





URUGUAY

# Evaluación del clima de inversión

enero de 2008

Unidad de Finanzas y Sector Privado  
Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica  
Región de América Latina y el Caribe



**BANCO MUNDIAL**

Documento del Banco Mundial

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY – AÑO FISCAL  
(31 de enero – 31 de diciembre)

EQUIVALENCIAS ENTRE MONEDAS

(Tasa de cambio en vigencia a partir del 20 de setiembre del 2007)

Unidad monetaria = Pesos Uruguayos

US\$1 = 23,1500 UYP

Vice Presidente:

Pamela Cox

Director de País:

Pedro Alba

Director de Sector:

Marcelo Giugale

Gerente de Sector:

Lily L. Chu

Jefe del Equipo de Trabajo:

Esperanza Lasagabaster

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADME	Administración del Mercado Eléctrico
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ENH	Encuesta Nacional de Hogares
ENHA	Encuesta Nacional de Hogares Ampliada
PBI	Producto Bruto Interno
GNI	Ingreso Nacional Bruto
CI	Clima de Inversión
ICA	Evaluación del Clima de Inversión (Investment Climate Assessment)
ICS	Encuesta sobre Clima de Inversión (Investment Climate Survey)
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
ISO	Organización Internacional para la Estandarización
UIT	Unión Internacional de las Telecomunicaciones
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
RER	Tasa de cambio real (Real Exchange Rate)
SEDLAC	Base de datos socio-económicos para América Latina y el Caribe
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
TFP	Productividad total de los factores (total factor productivity)
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
WDR	Informe de Desarrollo Mundial (World Development Report)
WEF	Foro Económico Mundial (World Economic Forum)



# Evaluación del clima de inversión

RESUMEN EJECUTIVO .....	11
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	
1.1 ¿Qué es el clima de inversión y por qué es importante? .....	19
1.2 Perspectiva general de la economía: logros y desafíos .....	20
1.3 ¿Por qué Uruguay necesita una Evaluación del Clima de Inversión? .....	23
CAPÍTULO 2: CONCLUSIONES GENERALES SOBRE EL CLIMA DE INVERSIÓN	
2.1 Introducción .....	25
2.2 Regulación y gobernabilidad .....	27
2.3 Infraestructura .....	36
2.4 Tecnología e innovación .....	45
2.5 Desarrollo de capacidades y mercados laborales .....	48
2.6 Financiamiento .....	50
2.7 ¿Cuál es el impacto del clima de inversión sobre la productividad de la empresa? .....	52
2.8 Conclusión .....	55
CAPÍTULO 3: ¿ESTÁN LAS EMPRESAS URUGUAYAS RESTRINGIDAS EN EL ASPECTO FINANCIERO?	
3.1 Introducción .....	57
3.2 Acceso al financiamiento desde el punto de vista de la demanda .....	58
3.3 Restricciones del lado de la oferta .....	63
3.4 Conclusiones e implicaciones con respecto a las políticas a seguir .....	72

CAPÍTULO 4: MERCADOS LABORALES, DESARROLLO DE DESTREZAS Y PRODUCTIVIDAD EN URUGUAY	
4.1	La normativa y las relaciones del mercado laboral ..... 79
4.2	Desarrollo de destrezas para el futuro ..... 80
4.3	Conclusiones ..... 82
4.4	Desarrollo de capacidades para el futuro ..... 91
4.5	Conclusión ..... 104
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES	
ANEXOS	
Anexo I:	Metodología de muestreo ..... xx
Anexo 2A:	Análisis de productividad ..... xx
Anexo 2B:	Determinantes de los pagos de soborno en Uruguay ..... xx
Anexo 2C:	Indicadores internacionales seleccionados ..... xx
Anexo 3:	Información seleccionada sobre el sector financiero de Uruguay y comparaciones internacionales.....
Anexo 4:	Indicadores y análisis econométrico sobre el mercado laboral y calificación.....
Referencias	.....

# Agradecimientos

*Este informe fue preparado por un equipo liderado por Esperanza Lasagabaster e integrado por Thomas Haven; Mario Guadamillas, Mari Luz Cortes y Paula Cobas (finanzas); María Beatriz Orlando, Paola Aritomi, Georgina Pizzolitto y Leopoldo Laborda (mano de obra y destrezas); Ana María Oviedo (análisis de productividad); Andrés Pizaro (energía y transporte); Eloy Vidal (telecomunicaciones); y Micky Ananth (apoyo editorial). El equipo agradece los comentarios aportados por José L. Guasch, James Parks, José Guilherme Reis y Emily Sinnott. Los pares a cargo de la revisión fueron William Maloney, Mary Hallward-Driemeier y Daniel Oks.*

*El equipo se vio beneficiado con los aportes proporcionados durante sus reuniones con una gama de actores en Uruguay, entre otros: Cámara de Industrias del Uruguay, Unión de Exportadores del Uruguay, Instituto Nacional de Estadística, Departamento de Economía de la Universidad de la República, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Olivera & Delpiazzi (Abogados) y el Ministerio de Economía y Finanzas, incluyendo su Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado.*

*El equipo agradece al Foro Consultivo del Uruguay, que organizó los grupos focales, así como a los trabajadores y empresarios que participaron en los mismos.*

*Las conclusiones y opiniones aquí vertidas pertenecen exclusivamente al Banco Mundial y no representan las opiniones del Gobierno del Uruguay.*



# Resumen Ejecutivo

## ¿Por qué es importante el Clima de Inversión?

El desarrollo de un clima de inversión favorable en Uruguay constituye un factor clave para su crecimiento y su prosperidad. El clima de inversión es un concepto muy amplio que abarca las capacidades de la fuerza laboral, la capacidad tecnológica de las empresas, su acceso al crédito, la calidad y cantidad de infraestructura, la fortaleza de las instituciones nacionales y las políticas regulatorias. La productividad y competitividad de un determinado país son el resultado de la agregación del desempeño individual de las empresas. Al producirse las condiciones adecuadas para que las empresas puedan invertir, competir y lograr éxito en un entorno globalizado, se favorece el crecimiento y competitividad del país.

A medida que se va fortaleciendo el entorno macroeconómico en Uruguay, el clima de inversión y las limitaciones microeconómicas adquieren mayor relevancia. La economía se ha recuperado de la profunda crisis económica de 1999-2002 y sigue disfrutando de una firme recuperación. Resulta, por lo tanto, necesario contar con medidas pro-activas para mantener estas altas tasas de crecimiento y romper con los patrones históricos de crecimiento moderado. En el transcurso de los últimos 25 años, el PBI per cápita (en dólares constantes) creció a una tasa anual promedio del 0,7%. En contraste, otras pequeñas economías abiertas disfrutaron de un crecimiento notorio durante el mismo período. Irlanda, por ejemplo, casi llegó a triplicar su PBI per cápita y Chile estuvo cerca de duplicarlo. El desempeño de las inversiones de capital físicas y el bajo crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) en Uruguay permiten explicar el bajo crecimiento histórico. De 1980 a 2003, Uruguay experimentó una baja anual promedio de 0,7 puntos porcentuales en PTF y la contribución del capital físico al crecimiento fue del -0,1%. A su vez, la PTF se ve afectada por el clima de inversión que incluye la adopción de tecnología. Al ser una economía pequeña, Uruguay podría también mejorar su

*Nota: Los datos muestran la contribución anual promedio de puntos porcentuales de la PTF, educación y capital físico al crecimiento de la producción por trabajador. Los números en los recuadros blancos al costado de los íconos circulares denotan la tasa de crecimiento anual compuesta de la producción por trabajador.*

*Fuente: Conjunto de datos actualizados de Bosworth y Collins (2003)*

Figura A:

Componentes del crecimiento en términos de producción por trabajador, 1980-2003



integración a la economía global para aumentar sus perspectivas de crecimiento. La suma de sus exportaciones e importaciones se acerca al 60% del PBI comparado con el 100% o más en el caso de otras pequeñas economías (Costa Rica, Irlanda, Lituania y Letonia).

**La recuperación económica no parece estar contribuyendo de manera significativa al incremento de los puestos de trabajo en el sector formal.** Durante la década pasada, el mercado laboral uruguayo se ha caracterizado por niveles de desempleo e informalidad moderadamente altos, así como por ingresos volátiles. En general, ha seguido el ciclo económico con deterioros durante las recesiones y con beneficios más modestos durante los períodos de recuperación. Se han producido algunas mejoras recientes aunque aún podría hacerse más para reducir la informalidad y el desempleo. Una serie de factores estructurales afectan estas rigideces negativas, tal como lo analiza este informe. Cambios en la agenda de políticas que integren factores del clima de inversión ayudarían a mantener el rápido crecimiento reciente y a incrementar el ritmo de generación de trabajo formal.

Esta evaluación del clima de inversión (ICA) utiliza múltiples fuentes para ayudar a que Uruguay identifique y formule soluciones ante sus limitaciones microeconómicas, que afectan el crecimiento y la generación de empleo. Se emplean fuentes múltiples y complementarias para analizar el clima de inversión. El informe compara el desempeño de Uruguay con datos de encuestas de un grupo de países pares, dentro y fuera de América Latina (principalmente países de renta media alta como Uruguay) para identificar las deficiencias y prioridades en materia de reforma.<sup>1</sup> La fuente de datos primarios para el informe es la encuesta sobre clima de inversión realizada en el año 2006, que cubre 617 pequeñas, medianas y grandes empresas uruguayas en una variedad de sectores, incluyendo el de alimentación, vestimenta, productos químicos, ventas al por menor y otros. Los datos de la encuesta arrojan indicadores subjetivos de las percepciones de las empresas acerca de los obstáculos principales que enfrentan, así como datos objetivos que sustentan el análisis económico de los factores determinantes de la productividad empresarial. Éstos se complementan con otras bases de datos, como el Informe Mundial sobre Competitividad (World Competitiveness Report) y el Costo de Realizar Negocios (Cost of Doing Business).

Asimismo, el informe utiliza la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de Uruguay (2006), que incluye un módulo específico y exhaustivo sobre capacitación.<sup>2</sup> Las fuentes de datos complementarios permiten realizar un análisis más completo del mercado laboral y del impacto de la inversión en la capacitación. Con un enfoque innovador, se organizaron grupos focales con trabajadores y empresarios en abril del 2007 para comprender mejor el funcionamiento del mercado laboral y la dinámica de las relaciones laborales e identificar oportunidades para generar un diálogo constructivo. Los trabajadores son socios y participantes claves en el clima de inversión y es crítico escuchar sus voces. El Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR lideró el grupo focal y el Banco Mundial participó como observador independiente.

<sup>1</sup> El grupo comparador comprende principalmente 10 países de renta media alta y un país de renta alta (Irlanda).

<sup>2</sup> La encuesta fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay.

## Perspectiva general de las conclusiones claves

El análisis realizado confirma la importancia del clima de inversión para incrementar la productividad en el Uruguay. El país está bien encaminado en materia de integridad pública pero su desempeño general, relativo a un grupo de países pares internacionales, tiene posibilidad de seguir mejorando.<sup>3</sup> El panorama es complejo puesto que el análisis no señala una o dos limitaciones claves vinculantes, sino que más bien apunta a factores de clima de inversión múltiples que están afectando la productividad y no han podido acompañar las tendencias internacionales. Por ende, se requiere una agenda de competitividad más integral. En Uruguay se ha restaurado la estabilidad financiera y parecería ser que hay liquidez en el sistema, pero la financiación externa de las empresas uruguayas —esencial para su futuro crecimiento— sigue siendo baja según los estándares internacionales. Además, los trámites burocráticos están muy generalizados. Las empresas se beneficiarían con más inversión en capacitación y tecnología y están aflorando nuevos desafíos en el área de infraestructura, especialmente en el sector energético. La armonía de las relaciones laborales podría favorecer la generación de empleo en el sector formal. Aparte de los factores de clima de inversión existen otros factores dentro de la empresa —como la aversión al riesgo y una cultura más emprendedora— que también parecen estar afectando el potencial de crecimiento.

El país se beneficiaría con una mayor integración global ya que la apertura de mercados externos permitiría a las empresas uruguayas aprovechar las economías de escala y lograr mayor productividad (Casacuberta y Gandelman 2007). En resumen, la mejora de los factores de integración global y clima de inversión harían más dinámico al mercado interno uruguayo. Según el Foro Económico Mundial, Uruguay ocupa el lugar 71 entre 80 países con respecto a la intensidad de su competencia local. Las mejoras en el clima de inversión son importantes para aumentar la productividad de las empresas y para crear las condiciones que propicien la integración de Uruguay a la economía global.

La atención de estos desafíos requiere de pactos sociales que involucren al gobierno, a los empleadores, sindicatos de trabajadores y asociaciones civiles. Los avances logrados en el plano macroeconómico en años recientes, reflejan el consenso subyacente con respecto a la importancia de una gestión macroeconómica saludable para asegurar el crecimiento y reducir la pobreza. Un consenso similar entre estos actores sociales ayudaría a fortalecer las relaciones laborales y a abordar otros desafíos relativos al clima de inversión, estableciendo una base más sólida para un crecimiento mayor y continuo y la generación de empleo en el sector formal. Los grupos focales también identificaron áreas en las cuales los empresarios y trabajadores aún no compartían una misma visión. Si bien las instituciones sociales varían de un país a otro, las experiencias internacionales pueden resultar ilustrativas. Irlanda se encontraba sumergida en una profunda crisis económica en el año 1987, cuando se negoció el Programa Irlandés para la Recuperación Nacional como el primero de cinco pactos sociales (O'Connell, 1999, y Baccaro y Simoni, 2004). Desde entonces, Irlanda ha venido experimentando un crecimiento rápido y

<sup>3</sup> En América Latina, y excluyendo a Chile, su clima de inversión se compara de manera más favorable pero la competitividad mundial de algunos de estos países ha venido mermando con los años. Lo que plantea la necesidad de una perspectiva internacional más amplia.

una recuperación social general. Los pactos sociales han sido importantes también para el desarrollo de agendas nacionales de competitividad en los países del norte de Europa, por ejemplo en Finlandia.

A continuación se presentan algunas opciones de reforma a ser consideradas en una agenda nacional de competitividad.

### ***Normativa laboral y capacidad de los trabajadores:***

Para lograr una normativa laboral más flexible resulta vital establecer pactos sociales y relaciones laborales más sólidas y a la vez mantener una adecuada protección social. Los empresarios señalaron a la normativa laboral como uno de los principales obstáculos en el clima de inversión. El análisis cuantitativo basado en la encuesta de hogares también identificó que algunas reglamentaciones, en particular las disposiciones de los Consejos Salariales, estarían contribuyendo a incrementar la probabilidad de informalidad en algunos sectores. Es imprescindible, por consiguiente, brindar información a los Consejos de Salarios sobre el impacto de la normativa en la informalidad y adaptar las reglamentaciones a las necesidades de sectores específicos. En el plano internacional, Uruguay ocupa una posición relevante en cuanto a la rigidez de la normativa relativa a las horas de trabajo. La introducción de un régimen más flexible en materia de horario laboral mejoraría también el bienestar, especialmente de las mujeres que son las más proclives al trabajo informal y al desempleo. La evidencia de otros países en América Latina corrobora la importancia de horarios de trabajo flexibles para facilitar la participación de la mujer en la fuerza laboral.

Según la encuesta sobre clima de inversión, los empresarios destacaron que los pagos de indemnizaciones por despido constituyen el obstáculo más importante en la contratación y despido de personal. Una opción a considerar sería mejorar el régimen de seguro de desempleo, que es un instrumento de protección social superior, y hacer que el régimen de pago por despido sea más flexible para reducir sus costos en la generación de empleo. Este tema amerita investigación adicional.

Un análisis cuantitativo de las encuestas de empresas y hogares indica que la capacitación tiene un impacto positivo en las ganancias de los empleados y la productividad de la empresa. Sin embargo, la inversión en capacitación que realizan las firmas uruguayas es modesta cuando se contrasta con la del grupo de países pares. La brecha se profundiza más entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES). A nivel de las pequeñas empresas, sólo el 8% de los trabajadores recibe capacitación mientras que en las grandes empresas este porcentaje es del 36%. Las políticas de capacitación deberían abordar las fallas de mercado, apoyar a los desempleados e incrementar la productividad de los trabajadores con empleo. Los instrumentos para alcanzar a ambos grupos pueden ser diferentes. Surgen varias recomendaciones del análisis: (i) disminuir las duplicaciones a nivel de las agencias que apoyan programas de capacitación y aumentar la capacitación participativa, involucrando empresas y sindicatos en el diseño de los programas de capacitación; (ii) poner mayor énfasis en programas de capacitación que brinden capacidades transferibles versus capacidades no transferibles; y (iii) suministrar incentivos públicos para que las empresas fomenten la capacitación, especialmente dirigida a las PYMES, y combinarlos con otras herramientas para promover la productividad empresarial, como por ejemplo la transferencia tecnológica.

**Tecnología** ● El análisis demuestra que la capacitación y la tecnología son complementarias. Las firmas que aplican nueva tecnología en sus procesos de producción tienen más probabilidad de invertir en capacitación. La capacidad de transferir y adaptar tecnología en las empresas privadas podría mejorarse ya que, en general, la inversión de las empresas uruguayas en innovación es baja. Alrededor del 36% de ellas invirtieron en innovación durante el período 2001-2003, según la DICYT.

Atender estos temas de tecnología e innovación ya se ha convertido en una prioridad en materia de políticas y el gobierno ha desarrollado una estrategia basada en cuatro pilares. El primero abarca el fortalecimiento del marco institucional y de políticas. El segundo se centra en las inversiones en capital humano y equipos de investigación de alta calidad, mientras que el tercero apoya al sector productivo entre otros estimulando la demanda de innovación del sector privado, desarrollando y fortaleciendo las instituciones de transferencia tecnológica para los sectores prioritarios, y fomentando vínculos generales entre oferta y demanda de investigación y transferencia tecnológica. El cuarto pilar apoya la innovación pro-pobres. Las agencias internacionales están apoyando al gobierno en estos esfuerzos. Para garantizar el éxito de estas políticas, será fundamental asegurar su sostenibilidad en el tiempo, debido a las demoras en los retornos de las políticas de innovación. En el corto plazo, se podría avanzar significativamente con programas que promovieran la transferencia tecnológica, especialmente a las PYMES.

