta el momento avanzar hacia la concreción de un TLC.

---

<sup>15</sup> El TLC entre Uruguay y México se suscribió en 2003 como el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 60 (ACE No 60) y entró en vigor en 2004 (Ministerio de Economía y Finanzas).

## Propuestas para mejorar acceso a mercados

**10. Crear un Consejo Asesor de Inserción Internacional.** Este consejo debería tener como objetivo principal el desarrollo de análisis técnicos que sugieran las estrategias y metas necesarias para fortalecer la inserción internacional del país. A través de estos estudios, se establecería una hoja de ruta clara para mejorar la apertura comercial, con una visión a largo plazo y de manera consensuada, desarrollándose como una entidad asesora del Estado. Este organismo debe ser independiente del gobierno, pero con dependencia estatal, los plazos de ocupación de sus miembros deben exceder un período electoral y renovaciones escalonadas para que cambios de gobierno no interfieran en la estrategia de inserción internacional. El Consejo debe estar conformado por técnicos altamente calificados en la materia, con ingreso por concurso y una remuneración competitiva, en la misma línea de lo propuesto para impulsar el CFA. Esto permitiría mantener una estrategia de inserción internacional coherente y sostenida, fundamental para el desarrollo de la política exterior. La diplomacia comercial chilena, altamente desarrollada y profesional, es un ejemplo a seguir en este sentido.

El Consejo evaluaría, además, la pertinencia de ciertas oportunidades que se presenten. A modo ilustrativo, las propuestas 11 y 12 podrían entrelazarse con los propósitos del consejo:

**11. Procurar ser miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),** lo que generaría los incentivos para avanzar en reformas en educación, integración e infraestructura que la OCDE exige como requisito y que el país no ha podido concretar, además de las mejoras en competitividad y atracción de inversiones. Si bien para ello es necesario que Uruguay sea invitado por el organismo, el consejo propuesto puede manifestar el interés del país a través de informes de impacto, viabilidad y conveniencia.

**12. Analizar la posibilidad de solicitar un “certificado” como país de la Unión Europea (UE),** lo que no significa ser miembro de la UE sino certificar ciertas normativas fundamentales que cumple el país para ser catalogado como país europeo.<sup>16</sup> Al igual que en el caso anterior, el camino para lograr este certificado obligaría a implementar medidas en el sentido que se considera pertinente. El consejo nuevamente cumpliría el rol de evaluar la viabilidad de esta posibilidad, y sugerir al gobierno las medidas a adoptar.

---

<sup>16</sup> Esta propuesta se apoya en lo planteado por Martin Rama en una de sus seis propuestas, desarrolladas en sus columnas de Búsqueda, para el nuevo gobierno (Rama, 2024).

**13. Equipo diplomático capacitado.** Sería pertinente que el equipo diplomático esté compuesto por profesionales independientes, calificados en comercio exterior, relaciones internacionales y diplomacia, tendiendo a eliminar las designaciones meramente políticas.

**14. Reforzar los equipos existentes de profesionales encargados de las negociaciones in situ.** Estos equipos deberían contar con los recursos humanos suficientes para poder iniciar las estrategias comerciales sugeridas por el Consejo que se entiendan pertinentes, desde cada mercado y de manera simultánea en varios países. Actualmente existe la formación hacia los funcionarios del servicio exterior y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) a través del Instituto Artigas del Servicio Exterior (IASE). En este sentido, se propone incrementar la inversión para lograr una mayor formación y capacitación, con el objetivo de contar con grupos de personas altamente formadas y preparadas para iniciar negociaciones y posicionar la marca país. El objetivo es identificar nuevas oportunidades, detectar posibles obstáculos y establecer relaciones con actores estratégicos, siempre con un seguimiento continuo desde Uruguay. En esta línea, con el objetivo de mejorar la profesionalización del Servicio Exterior, recientemente se creó el Consejo Académico del Instituto Artigas del Servicio Exterior en 2024.<sup>17</sup>

**15. Tender hacia tratados específicos por producto.** Si bien se considera conveniente adoptar ambos caminos (acuerdos específicos y generales), es pertinente focalizar el esfuerzo en este sentido dado el contexto regional actual y las posibilidades de crecimiento, tanto por facilidad de concreción como por beneficios para el país. A modo de ejemplo, los tres acuerdos logrados en los últimos años por el sector cárnico —estómagos (mondongo y librillo) a China, lengua a Japón y carne con hueso a Israel— implican ahorros similares en aranceles que lo que generaría para el sector cárnico la concreción del Acuerdo Mercosur-UE, en conversaciones desde hace más de dos décadas.

**16. Eliminar la tasa consular.** Este instrumento se aplica a la importación de bienes a excepción de bienes de capital destinados a la industria agropecuaria, la importación de petróleo y bienes en régimen de admisión temporaria. La tasa, con destino Rentas Generales, creció en el último tiempo, lo que incide de manera directa en el precio final de bienes importados. Eliminarla es necesario como señal de coherencia en un camino aperturista.

---

<sup>17</sup> Comunicado de prensa N° 19/24. Institución del Consejo Académico del Instituto Artigas del Servicio Exterior.

## STOCK DE CAPITAL HUMANO

Uno de los pilares que explica el crecimiento potencial de un país es el capital humano, dimensionado a través de la fuerza de trabajo disponible, tanto por su cantidad como por su calidad. Como muestra la Tabla 1, su contribución al crecimiento ha sido variable, con períodos de aporte positivo como el actual y otros de contribución negativa como el quinquenio anterior. Pero, si bien fue el principal motor de crecimiento durante el Siglo XX (Oddone, 2010), en el conjunto de las últimas cuatro décadas ha tenido un aporte bajo (0,9%).

### Cantidad

La cantidad, expresada como la Población Económicamente Activa entre 14 y 65 años, mantuvo una tendencia de leve crecimiento en las últimas décadas, principalmente impulsada por un aumento de la participación femenina. Pero el espacio para crecer a través de este factor es limitado: de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la fuerza laboral actual se compone 54% de hombres y 46% de mujeres. Por otra parte, las características demográficas locales llevan a que no se visualice un incremento significativo de la cantidad total por mayor natalidad. Del mismo modo, la emigración —sobre todo calificada— es un fenómeno que persiste y se incrementa: de acuerdo con datos de Latinobarómetro, en 2023 el porcentaje de uruguayos que consideran vivir en otro país está en los niveles máximos de los últimos treinta años. Por lo tanto, el impulso en cantidad podría verse principalmente a fuerza de inmigración, fenómeno que se consolidó en la última década.

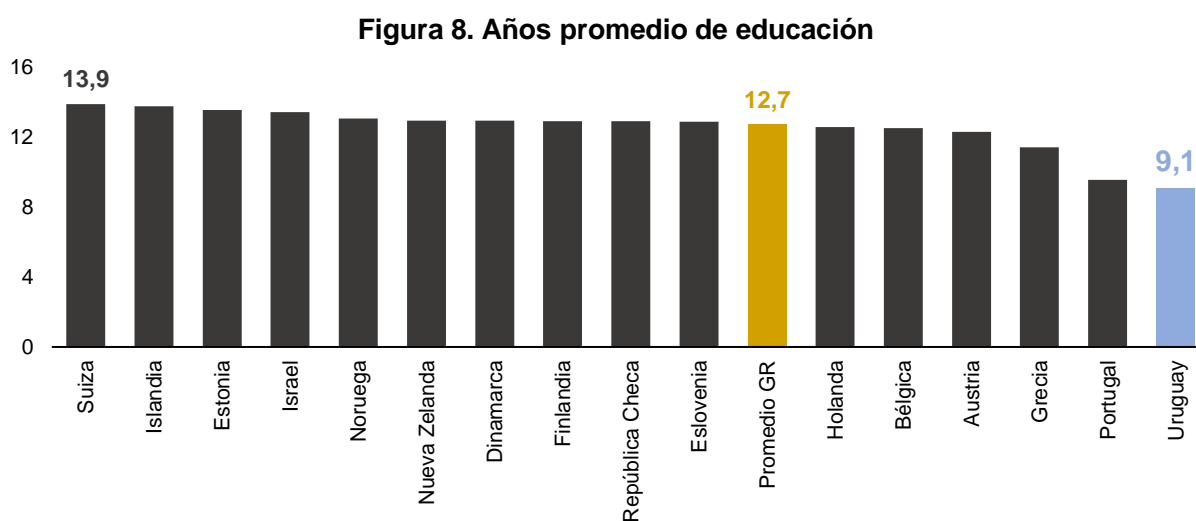
### Propuestas para aumentar la cantidad de capital humano

**17. Imitar las acciones recientes implementadas por Portugal** y adoptar aquellas que se consideren pertinentes. El país europeo otorga una serie de incentivos fiscales dirigidos a personas menores de 35 años (residentes y no residentes) como la no obligatoriedad de aportar a la seguridad social, y una reducción del 50% en el impuesto a la renta por hasta 10 años para nuevos residentes. Uruguay puede extender facilidades en este sentido, focalizado en sectores con déficit de capital humano calificado, pero que persista para otros empleos.

**18. Agilizar el proceso de revalidación de títulos.** Según un relevamiento llevado a cabo por CERES (2020), la inmigración que llega al país tiene en promedio un nivel educativo mayor que el promedio nacional, y llegan en su mayoría en edad de trabajar.

## Calidad

Si bien hay oportunidades de crecimiento a raíz de una mayor cantidad, el margen es acotado, por lo que Uruguay debe enfocarse en mayor medida en mejorar la calidad. Los indicadores en este sentido muestran un pobre desempeño en las últimas décadas, lo que limita la potencia de este pilar para impulsar el crecimiento (Deagosto, et al., 2014). Para el año 2023, la tasa de egreso de educación media superior se ubicó en 56%, significativamente por debajo de la región (67%) y del Grupo de Referencia (79%), con base en datos del Banco Mundial. En la misma línea, la tasa de egreso de educación terciaria alcanza el 17%, apenas por encima del promedio de América Latina, pero por debajo del GR (33%). Por otra parte, según el resultado de las Pruebas PISA de 2022, 62% de los estudiantes de 15 años tuvieron un desempeño que no supera el umbral de suficiencia en al menos un área de las tres evaluadas (matemática, lectura, ciencia). Por tanto, es necesario cambiar las condiciones del sistema actual para minimizar la deserción y mejorar la calidad de los aprendizajes, en un contexto donde los años de escolaridad promedio de la fuerza laboral mantiene una tendencia levemente creciente, pero sigue en niveles bajos en la comparativa internacional (Figura 8).



Fuente: Elaboración propia con base en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022).

Según la V Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2022, 26% de los jóvenes que abandonaron el sistema educativo lo hizo por falta de interés o de utilidad futura, mientras que 20% lo hizo por tener dificultades económicas y haber comenzado a trabajar. En tanto, 6% de los jóvenes abandonó el liceo por sentir que el sistema tiene una elevada dificultad. Por ende, es clave generar una oferta diversa que logre contemplar de mejor manera los gustos y necesidades de los jóvenes. La premisa de “no dejar nadie atrás”, promesa central de la

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debería ampararse para este caso en que el sistema brinde una amplia gama de opciones de calidad, alternativas al camino tradicional y casi único, para acaparar las diferentes necesidades y orientaciones. Para ello, las políticas educativas deberían centrarse en mejorar la oferta y no en buscar conducir a la demanda con mecanismos como premiar la finalización del ciclo, dado que se trata de un camino que ha demostrado que no logra retener al alumnado de forma masiva.

## **Propuestas para mejorar la calidad del capital humano**

**19. Crear el Bachillerato Profesional.** Con base en el sistema educativo suizo, consistiría en desarrollar un sistema de educación verdaderamente dual, que por un lado ofrezca la formación académica tradicional, y por otro una formación profesional altamente conectada con el sector privado. Este sistema permitiría a los estudiantes aprender un oficio y, a su vez, aplicarlo en un entorno real de trabajo remunerado mientras completan su educación, a partir de los 15/16 años. Si bien actualmente la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) busca cumplir esa función, y se realizaron avances significativos en la creación de nuevas carreras, la descentralización de la oferta y la inclusión de prácticas laborales, aún sigue existiendo una desconexión entre la oferta calificada y la demanda en empleos menos pujantes. En la misma línea, la mayor expansión y la mejora en la calidad de las carreras de la UTEC son avances en el camino correcto, pero los números muestran que, a esa altura, ya la mitad de los jóvenes abandonaron el sistema. Esta realidad además convive con una baja productividad y un elevado desempleo juvenil.

Por esta razón, debe fortalecerse este camino, y tenerlo como una firme alternativa, valorada de igual forma por el mercado laboral y la sociedad que la opción tradicional de bachillerato. Para ello, se debe establecer una figura que se embandere con el proyecto, con respaldo y apoyo firme desde Presidencia, que lidere y coordine a actores relevantes: representantes del gobierno, el sector privado, trabajadores de la educación y técnicos en la materia. A raíz de un trabajo coordinado y participativo, primero deben identificarse las necesidades actuales y futuras del mercado laboral y luego, con esto, guiar la creación de programas educativos relevantes, con la regulación y el control necesario al sector privado para el correcto funcionamiento. Como incentivo para lograr mayor participación del sector privado, se propone exonerar de aportes patronales por empleo juvenil a empresas que se inscriban a este

mecanismo, en el entendido de que sería exonerar de algo que si no se incentivara no existiría. Para esto, se debería modificar la actual Ley de Promoción del Empleo para que sea posible y atractiva la contratación de estudiantes del Bachillerato Profesional.

Estos programas, reconocidos por el mercado laboral, permitirían a los estudiantes insertarse en empleos de manera temprana con percepción de ingresos, y acceder a empleos de calidad después de completar su formación. Los estudiantes podrán ingresar al mercado laboral en áreas vinculadas a las habilidades adquiridas luego de un año de estudio, y seguirían en plan estudio y trabajo, ambos de manera parcial, por dos años más, para luego insertarse de manera completa y permanente al mercado laboral, o continuar su capacitación en UTEC. El Bachillerato Tecnológico *Ánima*, un programa que combina educación académica y prácticas laborales, es un ejemplo a nivel micro del camino propuesto a escala nacional.

A su vez, se propone generar una mayor conexión entre caminos: si una persona elige la formación técnica, con notas elevadas y un examen podrá ingresar a una universidad relacionada al área.

Asimismo, sería pertinente desarrollar aún más esta conexión en escuelas técnicas por zonas dependiendo de la actividad predominante actual o potencial: escuela técnica láctea en cuenca lechera; forestal en centro, este y noreste; turística en Colonia, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha; arrocera en Rocha, Treinta Tres y Cerro Largo; ganadera en el norte y noreste del país; de trabajo de frigorífico en localidades cercanas a establecimientos, y otros.