**Acceso al financiamiento** ● El acceso de las empresas uruguayas a los mercados financieros es limitado. El bajo uso de crédito bancario por parte de las firmas uruguayas es notorio y representa una cifra tan baja como el 6% del capital de trabajo y menos aún en el caso de financiación de activos. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) tienden a estar más acotadas desde un punto de vista financiero. La encuesta sugiere que el uso limitado del financiamiento externo se debe a las limitaciones relativas tanto a la oferta como a la demanda. Tal vez la baja demanda responda al hecho de que algunas empresas permanecen endeudadas o se han vuelto adversas al riesgo luego de la crisis. Tal como lo indica la encuesta sobre clima de inversión, a pesar de las mejoras notorias, la inestabilidad macroeconómica sigue estando entre las tres preocupaciones principales de los empresarios. Si continúan la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, es probable que aumente también la demanda de crédito. Para aquellos que solicitan pero no reciben crédito, la principal limitante parecería ser la falta de garantía. Las empresas uruguayas deben comprometer mayores garantías subsidiarias como porcentaje de sus préstamos en comparación con las empresas del grupo de pares internacionales, reflejando de esta manera el bajo nivel de recuperación por ejecución de garantías en Uruguay y de las dificultades en materia de protección legal de los derechos de los acreedores.

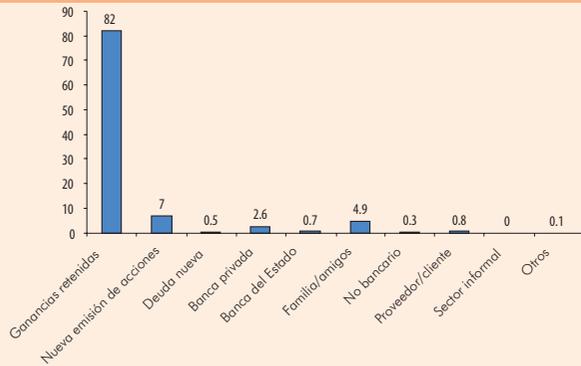
Según el análisis econométrico, las empresas constituidas en sociedad y auditadas tienen mayor probabilidad de acceder al crédito, posiblemente porque la información sobre las mismas es más transparente. No obstante, Uruguay aún muestra posibilidades de mejora con respecto a prácticas de auditoría y gobernabilidad corporativa.

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Figura B. 1

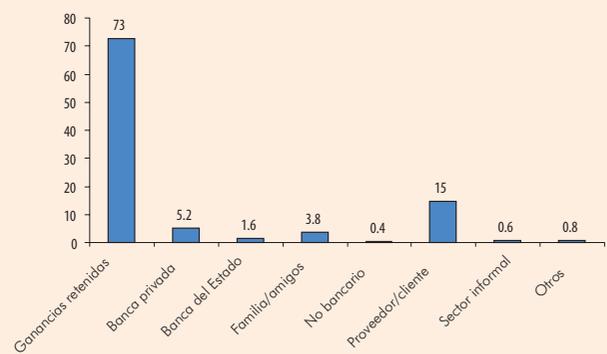
#### Financiamiento de Activos Fijos



Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión del Banco Mundial

Figura B. 2

#### Financiamiento de Capital de Trabajo



Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión del Banco Mundial

Los mercados de capital de Uruguay juegan un papel menor en el financiamiento de la inversión. Las administradoras de fondos de pensión acumulan fondos de manera dinámica y la mayoría de ellos se invierten en títulos de deuda pública. Algunas de las debilidades que limitan el acceso de las empresas al crédito bancario también obstaculizan su acceso a los mercados de capital: tanto los derechos del inversor como la gobernabilidad corporativa tienen posibilidades de mejorarse. Además, podría fortalecerse la capacidad del regulador para hacer cumplir la norma vigente.

El gobierno ha emprendido una serie de medidas para fomentar la estabilidad del sector financiero y mejorar las condiciones que lleven a un mayor acceso al financiamiento luego de la crisis. Las más importantes entre ellas son el proyecto de ley sobre Concurso y Reorganización Empresarial, el proyecto de ley sobre Mercados de Capital y un plan para realzar la transparencia del mercado. El Parlamento está estudiando un anteproyecto para la nueva Ley de Concurso y Reorganización Empresarial, que es vital para facilitar la salida de las empresas no viables y la reestructuración financiera de aquellas que tengan potencial. Las autoridades se encuentran en el proceso de formular una nueva ley de Mercados de Capital que fortalecería la protección de los inversores, la gobernabilidad empresarial y las facultades del ente regulador. Se está avanzando en un número de iniciativas para aumentar la confiabilidad de la información, entre otras, el desarrollo de nuevos procedimientos de contabilidad y auditoría. Las reformas antes mencionadas merecen ser apoyadas y aceleradas. Un diálogo activo con los agentes de mercado facilitaría el diseño e implementación de estas reformas y el desarrollo de iniciativas adicionales para propiciar el crecimiento del sector financiero.

Algunas de las reformas antes mencionadas serán relevantes para un segmento de mercado limitado, y por ende, tal vez se necesite implementar reformas adicionales para las PYMES, que constituyen el grueso de las empresas. Por ejemplo, podrían desarrollarse reglas de contabilidad simplificadas y un código de conducta empresarial para las empresas que no cotizan en Bolsa.

**¿Qué papel juegan las políticas pro-activas de desarrollo de mercado?** Recuperar la confianza del mercado y construir el entorno favorable necesario lleva su tiempo, lo que da espacio para intervenciones

transitorias por parte del Gobierno para mejorar el acceso a los servicios financieros y promover el desarrollo de los mercados de capital. Así, la Corporación Nacional de Desarrollo (CND) desempeñaría un papel importante facilitando el financiamiento a las PYMES e impulsando el desarrollo del mercado. Se ha constituido ya un nuevo equipo de gestión que ha formulado una nueva estrategia para la institución. Independientemente de estas mejoras alentadoras, su gobernabilidad corporativa y rendición de cuentas deben ser fortalecidas para atenuar los riesgos políticos y el resurgimiento de problemas pasados cuando la CND fue utilizada como una herramienta para rescatar a las empresas con dificultades financieras.

Regulación y gobernabilidad. Uruguay está bien posicionado en cuanto a integridad pública si bien su desempeño en otros frentes relativos a la gobernabilidad —en particular la calidad reguladora e institucional— muestra espacio para mejoras. Son relativamente pocas las firmas uruguayas que perciben como necesarios los sobornos a funcionarios públicos o que se sienten obligadas a realizar pagos informales. La integridad pública es un bien público valioso que amerita ser preservado y estimulado. Un mayor grado de integridad pública podría hacer del país un lugar atractivo para nuevas inversiones extranjeras directas dentro de la región.

**La evidencia proporcionada por la encuesta sobre clima de inversión y otras fuentes de datos de todo el país apuntan todas a la misma dirección: hay espacio para mejorar la regulación y eficacia del gobierno y reducir los trámites burocráticos.** Estos últimos conducen a la informalidad al aumentar los costos y reducir los beneficios de participar en la economía formal. Se están implementando ya varias iniciativas para aliviar las reglamentaciones comerciales y mejorar la calidad de las instituciones responsables. En este sentido, las reformas impositiva y de la administración de aduanas vienen desarrollándose bien, pero otras reformas administrativas ameritan un mayor impulso. Asimismo, debería promoverse activamente una cultura regulatoria más favorable a los negocios. La experiencia internacional muestra que los esfuerzos para establecer un entorno más favorable a los negocios son más exitosos cuando se promueven conjuntamente a través de una comisión o consejo público-privado. La participación del sector privado en dicho consejo estimularía la reforma y promovería su sostenibilidad, mediante el monitoreo de los indicadores de desempeño, tales como costos, tiempo y requisitos para la obtención de permisos.

**Los costos por robos y delitos son más bajos que en la mayoría de los otros países de renta media alta en América Latina y hay posibilidades de mejorar en este aspecto.** El análisis econométrico indica que la reducción de la delincuencia mejoraría la productividad de las empresas. De acuerdo con los grupos focales en que participaron empresarios, las pérdidas por robo se deben tanto a hurtos internos como externos. La mejora de las relaciones laborales ayudaría a reducir los problemas de seguridad interna. Por otro lado, disminuir la delincuencia externa también será más fácil que en otros países de la región ya que el país no sufre de delincuencia organizada. Si bien se precisará un diagnóstico más detallado para desarrollar una estrategia más abarcadora, la experiencia internacional sugiere que uno de los puntos de entrada más efectivos en la prevención del delito es el nivel municipal y que las medidas de prevención social también pueden resultar efectivas.

**Infraestructura** ● El desempeño general de la infraestructura en Uruguay es relativamente firme y están surgiendo nuevos desafíos, especialmente en el sector energético. Estos desafíos seguirán incrementándose en la medida que aumente la demanda y emerjan nuevas necesidades del sector exportador. Uruguay está relativamente bien posicionado en términos de acceso a la energía, densidad vial, servicios portuarios y líneas telefónicas fijas y móviles. Sin embargo, el país es altamente dependiente de las importaciones de energía y enfrenta retos cada vez mayores para satisfacer la creciente demanda. Es el momento para tomar medidas que aseguren que el país esté preparado para hacer frente a las nuevas demandas y futuros retos. La emergente industria forestal y sus productos derivados, por ejemplo, generarán nuevas presiones en la actual infraestructura de transporte. El sistema ferroviario resulta prometedor para el sector forestal pero esto requerirá una estrategia conjunta de redes viales y ferroviarias y la reestructuración de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). Si se desarrollara la infraestructura de apoyo, Uruguay tendría entonces posibilidad de desarrollarse como eje logístico. También se podría hacer mucho más para propiciar nuevos servicios de telecomunicaciones como la Internet de banda ancha que resulta importante para apoyar la transformación del país hacia una economía del conocimiento y a la emergente industria vinculada a las tecnologías de la información.

La expansión de los servicios de infraestructura se beneficiaría enormemente de un fomento más intenso de la competencia y participación de nuevos actores. En los casos en que Uruguay ha permitido algún tipo de competencia, ha logrado significativas ganancias en términos de eficiencia, por ejemplo, en servicios portuarios y de telecomunicaciones de larga distancia y en cobertura, por ejemplo, en los servicios móviles. Una diferenciación más clara de las tres funciones de políticas, regulación y operación ayudaría a fomentar la competencia. Del mismo modo, la mejora de la autonomía y capacidad de los órganos reguladores en energía y telecomunicaciones fomentaría la competencia, eficiencia y entrada de nuevos integrantes al mercado. Mejoras al marco regulatorio del sector energético crearían las condiciones para la entrada de nuevos integrantes así como la expansión de la capacidad local de generación, incluso en las fuentes de energía renovable que se han vuelto ahora más competitivas a la luz de los altos precios del petróleo. Junto a esto, los actuales esfuerzos públicos para promover la eficiencia y ahorros en materia energética merecen seguir siendo promovidos.

# CAPÍTULO 1

## Introducción

**Resumen** Este capítulo presenta una idea general de por qué es importante enfocarse en el clima de inversión en Uruguay. En primer lugar, se plantea el papel clave de los determinantes microeconómicos del crecimiento. Luego se destacan los principales desafíos económicos de Uruguay con respecto al crecimiento, productividad total de los factores, dinamismo exportador y niveles de inversión. El capítulo concluye señalando cómo una evaluación del clima de inversión puede contribuir a identificar y formular soluciones a los desafíos microeconómicos de Uruguay en cuanto al crecimiento, aprovechando una encuesta a nivel empresarial realizada en Uruguay y comparando sus resultados con países pertinentes en la región y en otras partes del mundo.

### 1.1. ¿Qué es el clima de inversión y por qué es importante?

**1.** Tener una política macroeconómica estable resulta necesario pero no suficiente para asegurar un crecimiento económico más rápido. Las bases microeconómicas del desarrollo económico también deben tomarse en cuenta ya que afectan profundamente la competitividad y el crecimiento. Estos determinantes microeconómicos del crecimiento abarcan una amplia gama de factores, incluyendo la capacidad de la fuerza laboral, las capacidades tecnológicas de las empresas, su acceso al crédito, la calidad y cobertura de la infraestructura así como la fortaleza y calidad de las instituciones nacionales y las regulaciones. Estos factores determinantes constituyen el entorno empresarial o clima de inversión en el que operan las empresas. La productividad y la competitividad de un determinado país son el resultado de la agregación del desempeño individual de las empresas. Por consiguiente, las condiciones que permiten a las diferentes empresas competir y ser exitosas en un entorno globalizado, constituyen un insumo necesario para lograr el crecimiento y la competitividad global de un país.

**2.** Existe abundante evidencia internacional relativa a la importancia de los determinantes microeconómicos para el crecimiento. En el transcurso del período 1960-2000 el grueso de las diferencias de crecimiento entre los países (45-90%) responde a las diferencias en la productividad total de los factores (PTF), la parte del crecimiento que no puede ser explicada por la acumulación de capital físico o humano (Bosworth y Collins, 2003). Prescott (1998) argumenta que las diferencias en PTF pueden ser atribuidas a la resistencia a la adopción de nuevas tecnologías y al uso eficiente de las tecnologías operativas existentes; esto último, a su vez, se ve afectado por el marco institucional y de políticas que emplea una sociedad, el

llamado “clima de inversión”. El Informe de Desarrollo Mundial (WDR) 2005 del Banco Mundial, titulado A Better Investment Climate for Everyone (Banco Mundial, 2004a) también vinculaba el clima de inversión al crecimiento de la productividad total de los factores y posicionaba al clima de inversión como pilar clave del crecimiento económico, generación de empleos y atenuante de la pobreza.

## 1.2. Perspectiva general de la economía: logros y desafíos

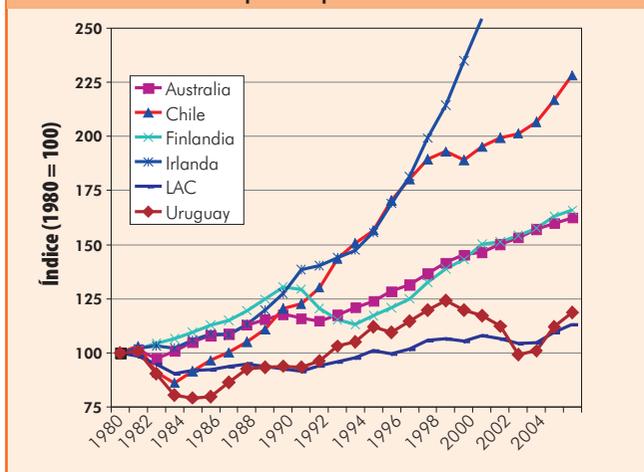
**1.** La economía uruguaya se ha recuperado de la profunda crisis económica de 1999-2002 y goza de una firme recuperación. El crecimiento del PBI real en el 2004 y 2005 fue 11,8% y 6,6%, respectivamente, y alcanzó el 7,0% en el año 2006. Los riesgos macroeconómicos han disminuido. La deuda externa como porcentaje del PBI ha caído desde un pico del 98% en el 2003 a lo que se estima como el 55% en el 2006, y la inflación bajó del 25,9% en el 2002 a un 6,4% en el 2006. El sólido desempeño macroeconómico se debe en gran parte al alza de las exportaciones y a una respuesta muy positiva de la demanda agregada interna. La adopción de una tasa de cambio flexible por parte del gobierno y su subsiguiente depreciación, junto con la vertiginosa subida de los precios de productos agrícolas clave en materia de exportación, aumentaron la competitividad de Uruguay. Si bien estos han provisto un impulso transitorio, la competitividad a más largo plazo también dependerá de otros atributos microeconómicos. La inversión extranjera ha aumentado y, en este sentido, son de particular importancia los proyectos a gran escala que han comenzado a materializarse en el sector de pasta de celulosa. La inversión extranjera también está teniendo un efecto dinamizador en los sectores rural, forestal y del turismo.

**2.** El desafío radica en aprovechar estos logros y a partir de ellos abandonar las tasas de crecimiento moderadas del pasado. En el transcurso de los últimos 25 años, el PBI per cápita (en dólares americanos constantes) ha venido creciendo según una tasa promedio anual del 0,7% (Figura 1.1). En comparación, otras economías con estructuras similares (pequeñas, abiertas, y/o basadas en el valor agregado a los productos primarios)—tales como Australia, Chile, Finlandia e Irlanda—gozaron de un destacado crecimiento durante el mismo período, en gran medida motivado por sus exportaciones. Irlanda pudo casi triplicar su PBI per cápita y Chile estuvo cerca de duplicarlo. Australia y Finlandia, en particular, han logrado gran éxito al agregar valor a su rica base de recursos naturales. Además, hacia finales del siglo pasado, Finlandia pudo desarrollar un sector de alta tecnología muy dinámico.<sup>1</sup>

**3.** El moderado crecimiento de la PTF y de la inversión frenó el potencial de crecimiento de Uruguay durante largo tiempo. El crecimiento promedio anual en términos de producto por trabajador de Uruguay fue de hecho un 0,5% negativo durante el período 1980-2003 (Figura 1.2.). La diferencia entre

<sup>1</sup> En 1990, las exportaciones de alta tecnología representaban menos del 7% de las exportaciones finlandesas pero éstas aumentaron al 30% en el año 2000 (Banco Mundial, 2001).