El objetivo de crear el *Bachillerato Profesional* —que sustituiría a la UTU— radica en atacar la deserción educativa y el desempleo juvenil, con efectos positivos a nivel de pobreza infantil y adolescente por mayores ingresos en la familia, de segregación, descentralización, convivencia y productividad de pequeñas y medianas empresas, así como del sector privado en general.

**20. Expandir redes de capacitación público-privada de INEFOP.** El papel del INEFOP, mientras se implementa lo anterior, es crucial para generar ganancias de corto plazo en la construcción de competencias laborales en un mundo dinámico. El modelo irlandés *Skillnet Ireland* es un ejemplo para esta iniciativa, donde generaron redes sectoriales empresariales de desarrollo de talento y a través de una colaboración estrecha entre empresas y organismos de formación se lograron identificar necesidades específicas de capacitación y acceder así a



programas de formación adaptados, financiados en parte por el Estado. A nivel local, se han generado experiencias en turismo, procesamiento de residuos, construcción y Zonamérica.

**21. Incrementar exigencias de la Asignación Familiar.** Cambiar la condición actual que contiene el pago de Asignación Familiar de asistencia obligatoria a nivel escolar por asistencia obligatoria al tercer ciclo de la Educación Básica Intergral (EBI), etapa que incluye desde el 7° al 9° grado y es cuando comienza a incrementar el ausentismo que luego repercute en una elevada deserción en años posteriores.

Más allá de lo anterior, se considera imprescindible tender hacia un camino de extensión de las Escuelas de Tiempo Completo, de incremento de la autonomía en la gestión a nivel de centros —con evidencia suficiente del impacto positivo que esto tiene—, de pago diferencial por contexto, de un sistema de elección de horas que brinde más estabilidad al docente, de mejora en el acompañamiento psicológico de estudiantes y de un mayor prestigio y calidad de la carrera docente.

### **Propuestas para una mayor integración de las familias al proceso educativo**

**22. Asistencia obligatoria a charlas integradoras.** Para propiciar un mayor acompañamiento de las familias durante el tramo educativo, se propone generar un ciclo de charlas, tres al año, donde el directivo de cada institución exponga a los padres o tutores los avances en el proceso de formación durante ese periodo y se resalte el enfoque del centro y la importancia del acompañamiento constante de las familias. La asistencia de al menos un adulto responsable de cada alumno será requisito para al menos dos de estas tres instancias anuales. Para tener control de esto, se propone agregar a la base de datos de personas activas en BPS la información de asistencia a estas reuniones de al menos un responsable del menor a cargo, y que se permita a empleadores poder acceder a esta información, de igual manera que en Suiza los empleadores tienen acceso a conocer la cantidad de veces que cada ciudadano fue multado por no pagar el transporte público.

**23. Mensajes privados a padres o tutores.** Lo anterior puede complementarse con mensajes privados a los padres o tutores, informando el número de inasistencias en comparación con el promedio de sus compañeros de clase para incentivar una mejor asistencia de quienes se ausentan, tal como se comenzó a realizar en un plan piloto a cargo del Plan Ceibal (The Behavioral Insights Team, 2024).

## Primera infancia

Un Uruguay con un capital humano de mayor calidad debe tener, como condición necesaria, una mejora en la focalización, eficiencia y magnitud de la inversión en primera infancia. Al primer semestre de 2024, 19,6% de los niños menores a 6 años vivían en condiciones de pobreza (el doble que el nivel nacional), y 15,8% de los niños entre 6 y 12 años. La evidencia ha mostrado que un contexto favorable, seguro, con la alimentación adecuada y estimulante durante los primeros años de vida es beneficioso para el desarrollo cognitivo y de las capacidades y habilidades de las personas. La literatura muestra que “los eventos hasta los 5 años explican entre el 5% y el 20% de la varianza en educación, empleo y salarios”, por lo que la inversión en esta etapa temprana genera posteriormente tasas altas de retorno tanto individual como social (Unicef, 2017).

En los hogares pobres, 29% de las mujeres con hijos menores de 2 años no buscan trabajo porque no disponen de tiempo. Entre aquellas personas que sí trabajan, 71% lo hace en la informalidad, lo que genera vulnerabilidad ante enfermedades o embarazo por no estar protegidas por el sistema. Además, en estos hogares, solamente 40% de los adultos completó el ciclo básico (Grief & Fuletti, 2024).

A su vez, mientras la asistencia de los niños a la educación formal entre los 5 y 14 años es prácticamente universal, la asistencia a un centro de educación inicial varía dependiendo del ingreso del hogar: 57% de los niños de 0 a 3 años del quintil más bajo de ingresos asiste a un centro de educación inicial, cuando en el quintil más alto la asistencia es de 68%. Entre los 2 y 3 años —donde empieza la cobertura de Educación Inicial— la asistencia es de 72% en el quintil más bajo y 96% en el quintil superior.<sup>18</sup>

En Uruguay se han implementado políticas en salud materno-infantil, programas de transferencias monetarias, cobertura de educación preescolar y programas de apoyo a la crianza orientadas a impulsar el desarrollo infantil (entre otras), pero la inversión actual sigue siendo insuficiente y es necesario implementar una estrategia integrada. Además, debe atenderse de forma conjunta las causas estructurales de la transmisión intergeneracional de la pobreza, focalizándose en tres vías de ayuda: transferencias monetarias, plan de formación dirigido a los padres para insertarse en el mercado laboral formal y un sistema de cuidados para el niño/a (Grief & Fuletti, 2024).

---

<sup>18</sup> Elaboración propia en base a datos de la ECH.

## **Propuestas para una mayor efectividad de la inversión en primera infancia**

**24. Transferencia adicional condicional a la asistencia.** Para incentivar la asistencia a centros de cuidados y atención a primera infancia, se propone que a través del “Bono Crianza” se incorpore una transferencia adicional condicional a la asistencia del niño.<sup>19</sup> Este bono radica en una transferencia monetaria que reciben actualmente los hogares con dificultades socioeconómicas extremas, desde el embarazo hasta los 3 años del niño/a.

**25. Ampliar cantidad de centros con horario extendido.** Para complementar el sistema de cuidados es necesario contar con más centros que cubran un horario que superen las 4 horas, para que responsables del menor puedan trabajar.

**26. Plan de formación técnica.** El alto nivel de pobreza en primera infancia tiene su raíz en dificultades para el empleo de los responsables. Por tanto, se propone brindarles las herramientas necesarias a la familia para desempeñarse en el mercado de trabajo formal a través de un plan de formación técnica, coordinado con el sector privado para que posteriormente puedan insertarse en el mercado laboral. Para colaborar en este sentido, se propone exonerar de aportes patronales a aquellas empresas que contraten padres y/o madres con hijos de 0 a 3 años. Durante el proceso de formación se realizaría un incremento en la transferencia si la persona asiste y cumple con las obligaciones del programa de estudios.

**27. Mayor efectividad del gasto.** Orientar una política de Estado a combatir la pobreza infantil es una necesidad nacional, que, por contar con recursos públicos escasos, debe abordarse de acuerdo con una mejor asignación del gasto público. Vinculado a lo propuesto en la sección de política fiscal, en primera infancia existen 5 unidades ejecutoras que involucran múltiples programas y con cometidos muy similares (CERES, 2024). Por ello, se propone ir hacia una gestión eficiente y coordinada, con unificación de las unidades ejecutoras existentes que reúnan las funciones necesarias, y evaluar su funcionamiento, la focalización de las políticas y su efectividad. En esta línea se aprobó este año el proyecto de ley de garantías para la primera infancia, infancia y adolescencia, que está orientado a mejorar el diseño y la ejecución de la política pública de infancia y adolescencia.

---

<sup>19</sup> Se consultó a diferentes profesionales relacionados al tema de primera infancia, quienes comentaron que un aspecto importante es que la asistencia de los niños sea sostenida durante el año, por lo que este adicional que se plantea entregarles a las familias puede estar vinculado a un requerimiento de cierta cantidad de días asistidos durante el año.

## **RECUADRO 1 - El Uruguay de docentes motivados y comprometidos**

La literatura y evidencia empírica demuestran que la motivación y calidad de los docentes es clave para lograr mejoras sustantivas en la calidad de un sistema educativo. Hattie (2009) destaca que los docentes motivados tienden a aplicar estrategias pedagógicas más innovadoras y efectivas, lo que mejora significativamente el aprendizaje de los estudiantes. Esto no solo impulsa a los docentes a comprometerse con el desarrollo continuo de sus habilidades, sino que también contribuye a crear un ambiente de aprendizaje positivo y estimulante. Hanushek (2011) refuerza esta idea al señalar que la motivación docente está estrechamente ligada a la satisfacción laboral, lo que a su vez afecta directamente la calidad de la enseñanza impartida. En tanto, a nivel local, EDUY21 (2018) enfatiza que, para atraer y retener a docentes motivados, es fundamental establecer condiciones laborales adecuadas, oportunidades de crecimiento profesional y un reconocimiento constante de la importancia de su rol en la sociedad.

**PROPUESTA: 28. *Implementar el Premio por Calidad de Enseñanza.*** Se trata de un sistema de premios (dinero) por sobre el salario base para profesores liceales<sup>20</sup>, basado en el valor agregado que cada año genera en el conocimiento de los estudiantes. A principio de cada año lectivo se propone implementar una breve prueba diagnóstica nacional, única por materia, que logre dimensionar el conocimiento previo promedio del aula. A fin de año, se implementará de manera aleatoria en sólo una clase de todas las que cada profesor dicta otra prueba sobre las competencias que se deberían haber adquirido en el curso, a través de los conocimientos pertinentes. Esta evaluación, única a nivel nacional, deberá conocerse solamente por autoridades y trabajadores de ANEP hasta el día de la prueba. El bono o premio para cada profesor se calculará a partir del diferencial entre la primera y la segunda prueba, como indicador del “valor agregado” generado por el profesor en sus estudiantes.

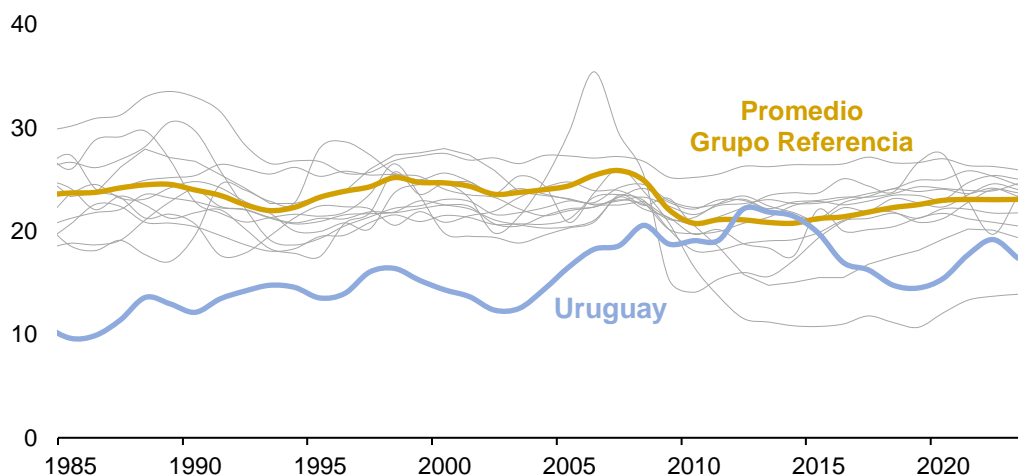
---

<sup>20</sup> El premio tendría un diferencial por contexto socioeconómico, como indicador que incluya las dificultades adicionales que pueden presentarse para el correcto funcionamiento dentro y fuera del aula.

## STOCK DE CAPITAL FÍSICO

Como se dimensiona en la Tabla 1, desde la vuelta de la democracia, el stock de capital físico fue el factor productivo de menor aporte al crecimiento (0,86%). Para el mismo periodo, los países del grupo de referencia han invertido en promedio 24% del PIB, mientras que para Uruguay la inversión fue del 16% del PIB (Figura 9).

**Figura 9. Formación Bruta de Capital Fijo**  
Como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial (2024).

### Inversión extranjera

La era de estabilidad y crecimiento económico que surge luego de la Segunda Guerra Mundial proporcionó una liberalización del capital bajo el principio de solidaridad que dio lugar a que muchas economías emergentes, entre ellas Uruguay, pudieran aprovecharse de territorios francos que proporcionan exoneraciones totales o parciales de impuestos, tasas y alícuotas para atraer inversiones que de lo contrario no vendrían al país<sup>21</sup>. Sobre este pilar se centró la estrategia de captación de inversiones y de crecimiento del capital físico de Uruguay en las últimas décadas, además de las inversiones de capitales argentinos y brasileños que se vieron facilitadas a partir de la creación del Mercosur en 1991.

Sin embargo, la preocupación sobre la tributación global surge en paralelo a esta situación, en la medida en que los países más desarrollados no pueden tributar las rentas de las empresas

<sup>21</sup> En la actualidad existen más de 7.000 espacios de Zonas Francas en más de 140 países según World Free Zones Organization (WFZO) (2022). En Uruguay se encuentran instaladas 12 Zonas Francas que contemplan a más de 1.000 empresas y representan el 33% del total de exportaciones. (MEF, 2022).

de origen local que se instalan en zonas francas en otras naciones. Ante esto, surge el proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) que busca rediseñar el sistema fiscal internacional para evitar la captación de inversiones en base a políticas de tributación nula. La pandemia de Covid-19 generó un mayor interés por parte de los principales países de la OCDE, y esto derivó en la elaboración de una propuesta con dos pilares a los que suscribieron más de 142 países, incluido Uruguay. El pilar uno consiste en que las empresas transnacionales deban tributar en la jurisdicción en donde se genera el valor (Oddone, 2024). En el pilar dos, se crea un impuesto mínimo global (IMG) del 15% para la renta de empresas multinacionales con una facturación mayor a los € 750 millones anuales.

Aunque esta normativa entró en vigor a partir de 2024 y hasta el momento muy pocos países han aprobado la legislación correspondiente<sup>22</sup>, la tendencia global apunta hacia un escenario con menores posibilidades de exoneraciones fiscales para atraer inversiones<sup>23</sup>. Esto requiere un rediseño de la política estatal para seguir siendo un país atractivo para la inversión y para que empresas ya instaladas no pierdan los incentivos para continuar en Uruguay.

Ante la necesidad de atraer inversiones y la implementación del IMG que vuelve menos atractivo el régimen de zonas francas, es necesario dar un impulso hacia la modernización tributaria para no quedar rezagados con un régimen tributario obsoleto. En concreto, las políticas deben atender las necesidades de las empresas que actualmente se radican en Uruguay para que, ante la obligación de tributar sus rentas, un porcentaje de ese aporte se destine a la economía local. Además, las políticas deben beneficiar de forma parafiscal a las empresas internacionales que puedan llegar a radicarse en el país. Con respecto al primer punto, no hay actualmente una respuesta para las empresas en este sentido, y no existe oferta para conseguir la tributación de esas rentas. Por tanto, el contexto exige avanzar rápidamente en una política de estímulos de índole compensatorio y de carácter general y no particular, a los que se adhieran empresas grandes de zonas francas que se encuentran en esta situación.

---

<sup>22</sup> Ver en Anexo V qué países del GR han impulsado cambios en la legislación nacional hasta la fecha.

<sup>23</sup> El regreso al poder en Estados Unidos de Donald Trump en las elecciones presidenciales de 2024 puede resultar en que la iniciativa global hacia una mayor tributación corporativa quede en suspenso durante su presidencia. No obstante, se asume que esta tendencia continuará su avance en el mediano plazo luego del mandato presidencial de Trump.

## **Propuestas para rediseñar la estrategia de atracción de inversiones**

**29. Brindar estímulos a través de créditos fiscales.** Las medidas estrictamente compensatorias se encuentran prohibidas por la OCDE —no se puede cobrar por una ventanilla el 15% del IMG y devolver por otra el mismo monto— por lo que se necesita de la creatividad tributaria de los países para brindar créditos fiscales por generación de empleo (ej. Vietnam), créditos fiscales por innovación de tecnología (ej. Irlanda), créditos fiscales por investigación y créditos fiscales para la conversión en la economía verde. Dichos créditos deben ser pagaderos en efectivo o en medios equivalentes en un plazo de cuatro años a partir de que se obtenga el derecho para cumplir con las normas actuales de la OCDE.

**30. Creación de un fideicomiso para las rentas de empresas que se le otorgan créditos en efectivo,** que asegure que en un plazo de cuatro años se amortice la totalidad del aporte realizado. Teniendo en cuenta que para las economías emergentes la devolución en efectivo puede estar fuera del alcance, otra medida alternativa refiere a la utilización de bonos para brindar los créditos fiscales compensatorios e incentivar a las empresas. De aplicarse estas medidas, incentiva tanto a las firmas ya instaladas a quedarse en el país como a la llegada de futuras empresas, ya que tienen la certeza de que Uruguay es un país pionero en materia tributaria ante tendencias globales.

**31. Impulsar medidas complementarias para flexibilizar los requisitos para los usuarios de las zonas francas,** como el decreto N°69/024, que habilita a realizar el 40% del trabajo en modalidad de teletrabajo para incentivar más a los trabajadores de las empresas.

El paradigma pasado que se basó en buscar países con mejores medidas fiscales para instalarse hoy se basa en la búsqueda de mejores medidas compensatorias. De acuerdo con CERES (2023), el beneficio generado por las empresas en régimen de zona franca fue casi 7 veces mayor al monto de impuestos exonerado, por lo que se debe avanzar en un plan para rediseñar la estrategia de atracción de inversiones.

## **Inversión en infraestructura**

La inversión en infraestructura proporciona la base necesaria para el acceso a la energía, comunicaciones, transporte, agua y saneamiento, con efecto positivo en el crecimiento a través de una mejora en los retornos sociales de la inversión (BID, 2015). Además, reduce los costos de transacción y producción, incrementando la productividad y competitividad por un uso más eficiente de los recursos. Esto genera condiciones favorables para atraer inversión extranjera, impulsar la inserción de la economía en el mundo y contribuye a la cohesión territorial, mejorando la calidad de vida (BID, 2015). La literatura sugiere que implementar una estrategia adecuada de ejecución mejora la eficiencia de los recursos y aumenta el rendimiento de la inversión. Para ello, el incremento de la inversión debe darse mediante una planificación adecuada, transparente y con una visión de largo plazo (CEEIC, 2023). Un informe del BID (2019) plantea que los países de América Latina podrían ahorrar hasta un 40% del gasto en infraestructura si se realiza una inversión eficiente.

La reciente creación del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) que impulsa la Cámara de la Construcción y que reúne a las principales cámaras empresariales para promover una planificación estratégica de la inversión en infraestructura, colabora en este sentido. El objetivo del CPI es aportar propuestas de políticas en infraestructura al debate público en múltiples áreas, basadas en análisis técnicos sobre su impacto económico y social, con un enfoque a largo plazo y que trascienda ciclos de gobierno (Fermi, 2023; Pintos, 2024). Este Consejo, recientemente creado, es un ejemplo del accionar consensuado del sector privado que se necesita para avanzar en las áreas relevantes, que puede ser imitado desde el sector público.

Más allá de esta iniciativa, Uruguay no cuenta con una planificación centralizada y coordinada, con visión de largo plazo, ni con una entidad responsable de una planificación estratégica integral, si no que conviven diversos organismos con este objetivo. Por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) se encarga de lo vinculado al transporte, la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) de la infraestructura eléctrica y Obras Sanitarias del Estado (OSE) de las obras de agua potable y saneamiento (Fermi, 2022; CEEIC, 2023), lo que evidencia la fragmentación del gasto.



## Propuesta para una planificación estratégica a largo plazo

**32. Crear la Agencia Nacional de Infraestructura**, para alcanzar una planificación coordinada. Actualmente desde la Cámara de la Construcción se plantea diseñar esta agencia mediante una reforma de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Los objetivos de la agencia radicarían en elaborar un Plan de Infraestructura como eje de una política de Estado a largo plazo, asesorar al Poder Ejecutivo y al sector público en los proyectos y servicios de infraestructura mediante argumentos técnicos que ayuden a la toma de decisiones, elaborar y proponer un Plan Operativo para desarrollar las prioridades de infraestructura, coordinar las políticas de infraestructura entre el sector público y privado y facilitar la ejecución de los proyectos. Al centralizar la gestión de las obras se evitarían ineficiencias en la utilización de recursos, asegurando así que la infraestructura no se convierta en un cuello de botella para la producción nacional, sino un factor que contribuya a incrementar la productividad y competitividad del país. Australia, Canadá y Nueva Zelanda son ejemplos de países donde se han implementado agencias con este cometido (CEEIC, 2023; Fermi, 2023). Esto se vería acompañado de la eliminación de organismos con cometidos similares en entidades públicas.

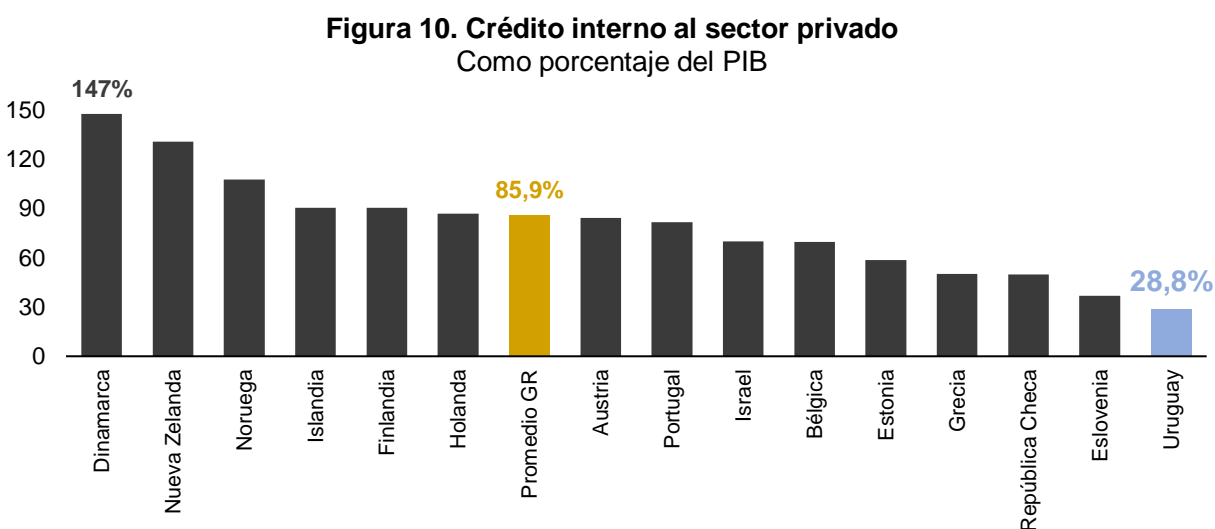
### RECUADRO 2 - El Uruguay de inversiones inteligentes

No es posible exonerar de impuestos a toda inversión, pero es posible guiarla a raíz de los incentivos fiscales. La diferencia de exoneraciones, por ejemplo, entre el cambio de camioneta en un campo y la compra de equipamiento para riego es muy pequeña. Si bien los indicadores actuales de la COMAP persiguen este objetivo, con “premios” de mayores exoneraciones para inversiones con mejores puntajes en descentralización, creación de empleo, adaptabilidad al cambio climático y otros, los números muestran una inversión insuficiente tanto a nivel general como específico de las inversiones “más deseadas”.

**PROPUESTA: 33. Brindar exoneraciones más altas, de hasta el 100% del monto a inversiones de alto impacto y adaptabilidad al cambio climático** a costas de menores exoneraciones a inversiones con menor puntaje en estas áreas. Con base en la situación actual del país, los sectores clave hacia dónde dirigir la inversión serían, al menos, las Ciencias de la salud, Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), turismo e inversión en agua.

## Mercado financiero y de capitales

La literatura muestra que el desarrollo del mercado financiero es un factor relevante para el desarrollo y crecimiento económico (BID, 2015). Un proceso de intermediación financiera más efectivo que logra reducir costos genera un efecto positivo en el crecimiento por aumentos de productividad como consecuencia de la asignación eficiente de recursos y por aumento de la inversión y de sus retornos, lo que genera mayores incentivos a ahorrar. A nivel local, el mercado financiero ofrece bajos niveles de crédito (Figura 10).



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial (2023) excluyendo a Suiza.

De acuerdo con CERES (2023), el bajo nivel crediticio se explica en parte por un bajo margen de intermediación financiera del negocio bancario, además de una regulación que exige altos costos de capital, altos niveles de liquidez, costos operativos mayores a los estándares y una carga tributaria elevada.

En este sentido, el mercado de capitales está poco desarrollado en el país. Según el índice de profundidad del mercado financiero elaborado por el FMI<sup>24</sup>, para 2021 el mercado de capitales uruguayo presentó 7 veces menos profundidad que el promedio de los mercados del GR. La literatura muestra que la dolarización de la economía y la variabilidad del tipo de cambio limitan este desarrollo, que existe una relación complementaria entre la deuda pública y privada y se

<sup>24</sup> El índice contempla la capitalización del mercado en relación con el PIB, acciones intercambiadas en relación con el PIB, valores de deuda internacional del gobierno en relación con el PIB y valores de deuda total de corporaciones financieras y no financieras en relación con el PIB.

encuentra un efecto sustitución entre el financiamiento bancario y el financiamiento a través del mercado de valores en Uruguay (BCU, 2012).

El país ha desarrollado políticas para mejorar el apoyo a pequeñas y medianas empresas (Pymes), e incrementó su puntuación respecto a 2019 en 6 de las 7 dimensiones, según el Índice de Políticas para Pymes publicado por la OCDE<sup>25</sup>, con avances pendientes en el área de Acceso al Financiamiento. En la actualidad, Uruguay no cuenta con una normativa específica en el mercado de capitales para Pymes ni con un mercado separado para Pymes dentro del mercado de valores (CAF, OCDE y SELA, 2024).

El escaso nivel de crédito bancario y el pobre desarrollo del mercado de capitales limita el crecimiento potencial, puesto que las empresas locales poseen mayores dificultades para apalancarse con el ahorro de los hogares y, por lo tanto, el crecimiento observado a niveles agregados en la economía es menor.

## **Propuestas para desarrollar el mercado financiero y de capitales**

**34. Eliminar el impuesto al patrimonio a los bancos.** Para mejorar el acceso al crédito, se debe incrementar el margen en la intermediación financiera de los bancos locales y eliminar este impuesto casi único a nivel bancario global colaboraría en este sentido. En contrapartida, asumiendo que se cumplen las condiciones necesarias recomendadas en la sección de política monetaria y fiscal, los efectos expansivos sobre la economía permitirían un mayor margen para disminuir el impuesto al patrimonio y consecuentemente mejorar el crédito interno.

**35. Flexibilizar las condiciones para que las Pymes puedan cotizar en bolsa,** y así estimular el mercado de capitales. En el último tiempo se flexibilizó la normativa para emisión de valores de oferta pública en régimen simplificado<sup>26</sup> que implica menores costos para la emisión, pero aún existen otros costos asociados y regulaciones que dificultan a las empresas

---

<sup>25</sup> El índice de Políticas para Pymes está compuesto actualmente por ocho dimensiones: Marco institucional, Entorno operativo y simplificación de procedimientos, Acceso al financiamiento, Servicios de desarrollo empresarial y compras públicas, Innovación y tecnología, Transformación productiva, Acceso al mercado e internacionalización, Digitalización. La puntuación es de 1 (más baja) a 5 (más alta).

<sup>26</sup> Esta medida aplicada por el BCU implicó flexibilizar algunos requisitos que conlleva una disminución de costos de las emisiones y logren ser una alternativa a las fuentes tradicionales de financiamiento, con el objetivo de fomentar la utilización de este régimen y contribuir a la dinamización del mercado de valores (BCU, 2022). Entre las flexibilizaciones para Pymes se elimina la obligatoriedad de que el papel a emitir cuente con calificación de riesgo y auditoría externa (Búsqueda, 2022).

poder emitir, y sobre todo a las pequeñas empresas. Por ello, se propone continuar incentivando con beneficios fiscales a las emisiones de empresas, como por ejemplo la exoneración actual del pago del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a las emisiones locales, que significa un costo mayor en el mercado local<sup>27</sup>. Hoy en día las inversiones privadas de este tipo no tienen incentivos fiscales y los intereses privados se encuentran gravados, mientras que los intereses de los títulos públicos no. De este modo la exoneración del pago de impuestos sobre estos títulos no implica una renuncia fiscal<sup>28</sup> ya que la falta de un mercado de valores desarrollado hace que la recaudación por estos importes sea insignificante, y en un futuro se puede comenzar a tributar.

**36. Implementar una estrategia nacional de educación financiera** que acompañe las propuestas anteriores, a través de un plan que involucre e impulse las distintas herramientas ya existentes enfocadas en brindar los conocimientos necesarios sobre educación financiera a los niños, jóvenes y adultos. En este sentido, se debe identificar nuevas herramientas a desarrollar con base en la disponibilidad actual y planificar eficientemente la inversión de recursos. De acuerdo con el Índice de políticas para Pymes<sup>29</sup> Uruguay presenta una puntuación de 2.55 sobre 5 en educación financiera (OCDE/CAF/SELA, 2024).

Por ejemplo, sería pertinente ampliar el acceso a las herramientas actuales como el proyecto *Pin!* recientemente ejecutado y difundido por campañas de comunicación y talleres presenciales a nivel nacional. Además, la implementación de cursos virtuales permitiría mayor periodicidad y seguimiento de los conocimientos que se logran transmitir a los jóvenes<sup>30</sup>. En este sentido, se propone contar con indicadores que logren medir los efectos de la aplicación de estos programas, con el objetivo de evaluar si la estrategia implementada está logrando mejorar los conocimientos en esta área.