**Figura 1.1:**  
**Evolución del PBI per cápita**



*Nota:* El PBI per cápita de Irlanda alcanzó el índice 300 (donde 1980=100) en el 2005. Valores del PBI per cápita real del 2005 en dólares americanos constantes son: Australia \$22.422; Chile \$5.747; Finlandia \$25.591; Irlanda \$29.295; LAC promedio \$4.036; y Uruguay \$6.268.  
*Fuente:* Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial

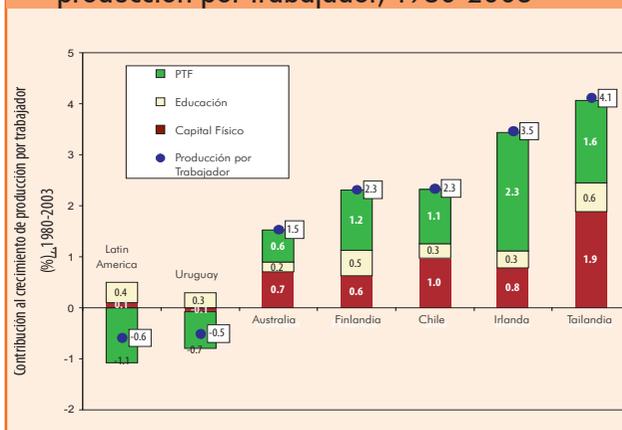
crecimiento en PBI per cápita y producto por trabajador se debe a un aumento de la fuerza laboral en relación al tenor de la población, tendencia que se agotará con el envejecimiento de la estructura demográfica. Al igual que otros países que se incluyen en la figura, la educación hizo su pequeña contribución positiva al crecimiento del producto por trabajador en Uruguay (un promedio anual de 0,3 puntos porcentuales). Sin embargo, la contribución del capital físico al crecimiento estuvo muy por debajo de eso en otros países: -0,1 puntos porcentuales en Uruguay versus entre 0,6 y 1,9 puntos porcentuales en los países con los que se compara. El crecimiento de la PTF—o su falta de crecimiento—señaló la diferencia. Uruguay experimentó un descenso anual promedio en PTF de 0,7 puntos porcentuales, situación que plantea la pregunta de cuáles fueron los factores microeconómicos que sofocaron la PTF. Contrariamente, en el grupo de países pares el crecimiento firme y positivo de la PTF representó casi la mitad del crecimiento total de la producción.

**4.** Si bien la inversión privada y extranjera se han incrementado desde la crisis, Uruguay experimentó tasas de inversión moderadas durante un largo período. La Figura 1.3 destaca las tasas de ahorro e inversión moderadas en Uruguay, cuyo promedio es aproxima-

*Nota:* Los datos muestran la contribución anual promedio de puntos porcentuales de la PTF, educación y capital físico al crecimiento de la producción por trabajador. Los números en los Cuadros blancos al costado de los iconos circulares denotan la tasa de crecimiento anual compuesta de la producción por trabajador.

*Fuente:* Conjunto de datos actualizados de Bosworth y Collins (2003)

**Figura 1.2:**  
**Componentes del crecimiento en términos de producción por trabajador, 1980-2003**



## URUGUAY:

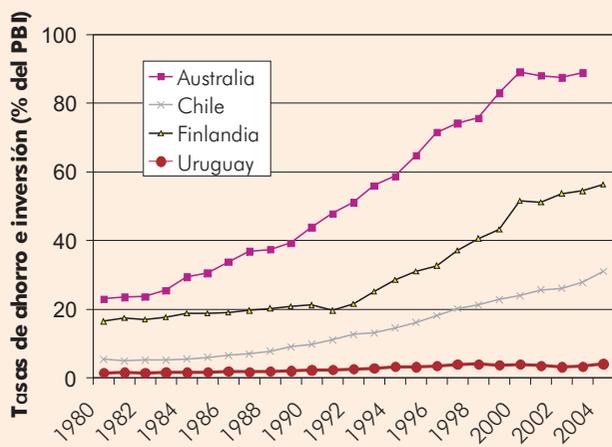
### Evaluación del clima de inversión

damente 15% entre 1990 y 2005. En comparación a esto, países como México y Brasil promediaron de forma cercana al 20% mientras que las tasas de inversión y ahorros en Tailandia superaron el 30%. Las tasas moderadas de inversión reflejaron una baja demanda de inversión. Hausmann, Rodríguez-Clare y Rodrik (2005) plantean que la baja oferta de ahorros no representó la principal limitante para Uruguay y destacaron que el país no había hecho uso pleno de sus fuentes de ahorro externo disponibles, pues el déficit de cuenta corriente apenas promediaba el 1,4% del PBI durante los noventa y Uruguay gozaba de una calificación crediticia que lo ubicaba como país sin riesgo para la inversión. Por consiguiente, Hausmann y otros concluyen que las moderadas relaciones de inversión reflejaban una baja demanda de inversiones. Además, la poca

demanda de inversión podría también estar reflejando una cultura de negocios insuficiente.

Figura 1.3:

#### Tasas de ahorro e inversión (1990-2005 promedio)

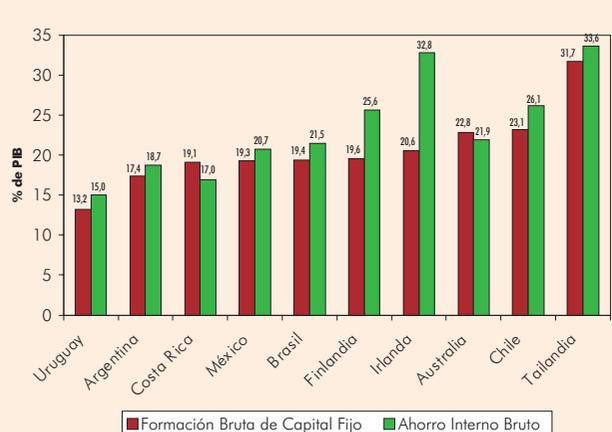


Nota: La inversión se refiere a la Formación de Capital Fijo bruto y Ahorros se refiere al Ahorro Interno Bruto  
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (2007)

**5. Tres factores afectaron la demanda de inversión: baja estabilidad macroeconómica, insuficiente integración comercial y limitaciones microeconómicas o de clima de inversión.** La combinación de crisis (la crisis de la deuda de 1982 y la crisis financiera del 2002) y una alta volatilidad de la tasa de cambio real entre ambos períodos, dibujaron un panorama de inestabilidad macroeconómica que desalentó la inversión. Como se destacó anteriormente, la estabilidad macroeconómica de Uruguay ha mejorado considerablemente desde la recesión y crisis del período 1999-2002. La insuficiente integración comercial también afectó a la inversión. La suma de las exportaciones e importaciones de Uruguay está cercana al 60% del PBI comparada con el 100% o más aún en el caso de otras economías pequeñas, por ejemplo, Costa Rica, Irlanda, Lituania y Letonia (Figura 1.4).

Figure 1.4:

#### Tasa de Interés y de Ahorro



**6.** Las políticas de comercio e integración pueden ayudar a impulsar el crecimiento a través de al menos cuatro canales: reduciendo la vulnerabilidad de Uruguay a la volatilidad y fluctuaciones regionales en términos comer-

Nota: Inversión se refiere a formación bruta de capital ahorro se refiere a ahorro doméstico bruto.  
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial

ciales; facilitando el acceso a bienes intermedios y de capital que sean costo-efectivos, de alta calidad y tecnología; mejorando el acceso a los productos de Uruguay en mercados extranjeros; y permitiendo a las empresas nacionales lograr economías de escala y así aumentar su productividad.

**7. Hay espacio para profundizar la integración dentro del MERCOSUR y posiblemente más allá del MERCOSUR.** La estrategia del gobierno es continuar con la integración comercial internacional más allá del MERCOSUR. Uruguay está explorando la posibilidad de firmar Acuerdos Bilaterales de Libre Comercio fuera del ámbito del MERCOSUR y ha intentado que estos se consideren dentro del MERCOSUR. En enero del 2007, Uruguay firmó un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión con los Estados Unidos de América que permitirá a ambos países avanzar en diferentes áreas de interés mutuo-- como los derechos de propiedad intelectual, comercio de servicios y adquisiciones del gobierno--, situación que puede facilitar la posible negociación de un TLC en el futuro.

**8. Por último, las limitaciones microeconómicas o de clima de inversión también afectan la inversión y productividad de las empresas y, en consecuencia, el crecimiento.** Puesto que el entorno macroeconómico de Uruguay se ha recuperado, las limitaciones relativas al clima de inversión han adquirido gran relevancia. De acuerdo con la Encuesta del Banco Mundial sobre Clima de Inversión (discutida en profundidad en el capítulo 2), las firmas consideraron que los obstáculos principales que afectan sus negocios son la competencia por parte de la economía informal, las tasas impositivas, la inestabilidad macroeconómica, las regulaciones laborales y el acceso a la financiación. Con la excepción de la inestabilidad macroeconómica, todos estos obstáculos constituyen problemas microeconómicos. Del mismo modo, según el Informe de Competitividad Global 2006-2007, por el Foro Económico Mundial, basado en una encuesta a ejecutivos de negocios, los tres principales factores más problemáticos en la realización de negocios son: 1) el acceso a la financiación; 2) la ineficiente burocracia estatal; y 3) las relaciones laborales restrictivas. Todos estos factores son elementos clave del clima de inversión.

### **1.3. ¿Por qué Uruguay necesita una Evaluación del Clima de Inversión?**

**1. Uruguay necesita una evaluación del clima de inversión para identificar y formular soluciones a sus limitaciones microeconómicas vinculantes en cuanto al crecimiento.** La sección anterior señaló la recuperación de la estabilidad económica de Uruguay pero además destacó la necesidad de aumentar su PTF para sustentar altas tasas de crecimiento. Para incrementar las exportaciones y mantener un elevado crecimiento resulta vital que Uruguay logre alentar a las empresas para que inviertan, adopten tecnología e innoven. Para poder alcanzar estas metas será fundamental crear un clima favorable a la inversión y, en este sentido, una evaluación del clima de inversión aportaría recomendaciones razonables en materia de políticas y esto permitiría un avance significativo en la dirección correcta.

**2.** La Evaluación del Clima de Inversión se basa en datos de encuestas realizadas a empresas para comparar las condiciones relativas al clima de inversión entre un grupo de países pares. La Evaluación del Clima de Inversión se enfoca principalmente en los factores microeconómicos que obstaculizan las operaciones de una empresa, como por ejemplo las flaquezas en materia de gobernabilidad, infraestructura, financiación, capacidades de la fuerza laboral y adquisición de tecnología, y su vinculación a la productividad a nivel de la empresa. En el caso de Uruguay, estos factores se midieron a través de una encuesta de aproximadamente unas 600 firmas. La muestra consistió en una gama de pequeñas, medianas y grandes empresas en los sectores de la alimentación, vestimenta, productos químicos y ventas al por menor así como una categoría residual para otros tipos de firmas. El Anexo I incluye detalles acerca de los datos de la encuesta y su metodología. En base a encuestas similares en otros países de América Latina y alrededor del mundo, esta Evaluación del Clima de Inversión comparará el desempeño de Uruguay con países pares, para identificar las dificultades y las prioridades en materia de reforma. Más aún, la Evaluación del Clima de Inversión tal vez sea la primera de una serie a realizarse en Uruguay, ofreciendo así una línea de base para monitorear el impacto de los cambios a nivel de políticas.

## CAPÍTULO 2

# Resultados principales sobre el clima de inversión

**Resumen** Este capítulo extrae información de la encuesta sobre clima de inversión y fuentes complementarias y confirma la importancia del clima de inversión para la productividad en Uruguay. El impacto varía de acuerdo con el factor de clima de inversión. Uruguay está relativamente bien encaminado en aspectos relacionados con la integridad pública. No obstante, en otros frentes de la gobernabilidad (especialmente en términos de calidad reguladora e institucional), acceso a la financiación y tecnología, hay considerable posibilidad de mejorar. Si se fortalece la capacidad de los trabajadores mejorará la productividad, pero las tensiones a nivel de las relaciones laborales no favorecen el clima de inversión ni la generación de empleos en el sector formal. Además, están apareciendo nuevos vacíos en cuanto a infraestructura. Será crucial abordar estos desafíos para impulsar el crecimiento sostenible y la generación de puestos de trabajo y para crear las condiciones necesarias para la integración de Uruguay en la economía global. Uruguay ocupa el lugar 71 entre 80 países en cuanto a la intensidad de la competencia local. Como el mercado local es pequeño, la apertura de mercados en el exterior le permitirá a las empresas uruguayas beneficiarse de las economías de escala y lograr mayor productividad.

## 2.1. Introducción

1. Este capítulo identificará áreas microeconómicas clave a ser mejoradas en Uruguay, utilizando datos de nivel empresarial obtenidos de la encuesta de clima de inversión y otras fuentes de datos de países, tales como la

*Nota: El año que figura al lado del país es el año en que se realizó la Encuesta sobre Clima de Inversión*

Figura 2.1:

Lista de países a comparar



## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

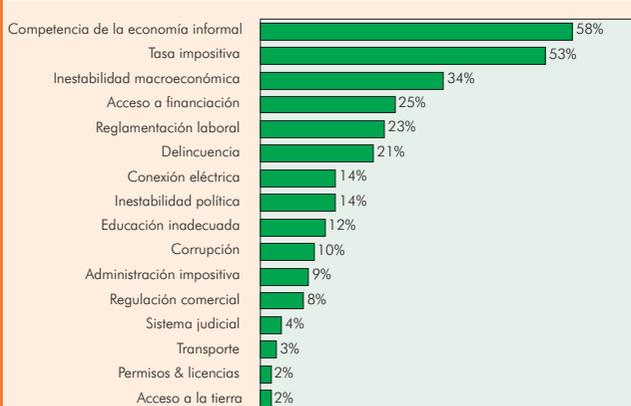
Iniciativa Doing Business del Banco Mundial, el Foro Económico Mundial y la encuesta de hogares de Uruguay. El clima de inversión se desagrega en cinco áreas: (i) regulación y gobernabilidad; (ii) infraestructura; (iii) tecnologías e innovación; y (iv) capacidades y mercados laborales. En cada área, se compara a Uruguay con un grupo de países pares, principalmente de renta media alta en América Latina y el resto del mundo (Figura 2.1). En el caso de Uruguay, también se presentan variaciones de acuerdo al tamaño de la empresa, sectores económicos y características de exportación. El clima de inversión es un tema amplio y las reformas tendrán más impacto en unas áreas que en otras. El impacto de las reformas de clima de inversión depende tanto del desempeño de un país en relación a las mejores prácticas en cada área como del impacto de las mejoras potenciales en esa área en relación a la productividad de la empresa. Complementamos la comparación básica con un análisis econométrico del impacto de diferentes atributos del clima de inversión sobre la productividad de una empresa y los ingresos de los trabajadores.

**2. Las percepciones de las empresas ofrecen una ponderación inicial de la importancia de los diferentes obstáculos pero necesitan ser interpretadas con cautela.** Las percepciones pueden ser sesgadas como consecuencia de hechos recientes informados por los medios de comunicación, y también pueden reflejar antecedentes específicos culturales y socio-económicos. Por ejemplo, los gerentes de empresas que se concentran en el mercado local, en contraposición al nacional o internacional, pueden no contar con las comparaciones necesarias para juzgar la seriedad de los problemas existentes en sus ciudades o departamentos, y compararlos con las mejores prácticas nacionales o internacionales. Teniendo en cuenta estas limitaciones, la encuesta indica que los empresarios uruguayos perciben que sus obstáculos más importantes son las prácticas de sus competidores en el sector informal, las tasas impositivas, la inestabilidad macroeconómica, el acceso a la financiación y las reglamentaciones laborales (Figura 2.2). Si bien Uruguay ha realizado mejoras considerables para recuperar su estabilidad macroeconómica (Capítulo 1), las percepciones de los empresarios pueden aún verse afectadas por la profunda crisis del 2002 y las reiteradas repercusiones macroeconómicas sufridas en décadas anteriores. Se necesitará un período más largo de

estabilidad macroeconómica para recuperar la confianza plena de los empresarios. Más adelante, analizaremos las percepciones relativas a otras cuestiones vinculadas al clima de inversión, mediante la investigación de indicadores objetivos tomados de la encuesta.

Figura 2.2:

#### Uruguay. Porcentaje de empresas que considera el problema como 1 de los 3 principales obstáculos



Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, 2006

**3.** El resto del capítulo está estructurado de la siguiente manera: las Secciones 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6 analizan el tema regulación y gobernabilidad, infraestructura, innovación, capacidades y mercado laboral, y acceso a financiación, respectivamente. La Sección 2.7 resume los resultados del análisis de productividad de empresas y la Sección 2.8 presenta la conclusión. Los Capítulos III y IV prosiguen con un análisis más en profundidad del acceso a la financiación y mercados laborales, relaciones laborales y desarrollo de aptitudes, dada la importancia de estas dos áreas para el clima de inversión en general y la generación de empleo así como los importantes desafíos que enfrenta el país en estas áreas.

## 2.2. Regulación y gobernabilidad

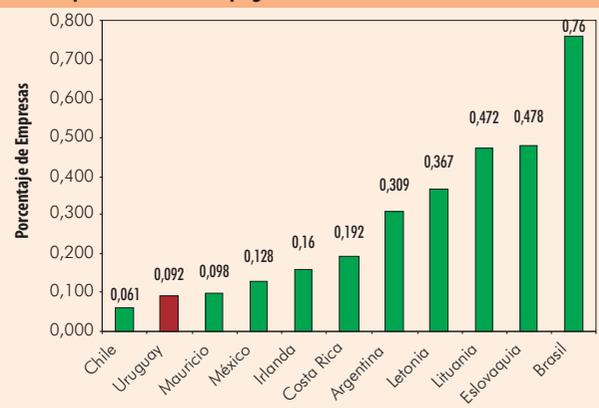
**1.** Uruguay está bien posicionado en cuanto a integridad pero su desempeño en otros frentes relativos a la gobernabilidad —informalidad, regulaciones y seguridad— muestra posibilidades de mejora. La competencia desde el sector informal constituye la principal preocupación para las empresas, y el análisis econométrico demostró que existe potencial para obtener ganancias en productividad si se mejorara el cumplimiento con la normativa. Los potenciales impulsores de la informalidad incluyen las normativas comerciales y laborales y el alto aporte impositivo de las remuneraciones salariales. Si bien Uruguay, por lo general, logra mejores posiciones que muchos países latinoamericanos con los que se le compara, en cuanto a trámites burocráticos, se necesitan mejoras para alcanzar a los países de fuera de la región y a Chile. Aunque en Uruguay no existe una delincuencia organizada, las pérdidas por robo y los costos de seguridad reducen la productividad empresarial.

**2.** Uruguay está bien posicionado en cuanto a mediciones de integridad. Sólo el 10% de las empresas en la encuesta de clima de inversión consideraron la corrupción como uno de los tres obstáculos más importantes que enfrentaban para su instalación (Figura 2.4). La encuesta sobre clima de inversión les preguntaba a las empresas si se les requería realizar pagos informales para la obtención de licencias, permisos, conexiones de servicios públicos y otro tipo de interacción con funciona-

*Nota: Se considera que una empresa está expuesta a regalos o sobornos si acuerda que es necesario realizar pagos informales para obtener contratos con el gobierno o si la empresa ha tenido que realizar pagos informales para obtener una conexión eléctrica, telefónica, un permiso de construcción, una licencia de importación, una licencia de operación o si ha tenido que realizar un pago informal al ser inspeccionada por una autoridad impositiva.*

Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, Banco Mundial

**Figura 2.3:**  
Son relativamente pocas las empresas uruguayas que perciben como necesario el pago de sobornos a funcionarios públicos o que se han visto expuestas a realizar pagos informales



## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

rios públicos. En cuanto a estas medidas, Uruguay puntuó bien comparado con otros países de ingreso medio alto dentro de América Latina y en todo el mundo (Figura 12). Se empleó un análisis Probit para estimar la relación entre varios aspectos del clima de inversión, características de las empresas y la probabilidad de tener que pagar sobornos a los funcionarios públicos. El análisis econométrico se realizó para datos de Uruguay exclusivamente y para datos de Uruguay junto a datos de países pares, para poder comparar el desempeño relativo de Uruguay, y es así que surgen resultados interesantes. Primero, las empresas que presentan bajo cumplimiento con las normativas y que han solicitado servicios públicos durante los últimos dos años se mostraban más proclives a exponerse al pago de sobornos. Segundo, nuestros resultados econométricos indican que las firmas uruguayas tienden a estar menos expuestas a los pagos de sobornos en comparación con

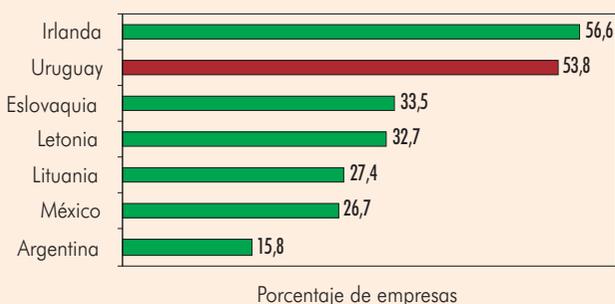
la mayoría de sus pares, especialmente Argentina, Brasil, Letonia, Lituania y Eslovaquia. Ver el Anexo 2B con los detalles de los resultados econométricos.

El sistema judicial también recibió un puntaje relativamente alto en cuanto a las mediciones de integridad: se le considera justo, accesible, y capaz de hacer cumplir las decisiones, si bien algo lento. Sólo el 4% de las empresas en la encuesta de clima de inversión consideró que el sistema judicial representaba uno de los tres obstáculos principales para sus negocios. En la medición de justicia, accesibilidad y cumplimiento de decisiones, el sistema judicial uruguayo recibió los máximos puntajes en contraste con el de los países comparados. Por ejemplo, el 54% de las firmas en Uruguay consideró que el sistema judicial es justo, imparcial, y no corrupto, comparado con el 16% en Argentina y el 27% en México y también por delante de otros países de Europa Oriental (Figura 2.4). Sólo el 7% de las firmas uruguayas, sin embargo, consideró que el sistema judicial es rápido cuando trata disputas comerciales entre empresas privadas, comparado con el 15% en Lituania y el 17% en México (Figura 2.5).

La informalidad sigue siendo una preocupación y el trámite burocrático es excesivo

**Figura 2.4:**

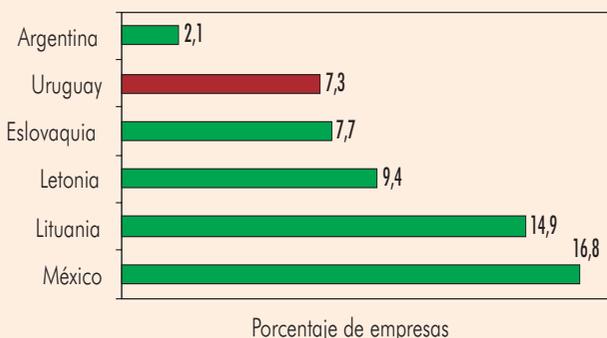
**Porcentaje de empresas que considera que el sistema judicial es justo, imparcial y no corrupto**



Fuente: Banco Mundial, Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

**Figura 2.5:**

**Porcentaje de empresas que considera que el sistema judicial es rápido**



Fuente: Banco Mundial, Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

**3. La informalidad sigue preocupando en Uruguay.** Cuando las mediciones de informalidad en la encuesta sobre clima de inversión —incluyendo el porcentaje de empresas que se registraron formalmente cuando comenzaron sus operaciones, porcentaje de las ventas totales anuales declaradas, y porcentaje de todos los trabajadores declarados a los efectos impositivos— se comparan con las de otros países, la informalidad en Uruguay es apenas menor que en los países pares latinoamericanos como Brasil, Argentina y México, pero mucho mayor que en Chile y Costa Rica. Las mismas medidas demuestran que Uruguay cuenta con apenas más informalidad que los países pares en Europa Oriental como Letonia, Lituania y la República Eslovaca. Perry et al. (2007), que investigan la informalidad en América Latina y el Caribe, también encuentran que la proporción de trabajadores informales en Uruguay es más elevada que en Chile y Costa Rica, pero menor que en Brasil y México (Figura 2.6).

**4. La encuesta de hogares de Uruguay también confirma tasas relativamente altas de informalidad que fluctúan entre el 22% y 42% de la fuerza laboral, de acuerdo con la definición.** La definición 1 incluye a todos los trabajadores asalariados de las pequeñas empresas, trabajadores no profesionales unipersonales, y trabajadores con ingreso cero. La definición 2 incluye a trabajadores que no tienen el derecho de recibir pensiones cuando se jubilan. Según la primera definición, la informalidad fue del 42% en el 2005, comparada con el 26% si se aplica la segunda definición. Si bien involucrarse en la economía informal es preferible al ocio, esta informalidad de alguna manera impone costos de productividad. El empleo en las grandes empresas puede originar economías de escala y la informalidad puede desalentar o impedir el crecimiento de estas empresas, obstaculizando su acceso al crédito, a buenos mercados y servicios públicos. El análisis que se presenta a continuación confirma la correlación positiva entre formalidad (medida por un mayor cumplimiento de la regulación vigente) y productividad laboral.

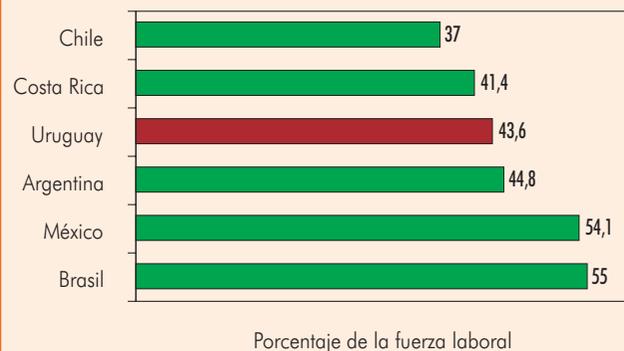
**5.** Una mejor regulación comercial y laboral así como una mejor calidad de las instituciones públicas podría ayudar a reducir el nivel de informalidad en Uruguay. Según Perry et al (2007), la informalidad tiende a aumentar con la cantidad de regulaciones laborales y de mercados de productos y tiende a disminuir con la calidad de la gobernabilidad—por ejemplo, el predominio del derecho de

*Nota: Se considera a un individuo como trabajador informal si es: (i) independiente y sin aptitudes; (ii) trabajador asalariado en una pequeña empresa; (iii) trabajador con ingreso cero.*

*Fuente: Gasparini y Tornarolli (2007)*

**Figura 2.6:**

**Proporción de trabajadores informales, 2003**



estado, el nivel de responsabilidad democrática, y la calidad de las instituciones públicas. Algunas iniciativas recientes en América Latina para reducir los trámites burocráticos e introducir impuestos y sistemas de registro simplificados para las microempresas, han llevado —según las estadísticas— a aumentos significativos en el número de nuevas empresas registradas formalmente. En particular, estimaciones recientes sugieren que la simplificación de los procesos de registro de apertura de empresas lleva a que sean más los trabajadores asalariados de gran capacidad que ahora deciden abrir sus propios negocios formales (Perry et al, 2007).

**6.** La evidencia aportada por la encuesta sobre clima de inversión y otras fuentes de datos entre países apuntan todas en la misma dirección: Uruguay presenta un número de carencias en materia regulatoria y hay posibilidades de reducir los trámites burocráticos y mejorar la efectividad del gobierno.<sup>1</sup> Según Kaufmann et al el gobierno es sustancialmente más efectivo en Uruguay que en Brasil, Argentina y México, pero su desempeño está por debajo de los países con los que se le compara en Europa Oriental y Chile (Figura 2.7). Los indicadores de desempeño relativos a la calidad regulatoria en general, son levemente más débiles (Figura 2.8). El clima de inversión también encontró que los gestores de empresas en Uruguay deben dedicar el 9% de su tiempo al manejo de regulaciones gubernamentales, cifra que es muy superior a la de Tailandia, Irlanda y los países comparados en Europa Oriental, si bien mejor que en la mayoría de los otros países de renta media alta en América Latina, con la excepción de Chile.

**7. Históricamente, el sistema tributario podría haber alentado la informalidad.** El nuevo sistema tributario, que es más racionalizado, así como las reformas administrativas en curso, están contribuyendo a reducir el costo del cumplimiento empresarial. La administración tributaria y política fiscal de Uruguay no eran muy eficientes. Las empresas debían cumplir con un número considerable de impuestos, muchos de los cuales generaban bajos ingresos al estado pero exigían una carga administrativa adicional a las empresas.<sup>2</sup> En julio del 2007 entró en vigencia el nuevo sistema tributario que estableció un sistema más simple, equitativo y eficiente. El cambio clave en el sistema es la introducción de un doble impuesto a la renta personal que combina un cronograma tributario progresivo para los ingresos laborales con una tasa fija baja sobre la renta de capital (12%). La reforma establece un impuesto a la renta de la persona física relativo a todos los ingresos laborales y de capital, ampliando así la base y mejorando la equidad horizontal en el sistema.<sup>3</sup> También simplifica la estructura impositiva, reduciendo a la mitad el número de impuestos y así, eliminando una serie de impuestos altamente distorsionantes que generaban bajos ingresos al estado. Se espera que la reforma sea neutra en términos de ingreso.

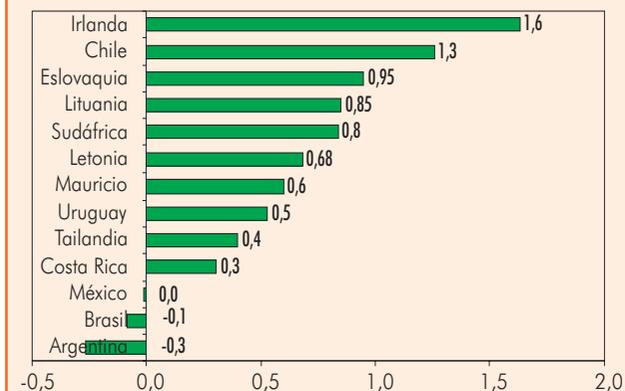
1 Otras fuentes de datos de país incluyen “The Ease of Doing Business”, Kaufmann et al, y el Foro Económico Mundial.

2 Había 12 impuestos directos diferentes y 18 impuestos indirectos, con 20 impuestos que representaban cada uno menos del 1% de la renta. Simplemente cinco impuestos, tres impuestos al consumo (IVA, IMESI y COFIS) y dos impuestos a los ingresos—el impuesto al salario (IRP) y el impuesto sobre corporaciones e individuos (IRIC)—cubrían más del 85% de los ingresos fiscales.

3 El sistema dual de impuestos sobre la renta, cuyos pioneros fueron los países nórdicos en los años noventa, responde a la lucha de las pequeñas economías abiertas que no pueden rastrear los ingresos de fuente no interna dada la mayor movilidad de capital a través de las fronteras. Para estos países, un impuesto fijo y bajo sobre el capital, reduce el riesgo de que los contribuyentes se vean incentivados a mover su capital al extranjero.

Figura 2.7.

Efectividad gubernamental (Escala desde -2,5 a 2,5)



Fuente: Kaufman et al, 2006

Figura 2.8.

Calidad regulatoria (Escala desde -2,5 a 2,5)



Fuente: Kaufman et al, 2006

**8.** El gobierno ha lanzado un programa en tandem para modernizar la agencia encargada de la administración tributaria (Dirección General Impositiva). Esto reducirá el costo del cumplimiento de la empresa y aumentará la capacidad del ente para hacer cumplir la normativa, ayudando así a ampliar la base y generando un ámbito más uniforme para las empresas. La ampliación de la base impositiva también podría generar espacio para, en un futuro, poder reducir en parte el impuesto al valor agregado, que parece ser elevado si se compara con los indicadores internacionales (Anexo 2.C). Adicionalmente, se está procesando una modernización de la administración de la seguridad social. Los impuestos a las remuneraciones salariales, sin embargo, se mantienen en tres puntos porcentuales por encima del promedio de los países latinoamericanos. El total de los impuestos sobre los salarios representa el 40,5% del salario bruto en Uruguay, comparado con el 28% promedio en América Latina y el 35% en los países de OCDE (Anexo 2.C).<sup>4</sup> Se implementó una importante reforma de la seguridad social en 1996, pero el sistema sigue siendo relativamente generoso comparado con la mayoría de los otros países en América Latina, especialmente a la luz del envejecimiento de su estructura demográfica. Las recientes reformas para eliminar las exenciones al pago del impuesto sobre los salarios en ciertos sectores, representan un cambio positivo que generará un ámbito más uniforme para todos. El análisis del mercado laboral también sugiere que algunas regulaciones laborales pudieron haber contribuido al clima de informalidad (Capítulo IV).

**9.** Se han identificado vacíos en áreas vinculadas a los procedimientos para el registro de propiedad, cumplimiento de contratos y protección de inversores (Tabla 2.1), que contribuyen a incrementar los costos de apertura de una empresa y dificultan el acceso de la misma al financiamiento. Se están implementando o estudiando una serie de medidas para abordar esta situación, tal como se plantea en el Capítulo 3 sobre

4 Ver Banco Mundial (2005\*) y Packard (2001) por detalles adicionales.

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Acceso al Financiamiento. La apertura de una empresa es un proceso relativamente complicado lo que podría conducir a la informalidad (Tabla 2.1). La reducción de los costos de inscripción de un negocio podría alentar a más firmas a participar en la economía formal.

**Tabla 2.1: Clasificaciones relativas a la facilidad de hacer negocios, 2007**

	Tailandia	Letonia	Chile	México	Uruguay	Argentina	Brasil
Facilidad de hacer negocios	15	22	33	44	98	109	122
Apertura de una empresa	36	30	39	75	151	114	122
Cierre de una empresa	44	64	98	23	37	65	131
Registro de la propiedad	20	85	34	71	139	96	110
Cumplimiento de contratos	26	3	64	83	91	47	106
Protección de inversores	33	51	33	33	83	98	64
Comercio trans-fronterizo	50	19	43	76	125	107	93
Empleo	49	96	68	134	72	147	119
Manejo de licencias/permisos	12	82	58	21	137	165	107

Fuente: *Doing Business, 2007* ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org))

**10. Existen carencias aún en las instituciones de gobierno responsables.** Todas las sociedades comerciales deben inscribirse en el Registro Público de Comercio, y todas las sociedades anónimas también deben ser autorizadas por la Auditoría Interna de la Nación (AIN). Estas dos instituciones cuentan con capacidad limitada para atender adecuadamente a los inversores, generando demoras que, según estiman los expertos, son de al menos dos meses. Además, el marco normativo exige documentación que ya no es pertinente. En vista de tales escollos, el mercado ha desarrollado caminos alternativos para registrar un negocio, caminos que son más expeditivos pero que aún así requieren sus correspondientes modificaciones.<sup>5</sup>

**11. El gobierno ha encaminado una serie de reformas prometedoras para facilitar el inicio de un negocio.** En el año 2005, los procedimientos de registro para el pago de impuestos y la seguridad social en Montevideo se fusionaron en un único trámite de ventanilla, lo cual significó un importante ahorro de tiempo, y ya se está implementando en otras áreas del país. Además, se ha creado una Unidad de Apoyo al Sector Privado en el Ministerio de Economía y Finanzas, cuya misión es servir a los inversores y ofrecerles toda la información pertinente, incluyendo información acerca de procedimientos y programas de incentivos del

<sup>5</sup> Primero, muchas empresas comienzan como una "sociedad en el proceso de formación". Luego de inscribirse en las agencias recaudadoras de impuestos, la empresa puede comenzar sus actividades en un plazo máximo de tres días y finalizar el proceso de constitución formal más adelante. Los socios fundadores, sin embargo, asumen la responsabilidad hasta que la estructura corporativa se haya formalizado. Una segunda práctica aceptada es la compra de "sociedades estándar". Muchas empresas emprenden todos los procedimientos necesarios para la creación de "sociedades estándar", que pueden aplicarse a una amplia gama de actividades comerciales. Estas "sociedades estándar" se venden por unos 1.000 dólares a los inversores, quienes pueden así iniciar sus actividades a los dos días. En la mayoría de los casos, estas "sociedades estándar" exigen subsiguientes modificaciones para adaptarse a las necesidades y requisitos específicos de sus propietarios y accionistas (nivel de capital y estructura corporativa) y para operar en una actividad específica, por ejemplo, obtención de los permisos otorgados por los gobiernos locales, las autorizaciones ambientales y las licencias para zonas económicas.

gobierno. Se ha creado una guía de “procedimientos para iniciar un negocio” que se encuentra disponible en la página web del Ministerio. Esta secretaría de estado está explorando algunos cambios adicionales para facilitar el registro. Se están abordando planes para automatizar el registro de empresas.