---

<sup>27</sup> Pago que no se realiza al invertir en el exterior. Esta propuesta está orientada a la idea que plantea el presidente de la Bolsa de Valores de Montevideo (BVM), Ángel Urraburu, de exonerar del pago del 7% de IRPF al invertir en emisiones locales (Búsqueda, 2024).

<sup>28</sup> Se considera que no implica una renuncia fiscal dado que se renunciaría a cobrar un impuesto hoy sin volumen de recaudación. No obstante, puede haber un costo financiero por un mayor interés de los títulos públicos para competir con títulos privados más atractivos.

<sup>29</sup> La educación financiera es una subdimensión dentro de la dimensión 3 de Acceso al Financiamiento.

<sup>30</sup> Teniendo en cuenta además para el plan nacional programas como BCU educa, los conocimientos de educación financiera que se van a enseñar próximamente en el liceo, y los aprendizajes de los niños en las escuelas. Todos estos diversos programas deben estar coordinados para una mejor ejecución.

### RECUADRO 3 - El Uruguay conectado

**37. Incentivar una mayor conexión aérea.** El Aeropuerto de Carrasco tiene uno de los menores costos aeroportuarios de la zona, está por debajo del promedio de impuestos sobre el ticket y no cobra otros cargos fijos a los pasajeros (BID, 2020). Sin embargo, el bajo flujo desincentiva aumentos de frecuencia e instalación de nuevas líneas. Para mejorarlo, se propone premiar a las aerolíneas por pasajero adicional a una línea base en función de lo obtenido en años previos, a través de descuentos impositivos adicionales a pagar (con topes y focalizado principalmente en aeropuertos cercanos con elevada conexión al mundo como Buenos Aires, Santiago de Chile y San Pablo). De igual manera, una mayor conexión con San Pablo hace más accesible la llegada desde otras partes de Brasil. El Aeropuerto de Carrasco, según el documento Plan País (MTO, 2022) se comprometería a acompañar propuestas de incentivos con fondos propios para reducir la tasa de aterrizaje y brindar espacios publicitarios.

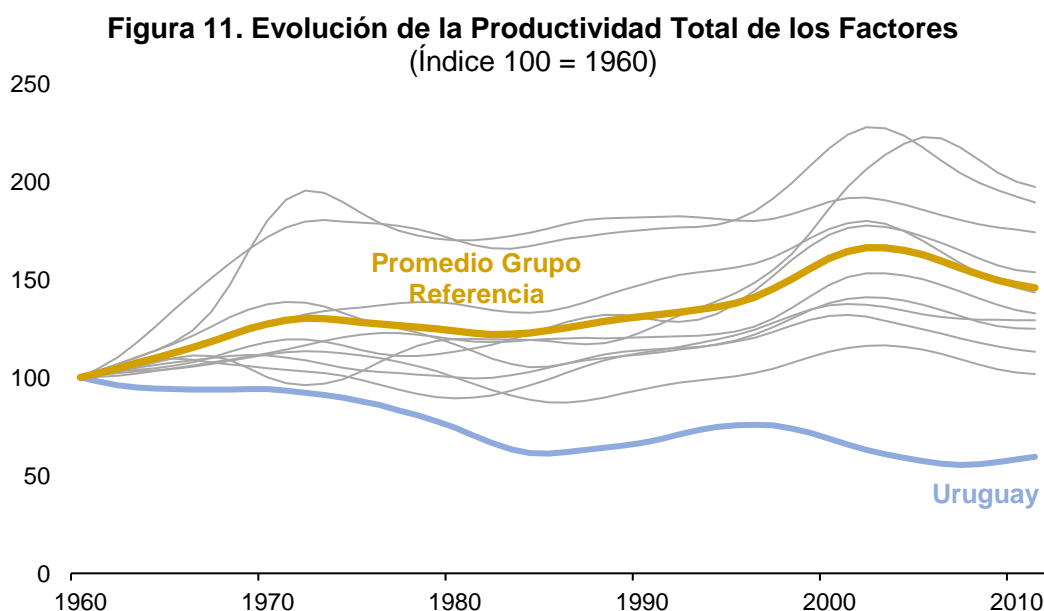
**38. Concretar Hidrovía Uruguay-Brasil.** El desarrollo de la hidrovía en la cuenca de la Laguna Merín tiene el potencial para transformar una de las regiones más pobres del país, y reduciría significativamente los costos de transporte para cultivos clave de la zona como el arroz, que en buena parte se transporta por carretera al puerto de Montevideo (CERES, 2021). Con la hidrovía, el arroz y otros productos agrícolas tendrían una ruta más eficiente hacia el puerto de Río Grande en Brasil, facilitando su exportación a mercados como China. Además, permitiría combinar trayectos largos por vía marítima con rutas terrestres más cortas para ventas al sur de Brasil. Para concretarla, se necesitarán inversiones en infraestructura portuaria y obras de dragado con participación público-privada, así como ahondar en la colaboración binacional actual para armonizar normativas y la preservación ambiental.

**39. Transporte eficiente y logística.** Es importante continuar con la inversión en mejora de puentes y rutas, necesaria para expandir la circulación de bitrenes y tritenes en las rutas más transitadas, así como en caminos rurales que presentan dificultades para el tránsito y generan cuellos de botella en la logística. El uso masivo de estos camiones de mayor capacidad optimizaría la logística y reduciría los costos de transporte hasta en 15% para el sector forestal (SPF, 2024) con mejoras también en otros sectores agroindustriales. A su vez, la puesta en marcha del Ferrocarril Central brinda la oportunidad de generar ramales que conecten con la línea troncal y optimizar tanto tiempos como costos, con mejoras logísticas notorias. El volumen transportado de celulosa apenas supera la mitad de la capacidad del Ferrocarril, por lo que hay espacio para avanzar en este sentido y generar ganancias potenciales.

## PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES

El incremento en la productividad puede entenderse como la obtención de una producción mayor para una misma cantidad de capital físico y de capital humano, a través de una mejor combinación de los factores. En la ecuación de Solow, la productividad está recogida en la PTF, que representa el estado vigente de la tecnología y constituye la única fuente de crecimiento sostenido en el largo plazo: a diferencia del capital físico y el capital humano, es el único factor que no presenta rendimientos decrecientes. Es por esto que la incorporación de innovaciones tecnológicas es central para el desarrollo económico.

En este sentido, Daude y Fernandez-Arias (2010) presentaron evidencia de que la baja productividad y su lento crecimiento son claves para explicar el rezago relativo de América Latina en comparación con las economías desarrolladas, así como el estancamiento en relación con otros países en desarrollo. Un informe realizado por el BID sobre el diagnóstico del crecimiento y las brechas de desarrollo presentes sostiene que una de las limitantes más importantes al crecimiento de largo plazo para Uruguay es la volatilidad de la PTF (BID, 2014). La Figura 11 muestra la evolución de la PTF en Uruguay y evidencia un desempeño decadente desde hace décadas en relación con países del Grupo de Referencia.



Fuente: Elaboración propia según datos de Fernández-Arias (2015)

## Innovación y progreso tecnológico

Si Uruguay no se integra a la economía del conocimiento y relega la incorporación de avances y la innovación tecnológica entre sus prioridades, nunca transitará el sendero del desarrollo y continuará en su rezago relativo con respecto a las economías avanzadas. Según Pascale (2021), Uruguay se saltó la revolución de la economía del conocimiento y la revolución 4.0, y “con escasas y remarcables excepciones (...) opera en la segunda revolución tecnológica, es decir en la de las cantidades, caracterizada por la producción en masa de commodities y de productos industriales de baja tecnología”. La dependencia de factores externos y/o impredecibles, como los vaivenes de los precios internacionales o las condiciones climáticas, está ligada en gran medida al estado de la tecnología. No obstante, los múltiples trabajos de Pascale<sup>31</sup> con este objeto de estudio se cimentan en la premisa de que es posible tratar a la PTF como una variable endógena, un planteo más moderno que el del modelo original de Solow. Solo así se puede pasar de desenvolverse en la categoría de productos de orientación masiva con costos relativamente bajos a competir en valores únicos e innovación.

Un indicador que refleja el esfuerzo nacional en la materia es la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D). La economía uruguaya coloca allí recursos equivalentes al 0,4% del PIB, mientras que el promedio del GR supera el 2% del PIB (Figura 12). La principal promotora de la inversión en I+D en el país es la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). La ANII tiene numerosos programas de buena calidad que apoyan a empresas innovadoras de alto impacto y startups, pero su alcance es insuficiente. El presupuesto de ANII en 2024 fue de USD 51 millones (0,07% del PIB), algo inferior a lo que el Estado destinó en subsidiar a AFE y el Correo Uruguayo en 2023<sup>32</sup>. Pascale (2021) sostiene que para integrar razonablemente a Uruguay en la revolución 4.0, es necesario destinarle al menos 1,5% del PIB a ese fin.

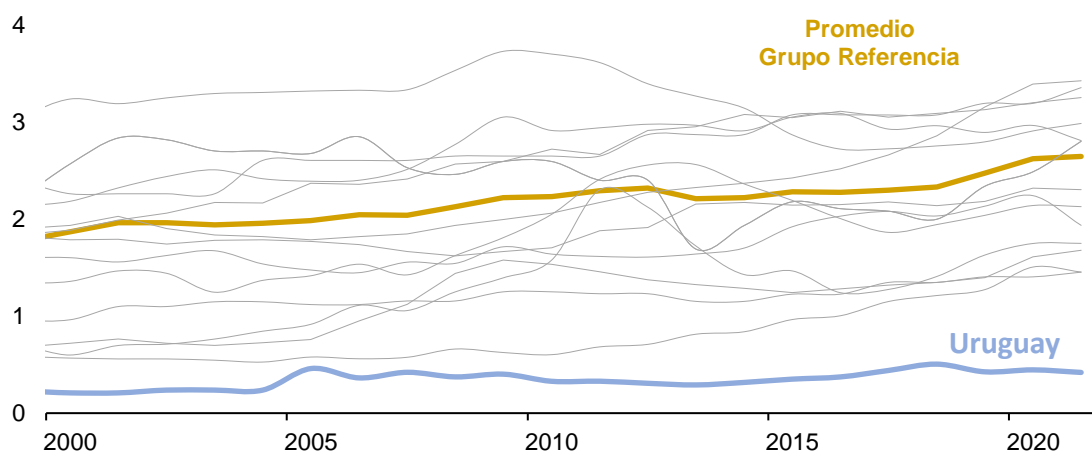
Otro elemento importante para tener en cuenta en el proceso de innovación es su efecto en el mercado de trabajo. Aboal y Zunino (2017) estimaron que casi dos terceras partes de las profesiones de los uruguayos corren riesgo de ser automatizadas.

---

<sup>31</sup> Destaca su último libro publicado, *El Uruguay que nos debemos* (2023), que recoge todas sus ideas acerca de la convergencia de Uruguay y la sociedad del conocimiento.

<sup>32</sup> Los datos provienen del Plan Operativo Anual de ANII de 2024 y los estados financieros de AFE y el Correo Uruguayo de 2023. Comparando el lugar que ocupará la innovación en este siglo con el papel de los trenes y el correo, se hace nítido lo que Pascale (2023) llamó “miopía de futuro” en Uruguay.

**Figura 12. Inversión en I+D**  
Como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial (2022).

Automatización e innovación no son sinónimos, pero frecuentemente son cercanos. En un país con un crecimiento poblacional casi nulo, para crear nuevos puestos de trabajo es casi inexorable que se discontinúen otros. Y, al mismo tiempo, para que los salarios crezcan armónicamente, el crecimiento de la productividad por trabajador se vuelve imprescindible (el capital por sí solo tiene rendimientos decrecientes). Incorporar tecnología es un proceso necesario para mejorar el bienestar general, pero deja expuestas a muchas personas a la automatización. No por casualidad uno de los mayores frenos al proceso es la propia idiosincrasia de los uruguayos, contraria a innovar en lo que represente un riesgo, aunque los beneficios esperados sean positivos. Pascale (2007) encontró que, así como la intensidad en el uso de las TIC tiene un efecto positivo para la innovación en las empresas de la industria uruguaya, la aversión al riesgo de los empresarios locales la perjudica significativamente. Por tanto, en alguna medida, avanzar hacia el progreso depende de nosotros mismos.

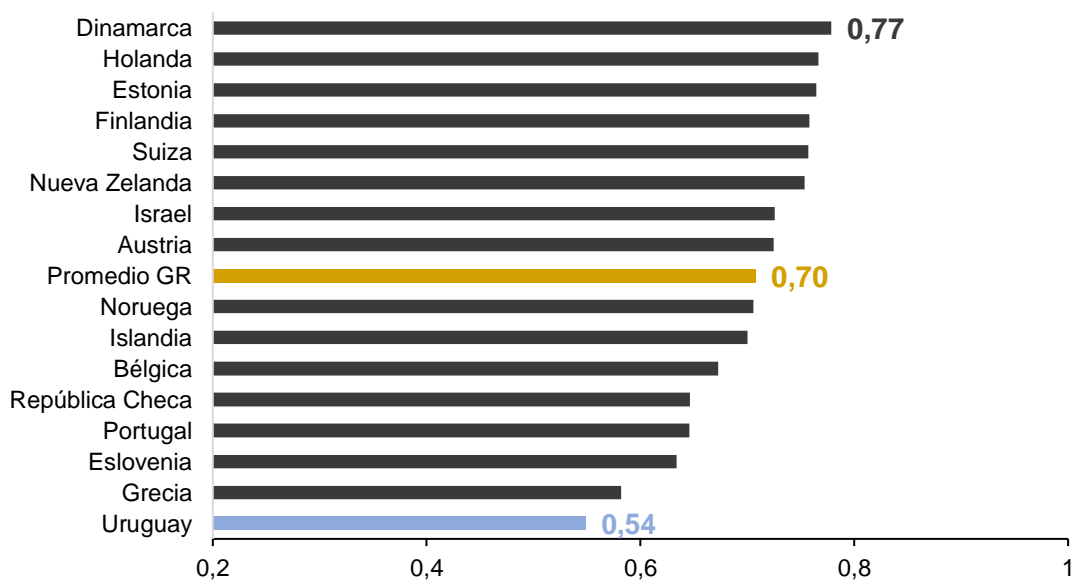
No obstante, también existen estudios que observan que los obstáculos no son solo autoimpuestos por la falta de iniciativa empresarial, sino que responsabilizan a un marco regulatorio sobrecargado y otras condiciones desfavorables en el entorno local de negocios. Caliendo y Munyo (2007) formularon un modelo que muestra a las barreras a la productividad como responsables del rezago relativo de Uruguay con respecto a la economía líder mundial. Sostuvieron que una reducción contundente de las barreras podría hacer que el país duplicara su nivel de ingreso per cápita relativo a la frontera y posicionarlo, en términos relativos, mejor que a mediados del siglo pasado.