#### Cuadro 2.1:

##### Reformas para iniciar negocios en México y Perú

La COFEMER (Comisión Federal Mexicana de Regulación) de México trabaja con los municipios para simplificar los procedimientos de apertura de un negocio. El Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) fue creado por COFEMER y lanzado a nivel del gobierno federal en el 2002. El SARE permite a las empresas completar dos procedimientos federales —la obtención de un número de identificación fiscal y registro de nombre— en un sólo día laboral (con la excepción de operaciones de negocios que tengan implicaciones ambientales). Sobre la base de este mecanismo, unas 85 municipalidades (representando el 36% del PBI mexicano) habían implementado el SARE para comienzos del 2006, reduciendo así el tiempo de inicio de un negocio, que antes llevaba más de 30 días, a tan sólo 1 o 2 días. El SARE se considera también como una importante herramienta en el desarrollo de sistemas compatibles a niveles estatal y local. Sin embargo, el SARE ha sido implementado sólo parcialmente en algunas localidades, más aún, el emprendedor igual tiene que registrarse en forma separada ante las autoridades de trabajo y seguridad social.

En Perú la obtención de una licencia para operar solía ser el procedimiento más burocrático al abrir un negocio, representando el 62% del tiempo insumido. En enero del 2006, con la asistencia de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, la municipalidad de Lima lanzó un nuevo proceso que redujo el tiempo total que insumía, pasando de 60 a 3 días. Además, el número de inspecciones se redujo de 5 a tan sólo una inspección de propósitos múltiples; el promedio de visitas de los propietarios de los negocios a la municipalidad disminuyó drásticamente de 11 a 2; y los costos cayeron un 50% para la pequeña empresa. En los últimos nueve meses luego de introducida la reforma, la municipalidad registró más de 8.314 firmas, muchas más que en los 7 años anteriores combinados. Cinco lecciones clave se aprendieron en la marcha.

**Sensibilización** ● Para promover reformas a nivel sub-nacional, es necesario obtener el apoyo de los medios locales para sensibilizar acerca de la importancia de reducir las barreras burocráticas. Los funcionarios municipales también visitaron áreas donde funcionaban los negocios informales donde podían observar que, a pesar de la legislación vigente, el sector informal operaba sin siquiera el mínimo de las condiciones de seguridad.

Propuesta: La propuesta de simplificación del proceso administrativo debe incluir mensajes claros que se apoyen en comparaciones de desempeño, como por ejemplo los indicadores de resultados e impacto. Luego del diagnóstico, el equipo en Lima pudo predecir la reducción en días, costos y número de visitas de los empresarios así como el aumento en el número de firmas que acudirían a registrarse. Estas estimaciones fueron empleadas por las autoridades municipales para destacar su liderazgo y visión política a través de los titulares de prensa.

**Implementación** ● Para implementar los nuevos procedimientos, el personal municipal debe estar técnicamente capacitado y altamente motivado y comprometido. Las reformas exigen un nuevo paradigma de trabajo que rompa las barreras entre los diferentes departamentos para mejorar el flujo de la información dentro de la municipalidad.

**Sostenibilidad** ● El sector privado puede desempeñar un papel muy útil en la promoción de la sostenibilidad de la reforma, por ejemplo, a través de la creación de un consejo asesor público-privado que con cierta regularidad monitoree indicadores de resultados e impacto como por ejemplo costos, tiempo y requisitos para obtener una licencia y el número de empresas registradas.

Fuente: Rada, Kristian y Ursula Blotte (2007) y Banco Mundial (2006 b)

**12.** Las siguientes acciones también podrían ser efectivas para facilitar el inicio de una empresa en Uruguay. Primero, una mejor capacitación del personal podría atenuar las congestiones en las oficinas públicas. Segundo, la revisión de los procedimientos ayudaría a eliminar la duplicación de información y los requisitos obsoletos, la transición hacia una única ventanilla simplificaría aún más los trámites para los inversores. Tercero, los requisitos mínimos de capital, que son un 183% del ingreso per cápita (comparado con el promedio regional del 18%), podrían reevaluarse. Cuarto, los procedimientos a nivel municipal podrían simplificarse. Se pueden aprender lecciones de las reformas relativas al inicio de negocios en otras partes de América Latina, en particular México y Perú, que han lanzado varias iniciativas para facilitar el “inicio de un negocio” (Cuadro 2.2). Una lección importante es la del papel que el sector privado puede desempeñar en la promoción de la sostenibilidad de la reforma, mediante el monitoreo de indicadores clave de desempeño a lo largo del tiempo.

**13.** También resulta vital aumentar la efectividad de las agencias que apoyarán la integración global de Uruguay. En cuanto a trámites aduaneros comerciales, Uruguay por lo general se desempeña mejor que la mayoría de los pares con que se le compara en América Latina pero queda rezagado cuando se le compara con otras economías de exportación de rápido crecimiento fuera de la región (Figuras 2.9 y 2.10). Se requiere un promedio de 3,7 días para completar los procedimientos aduaneros de exportación en Uruguay, comparado con 1,5 días en Tailandia, 2 días en Letonia y 6 días en Argentina. Los resultados en cuanto al número promedio de días que se requieren para completar los trámites aduaneros de una importación son más o menos similares: 7,3 días en Uruguay versus 3,3 días en Letonia, 4,6 días en Tailandia.

**14.** Si bien Uruguay se enorgullece de contar con los más modernos sistemas en tecnología de la información para sus aduanas, aún predominan los procedimientos obsoletos y una gestión no muy eficiente de recursos humanos. Estos son impedimentos críticos a la hora de procurar operaciones aduaneras más eficientes y transparentes. Es más, resulta muy común que los trámites se sigan haciendo en papel lo cual aumenta los tiempos de su procesamiento así como los costos asociados y las oportunidades de incurrir en prácticas ilegales. Estudios recientes del Banco Mundial han encontrado que algunas prácticas obsoletas en la gestión de recursos humanos en la administración de aduanas, son el único obstáculo a la eficiencia y transparencia de la función aduanera.<sup>6</sup> Para superar estas deficiencias, el gobierno lanzó en el año 2006 un programa para modernizar la Dirección General de Aduanas con un fuerte énfasis en una reforma gradual y amplia de los recursos humanos.<sup>7</sup> También se ha iniciado la reforma del Instituto Uruguay XXI, agencia responsable de la promoción de las exportaciones e inversión extranjera, y esta acción merece acelerarse.

6 Los procedimientos discrecionales de selección de personal y los perfiles obsoletos para los puestos de trabajo socavan la eficiencia y transparencia de las operaciones aduaneras. Actualmente, los perfiles laborales para los puestos en aduanas no están bien desarrollados; el personal se contrata a través de procesos no equitativos o están realizando trabajos para los cuales no se encuentran calificados; y el predominio del “multi-empleo” entre los funcionarios de aduanas no sólo aumenta el potencial de conflictos de intereses sino que también lleva a horarios de trabajo más cortos, que contribuyen aún más a disminuir la eficiencia general y la calidad de los servicios prestados.

7 Banco Mundial (2007 a). Uruguay: Institutions Building Technical Assistance Project. Project Appraisal Document. Report No: 39027-UY.

Figura 2.9:

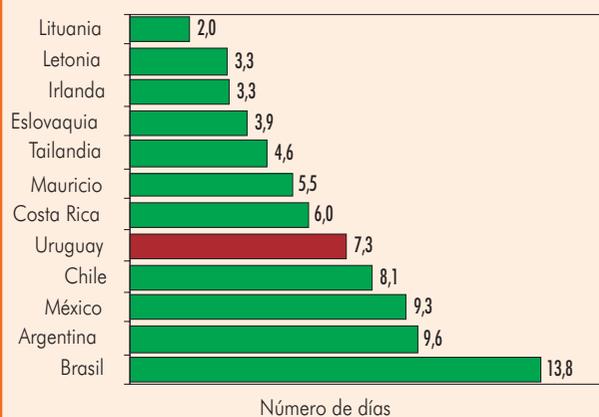
## Promedio de días en trámites aduaneros de exportación



Fuente: Banco Mundial, Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

Figura 2.10:

## Promedio de días en trámites aduaneros de importación



Fuente: Banco Mundial, Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

**15.** Se están implementando varias iniciativas para facilitar las regulaciones comerciales y aumentar la eficacia de las instituciones públicas. La administración impositiva, la administración de la seguridad social y la administración de aduanas, han recibido gran atención. Asimismo, otras reformas también se beneficiarían con un mayor impulso.

## Mejoras en la seguridad

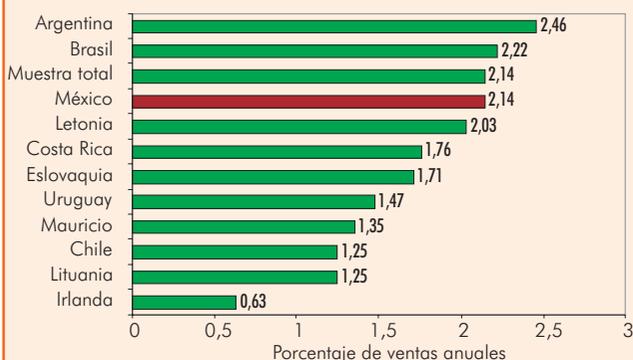
**16.** Si bien el costo por concepto de robos y seguridad en Uruguay es más bajo que en la mayoría de los otros países de renta media alta en América Latina, aún existen posibilidades de mejora (Figura 2.11). En promedio, las empresas uruguayas pierden cerca del 1,47% de su volumen de ventas anual debido a delitos, es decir, pérdidas por robos más el costo de la seguridad. El análisis del impacto del clima de inversión sobre las empresas, presentado más adelante en este capítulo, también confirmará que las mejoras a nivel de la seguridad podrían aumentar la productividad de las firmas uruguayas. Las conclusiones de los grupos focales realizados con empresarios indican que las pérdidas debidas al robo responden tanto a robos internos como externos. La mejora de las relaciones laborales (Capítulo 4) y los controles de gestión de riesgo podrían contribuir a reducir los problemas de seguridad interna. La disminución de los delitos causados desde fuera de la empresa será más fácil en Uruguay que en otros países de la región ya que no responde a la delincuencia organizada. Los datos del Foro Económico Mundial, por ejemplo, indican que la delincuencia organizada es la más baja entre los países con que se le compara y que la tasa de homicidios es baja, especialmente en comparación con Brasil, México y Costa Rica.

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Figura 2.11:

Uruguay. La reducción de la delincuencia incrementaría la productividad. Pérdidas provocadas por delitos



Nota: Las pérdidas provocadas por delitos incluyen las deudas a robos y gastos relativos a seguridad.

Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

**17.** A pesar de que se necesitará un diagnóstico más detallado para desarrollar una estrategia de reducción de delitos, la experiencia de América Latina y otras partes del mundo sugiere que uno de los puntos más efectivos para prevenir la delincuencia es el nivel local o municipal. Para que una estrategia sea efectiva, debería basarse en auditorías relativas a seguridad o en diagnóstico de los delitos y combinar un enfoque a tres niveles: (1) Reforma judicial o de mantenimiento del orden—asegurando que se mantenga el orden, la justicia y el acceso al debido proceso en las actividades diarias de la comunidad y reduciendo el temor a la delincuencia; (2) prevención social—programas de múltiples agencias, específicamente dirigidos, que aborden las causas y factores de riesgo asociados al delito y la violencia; y (3) prevención situacional—medidas que reducen las oportunidades de ocurrencia de un determinado delito y problemas de violencia a través de intervenciones en es-

pacios urbanos, como por ejemplo el diseño de espacios públicos, viviendas, alumbrado, transporte público, espacios para la recreación y parques.

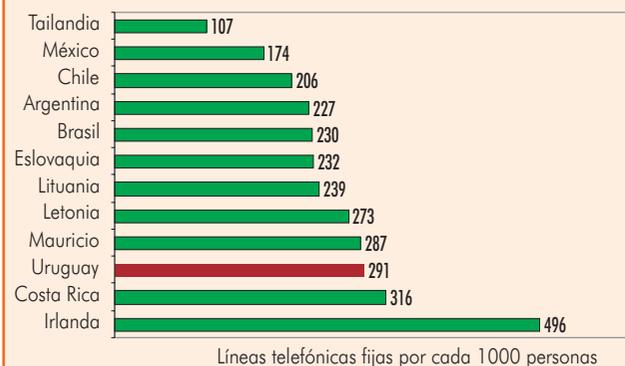
## 2.3. Infraestructura

**1.** El desarrollo general de la infraestructura en Uruguay es actualmente adecuado pero comienzan a surgir retos, que se volverán más importantes a medida que la demanda, especialmente del sector exportador, siga creciendo. En general, Uruguay está bien posicionado en términos de acceso a la energía, densidad

vial, servicios portuarios y líneas telefónicas fijas y móviles, aunque la eficiencia varía en forma notoria según los sectores de infraestructura y servicios públicos. Además, Uruguay no ha seguido el ritmo de sus vecinos regionales y otros pares con los que se le compara fuera de la región en lo que respecta a los nuevos servicios de telecomunicaciones como la internet de banda ancha, tan importante para apoyar la transformación hacia una economía del conocimiento y la emergente industria relacionada con

Figura 2.12:

Alta penetración de líneas fijas en Uruguay



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2006

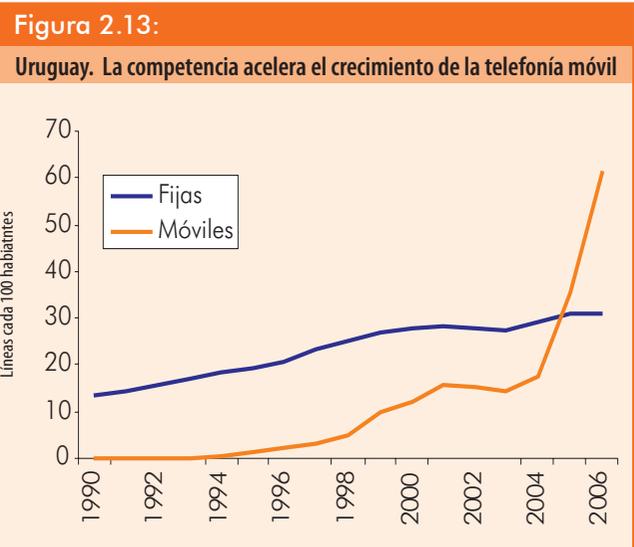
la tecnología de la información. Pueden surgir carencias adicionales en otras áreas de infraestructura y es fundamental que Uruguay se prepare para atender las nuevas exigencias de la demanda. La joven industria forestal y sus productos derivados, por ejemplo, generarán nuevas presiones en la actual infraestructura de transporte. Por otro lado, Uruguay podría convertirse en un eje logístico en la región si se desarrolla el soporte de infraestructura necesario.

**2.** Una mayor competencia favorecería el desarrollo de los sectores de infraestructura. En los casos en que Uruguay ha permitido algún tipo de competencia, ha logrado importantes ganancias en eficiencia, por ejemplo, en servicios de puertos y telecomunicaciones de larga distancia, y en cobertura, por ejemplo, en servicios móviles. La falta de una diferenciación clara entre los tres papeles de definición de política, regulación y operaciones que predomina en casi todos los sectores de infraestructura, no fomenta la competencia. Del mismo modo, resulta vital fortalecer la autonomía y capacidad de los órganos reguladores para aumentar la competencia, eficiencia y la entrada de nuevos participantes al mercado. El resto de esta sección, presenta un resumen del desempeño de los sectores de telecomunicaciones, transporte y energía de Uruguay y su impacto en el clima de inversión. Ver Banco Mundial (2007 b) con una reseña detallada de los sectores de transporte y energía.

## Telecomunicaciones

**3.** La penetración de líneas telefónicas fijas es alta y el reciente crecimiento de la telefonía móvil ha sido considerable, asistido en parte por una competencia saludable en el sector, desde la apertura del mercado. Uruguay cuenta con una tele-densidad de 291 líneas fijas por cada 1.000 habitantes, mucho más alta que la de cualquiera de los otros países con que se le compara, a excepción de Costa Rica e Irlanda (Figura 2.12). Según la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), empresa estatal titular, casi todos los hogares en el país cuentan con una línea telefónica fija.

**4.** El sector de las telecomunicaciones se abrió parcialmente a la competencia en el 2001. Antes de la reforma, todos los servicios de telecomunicaciones en Uruguay eran suministrados por el monopolio estatal, ANTEL. En el 2001, una ley liberalizó los servicios celulares, internacionales y de datos y creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones. El resultado es que ANTEL tiene el monopolio de los servicios fijos de gestión pública (servicios telefónicos de larga distancia local, rural y nacional), mientras que otros servicios, incluyendo la larga distancia



Fuente: Unión Internacional de las Telecomunicaciones

## URUGUAY:

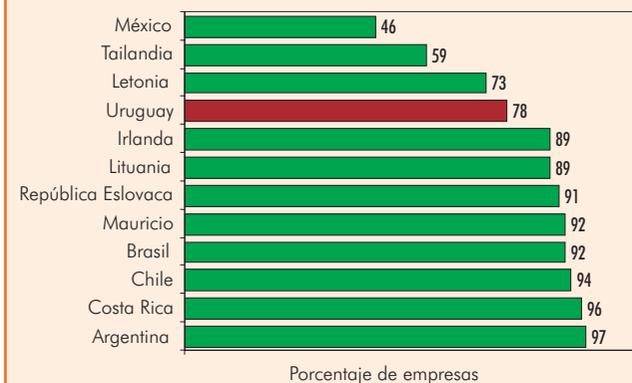
### Evaluación del clima de inversión

internacional, móvil y servicios de datos están abiertos a la competencia. La mayor competencia ha llevado a un rápido crecimiento en la telefonía móvil, especialmente durante los dos últimos años con la entrada de un tercer operador, AM Wireless Uruguay (Figura 2.13).<sup>8</sup>

**5.** En contraste con la alta tele-densidad móvil y de línea fija, la penetración de banda ancha es relativamente baja debido en parte a las limitaciones regulatorias de las compañías de cable sobre la competencia. Según los datos de la encuesta sobre clima de inversión, los negocios en Uruguay cuentan con mucho menos conexiones de banda ancha en Internet que los negocios en la vecina Argentina (50% en Uruguay contra un 80% en Argentina). Las empresas uruguayas se ven, además, menos proclives a usar comunicaciones por correo electrónico o la Internet con sus clientes y proveedores (Figura 2.14). Existe evidencia adicional acerca de la menor penetración de banda ancha en Uruguay, relativa a sus pares, que proviene de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (Figura 2.15). Por lo general, la banda ancha se ofrece a través de la tecnología DSL lo que convierte a ANTEL en un monopolio de facto ya que es propietaria de las líneas de cobre que conectan hogares / empresas, si bien hay numerosos proveedores de servicios de internet en el país que sólo venden acceso por teledisco. Las empresas de televisión por cable, podrían convertirse en competidores en el mercado de banda ancha pero el regulador no ha emitido las licencias necesarias para proveer acceso a Internet a través de módems de cable. La renuencia del regulador en cuanto al otorgamiento de estas licencias (que podría amenazar el dominio de la estatal ANTEL en el mercado de banda

**Figura 2.14:**

#### Uso de correo electrónico o comunicación por Internet con clientes y proveedores



Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

ancha) sugiere un posible conflicto de intereses entre el regulador y el operador. Teniendo en cuenta la dificultad de comparar los precios de banda ancha entre países, la Figura 2.6 intenta realizar dicha comparación estimando que los precios en Uruguay son algo más elevados que los de la mayoría de sus pares. Más aún, debido a una competencia mínima, ANTEL no cuenta con un incentivo para desarrollar una estrategia dinámica para incrementar la penetración de la banda ancha.

**6.** Sin conexiones de banda ancha adecuadas, la expansión de las industrias de tercerización de Servicios y Procesos Comerciales Facilitados por la Tecnología de la Información se vería dificultada. Una mayor penetración de los servicios de banda ancha en las empresas las haría más competitivas y, a la vez, se mejoraría la industria de

<sup>8</sup> Los otros dos operadores son ANCEL y AVIATAR. En 1994, ANCEL comenzó sus operaciones como una subsidiaria de ANTEL, compitiendo con AVIATAR—una compañía privada que tenía un contrato de “riesgo compartido” con ANTEL mediante el cual el agente privado operaba y gestionaba el negocio de los móviles, mientras que la compañía estatal seguía siendo propietaria del espectro y recibía una porción de todos los ingresos. Este complicado esquema se mantuvo hasta el año 2002 cuando a AVIATAR se le otorgó una frecuencia propia y finalizó su esquema de riesgo compartido con ANTEL.

Figura 2.15:

**Baja penetración de banda ancha en Uruguay comparada con otras economías**

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones

Figura 2.16:

**Comparación de precios de banda ancha en Uruguay (precios mensuales en dólares)**

Nota: Chile, Colombia, Brasil, Uruguay y Costa Rica: 200/256 kbps hacia el cliente. Argentina: 512 kbps hacia el cliente (ya no ofrece más 200 kbps).

Fuente: sitios web de las compañías

los Servicios Facilitados por la TI en el país, que ha comenzado a florecer en el curso de los últimos años. Uruguay también ha presenciado un considerable crecimiento en el número de los call centers y empresas de tercerización de procesos comerciales que se han instalado en el país. Existen múltiples oportunidades para las compañías uruguayas en los mercados internacionales de tercerización pero se necesitan una infraestructura sólida en telecomunicaciones y precios competitivos para facilitar el desarrollo de la industria, así como mano de obra calificada.

**7.** Se necesita un marco regulador más estricto para promover una mayor competencia. Los pocos países europeos que han mantenido operadores que son propiedad del estado, han creado autoridades reguladoras fuertes e independientes para evitar la captura del regulador por parte de empresas estatales titulares que son políticamente fuertes y financieramente dominantes. En Uruguay, la industria también pudo beneficiarse de una más clara distinción entre la definición de políticas y la regulación. Sería deseable transformar a URSEC en una entidad autónoma, a la vez que el marco de políticas del sector podría quedar en manos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (o un Ministerio de las Telecomunicaciones como es el caso en la mayoría de los países en la región). La falta de financiación adecuada ha retenido el desarrollo de URSEC, especialmente sus recursos técnicos. URSEC podría ser financiada por la industria, a través de aportes para la regulación, que ofrecerían una base de financiación más estable. En resumen, con una mayor autonomía se podría aumentar la imparcialidad de URSEC y se uniformizaría el terreno para incrementar la competencia.

**8.** Debería impulsarse la competencia en banda ancha para lo cual se aportan dos sugerencias complementarias. Primero, podría implementarse una apertura del circuito local, bajo la cual ANTEL permitiría a los

actuales proveedores de servicios de internet y otros operadores usar su estructura de líneas de cobre para ofrecer acceso de banda ancha a los clientes. En este tipo de régimen, es muy importante definir correctamente el precio de acceso: debe ser lo suficientemente bajo como para atraer a las empresas proveedoras de servicios de internet a que ofrezcan el servicio a un nivel minorista pero lo suficientemente alto como para alentar a ANTEL a ofrecer el servicio y ampliar su propia red de acceso. Segundo, a los operadores de cable, que son una alternativa natural a las redes fijas, se les podría permitir ofrecer servicios de Internet introduciendo algunas dinámicas competitivas en el mercado y brindando más alternativas a los usuarios.

## Transporte

**9.** El acceso a la infraestructura de transporte en Uruguay es alto. Los sectores vial y portuario registran buenos niveles de calidad y eficiencia del servicio aunque el sector ferroviario no es competitivo. Los indicadores de densidad y cobertura para las redes viales y ferroviarias son los más altos en América Latina, con la

mayor parte de la población del país a corta distancia de la infraestructura de transporte. La red vial ofrece buen acceso a prácticamente cualquier punto del país (Tabla 2.2). Más aún, sólo el 4% de las empresas en la encuesta sobre clima de inversión consideraron al transporte como uno de los tres principales obstáculos a sus negocios. El clima de inversión también indica que, comparando países de la región, en Uruguay los costos de transporte y pérdidas por rotura y deterioro tomadas como porcentaje del valor del embarque, son bajos. (Figura 2.17).<sup>9</sup>

**10.** En Uruguay los caminos están relativamente bien mantenidos y son seguros. Uruguay cuenta con un total de redes viales de 70.732 km, de los cuales 7.743 km están pavimentados. La pequeña proporción de caminos pavimentados en toda la extensión de la red, refleja el hecho de que el nivel y composición del tránsito no justifican una larga extensión de caminos de asfalto en las regiones fuera de Montevideo. La proporción de caminos pavimentados en buenas condiciones es más alta en Uruguay que en los países vecinos (Tabla 2.3). Los caminos en Uruguay tam-

**Tabla 2.2:**

**Densidad y cobertura de las redes viales y ferroviarias**

País	Densidad por población (Km/1000 personas)		Cobertura de red por superficie (KM/1000 Km2)	
	Caminos	Trenes	Caminos	Trenes
Argentina	6,1	0,9	77,5	11,4
Brasil	10,3	0,2	201,8	3,4
Chile	5,3	0,7	104,9	13,2
Colombia	2,7	0,1	99,2	2,8
México	3,4	0,2	168,3	9,0
Paraguay	5,7	0,0	72,5	0,4
Perú	3,1	0,1	60,8	1,3
Uruguay	21,4	0,9	401,4	17,0
Indonesia	1,5	0,0	162,8	2,8
Malasia	2,9	0,1	199,8	4,9
Filipinas	1,0	0,1	111,9	7,9
Tailandia	2,7	0,0	673,3	1,6

Fuente: Personal del Banco Mundial

<sup>9</sup> Los costos de transporte del último embarque del principal producto de la empresa a su principal destino son 3; 4,5 y 6,8% del valor del envío para Uruguay, Argentina y México, respectivamente.

bién son seguros: la tasa total de muertes en las carreteras, por cada 100.000 habitantes y 10.000 vehículos está entre las más bajas de la región.<sup>10</sup>

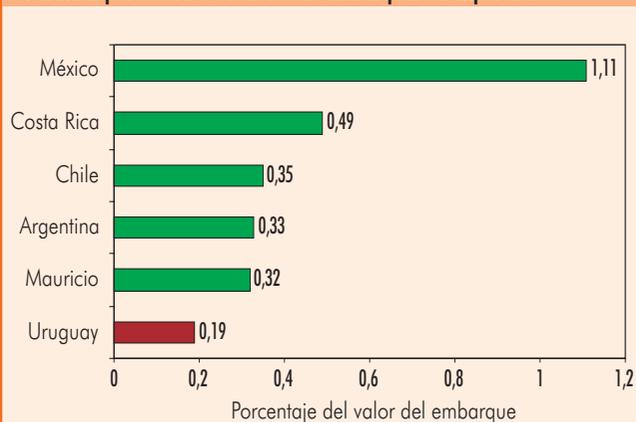
El enfoque gubernamental con respecto a la red vial ha sido innovador, ingenioso y ha logrado resultados significativos. Se ha concentrado principalmente en la gestión de caminos más que la construcción, rehabilitación y mantenimiento de los mismos. El gobierno ha utilizado una amplia gama de técnicas de gestión, incluyendo las clásicas concesiones, una concesión casi pública, contratos de rehabilitación y mantenimiento a largo plazo, mantenimiento de rutina vía micro-empresas, y rehabilitación y mantenimiento ejecutados directamente por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Las actividades se han ajustado para responder a la demanda del usuario y las rutas han sido gestionadas como activos orientados a lo comercial; ambos enfoques han permitido concentrar recursos y obtener mejores resultados —comparativamente— que en los países vecinos.

**11.** En comparación, el transporte ferroviario en Uruguay no es competitivo y la productividad laboral ferroviaria es relativamente baja. La densidad del tránsito de carga (ton-km / red en servicio) es la más baja entre las operaciones por vía férrea analizadas en la Tabla 2.4. La modesta condición de la red restringe el uso a 1.600 del total de 3.000 km. La productividad laboral—medida por el número de toneladas transportadas por empleado—dentro de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), ha mejorado levemente debido a las reformas del sector ferroviario en el 2002, si bien se ubica significativamente por debajo de la de operadores ferroviarios privados en otros países latinoamericanos. Los ingresos de AFE apenas cubren la mitad de sus costos operativos. Sería deseable estudiar la posibilidad de una estrategia conjunta vial-ferroviaria, especialmente para la gestión del transporte de productos forestales.

**12.** La forestación extensiva de los años noventa generará una gran oferta de productos forestales—estimada en cerca de 2,4 millones de toneladas de tránsito de carga o 50% del actual tránsito de carga en los próximos cinco años. Si esta madera se transporta por carretera, el número de camiones que circularán por las principales carreteras tal vez se triplique, acelerando el daño a los pavimentos y exigiendo inversión adicional estimada en unos 600 millones de dólares, para fortalecer el pavimento de los caminos. Alternativamente, si el 30% de la madera fuera transportada por una combinación de camión/tren, se requerirían unos 150 millones de

**Figura 2.17:**

**Pérdidas por rotura o deterioro en embarques de exportación**



Fuente: Banco Mundial, Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

10 Informe Mundial sobre Prevención de Traumatismos por Accidentes de Tránsito, Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud, 2004.

**URUGUAY:**

## Evaluación del clima de inversión

**Tabla 2.3:****Condición de la red principal, 2001-2003**

País	Red vial nacional (principal) (Km)	% pavimentado	Condición red vial nacional pavimentada		
			Bien	Regular	Mal
Argentina	38.484	81%	38%	57%	5%
Brasil	92.038	63%	28%	59%	14%
Colombia	16.528	72%	59%	36%	5%
Peru	17.101	50%	36%	50%	14%
<b>Uruguay</b>	<b>8.767</b>	<b>89%</b>	<b>77%</b>	<b>17%</b>	<b>6%</b>

Fuente: Agencias nacionales de vialidad, datos disponibles más recientes

dólares y 40 millones de dólares para las redes vial y férrea, respectivamente. La principal línea ferroviaria norte-sur (Montevideo-Rivera) ya está siendo rehabilitada y resulta muy prometedora para el transporte de la producción forestal. Se requieren estudios adicionales para determinar las combinaciones más viables y eficientes de transporte carretero-férreo a través de todo el país, así como las inversiones necesarias para satisfacer los crecientes requisitos comerciales de Uruguay. Si bien el sector ferroviario es prometedor, exigirá una reestructura considerable de AFE para superar sus niveles de eficiencia. De otro modo, las inversiones que se hagan en el sector no devengarán retorno. Una empresa conjunta, de tipo joint-venture, entre AFE y un operador privado podría constituir un marco adecuado para facilitar dicha reestructura.

**Tabla 2.4:****Tránsito de carga y productividad ferroviaria, 2007**

País	Operador	Ton-km (millones)	Distancia promedio de tránsito de carga (km)	Ton-km por km de ferroviaria operativa (millones)	Ton-km por locomotora en servicio (millones)	Ton-km por vagón en servicio (miles)
Argentina	FEPSA	1.357	458	530	37	680
	Mesopotámico	844	618	401	34	622
Bolivia	FCO	682	605	548	69	514
<b>Uruguay</b>	<b>AFE</b>	<b>331</b>	<b>251</b>	<b>205[1]</b>	<b>22[2]</b>	<b>278</b>

[1] Con una red de 1.611 km. (2) Considerando 8 locomotoras.

Fuente: Banco Mundial (2007), Uruguay Development Policy Review, Jorge Kohon, Background Report

**13.** Las operaciones portuarias en Montevideo son competitivas y han crecido enormemente a partir de la reforma del 2002. En 2005, el puerto de Montevideo manejaba 454.531 TEU (Unidades Equivalentes a Veinte pies) (Tabla 2.5). En general, el número de TEUs ha aumentado siete veces desde la reforma del 2002, lo

cual llevó a la competencia dentro del puerto, a la baja de los aranceles y a nuevas inversiones de consideración por parte del sector privado. El costo promedio de la transferencia de contenedores en Montevideo es bastante más bajo que en los puertos sin concesión de Perú, Ecuador y América Central.<sup>11</sup> El puerto de Montevideo es relativamente competitivo con respecto a otros puertos operados por el sector privado en América Latina. Por ejemplo, el costo por TEU en Montevideo es menos que en Buenos Aires (Argentina) y Valparaíso (Chile), pero algo más que en Cartagena (Colombia). (Ver Universidad Politécnica de Valencia, 2003).

**14.** Los avances en eficiencia que se lograron a través del mejor uso de la infraestructura portuaria, están llegando a su límite y se hace necesaria la ampliación del puerto. Se ha aprobado un proyecto para ampliar la terminal de TCP, que ayudará a resolver los cuellos de botella que se anticipan.<sup>12</sup> La ampliación del puerto permitirá atender buques de 6000 TEUs, comparado con las actuales embarcaciones de 3000-4000 TEUs, lo que producirá economías de escala y una futura reducción en los costos del usuario. Además, le permitirá al puerto de Montevideo aumentar sus actividades como un centro de distribución para la región y servir como un eje mini-logístico. Con esta expansión, el desarrollo de un puerto de agua profunda en el Atlántico quedaría pendiente aunque se podrían realizar estudios técnicos para identificar sus posibles ubicaciones. La demanda del mercado, sin embargo, determinará en el mediano plazo si una segunda ampliación del puerto de Montevideo o la construcción de un nuevo puerto resulta más adecuado, aunque debería procurarse financiamiento privado para cualquiera de estas dos alternativas. Por mayores detalles acerca del desarrollo potencial de puertos, ver Banco Mundial (2007).<sup>13</sup>

**Tabla 2.5:**

**Tráfico de contenedores en el Puerto de Montevideo**

Año	TEUs	Crecimiento anual (%)
1990	64.286	
2000	287.298	35
2001	301.641	5
2002	292.962	-3
2003	333.871	14
2004	424.791	27
2005	454.531	7

Fuente: Página web del Puerto de Montevideo; <http://www.anp.com.uy/montevideo/default.asp>

## Energía

**15.** Los servicios de electricidad en Uruguay casi alcanzan cobertura universal (94%). UTE, la empresa eléctrica pública con monopolio en transmisión y distribución, espera ofrecer sistemas de energía solar para los hogares de la población rural dispersa que todavía carece de servicios comerciales en las zonas donde

11 Ver Drewry (2006), Drewry Annual Container Market Review and Forecast 2006/2007.

12 Este proyecto involucrará inversiones del sector privado de más de 70 millones de dólares, la inversión más grande que ha tenido el sector en más de 80 años.