Las barreras a la productividad fueron definidas como obstáculos a la adquisición y transmisión de tecnología dentro del país, tanto para los agentes como para las firmas. Allí identificaron “obstáculos legales, financieros, técnicos y comerciales” que obstruyen la adquisición y transmisión de tecnología dentro del país, tanto para los agentes como para las firmas. Las barreras fueron clasificadas en tres tipos: barreras a la competencia, operativas y a la seguridad institucional<sup>33</sup>.

Un ejemplo concreto de las barreras a la incorporación de tecnología se puede contemplar a partir del índice elaborado por el FMI (Figura 13) sobre el nivel de preparación que poseen los países para la adopción fluida del avance de la inteligencia artificial (IA)<sup>34</sup>. El *boom* que supone el desarrollo de la IA es un claro ejemplo de innovación tecnológica que genera avances disruptivos en diversos sectores de la economía, lo que permitiría mejorar significativamente los niveles de productividad a niveles agregados.

**Figura 13. Índice de preparación para la inteligencia artificial**



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial (2022).

<sup>33</sup> Las barreras a la competencia se definen como aquellas que limitan el libre ingreso a los mercados y desincentivan el libre intercambio de bienes y servicios entre los agentes. Las barreras operativas son las que limitan y condicionan el funcionamiento de las empresas e impiden alcanzar los niveles óptimos de producción. Finalmente, las barreras a la seguridad institucional son generadas por un sistema judicial ineficiente y poco transparente, el incumplimiento de los contratos, la inestabilidad política, la percepción de corrupción y la falta de garantías sobre los derechos de propiedad, y por lo tanto desincentivan a los inversores y afectan tanto a las barreras a la competencia como a las barreras operativas (Caliendo & Munyo, 2007).

<sup>34</sup> El índice se base en un amplio conjunto de indicadores macroestructurales que abarcan la infraestructura digital de los países, el capital humano y las políticas del mercado laboral, la innovación y la integración económica, y la regulación y la ética.

## Propuestas para fomentar la productividad e innovación

**40. Avanzar hacia la desindexación de los salarios y comenzar a ajustar los procesos de negociación colectiva en base a la productividad.** Es necesario, en primera instancia, que las empresas midan la productividad y compartan esa información con el Estado, el cual debe garantizar que esas mediciones son confidenciales y no la van a obtener otras empresas del sector. La evaluación de la productividad genera incentivos a que el aumento del salario real se encuentre asociado a mejorar la eficiencia del trabajo, lo cual en términos agregados resulta en un aumento de la PTF. Además, es recomendable instalar una evaluación tripartita de descuelgues cuando sea pertinente en función de situaciones disímiles entre empresas de distinta escala y distribución en el territorio. El mecanismo permitiría la subsistencia de empresas que, de otra forma, no podrían cumplir los acuerdos alcanzados a nivel de rondas.

A su vez, para avanzar hacia una desindexación más generalizada, el sector público no debe firmar contratos indexados con el sector privado. A medida que los contratos en la economía no se realicen con mecanismos indexatorios, los demás contratos entre privados tenderán a converger a esa modalidad. Esto sería más políticamente viable con una moneda de calidad.

**41. Realizar talleres para Pymes de aplicabilidad de inteligencia artificial.** Con el objetivo de difundir la herramienta hacia una mejora de la productividad, se propone que expertos en el área brinden talleres sectoriales a Pymes con aplicación de casos concretos de utilización de la inteligencia artificial en la actividad diaria. El desarrollo y la organización estaría a cargo del INEFOP, en conjunto con ANDE (Agencia Nacional de Desarrollo). En la misma línea, se debe prestar especial atención por parte de la ANII a proyectos dirigidos a soluciones innovadoras que utilicen la inteligencia artificial como herramienta central.

**42. Creación del fondo de co-inversión público “Uruguay Innova”,** para compartir el riesgo del empresariado uruguayo e incentivar la inversión en innovación y startups, que esté obligado a diversificar sus participaciones para reducir su propio riesgo. Además de generar externalidades positivas, gestionado correctamente puede dar ganancias para el Estado. El plan incluiría garantías parciales a los préstamos o inversiones en proyectos innovadores, que permitan que las empresas tengan acceso a financiamiento con menores exigencias y tasas de interés más competitivas, lo que reduciría más el riesgo emprendedor en proyectos de alto valor agregado, particularmente en TICS. Por ejemplo, con una garantía estatal es más fácil conseguir fondos de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, que tiene

como requisitos invertir en “impacto de desarrollo” (donde entra la innovación en tecnologías nuevas), que otros inversores no estén financiando ese tipo de proyectos, y que tenga un criterio de mercado (es decir, no subsidian la financiación))<sup>35</sup>. Esto ayudaría a imprimirle dinamismo al ecosistema emprendedor. Idealmente, debería ser gestionado por ANII con un mayor presupuesto, de manera similar al convenio que mantiene con *ICVentures*, y debe contar con un sistema de monitoreo para evaluar su impacto.

**43. Extensión de la aplicación móvil gub.uy a una Super App que concentre todos los servicios y trámites del Estado que sean digitalizables.** Así como el portal gub.uy integró la interfaz web de prácticamente todos los organismos del Estado que dependen de la Administración Central, una Super App podría reunir todos los servicios en línea que involucren gestiones con oficinas públicas y acceso a información. Actualmente la aplicación gub.uy reúne una cantidad limitada de funciones y no es suficiente para digitalizar un sinnúmero de procedimientos que no necesitarían de requisitos presenciales, además de no tener hasta el momento una difusión masiva. Un antecedente de alcance exitoso es Coronavirus UY, que fue desarrollada velozmente, adoptada masivamente por la población, y combinaba información del MSP y prestadores de salud, permitía agendar la vacunación, recibir recordatorios y alertas, e incluso emitir certificados digitales válidos de vacunación y el llamado Pasaporte Covid. La aplicación gub.uy podría ser mucho más ambiciosa y, por ejemplo, servir como ventanilla única digital para integrar DGI, BPS y la Dirección Nacional de Registros —lo que reduciría sustancialmente el tiempo de constitución de empresas—, acelerar la obtención de permisos y licencias, y eliminar costos redundantes asociados a la administración pública, entre otros beneficios. Además, la creación de la Super App iría atada a la supresión de obstáculos en el acceso a documentación y gobernanza de datos entre dependencias estatales. Ningún organismo debería requerir a los usuarios documentos o certificados emitidos por otro organismo público, a los que accederían directamente en el perfil digital del usuario.

**44. Mejorar las facilidades para exportar a Pymes desde Tu Exporta y Exporta Fácil.** Hoy las micro o pequeñas empresas pueden exportar a través de Tu Exporta, que une un despacho aduanero simplificado con exoneraciones tributarias, siempre que cuenten con certificado PYME, estén registradas en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y tengan firma

---

<sup>35</sup> En entrevista con el semanario *Búsqueda* (2024), Alfonso García, vicepresidente para Europa, América Latina y el Caribe de la IFC, detalla cómo la institución puede involucrarse en proyectos de esta forma.

electrónica. En tanto, Exporta Fácil es un régimen similar que admite empresas medianas por montos mayores y tiene otro menú de descuentos, aún insuficiente para cultivar un ecosistema de Pymes con facilidades para exportar: 22 empresas en Uruguay reúnen más de la mitad de las exportaciones del país, y 44 acumulan el 70%<sup>36</sup>. Ayudar a exportar a las Pymes es clave para adaptarlas a mercados más competitivos e incentiva la incorporación de innovaciones tecnológicas, en comparación con mantenerse operando en el sector no transable. Se propone aumentar la concentración de registros, trámites y permisos en la VUCE, exonerar a las empresas de Tu Exporta del requisito de la contratación de un despachante de aduana —como es opcional por ejemplo en Perú— y tanto a Tu Exporta como Exporta Fácil del pago del timbre profesional y la certificación del LATU aún en productos no obligatorios. Además, aumentar el tope de exportación de USD 2.000 a USD 5.000 para Tu Exporta (monto que no fue ajustado desde la promulgación de la ley en 2019) y de USD 7.000 a USD 10.000 para Exporta Fácil.

**45. Implementar una transferencia específica para trabajadores desplazados de tareas que sean automatizadas**, con plazo de un año, sujeto al cumplimiento de actividades de formación para nuevas capacidades aprovechables en el mercado de trabajo (por ejemplo, en INEFOP). Esta transferencia sería un adicional al seguro de paro. Esto ayudaría a lubricar los mecanismos sociales que pueden enlentecer la adopción de nuevas tecnologías por rechazo a la automatización de puestos de trabajo, al tiempo que incentivaría a la capacitación de los trabajadores cuyas habilidades se vieron obsoletas.

**46. Fomentar mayor desarrollo de la investigación clínica**, un claro ejemplo de una industria que contribuye al progreso científico y tecnológico del país en I + D, a través del desarrollo de nuevos dispositivos para la salud (medicamentos, tratamientos, entre otros) y de los incentivos que genera para la inversión de empresas extranjeras en el área. Para esto es necesario generar un ecosistema favorable para que se puedan realizar ensayos clínicos en mayor escala, sobre todo en las fases III (comparación con los tratamientos ya existentes) y IV (monitoreo del desempeño del tratamiento). Para lograr mayor eficiencia en el proceso, es necesario mejorar las condiciones iniciales de reglamentación vinculadas a los tiempos de aprobación, concentrar la tarea de evaluación de estos plazos y la realización de análisis en una sola organización autónoma e independiente.

---

<sup>36</sup> De acuerdo con datos de Uruguay XXI.

#### **RECUADRO 4 - El Uruguay productivo**

Algunos productos de exportación donde el país tiene ventaja comparativa en la producción como la carne bovina, los lácteos y el arroz, han mostrado dificultades para aumentar sostenidamente sus ventas en volumen en la última década. Además, los cueros han tenido una marcada tendencia a la baja, lo que complica la rentabilidad de la industria cárnica. Entre ellos, únicamente el arroz ha mostrado buenos niveles promedio de productividad primaria en la comparativa internacional, pero tiene aún posibilidades de mejora. Estos productos son a su vez los que enfrentan mayores aranceles, lo que frena potenciales aumentos de la producción y desincentiva mejoras en la productividad en fase primaria, que internaliza parte de los costos. Particularmente en la ganadería vacuna y lechera, por necesidad de escala y baja productividad, productores pequeños sufren problemas de rentabilidad.

**PROPUESTA: 47. Establecer un descuento impositivo sobre el aporte a BPS <sup>37</sup> en función de la mejora de productividad del predio.** El monto del descuento sería proporcional (pero menor) a la diferencia entre la producción promedio anual del quinquenio 2020-2024 y la producción alcanzada en el año. Previo a reglamentarlo, se debe implementar una política nacional de extensión rural con acompañamiento técnico a productores para dar a conocer prácticas que mejoren la productividad, con el MGAP liderando el proyecto y la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) como actor clave. El proyecto Ganadería Familiar Resiliente, aplicado en 51 familias ganaderas criadoras a lo largo del país con el objetivo de apoyar buenas prácticas ganaderas ejecutado por CNFR<sup>38</sup>, es un ejemplo convenientemente escalable a nivel nacional. Análogamente, se penalizaría con aumento del impuesto a quienes partan de una baja productividad y no logren incrementarla en el periodo.

El programa propuesto de acompañamiento a nivel nacional comenzaría en 2025, centrado en pequeños productores, y el descuento se aplicaría a partir de 2027. Luego de 10 años, se actualizará el promedio predial por el promedio productivo 2027-2036, y así sucesivamente. Si bien el Estado resignaría recaudación directa, la recaudación incrementaría (aunque por un monto menor) por los encadenamientos que genera un aumento en la producción, además del impacto positivo a nivel de empleo, actividad económica e impuestos indirectos.

---

<sup>37</sup> Carga impositiva que comparten todos los productores en la cadena, arrendatarios o no.

<sup>38</sup> Con el apoyo del INIA y financiado por el programa EUROCLIMA+, FIDA (fondo mundial dedicado a la transformación de la agricultura) e INAC.

## Uruguay, un país caro

Existe evidencia suficiente para afirmar que el nivel de precios en Uruguay está por encima de lo que indica la Ley de un Solo Precio (LSP)<sup>39</sup>, con implicancias sobre la productividad y el nivel de vida de los uruguayos<sup>40</sup>.

El encarecimiento relativo de Uruguay tiene fuentes macroeconómicas y microeconómicas. Las macroeconómicas están vinculadas a un crecimiento de la productividad desperejo internamente y, aunque insuficiente, mayor que el de sus competidores de la región, concepto que suele confundirse en el marco de discusiones sobre la competitividad. Por ejemplo, lo barato que ha sido Argentina en los últimos años no es consecuencia de una producción altamente competitiva, sino que acompaña el ajuste de sus precios relativos en un escenario de políticas anti-crecimiento e ingresos deprimidos. Mientras, Uruguay ha mostrado mejoras de productividad en su sector transable no alcanzadas por su sector no transable (efecto Balassa-Samuelson) y crecimiento del gasto doméstico con respecto al PIB (efecto Salter-Swan), consistentes con la apreciación sostenida del tipo de cambio real en las últimas dos décadas<sup>41</sup>. No se ahondará en estos motivos aquí, dado que las propuestas relacionadas con asuntos macroeconómicos ya fueron tratadas.

Las microeconómicas tienen que ver con distorsiones en mercados que deterioran su marco de competencia o reducen su grado de “transabilidad”. Los trabajos de CPA (2024) y CED (2024) muestran cómo regulaciones del tipo que Caliendo y Munyo llamarían “barreras a la competencia” encarecen los precios al consumo frente a escenarios contra fácticos y afectan apreciablemente mercados de productos importados como frutas y verduras, artículos de higiene y tocador, electrodomésticos, entre otros. A su vez, los caros insumos importados perjudican la competitividad del sector exportador. Lo mismo pasa con la energía, en donde las distorsiones son muy claras a través de empresas públicas monopólicas. Aunque el acceso a la energía no es un problema en el país, sus precios, entre los más altos de la región, pueden ser un obstáculo para el crecimiento de la producción.

---

<sup>39</sup> La Ley de un Solo Precio establece que “en los mercados competitivos los productos idénticos vendidos en diferentes países deben tener el mismo precio [en ausencia de barreras y otros costos] cuando este venga expresado en términos de una misma moneda” (Krugman, Obstfeld & Melitz, 2012).

<sup>40</sup> El CED (2024) comparó los productos del IPC que están disponibles en la base de datos del Banco Mundial y encontró que Uruguay es 27% más caro que el promedio de otros 43 países con información disponible.