13 Banco Mundial (2007). Eficiencia en Infraestructura Productiva y Provisión de Servicios en Uruguay: Sectores de Transporte y Electricidad. Washington. D.C.

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Figura 2.18:

#### Pérdidas debidas a cortes de energía (% de ventas)



Nota: Banco Mundial, Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

la extensión de la red de distribución convencional no resulta económica. Si este plan logra el éxito, Uruguay podría alcanzar cobertura universal en unos pocos años.

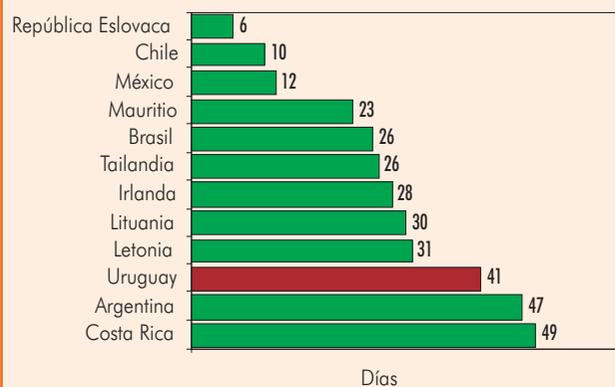
**16.** El servicio eléctrico de Uruguay también es confiable, con pocos cortes de energía, pero las esperas de conexión son largas. Según la encuesta sobre clima de inversión, las empresas en Uruguay experimentaron pérdidas debido a cortes de energía eléctrica equivalentes al 1,2% de las ventas, más bajo que en países vecinos y que en todos los países de comparación fuera de la región (Figura 2.18). Los servicios de conexión en Uruguay, sin

embargo, son lentos. La espera promedio para la obtención de una conexión eléctrica era de casi tres y cuatro veces la de México y Chile, respectivamente. Sólo Argentina y Costa Rica cuentan con esperas más largas. (Figura 2.19). Las tarifas eléctricas en Uruguay no parecen ser más altas que las de otros países en la región (Figura 2.20). Dicho esto, existe información limitada acerca del costo de la generación, transmisión y

distribución y por ello inadecuada claridad con respecto a la eficiencia de los servicios.

Figura 2.19:

#### Días de espera por una conexión eléctrica



Fuente: Banco Mundial, Encuesta sobre Clima de Inversión (2006)

**17.** Uruguay depende mucho de las importaciones de energía y enfrenta actualmente grandes desafíos para satisfacer la creciente demanda de energía de manera confiable y eficiente. Las fuentes locales de energía, que comprenden principalmente la energía hidroeléctrica y las energías renovables no convencionales, satisfacen solamente el 30% del consumo nacional. La capacidad de generación eléctrica apenas ha cambiado en los últimos años y no resulta adecuada para satisfacer la demanda, a la vez que Uruguay enfrenta retos con sus fuentes tradicionales de abastecimiento en la región. Experiencias recientes con suministro no confiable desde la Argentina, debido a problemas energéticos en ese país, han subrayado la necesidad de otras fuentes de energía.

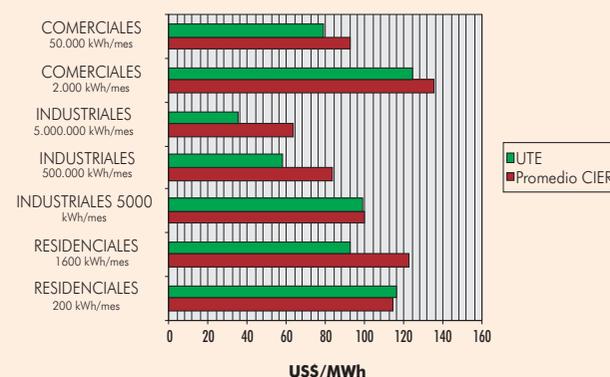
**18.** Se requiere una estrategia energética integral para aumentar la confiabilidad del suministro para cuyo desarrollo se proponen los siguientes lineamientos: Sería deseable ampliar la capacidad local de generación y transmisión y adicionar fuentes de energía renovable. Entre otras, la biomasa, energía eólica y pequeños generadores de energía hidráulica, se han vuelto más competitivos a la luz de los altos precios del petróleo. Existe potencial para realizar ahorros adicionales de energía a través de un uso más eficiente y deberían seguir promocionándose las actuales iniciativas públicas para alentar un uso más racional y eficiente. Por último, es imprescindible fortalecer el marco regulatorio para fomentar el desarrollo del sector, facilitar la expansión de la capacidad de generación local, promover la competencia en el mercado mayorista cuando surjan las condiciones adecuadas y facilitar la integración regional. La introducción de contabilidad regulatoria ofrecería mayor transparencia en la fijación de tarifas y permitiría la identificación de nuevas oportunidades para la reducción de costos. A su vez, la fijación de tarifas para el uso de las redes de transmisión facilitaría el desarrollo de fuentes renovables por parte del sector privado.

## 2.4. Tecnología e innovación

**1.** La inversión de las empresas uruguayas en innovación es moderada. La mejora de la calidad del producto y la ampliación del actual mercado fueron las razones principales por las cuales las empresas uruguayas realizaron actividades de innovación.<sup>14</sup> Las encuestas de innovación realizadas por la Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (DICYT) durante los períodos 2003-2001 y 2000-1998 indican que 36% y 33% de las empresas emprendió actividades innovadoras, respectivamente. Del universo que se involucró en innovación durante el período 2001-2003, 50% adquirió bienes de capital y 45% realizó algún tipo de capacitación para su personal. Apenas más de un tercio de las empresas (38%) emprendió investigación y desarrollo (I&D) interno. La transferencia tecnológica y la I&D externos fueron las actividades de innovación menos comunes. De hecho, el total de inversión en I&D en Uruguay (0,22% del PBI en el año 2002) es muy bajo y refleja una demanda menos que adecuada por parte del sector privado en cuanto al conocimiento y tecnología, así como inversiones insuficientes y volátiles por parte del sector público. Las inversiones del país en materia de I&D están lejos del promedio regional (0,53% del PBI) y los gastos estimados para un país con tal PBI per cápita (0,7% del PBI).

Figura 2.20:

### Tarifas de UTE comparadas con tarifas promedio de las empresas de la CIER



Nota: El promedio de CIER excluye a Argentina y Venezuela.

Fuente: Comisión para la Integración Energética Regional (CIER).

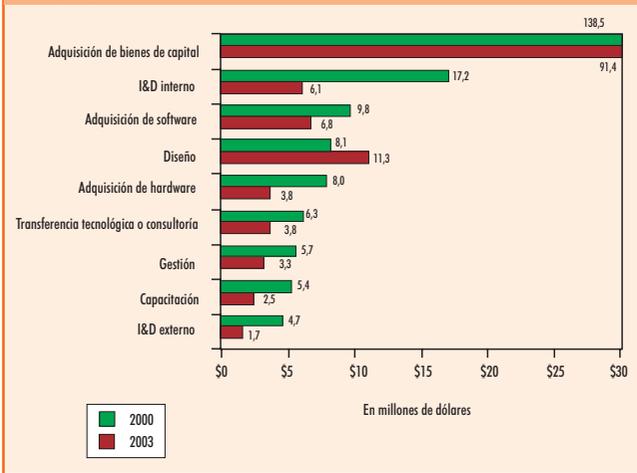
<sup>14</sup> Según la encuesta realizada por la Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (DICYT), estos fueron los objetivos indicados por el 67% y el 56%, respectivamente, de las empresas involucradas en actividades de innovación durante el período 2001-2003, y fueron también los dos objetivos más importantes durante la encuesta anterior de tres años.

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Figura 2.21:

#### Uruguay – Gastos de las empresas en actividades de innovación



Fuente: Encuestas de la DICYT sobre innovación en los períodos 1998-2000 y 2001-2003.

2. Las grandes empresas son más propensas a involucrarse en actividades de innovación y a realizar I&D. Según la encuesta de la DICYT, durante el período 2001-2003, el 79% de las grandes empresas emprendió actividades de innovación comparado con el 50% de las empresas medianas y el 28% de las pequeñas. Además, las grandes empresas son más propensas a realizar I&D tal como lo sugiere la encuesta de DICYT y como luego lo confirman las estimaciones econométricas que emplean la encuesta sobre clima de inversión (Tabla 2.6). Las empresas que invierten en capacitación tienen también más probabilidad de invertir en I&D. Se encuentra un patrón similar en cuanto a las licencias extranjeras, cosa que podría ser una manera alternativa para que las firmas uruguayas logran acceso a nuevas tecnologías. El sector también importa. Las estimaciones econométricas confirman que las empresas en el sector químico son más propensas a

invertir en I&D mientras que las empresas en los sectores vestimenta y textiles lo son menos.

3. Las empresas enfrentan un número de obstáculos que reducen la demanda de innovación. De acuerdo con la encuesta sobre innovación de la DICYT, los mayores obstáculos para la innovación eran la incertidumbre acerca de la economía y el tamaño reducido del mercado (Figura 2.22). El primer obstáculo no sorprende

puesto que la encuesta fue realizada poco tiempo después de la crisis, pero la economía se ha recuperado enormemente desde entonces y la confianza se va restableciendo gradualmente. El segundo obstáculo reconfirma la importancia de la integración comercial. Las empresas destacaron también el acceso al financiamiento y los riesgos de inversión como obstáculos clave. Si bien estas conclusiones resultan coherentes con la literatura sobre innovación (por ejemplo, Trajtenberg, 2005) y Rodrik (2004), parecen ser

Tabla 2.6:

#### Uruguay: Correlación de insumos de innovación (1)

	I&D dummy	Certificación de calidad dummy	Licencia extranjera dummy
Exportador	0,083	0,045*	-0,043**
Propiedad extranjera	0,011	0,060**	0,003
Capacitación	0,184**	0,057**	-0,007
Porcentaje de trabajadores de producción calificados	0,011	0,057*	-0,011
20-99 empleados	0,150*	0,028	0,036*
100+ empleados	0,392**	0,238***	0,156***
Logaritmo de edad de la empresa	0,023	-0,003	0,025***
Observaciones	359	544	343
(Pseudo) R-cuadrado	0,15	0,23	0,20

Nota: Los coeficientes informados son efectos marginales en las regresiones Probit. Significativos al 10%, \*\*significativos al 5%, \*\*\*significativos al 1%

(1) La regresión incluye dummies sectoriales

Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, 2006

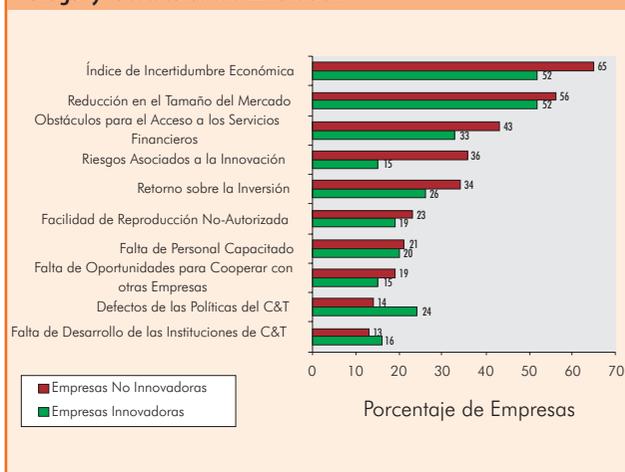
más agudas en Uruguay tal como se ha planteado en la sección que sigue sobre acceso al financiamiento.<sup>15</sup> Otros escollos que mencionan las empresas incluyen la falta de personal capacitado, escasas posibilidades de cooperar con otras empresas, y carencias a nivel de las políticas e instituciones en el campo de la ciencia y la tecnología. La falta de personal calificado dificulta la capacidad de las empresas para absorber y adaptar nuevas tecnologías y, además, la debilidad en instituciones de ciencia y tecnología limita los canales disponibles para la transferencia tecnológica. También se restringen las posibilidades de las empresas para colaborar con instituciones externas en actividades de I&D. Por último, si bien este aspecto no lo capta la encuesta, se reconoce ampliamente a nivel de los líderes de los sectores público y privado que el entorno predominante no ha sido muy alentador en cuanto a una cultura que asuma altos riesgos o a una cultura empresarial que fomente la innovación.

**4.** La certificación de calidad podría ser el trampolín para la introducción de nuevas tecnologías en las empresas uruguayas. Los estándares encarnan la tecnología y actúan como canal para la transferencia tecnológica en las empresas que los adoptan. Aún así, el predominio de la certificación de calidad sigue siendo moderado entre las empresas uruguayas. Según el clima de inversión, sólo el 11% de las firmas en Uruguay cuentan con certificación ISO. La certificación de calidad se vincula no sólo al tamaño sino también a la actividad exportadora y propiedad extranjera. Tal como lo han expresado los empresarios, la certificación de calidad es muchas veces un requisito para la entrada a mercados extranjeros.

**5.** Se debe aumentar la capacidad de transferir y adaptar tecnología en las empresas privadas. Esto exige un marcado aumento en el número de técnicos e investigadores que trabajan en el sector privado. La encuesta de innovación de la DICYT para el período 2001-2003 encontró que sólo el 1,9% de los empleados en la industria manufacturera participan en I&D, de los cuales sólo un 0,16% se dedica a tiempo completo. Sería también efectivo desarrollar o fortalecer instituciones que puedan dedicarse a la identificación de nuevas fuentes de tecnología para las empresas locales, además de su promoción y adaptación a las necesidades locales. El Laboratorio Tecnológico del Uruguay

Figura 2.22:

## Uruguay- Obstáculos a la Innovación



Fuente: Encuesta de Innovación de la Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (DICYT) 2001-2003

<sup>15</sup> Trantenberg (2005) y Rodrik (2004), entre muchos otros autores, argumentan que las actividades de innovación implican una asimetría fundamental de la información donde la empresa tiene un conocimiento más íntimo de la innovación y capacidad para desarrollarla en comparación con el agente de financiación externo, como por ejemplo los bancos, que carecen de la capacidad para verificarlo. Los agentes financieros tienden a ser más escépticos con respecto a los retornos por innovación. La brecha en financiación resulta menos problemática cuando la innovación se realiza a través de inversiones en bienes de capital ya que estos pueden ser empleados como garantía. De hecho, la adquisición de bienes de capital constituye la forma más importante de innovación para las empresas uruguayas, como se mencionara anteriormente. Otros tipos de innovación están sujetos a restricciones financieras más serias.

(LATU), por ejemplo, es reconocido por su trabajo relativo al análisis y certificación de productos, si bien ha tenido mucho menos éxito en la identificación de fuentes de tecnología y su adaptación. Más aún, los vínculos entre la oferta y demanda de investigación y servicios tecnológicos merecen aumentarse. En años recientes, han surgido en Uruguay unos pocos ejemplos exitosos de asociaciones público-privadas para la investigación, por ejemplo, los programas promovidos por la Universidad de la República en el análisis de productos farmacéuticos y software y algunos proyectos mixtos por parte del Instituto Nacional de Investigación Agrícola (INIA). Sin embargo, en su mayor parte, estos ejemplos siguen siendo casos aislados. Resulta vital incrementar la interacción entre el sector académico y el sector productivo en Uruguay, y volverla más sistemática y efectiva. Esto implicará: una mejora de los incentivos para que los investigadores trabajen con el sector privado, un financiamiento adecuado para proyectos de investigación mixtos, y un mayor estímulo a la demanda del sector privado en cuanto a servicios relativos al conocimiento. En el corto plazo, se puede lograr mucho con la promoción de programas de transferencia tecnológica para las PYMES, en coordinación con programas de capacitación, como se plantea más adelante.

**6.** El gobierno le ha dado alta prioridad a la innovación y ha comenzado a atender las deficiencias en el sistema de innovación. La estrategia del gobierno comprende cuatro ejes clave. El primero prevé el fortalecimiento del marco institucional y de políticas, que ya ha dado como resultado la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y próximamente se establecerá un Observatorio de Innovación. El segundo se concentra en inversiones en capital humano y equipos de investigación de alta calidad, mientras que el tercero apoya al sector productivo, entre otras cosas estimulando la demanda del sector privado en materia de innovación, desarrollando y fortaleciendo las instituciones de transferencia tecnológica para los sectores prioritarios y fomentando los vínculos generales entre la oferta y la demanda de investigación y transferencia de tecnología. El cuarto eje apoya la innovación en pro de los pobres. Las agencias internacionales están apoyando al gobierno en estos esfuerzos. La sostenibilidad a largo plazo y la continuidad de estas políticas serán de vital importancia para su éxito, tal como lo destacan las experiencias internacionales en Finlandia e Irlanda. Ver Banco Mundial (2007 c) con más información sobre los desafíos de la innovación y la estrategia del gobierno.

## **2.5. Desarrollo de capacidades y mercados laborales**

**1.** Las capacidades, las relaciones y regulaciones laborales constituyen ingredientes esenciales del clima de inversión en Uruguay y se necesita que este último sea saludable para asegurar la generación de empleo. A pesar de la rápida recuperación económica luego de la crisis, la expansión del empleo formal no ha mostrado el mismo dinamismo, preocupando todavía el nivel de informalidad y desempleo. Se organizaron grupos de trabajo con empleados y empresarios para escuchar de primera mano sus preocupaciones acerca del mercado laboral y las relaciones laborales y los caminos para construir un compromiso más sólido. Estas opiniones fueron complementadas con las conclusiones de la encuesta sobre clima de inversión y la

encuesta de hogares ampliada, realizada en el 2006, para analizar las limitaciones del mercado laboral y el impacto de las capacidades de los trabajadores sobre la productividad de las empresas y los ingresos de los trabajadores.<sup>16</sup>

**2.** Durante la realización de los grupos focales, trabajadores y empresarios compartieron una apreciación con respecto a las relaciones laborales saludables y ambos grupos expresaron su preocupación relativa a la lenta generación de empleo y a las deficiencias en cuanto a la capacidad de los trabajadores (Cuadros 4.2-4.4 en el Capítulo IV). Surgieron también las áreas en las que no existe un entendimiento mutuo, por ejemplo, en aspectos relativos a la normativa laboral. El desarrollo de relaciones laborales firmes constituye una prioridad nacional. Uruguay puede nutrirse de su trayectoria histórica en materia de diálogo tripartito para renovar esta colaboración. Las experiencias internacionales exitosas con respecto a las buenas relaciones entre empleados y empleadores, como en Irlanda y Finlandia, podría también aportar algún tipo de orientación. En ambos casos, la sólida asociación entre trabajadores, empleadores y el gobierno ha constituido la piedra fundamental de sus estrategias nacionales de competitividad, que han ayudado a revertir sus economías y crear empleo de alto valor agregado.