<sup>41</sup> A esto se le deben sumar otros factores, como la evolución de los términos de intercambio, entradas de capitales extranjeros y otras variables financieras. Para más profundidad, consultar los boxes metodológicos 7 y 19 de los Informes de Política Monetaria del BCU, disponibles en su web oficial.

**Tabla 2. Composición del precio de los combustibles más usados**

	Gasolina Súper 95	Gasoil 50s	GLP (Supergás, garrafa)
Precio de paridad de importación ex planta	27,83	27,44	24,64
Precio ex planta (incluido agrocombustibles)	31,37	28,67	26,25
Precio ex planta con impuestos	66,28	42,07	35,20
<b>Precio de venta al público<sup>42</sup></b>	<b>77,54</b>	<b>52,42</b>	<b>80,75</b>

*En pesos por litro (nafta y gasoil) y por kg (GLP). Con base en Ancap y Ursea, datos a setiembre de 2024*

En el caso de los combustibles (Tabla 2), el Precio de Paridad de Importación (PPI) —al cual Ancap debería producir petróleo refinado para ser internacionalmente competitivo— está sistemáticamente por debajo del precio ex planta de los refinados producidos en la planta de La Teja. Sin embargo, las razones detrás del precio de venta al público son diferentes para la nafta Súper y el gasoil que para el supergás. En los primeros, responde en mayor medida a su carga impositiva, particularmente en la gasolina común. Para el supergás, 56% del precio final responde a la cadena de distribución, con serios problemas de competencia y fuertes señales de rentas extra normales entre sus principales actores<sup>43</sup>. Aunque el Poder Ejecutivo sólo fija precios máximos para los combustibles, en las cadenas de distribución y venta al público no se observan ofertas con precios menores, evidencia de una competencia baja e insuficiente.

Para el caso de la energía eléctrica, los precios de la electricidad residencial son muy elevados en comparación con la media global, especialmente para las personas que no están subsidiadas por una tarifa social o no alcanzan un nivel de consumo suficientemente alto para contratar un plan inteligente. En dólares corrientes, los hogares uruguayos pagaron USD 0,238 por kWh en 2024 frente a USD 0,157 en el promedio mundial. En el resto de la economía, el sector primario pagó USD 0,215 por kWh, el sector comercial y de servicios USD 0,175 y el industrial USD 0,154 por kWh. Aunque estas tarifas son más baratas, estos sectores hacen un uso más intensivo de la electricidad que los hogares, por lo que una disminución de sus tarifas puede ser recomendable en un contexto en donde es caro producir en el país.

<sup>42</sup> El PPI ex planta es el valor al cual la Ursea estima que podría importarse el combustible ya refinado. El precio ex planta es el valor de los refinados que produce Ancap apenas se encuentran listos en la planta de La Teja (incluyendo el sobre costo por la mezcla de agrocombustibles cuando aplica). El tercer renglón de la tabla muestra el valor del mismo combustible al añadir los impuestos y tasas correspondientes. El precio de venta al público es aquel al que acceden los consumidores, que incluye otros costos post-producción, como envasado o distribución.

<sup>43</sup> Fleitas ha investigado durante años el funcionamiento de este mercado en Uruguay. Su columna en La Diaria, *Supergás en Uruguay: entre pintura y mercados* (2016), mantiene vigencia en los principales aspectos.

## Propuestas para bajar el costo de vivir y producir en Uruguay

**48. Habilitar el registro de productos para cualquier importador.** Un costo de entrada que enfrentan los importadores es que deben registrar cada producto que importan por primera vez. Por ende, los productos que ya han sido registrados para su importación en Uruguay por alguna empresa deberían ser habilitados para todas las que quieran hacerlo, y así no incurrir en costos de registro que derivan en mayores precios al consumidor final. Asimismo, para casos de importación de productos adulterados que pretendan pasar por los productos originales que fueron habilitados, se deben imponer sanciones ejemplares para desincentivar este tipo de conducta.

**49. Asegurar que la autorización de importaciones por motivos sanitarios se rija sólo por criterios técnicos.** Por ejemplo, en el mercado de frutas y verduras debe suprimirse el requisito de aprobación por la Dirección General de la Granja para solicitar una autorización fitosanitaria de ingreso. Esto eliminaría la discrecionalidad de las aprobaciones sujetas a la consideración de gremiales de productores, y dejaría sólo procedimientos que funcionan adecuadamente en productos que no compiten con la producción local, como las bananas.

**50. Impulsar prácticas tributarias que desestimulen a distribuidores únicos.** La existencia de un distribuidor único en un mercado se puede ver justificada cuando existe el denominado “efecto marca”. A modo de ejemplo, una marca de autos si tiene múltiples distribuidores en un país puede ver su reputación afectada en caso de que algunos distribuidores no cumplan con los estándares de la empresa. Sin embargo, la existencia de un distribuidor único para empresas que no sufren de una pérdida de reputación severa no se encuentra justificada dado que encarece el precio final de los consumidores al no existir competencia entre distribuidores.

**51. Mejorar la competencia en sectores no transables.** La falta de competencia en diversos sectores deriva en ineficiencias a nivel agregado. Un ejemplo es el sector de la salud, que representa el 9,1% del PIB y posee una competencia regulada entre las instituciones médicas. Se debe avanzar hacia un sistema de prestadores con fines de lucro, o bien a uno con incentivos que emulen los de competencia, con una ventana mayor para cambiar de prestador y un mínimo de un año de permanencia en la misma institución para poder cambiarse.

**52. Adelantar la aplicación del artículo 237 de la Ley de Urgente Consideración (LUC, Ley N° 19.889).** En 2020 ese artículo establecía un plazo de 180 días para que Ancap elaborara



un estudio sobre el mercado y toda la cadena de distribución de petróleo y derivados, incluyendo la rentabilidad y el aporte de valor de la Refinería de La Teja. Debido a motivos políticos, su entrada en vigor fue pospuesta en más de una ocasión y actualmente está fijada para 2026. Hacerlo en los próximos 180 días lo dejaría mayormente en la presente administración y quitaría responsabilidad sobre sus conclusiones al próximo gobierno, al tiempo que daría mayor legitimidad para actuar sobre ellas. Es un insumo clave para evaluar y aplicar medidas, por ejemplo, en la cadena de distribución de supergás o en cuanto a una reevaluación del monopolio de la fabricación, comercialización, rectificación, desnaturalización, importación y exportación de crudo y derivados que rige para Ancap desde 1931.

**53. Resignar parte de ganancias de UTE a rebajas focalizadas de precio.** UTE promedió USD 192 millones de resultados anuales positivos en el último lustro con destino a Rentas Generales (RRGG). Como ejercicio, USD 108 millones por año alcanzarían para abaratar el precio 30% para el sector primario, 15% para la industria y 10% para comercio y servicios.

**54. Reubicar fideicomiso del boleto** de transporte público, actualmente dentro del precio del gasoil (\$ 5 por litro). Inicialmente, una parte se sustituiría por gravar con mayor intensidad la importación de autos con bajo puntaje en seguridad; para lo que se requiere avanzar en una categorización obligatoria. Del mismo modo, se propone incrementar la patente de autos con combustión interna, y lo restante se obtendría de RRGG. Por dichos conceptos la recaudación bajaría en el tiempo, pero también el monto del subsidio por mayores unidades eléctricas.

**55. Cambiar lo establecido en el artículo 235 de la LUC** para que el Poder Ejecutivo apruebe el precio de venta de combustibles, no “con el previo informe” de Ursea y ANCAP como está redactado al presente, sino *sujeto* a los mismos y al PPI estimado, para eliminar el factor de ajuste implementado actualmente y la discrecionalidad de las tarifas. En caso de situaciones extraordinarias, que sea el Parlamento que determine por mayoría si amerita temporalmente incorporar un factor de ajuste al precio de venta, en lugar del Poder Ejecutivo.

**56. Retirar la participación de Ancap en empresas sistemáticamente deficitarias** como Cementos del Plata. En el ejercicio 2023, la cementera perdió más de USD 6 millones.

**57. Anular la obligatoriedad de usar materias primas nacionales para la mezcla de biocombustibles** en la nafta súper. Tal como está establecida hoy, la mezcla de casi 10% de bioetanol en la gasolina encarece el litro en casi \$3,5.

## RECUADRO 5 - El Uruguay con el agua como la nueva celulosa

*Tres casos donde es posible impulsar el crecimiento a raíz de un mejor aprovechamiento del agua*

### **Riego: agua como impulso productivo**

En Uruguay, las precipitaciones son insuficientes para las necesidades de cultivos de verano y ganado, y los suelos tienen baja capacidad de almacenamiento relativo a, por ejemplo, la pampa argentina. Actualmente, el 95% del agua de lluvia que Uruguay recibe escurre y termina en el océano (MGAP, 2017), por lo que es crucial gestionar mejor este proceso para ampliar significativamente el área regada (hoy de muy baja extensión). Esto mejoraría la productividad y rentabilidad agropecuaria, además de ofrecer protección frente a sequías como la de 2022/2023, algo de vital importancia ante un futuro con mayor probabilidad de sequías, olas de calor y aumento de temperatura. Además, en la actualidad es más rentable invertir en riego para cultivos que comprar una hectárea agrícola adicional, algo que no sucedía 20 años atrás, lo que incentiva aún más su incorporación.

### **PROPUESTAS:**

**58. Inversión público-privada en energía.** Para lograr instalar las líneas energéticas necesarias para el riego extendido, los productores pueden asumir parte de la inversión y luego ser beneficiados por ese monto con rebaja de la tarifa eléctrica, dividido a lo largo de los siguientes 10 años, justificado por el aumento de recaudación futura de UTE.

**59. Más opciones de financiamiento y agilidad de aprobaciones.** Profundizar créditos actuales con tasas bajas y plazos largos (12 a 15 años) a quienes no acceden al beneficio de descuento de IRAE, y brindar créditos de hasta 110% del proyecto, como el caso del Superbono italiano, para incentivar inversiones en eficiencia energética (CERES, 2023). Debe agilizarse el proceso de aprobaciones de proyectos, hoy con plazos hasta mayores a un año.

**60. Reglamentar figura de desarrollador de riego.** Estipulado en las modificaciones a la Ley de Riego del 2017, para que empresas no agropecuarias puedan utilizar sus rentas para financiar proyectos multiprediales (de pequeños productores) dirigidos a la inversión en riego, contando con beneficios fiscales a la inversión por parte de la COMAP (CERES, 2023). Esto podría incentivar, por ejemplo, a que parte de las utilidades generadas en el país que cada año son invertidas en otra parte del mundo se reinviertan en Uruguay.

## **Hidrógeno verde: agua como fuente de energía**

Los sustitutos del petróleo serán cada vez más valorados. El hidrógeno verde es una alternativa que sólo necesita agua como materia prima y energía limpia (como solar o eólica) para su producción. Su expansión aún es limitada y su costo no es competitivo, pero mueve grandes capitales internacionalmente por su potencial. Uruguay se ubica bien en este marco: tiene abundantes recursos hídricos y una buena combinación de viento y sol, haciéndolo un lugar estratégico para producir energía renovable. Desarrollar esta industria daría un nuevo impulso a la matriz energética y productiva. Según el MIEM (2023), la demanda local de hidrógeno y derivados podría superar los USD 500 millones hacia 2040, con oportunidades de exportación a EE. UU. y Europa de más de USD 1.300 millones.

Hoy las perspectivas son óptimas y no se necesitan propuestas de regulación, incentivos o financiamiento. El proyecto en Tambores por USD 6.000 millones sería la inversión privada más importante en la historia del país, que se suma al proyecto en Paysandú. Además, la *Hoja de ruta del hidrógeno verde y derivados en Uruguay (2023)* y la Ronda H2U offshore realizada por Ancap dan muestra de una planificación pública seria. Sólo se ven rezagos en la preparación para poder ocupar los nuevos puestos de trabajo con uruguayos formados, y no tener que acudir a mano de obra extranjera como, por ejemplo, ocurrió en el montaje de las primeras pasteras. Dado que la Fase 2 de la Hoja de Ruta comienza en 2026 y la Fase 3 en 2030, las decisiones no admiten demora dados los años que lleva formar profesionales. Así como hay una conciencia generalizada sobre las oportunidades en el sector de programación y sistemas informáticos, no la hay de que para 2040 el sector de hidrógeno verde podría crear 30 mil empleos (entre técnicos especializados, operadores e ingenieros), acumular USD 18 mil millones de inversión y generar una facturación de 2% sobre el PIB proyectado (MIEM 2023).

**PROPUESTA: 61. *Formar uruguayos para una nueva industria.*** Promover fuertemente las carreras de distintas ramas de la ingeniería y tecnicaturas para el diseño y operación de plantas de electrólisis, diseño de infraestructura de almacenamiento y transporte, optimización de procesos, mantenimiento y seguridad de las plantas, y operar las cadenas de suministro, etc. Debe apostarse a un sistema de becas para estas carreras y la atracción de talento internacional para capacitar en un área en que Uruguay tiene poca experiencia. Con un desempleo juvenil mayor al 25%, no puede desperdiciarse la oportunidad.

## **Pesca: agua como fuente de producción y empleo**

A pesar de contar con una extensión marítima que supera el territorio terrestre<sup>44</sup>, Uruguay no aprovecha plenamente el potencial de su sector pesquero. La pesca industrial ha enfrentado un descenso sostenido en las exportaciones, que se redujeron más de la mitad en las últimas dos décadas, con base en datos de Uruguay XXI. Sin embargo, Uruguay está lejos de alcanzar los límites de captura establecidos con base en criterios ambientales sostenibles en la Zona Común de Pesca (ZCP) con Argentina.

### **PROPUESTAS:**

**62. Eliminar decreto de jubilación bonificada.** La pesca cuenta con un decreto único desde 2010 sobre el aporte que deben hacer las empresas por concepto de jubilación bonificada para trabajadores por la naturaleza del trabajo. La normativa establece aportes de la empresa por el 27,5% del sueldo para marineros, que alcanza el 35% si se suman los aportes patronales, y 18,7% para el resto de los tripulantes, totalizando 26,2%. Sin embargo, se ha prorrogado su implementación desde entonces de manera sucesiva, y se dictaminaron en 2019 aportes menores de manera transitoria. Si bien aún no se ha aplicado la normativa inicial, la incertidumbre de que sí se instale en un futuro cercano desincentiva la inversión y el incremento de la actividad.

**63. Flexibilizar la tramitación de permisos de pesca,** para que sea posible que los barcos cambien de especies de captura sin necesidad de solicitar un nuevo permiso completo.

**64. Mejorar la coordinación entre la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Dinara) y la Prefectura Nacional** para evitar redundancias y superposiciones en procedimientos.

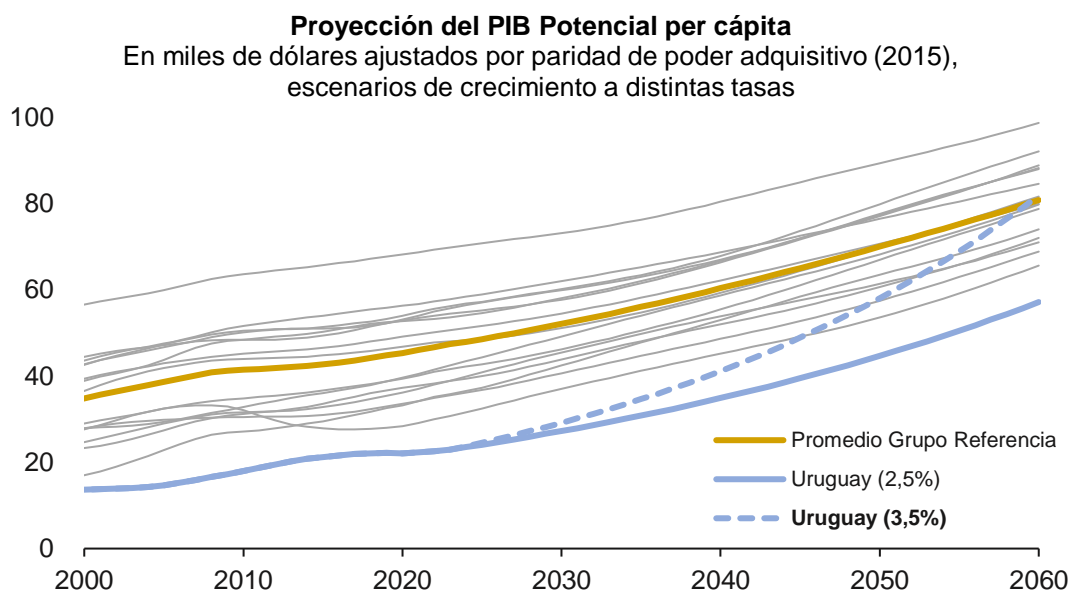
**65. Implementar programas de formación para atraer a trabajadores jóvenes,** con el objetivo de combatir el envejecimiento de la fuerza laboral. La capacitación para la actividad (de un largo total de cinco años de educación técnica con experiencia profesional para alcanzar el puesto máximo) es un ejemplo de la propuesta realizada en la sección de capital humano sobre opciones de educación técnica con rápida inserción laboral, y en este caso con sueldos elevados en relación con trabajos de exigencias educativas similares.

---

<sup>44</sup> Ver Anexo VI.

## REFLEXIONES FINALES

*¿Qué le hace falta al país para duplicar su crecimiento potencial?* A lo largo de este trabajo se desarrollaron una serie de propuestas que, de aplicarse, no aseguran duplicar la tasa del PIB potencial del Uruguay al 5% anual, pero sí mejorar los niveles de crecimiento actuales. Tal es así que una mejora consolidada de la tasa de crecimiento al 3,5% sostenida en el tiempo permitiría que para comienzos de la década de 2060 Uruguay pueda converger nuevamente a los niveles de ingresos del promedio de los países del Grupo Referencia. Crecer más no es un capricho: el contrato social de Uruguay es, además de un orgullo como país, costoso. Con múltiples áreas aún pendientes de mejora, es necesario crecer para poder mantener la protección actual y atender necesidades adicionales.



Fuente: Elaboración propia según datos de OCDE y MEF

Para lograr una mejora sustancial en el crecimiento a largo plazo, el Uruguay que queremos mantiene una estabilidad fiscal, monetaria e institucional como piedra angular de este proceso de convergencia. Pero, por encima de todo, el Uruguay que queremos debe tener un sistema educativo que motiva a los jóvenes a quedarse, y profesores bien remunerados que logran transferir conocimiento a sus alumnos. El Uruguay que queremos invierte en infraestructura eficientemente, tiene un mercado de capitales desarrollado y es atractivo para la inversión extranjera. El Uruguay que queremos, aprovecha la totalidad de sus recursos, innova y se abarata para crecer de manera sostenida en el tiempo ante la volatilidad del contexto externo. En definitiva, *el Uruguay que queremos es el Uruguay que nos debemos.*

## REFERENCIAS

Aboal D., Zunino G. (2017). *Innovación y habilidades en América Latina*. Revista Integración y Comercio no. 42, pp. 42-57.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Publishers.

Albertoni, N (2014). *Instrucciones para inventar la rueda. Que tienen los países que progresan y cómo aplicarlo a Uruguay*.

Arnabal, L; García-Cicco, J. (2024). *Optimal inflation target in small open economies: the role of asymmetric nominal rigidities*.

Azar, P; Bertoni, R. (2007). *Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad*.

Azar, P; Fleitas, S. (2012). *Gasto público total y social: el caso de Uruguay en el siglo XX*.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2015). *Crecimiento Económico y Brechas de Desarrollo en Uruguay*.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020) “*Servicios de Infraestructura de América Latina*.”

Banda, A., De Brun, J., Moraes, J., & Oddone, G. (2017). *Historia del BCU*. Montevideo: BCU.

Balsa, A. (2022). *Las políticas de primera infancia en Uruguay*. *Búsqueda*. Recuperado de <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Las-politicas-de-primera-infancia-en-Uruguay-uc53349>

Banco Central del Uruguay. (2022). *El BCU modifica la normativa para emisión de valores de oferta pública en régimen simplificado*. Recuperado de <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/DetalleNoticia.aspx?noticia=135&title=El-BCU-modifica-la-normativa-para-emisi%C3%B3n-de-valores-de-oferta-p%C3%BAblica-en-r%C3%A9gimen-simplificado>

Barro, R. (1995). *Inflation and Economic Growth*. National Bureau of economic research.

Bergara, M; Iglesias, E; Oria, E; Pascale, R. (2017). *Miradas*. Banco Central del Uruguay (BCU)

Bertino, M; Bertoni, R. (2004). *Balance fiscal, economía y política Uruguay 1906-1930*

Bertoni, R; Sanguinetti, C. (2004). *Sostenibilidad fiscal en Uruguay (1930-1959). el financiamiento del déficit.*

Borges, M.; Landaberry, M. V. y Licandro, G. (2012). *Determinantes del desarrollo de Mercados de Capitales: Estudios de casos de Chile, Colombia y Perú.* (Documento de trabajo n.º 8). BCU.

Bucacos, E. (1999). *Fuentes del crecimiento económico en Uruguay: 1960-1998,* *Revista de Economía, Volumen 6.*

Bucacos, E. (2021). *Interdependence of fiscal and monetary policy: The case of Uruguay,* CEMLA Join Research Project

Búsqueda (2022). *Cautela ante la flexibilización de las emisiones simplificadas.* Recuperado de <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Cautela-ante-la-flexibilizacion-de-las-emisiones-simplificadas-uc53105>

Búsqueda. (2023). *Seis propuestas para el nuevo gobierno (1): inserción internacional.* Búsqueda. Recuperado de <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Seis-propuestas-para-el-nuevo-gobierno-1--insercion-internacional-uc60626>

Búsqueda (2024). *Bolsa: se preparan las primeras emisiones bajo el régimen simplificado.* Recuperado de <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Bolsa-se-preparan-las-primeras-emisiones-bajo-el-regimen-simplificado-uc59748>

Caliendo, L., & Munyo, I. (2007). *Una Historia de Divergencia Continua.* Academia Nacional de Economía.

Cámara Uruguaya de Turismo (CAMTUR). (2024). *El sector turismo en Uruguay: presente y futuro de cara a las elecciones nacionales 2024.*

Cantisani, G. (2024). *Límite de deuda y nivel de deuda prudente en Uruguay: en busca de un ancla de mediano plazo para la política fiscal.*

CEEIC. (2023). *Creación de la Agencia Nacional de Infraestructura. Una reforma institucional para mejorar la eficiencia, calidad y cobertura de la inversión.*

CERES. (2020). *Monitor de desarrollo. Uruguay: de dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde podemos ir.*

CERES. (2021). *La cuenca de la Laguna Merín como Polo de Desarrollo.*

CERES. (2023). *Crédito Bancario en Uruguay. Rentabilidad y Costos del Sistema Bancario Privado.*

CERES. (2023). *Riego y productividad: Potenciales beneficios de la expansión del riego en Uruguay*.

CERES. (2023). *Situación actual, perspectivas y oportunidades para el desarrollo de la Industria Pesquera Nacional*.

CERES. (2023). Situación actual y perspectivas de las Zonas Francas en Uruguay.

CERES. (2024). *Uruguay se mira al espejo: Perspectivas realistas en un mundo crispado*.

CERES. (2024). *La transformación del gasto público en Uruguay*.

Chumacero, R. y Fuentes, J. (2006): "Economic Growth in Latin America: Structural Breaks or Fundamentals?". *Estudios de Economía*, Vol. 33, Nº 2.

CINVE. (2007). *La inserción regional de la economía uruguaya*. Banda Oriental

Consejo Fiscal Asesor (CFA). (2022). *Informe sobre el cálculo del Resultado Fiscal Estructural al cierre de 2021*.

CPA Ferrere. (2023). *Barreras a la importación de frutas y verduras, impacto en el nivel de precios y volatilidad del IPC*.

Culshaw, F. (2023). "Viene el lobo, nadie creyó y el lobo llegó": el impuesto mundial con el que deberá lidiar Uruguay. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/viene-el-lobo-nadie-creyo-y-el-lobo-llego-el-impuesto-mundial-con-el-que-debera-lidiar-uruguay>

Daude, C; Fernandez-Arias, E. (2010). *On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean*.

Deagosto, Germán; Fraga, Federico; González, Rodrigo; Oddone, Gabriel y Pirrocco; Damián (2014): "Desafíos para el crecimiento en Uruguay: Una mirada desde los fundamentos de largo plazo", Uruguay +25, Documentos de Investigación, Fundación ASTUR, Montevideo.

EDUY21. (2018). *Propuestas para apoyar el acuerdo educativo*.

Instituto Nacional de la Juventud, Fondo de Población de Naciones Unidas, Instituto Nacional de Estadística. (2022). V Encuesta Nacional De Adolescencia Y Juventud.

Eilender, D., Iturralde, A., Roldán, F. y Umpierrez, I. (2023). *Desvíos a la Ley de un Sólo Precio (LOP) en Uruguay*.

Fermi, M. J. (2022). Mirar y pensar el futuro. *Construcción*, Revista Oficial de la Cámara de la Construcción del Uruguay, 15(62), 39-44.

Fermi, M. J. (2023). Mirar y pensar el futuro. *Construcción*, Revista Oficial de la Cámara de la Construcción del Uruguay, 15(66), 8-13.



Fernández-Arias, Eduardo (2014): "Productivity and Factor Accumulation in Latin America and the Caribbean: A Database (2014 Update)". Washington, DC, United States: Research Department, Inter-American Development Bank.

Fleitas, S. (20 de octubre de 2016). *Supergás en Uruguay: entre pintura y mercados*. La Diaria.

Fossati, F., Mantero, R. y Olivella, V. (2005): "Determinants of Economic Growth in Uruguay: 1955-2003".

Fostel, A. (2023). *Política Fiscal y Reglas Fiscales: reflexiones sobre la Experiencia Uruguaya*. El Observador. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/politica-fiscal-y-reglas-fiscales-reflexiones-sobre-la-experiencia-uruguay-202391320430>

Frankel, J. A., & Romer, D. (1999). *Does trade cause growth?* American Economic Review, 89(3), 379-399.

García, A. (1 de agosto de 2024). *La productividad es "un drama" por la "falta de competencia": "¿tiene sentido un sector bancario público? (...) para nada"*. Semanario Búsqueda (I. Grau, Entrevistador).

Greif, A y Fuletti, D. (2024). *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Hanushek, E. A. (2011). *The impact of teacher quality on student achievement*.

Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.

Hernaiz, D; Pizzolon, F; Queijo Von Hedeken, V; Regueira, P. (2015); *Crecimiento económico y brechas de desarrollo en Uruguay / IDB Technical Note*; 816.

Ibarra, R. (2011). *The relationship between inflation and growth: a panel smooth transition regression approach for developed and developing countries*.

Krugman, P; Obstfeld, M; Melitz, M (2012). *Economía Internacional*. Pearson

Labat, D. y Licandro, G. (2021). *Hacia una moneda de calidad*.

Mello, M; Ponce, J. (2020). *Fiscal policy and inflation expectations*.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (s.f.). *TLC México Uruguay (ACE 60)*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/convenios/tlc-mexico-uruguay-ace-60>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2023). *Primera infancia. Rendición de cuentas y balance presupuestal 2022*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio->

[economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2022/6-politicas-sociales/63-primer-infancia](#)

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022). Análisis de la actividad económica de las Zonas Francas en Uruguay.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), Uruguay XXI, Aeropuertos Uruguay. (2022). Plan País: Más Conectividad.

Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). (2023). *Hoja de ruta del hidrógeno verde y derivados en Uruguay*.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). (2017). Uruguay Agointeligente: Informe de diagnóstico. Con el apoyo del Banco Mundial.

OECD/CAF/SELA (2024), *Índice de Políticas para Pymes: América Latina y el Caribe 2024: Hacia una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/807e9eaf-es>.

Oddone, G. (2010). *El declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*. Cinve.

Oddone, G (2014). *Uruguay en el mundo actual: La inserción externa en debate ¿la región o el mundo?*

Oddone, G (2024). *El Despegue*. Editorial Debate

Oddone, G; Marandino, J. (2018). *The Monetary and Fiscal History of Uruguay: 1960-2017*.

Oddone, G. y Marandino, J. (2019). *A monetary and fiscal history of Uruguay, 1960-2017*. Macro Finance Research Program, Becker Friedman Institute.

Pascale, R. (2007). *Economía del conocimiento para países subdesarrollados. TIC, innovación y productividad. Un análisis de la industria manufacturera en Uruguay*, tesis doctoral, Universitat Oberta de Catalunya.

Pascale, R. (2023). *El Uruguay que nos debemos*. Editorial Planeta.

Pascale, R. (2023). *Del freno al impulso*. Editorial Planeta.

Pintos, A. (2024). Mirar y pensar el futuro. Construcción, Revista Oficial de la Cámara de la Construcción del Uruguay, 15(68), 11-16.

Pharos; Academia Nacional de Economía; Universidad de Montevideo (2016). *Uruguay miembro de la OCDE: Un camino al desarrollo*.

PwC. (2024). *Pillar Two Country Tracker Summary*. PwC. Recuperado de <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>

Rama, M. (17 de Abril de 2024). *Seis propuestas para el nuevo gobierno (2): fortalecimiento institucional*. Búsqueda (2024). Recuperado de <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Seis-propuestas-para-el-nuevo-gobierno-2--fortalecimiento-institucional-uc60706>

Sargent, T. y Wallace, N. (1981). *Some unpleasant monetarist arithmetics*. Federal Reserve of Indianapolis. Quarterly Review, Vol 5 N°3.

Serebrisky, T. (2014); *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo* / Monografía del BID; 197.

Serebrisky, T; Suárez-Alemán, A; Pastor, C; Wohlhueter. (2019); *Aumentando la eficiencia en la provision de infraestructura pública: evidencia de potenciales aumentos de eficiencia en el gasto en infraestructura pública en América Latina y el Caribe* / Monografía del BID; 553

Sociedad de Productores Forestales (SPF). (2024). *Hacia el futuro de la forestación*.

UNICEF. (2017). *Infancia, adolescencia y juventud: oportunidades claves para el desarrollo*. BID, Banco Mundial, CAF, CIPPEC, Instituto Pasteur.

The Behavioral Insights Team (2024). *¡Vamos a la escuela!* Recuperado de: <https://www.bi.team/blogs/vamos-a-la-escuela/>

Theoduloz, T. (2006): "El Producto Potencial en la Economía Uruguaya: 1978-2003"  
World Free Zones Organization (WFZO). (2022).

## ANEXOS

### Anexo I. Restricción presupuestaria consolidada del sector público:1960-2017 (% del PIB)

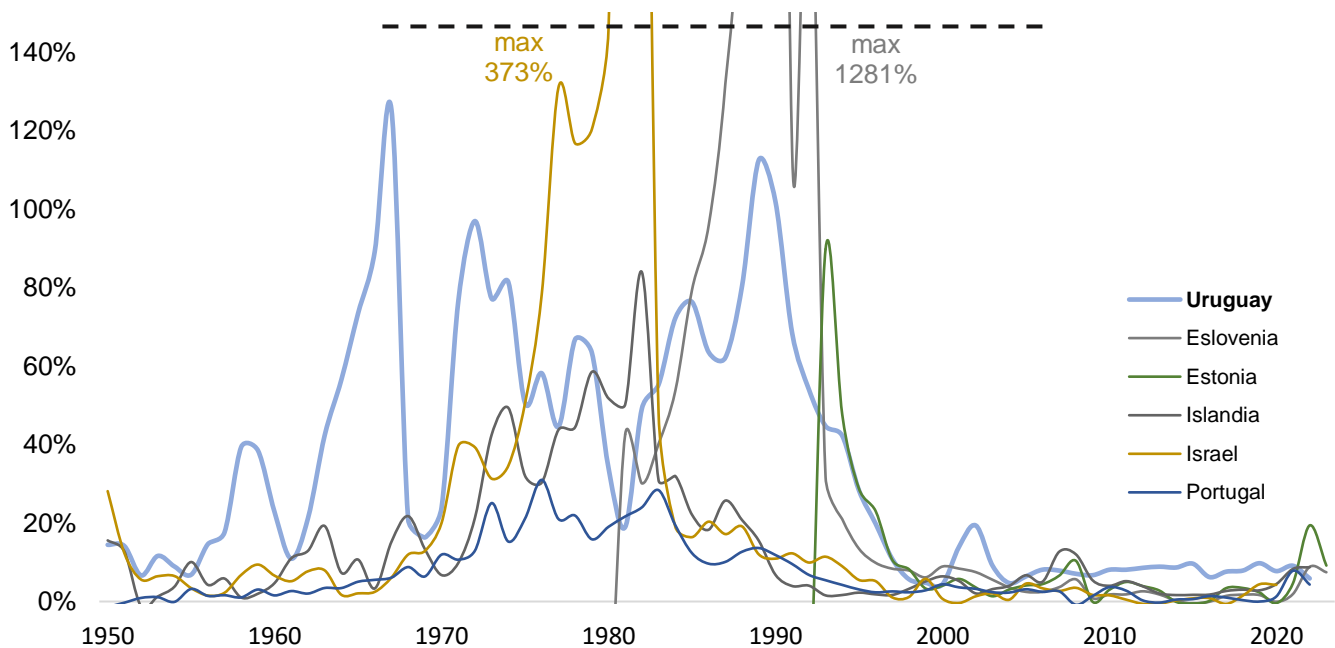
Tabla 1.

Origen	1960-1973	1974-1990	1991-2017	1960-2017
Deuda pública en moneda local (var)	-1,1%	0,4%	0,2%	0,0%
Deuda pública en moneda extranjera (var)	0,9%	4,4%	-0,8%	1,1%
Deuda pública ajustada por inflación (var)	-	-	0,8%	0,4%
Deuda pública ajustada al salario (var)	0,1%	0,1%	-0,1%	0,0%
Base monetaria (var)	-0,2%	-0,4%	0,0%	-0,2%
Inflación	4,7%	3,6%	0,8%	2,6%
<b>Total</b>	<b>4,4%</b>	<b>8,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>3,9%</b>

Fuente: Traducción propia de la tabla 1 en Oddone y Marandino (2019).

### Anexo II. Evolución de la tasa de inflación anual para países del Grupo de Referencia y Uruguay desde 1950 hasta 2023.

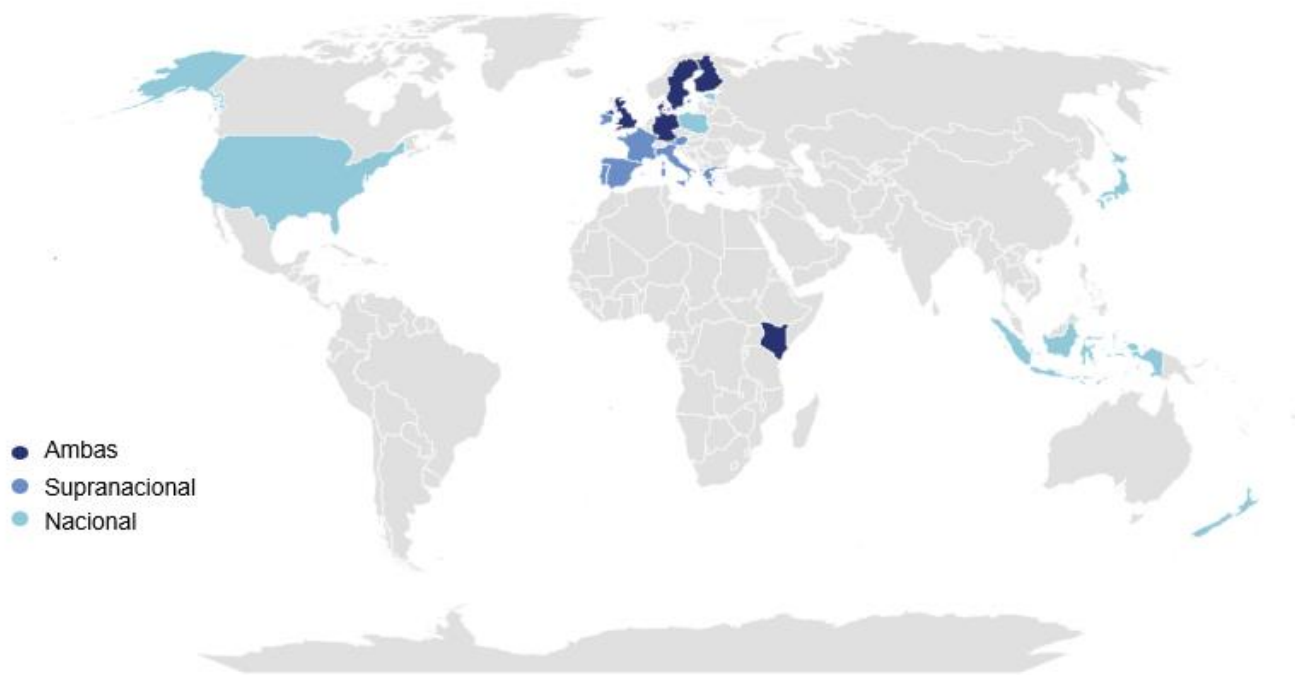
#### Tasa de inflación anual



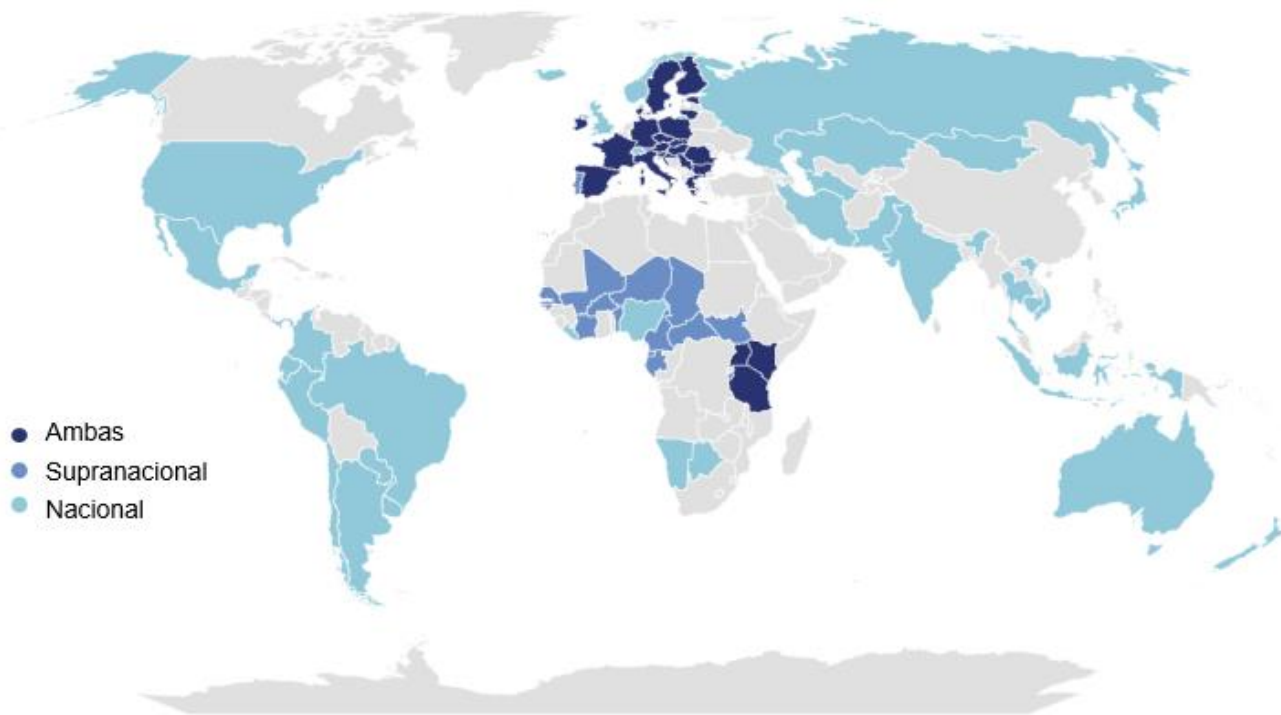
Fuente: Estadísticas oficiales de cada país.

**Anexo III.** Países con regla fiscal operativa en 1997 y 2021.

**Países con regla fiscal operativa en 1997**

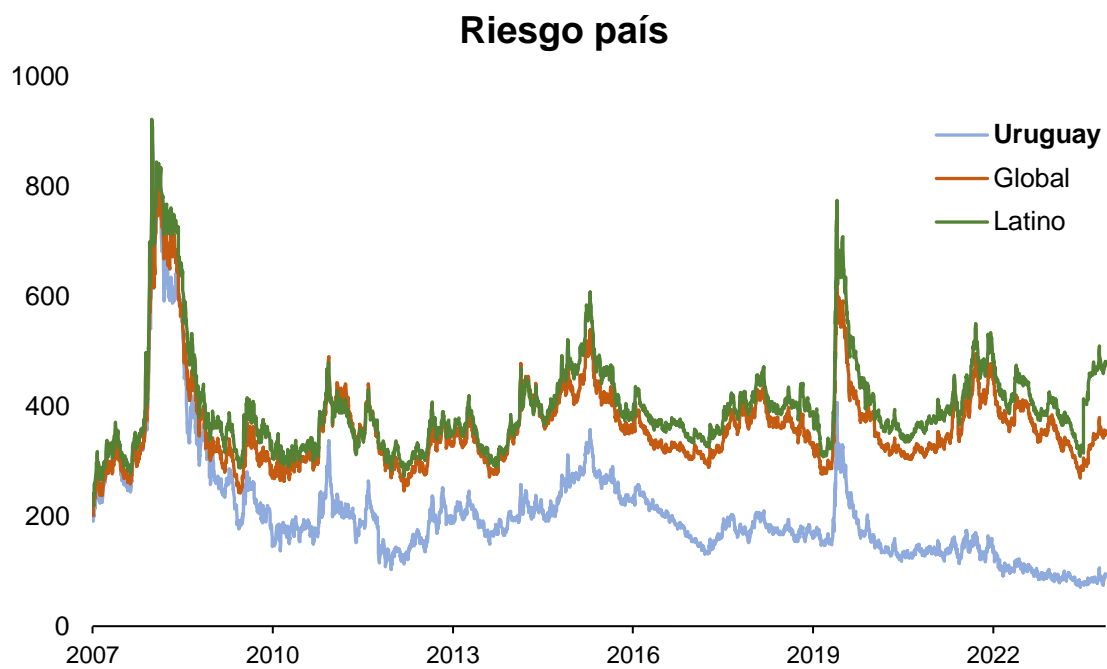


**Países con regla fiscal operativa en 2021**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

## Anexo IV. Evolución del riesgo país (2007-2024)



Fuente: JPMorgan.

**Anexo V.** Avance en la implementación del pilar dos del impuesto mínimo global en Uruguay y los países del grupo referencia.

Income Inclusion rule (IIR)  
 Undertaxed Payments Rule (UTPR)  
 Qualified Domestic Minimum Top-up Tax ((Q)DMTT)

Tabla 2.

Países	Adherido al pilar dos	2024*			2025*		
		IIR	UTPR	(Q)DMTT	IIR	UTPR	(Q)DMTT
Austria	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Bélgica	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Dinamarca	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Eslovenia	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Estonia	Si	No	No	No	No	No	No
Finlandia	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Grecia	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Islandia	Si	No	No	No	Si	No	Si
Israel	Si	No	No	No	No	No	No
Noruega	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Nueva Zelanda	Si	No	No	No	Si	Si	No
Países Bajos	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Portugal	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
República Checa	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Suiza	Si	No	No	Si	Si	No	Si
Uruguay	Si	No	No	No	No	No	No
<b>Total</b>		<b>10</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>12</b>

\*El informe está basado en leyes, proyectos de ley o anuncios oficiales. La categoría “No” también incluye los casos en los cuales el año en el cual entre en vigencia es incierto.

Fuente: Traducción propia de la tabla 2 en PwC (2024)

## Anexo VI. Mapa marítimo de Uruguay.



Fuente: Servicio de Oceanografía, Hidrografía, y Meteorología de la Armada Nacional.