**3.** El fortalecimiento de las relaciones laborales sería la base para lograr una normativa laboral más flexible que se equilibrara con una protección social adecuada. El análisis de la Evaluación sobre Clima de Inversión indica que la rigidez de algunas reglamentaciones laborales podría haber alentado la informalidad (Capítulo IV). Las normativas que parten de los consejos de salarios podrían haber aumentado la probabilidad de la informalidad en algunos sectores. Es importante proveer información a los consejos de salarios acerca de los efectos de las reglamentaciones sobre la informalidad y ajustar las reglamentaciones a las necesidades sectoriales. La normativa referente al horario laboral parece ser restrictiva según los estándares internacionales. Mejorar la flexibilidad de las horas de trabajo ayudaría a mejorar el bienestar en general, especialmente de las mujeres, puesto que facilitaría su participación en el mercado formal de trabajo. Además, las indemnizaciones por despido son costosas y constituyen el obstáculo más importante para la contratación y despido, según la encuesta sobre clima de inversión. Una opción a ser tenida en cuenta sería la de mejorar el régimen de seguro por desempleo, que es un instrumento superior de protección social, y hacer que el régimen de indemnización por despido sea más flexible, para reducir sus costos sobre la generación de empleo. Este tema amerita investigación adicional.

**4.** El análisis cuantitativo de las encuestas de empresas y hogares indica que la capacitación ha tenido un impacto positivo en los ingresos de los trabajadores y la productividad de la empresa y es complementario a la tecnología (Capítulo IV). Aún así, las empresas uruguayas invierten poco en capacitación si se las compara con los países pares. A este respecto, la brecha se agudiza entre las PYMES, donde solamente el 8% de los trabajadores recibe capacitación en contraposición al 36% de las grandes empresas. Resulta fun-

16 Ver Anexo IV relativo a la metodología de grupo focal.

damental que las políticas de capacitación aborden las fallas de mercado, apoyando la integración de los grupos vulnerables en el mercado laboral y aumentando la productividad de los trabajadores empleados. Los instrumentos necesarios para alcanzar a estos dos grupos podrían ser diferentes. A partir del análisis, surgen varias recomendaciones: (i) reducción de la duplicación entre las agencias que apoyan programas de capacitación y más capacitación participativa, involucrando empresas y sindicatos de trabajadores en el diseño de los programas de capacitación; (ii) mayor énfasis en los programas de capacitación que ofrecen capacidades transferibles versus capacidades no transferibles; y (iii) suministro de incentivos públicos para fomentar la capacitación por parte de las empresas, especialmente dirigidos a las PYMES y combinados con otras herramientas para promover la productividad empresarial, como en el caso de la transferencia tecnológica. El Capítulo 4 ofrece un análisis detallado de los desafíos que plantea el mercado laboral y el desarrollo de capacidades.

## 2.6. Financiamiento

**1.** El acceso de las empresas a los mercados financieros es mucho más limitado en Uruguay que en otros países con características similares. La encuesta sobre Clima de Inversión indica que, en promedio, los ingresos retenidos representan un 82% de los activos fijos y un 73% del financiamiento del capital de trabajo de las empresas, respectivamente (Figuras 3.2 – 3.3 en el Capítulo III). A pesar de que los bancos se encuentran debidamente capitalizados y existe liquidez en el sistema, el financiamiento bancario representa menos del 7% del capital de trabajo. Las PYMES tienen tendencia a estar más restringidas desde el punto de vista financiero. La encuesta sugiere que el uso limitado del financiamiento externo se debe tanto a una demanda baja como a las limitaciones de la oferta. Tal vez la baja demanda responda al hecho de que algunas empresas siguen endeudadas o se han vuelto adversas al riesgo luego de la crisis. Como lo indica la encuesta, a pesar de las mejoras notorias, la inestabilidad macroeconómica sigue siendo una de las principales preocupaciones de las empresas. Para aquellos que solicitan pero no reciben crédito, la falta de garantía parece ser la principal limitación. Con respecto a los países con que se las compara, las empresas uruguayas tienen que preñar más garantías subsidiarias como porcentaje de sus préstamos, situación que podría explicarse por la percepción de los bancos con respecto a que prestar a las empresas es altamente riesgoso y/o que el nivel de recuperación de garantía en Uruguay--en caso de incumplimiento--es bajo. Según la encuesta, la empresa constituida y auditada tiene más probabilidades de acceder al crédito. Estas conclusiones no sorprenden puesto que la constitución y auditoría de una empresa aumentan la transparencia de la información, si bien las prácticas de auditoría en el Uruguay podrían ser mejoradas aún más.

**2.** El crédito bancario para las empresas uruguayas es notoriamente bajo. Los bancos se han recuperado de la crisis financiera del 2002, tienen liquidez y se han capitalizado adecuadamente y aún así, el crédito al consumo parece recuperarse mucho más rápido que el otorgado a las empresas. Esto no es de sorprender dado que se cobran tasas de interés mucho más altas sobre los créditos al consumo y además resulta más

fácil estandarizar estos últimos. Los riesgos de las PYMES son menos claros.<sup>17</sup> Como fuera observado en otros entornos, luego de una crisis los bancos tienden a volverse más adversos al riesgo. Además, el entorno legal e institucional aumenta los riesgos crediticios. Por ejemplo, el mecanismo para el cobro judicial de las garantías no es efectivo debido a los lentos procesos judiciales y a que los registros de propiedades y prendas aún no están plenamente computarizados, lo cual dificulta la tarea de la entidad crediticia al intentar determinar la validez de la información. Hay necesidad de mejorar la suficiencia y confiabilidad de la información financiera debido a la diversidad de los estándares contables y al número limitado de empresas auditadas.

**3.** Los mercados de capital de Uruguay juegan un papel menor en el financiamiento de la inversión. Las administradoras de fondos de pensión (AFAPs) acumulan fondos rápidamente (2,3 mil millones de dólares a fines del 2006), pero estos fondos en su mayor parte se invierten en emisiones de deuda pública. Algunos de los desafíos que limitan el acceso de las empresas al crédito bancario también restringen su acceso a los mercados de capital: los derechos del inversor son débiles y la gobernabilidad corporativa es moderada. Podría resultar beneficioso, asimismo, mejorar la capacidad del regulador para hacer cumplir la normativa.

**4.** El gobierno está tomando importantes medidas tanto por el lado de la oferta como de la demanda de los mercados financieros para mejorar el acceso de las empresas a la financiación. A nivel del Parlamento se está estudiando un nuevo proyecto de ley sobre Concurso y Reorganización Empresarial, que resultará crítico para facilitar la salida de las empresas no viables y la reestructuración financiera de aquellas que tengan potencial. Las autoridades están trabajando en la formulación de una nueva legislación para el mercado de capital que fortalecerá la protección a los inversores, la gobernabilidad de las empresas y las facultades del regulador. Se vienen implementando una serie de iniciativas para aumentar la confiabilidad de la información, entre otras, el desarrollo de nuevos procedimientos de contabilidad y auditoría. Algunas de estas medidas, sin embargo, se aplicarán a un mercado limitado puesto que el número de empresas que cotizan en Bolsa probablemente siga siendo pequeño y las PYMES constituyen el grueso de las empresas. Por ende, podría llegar a necesitarse medidas especiales para apoyar el financiamiento de las PYMES. Por ejemplo, se podrían simplificar las reglas contables así como crearse un código de conducta especial para las empresas que no cotizan en Bolsa, y su cumplimiento podría ser monitoreado por grupos de pares. Con una mayor transparencia, se atenuarían las asimetrías en información y se facilitaría el crédito. La minimización de la intervención judicial en la ejecución de las garantías también ayudaría a aumentar las tasas de recuperación y demanda de los elevados niveles de garantía que se exigen.

**5.** Estas medidas regulatorias quizás no resulten suficientes y se deban estudiar políticas de desarrollo de mercado más pro-activas, especialmente para apoyar a las PYMES. El gobierno está contemplando el uso de la Corporación Nacional de Desarrollo (CND) como agencia para ayudar a desarrollar los mercados de crédito y capitales a través de la estructura y gestión de fondos financieros y de garantía. Recuperar la confianza

---

17 El tratamiento de esta temática puede encontrarse en de la Torre, Gozzi y Schmukler (2006).

del mercado y generar el entorno propicio puede llevar tiempo, y hay espacio para intervenciones transitorias del Gobierno en pro del mercado para mejorar el acceso a los servicios financieros y promover el desarrollo de los mercados de capital.<sup>18</sup> La CND, no obstante, fue empleada en algunas oportunidades pasadas como instrumento para rescatar a las compañías en problemas, lo que afectó su imagen pública. La nueva gerencia de la institución ha desarrollado un plan estratégico y, entre los nuevos productos, está desarrollando un régimen de garantía parcial para las PYMES. La securitización de los activos de las PYMES resulta prometedora y también podría explorarse aprovechando las experiencias en América Latina y el resto del mundo. Para que estas estrategias sean efectivas, sería deseable fortalecer la gobernabilidad corporativa de la CND y su rendición de cuentas<sup>19</sup>, protegiendo a la institución de la interferencia política ocurrida en el pasado. El acceso a los desafíos de financiamiento se analiza más detalladamente en el Capítulo III.

## 2.7. ¿Cuál es el impacto del Clima de Inversión sobre la productividad de la empresa?

**1.** Se diseñó un análisis econométrico para arrojar detalles concretos sobre los efectos del clima de inversión en el rendimiento de la empresa e ingresos de los trabajadores. La metodología econométrica de Escribano y Guasch (2006) se utilizó como punto de partida, pero se limitó el conjunto potencial inicial de variables explicativas a aquellas que son objetivas y que, a la vez, se pueden interpretar sin ambigüedades. Además, el análisis de regresión cubrió los datos de la encuesta de Uruguay por sí solos, así como los datos de Uruguay agregados con los datos de encuestas en los países pares.<sup>20</sup> Los últimos tienen probabilidad de arrojar estimaciones más eficientes puesto que, si las condiciones del clima de inversión afectan a todas las empresas en un país de manera similar, entonces es probable que un análisis individual no pueda captar la relevancia de factores particulares del clima de inversión. Al agregar los datos también se pueden realizar ejercicios de simulación para estimar las ganancias que, en materia de productividad, podrían lograr las empresas uruguayas si las condiciones de clima de inversión alcanzarán un cierto nivel dentro del conjunto de países. Por detalles adicionales acerca de la metodología, ver Anexo 2<sup>a</sup>.

**2.** El análisis econométrico indica que el clima de inversión impacta la productividad laboral de las empresas uruguayas. En particular, el cumplimiento con la normativa (medido por la proporción de ventas declaradas a los efectos impositivos), costos por robos y seguridad, así como uso de la tecnología (medido por el uso de las páginas web) están fuertemente correlacionados con la productividad laboral. (Ver columna (3) en la Tabla A 2.4 en el Anexo 2 A). El bajo cumplimiento con las normas tiene un efecto negativo sobre la productividad laboral porque es probable que capture la calidad de las normativas y de las instituciones que las hacen cumplir. Como se dijo anteriormente, hay posibilidades de reducir los trámites burocráticos de

---

18 De la Torre, Gozzi y Schmukler (2006).

19 Scott (de próxima publicación).

20 Tailandia no fue incluida debido a la falta de preguntas comparables sobre gobernabilidad.

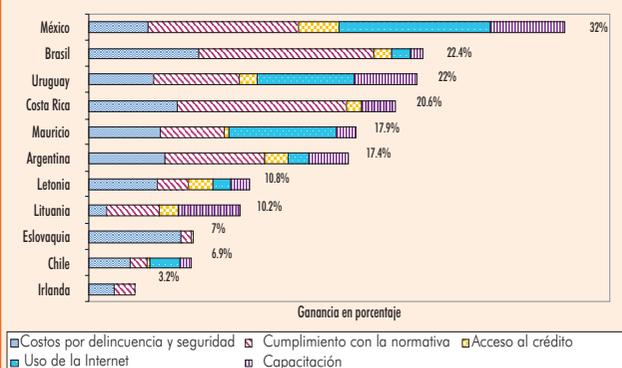
manera sustancial. Los costos a causa de robos y seguridad también afectan el desempeño de las empresas de forma negativa. La variable referida al acceso a financiamiento tiene un coeficiente positivo, pero no significativo en la regresión de las empresas uruguayas por sí solas y resulta significativo en la regresión aunada. Resulta interesante destacar que para las variables de clima de inversión, la mayoría de los coeficientes no son estadísticamente diferentes de las regresiones que sólo involucran a las empresas uruguayas y las regresiones con datos reunidos de varias. Esto confirma en gran parte la suposición de que, luego de controlar por industria, tamaño y otros aspectos no observables, los efectos del clima de inversión en la productividad de una empresa ‘promedio’ son los mismos para todos los países de la muestra (Tabla A 2.4 en el Anexo 2 A).

**3.** Los salarios se correlacionan positivamente con la capacitación y se correlacionan negativamente con la delincuencia y los costos de la seguridad. (Ver columna 5 de la Tabla A2.4 en el Anexo 2.A). Se encuentran resultados similares con respecto a la capacitación basada en el análisis de los datos de la encuesta de hogares de Uruguay (2006) en el Capítulo IV. Además, las estimaciones muestran una correlación positiva entre salarios y las características específicas de las empresas, en particular las de propiedad extranjera, exportadoras y sus años de existencia.

**4.** El análisis sugiere que es posible obtener incrementos sustanciales en la productividad si mejora el clima de inversión. Para medir las ganancias potenciales, se emplearon tres puntos de comparación: (i) el percentil 75° más alto de toda la muestra dentro de la misma industria e igual tamaño; (ii) el promedio en Chile; y (iii) el promedio en Irlanda.<sup>21</sup> En la primera simulación, la referencia de comparación es una firma hipotética ubicada en el percentil 75° de empresas dentro de la muestra agregada. Se calculó la diferencia entre el valor del punto de referencia y el promedio de industria-tamaño de Uruguay para cada variable de clima de inversión. Luego se promediaron todas las ganancias industria-tamaño para obtener un número por país. Los cálculos indican que las firmas uruguayas podrían aumentar su productividad laboral en un 22% si el país llegara al percentil 75° más alto de los atributos de clima de inversión relativos a regulación y gobernabilidad, acceso al financiamiento, formación de capital humano (representado por la capacitación), y tecnología (representado por el uso de la Internet). (Ver Figura 2.23). Las mayores ganancias podrían lograrse a través de mejoras en el uso de la tecnología, seguidas por cumplimiento con las normas, reducción

Figura 2.23:

## Ganancias totales en productividad laboral al pasar al percentil



Fuente: Estimaciones de los autores en base a las Encuestas sobre Clima de Inversión, Banco Mundial

21 Debido a diferencias en las industrias cubiertas en cada encuesta de país, en (ii) y (iii) el promedio general de país se utilizó como punto de referencia, en lugar de tomar promedios por industria y por tamaño.

de la delincuencia y seguridad, y una mejor formación del capital humano. Las ganancias por acceso al financiamiento serían más moderadas.

**5.** En general, se encontraron ganancias similares en la productividad laboral utilizando a Chile como punto de referencia (Figura A2.1B en el Anexo 2 A). Empleando a Irlanda como punto de referencia, las ganancias en productividad serían aún mayores (29,7%). Estos resultados econométricos destacan las ganancias potenciales derivadas de las mejoras a nivel de regulación y gobernabilidad, capacitación y uso de la tecnología. Sin embargo, pueden subestimar la importancia de algunos atributos del clima de inversión. Las variables representadas (proxies) dentro de la regresión puede que no hayan captado plenamente las características deseadas en cuanto a clima de inversión. Esto es especialmente probable en el caso del acceso al financiamiento, donde la evidencia de otras fuentes sugiere que su importancia en el análisis econométrico ha quedado subestimada.

### **¿Son diferentes los exportadores?**

**6.** La exportación puede ser un impulsor clave del crecimiento, especialmente en virtud del reducido mercado interno de Uruguay. Varios estudios han encontrado una correlación positiva entre la exportación y la productividad de una empresa, ya sea que la causalidad vaya de la alta productividad a la exportación (es decir, 'auto-selección') o que la exportación conlleve a una más alta productividad (es decir, 'aprender al exportar'), algo que se debate mucho en la literatura.<sup>22</sup> La evidencia sobre lo primero parece predominar si bien ambas posibilidades no son excluyentes.<sup>23</sup> La literatura también sugiere que el tamaño del país afecta la 'prima' por exportar (export premium), muy probablemente porque las empresas están en posición de aprovechar mejor las economías de escala al exportar.

**7.** Asimismo, el análisis econométrico encontró que también hay una 'prima' por exportar en Uruguay y que a los exportadores no parece afectarles de manera diferente el clima de inversión. Un análisis de regresión encontró que, luego de controlar por diferentes características de las empresas, los exportadores muestran 47% más de productividad laboral y un 45% más en el promedio de salarios pagos que los no exportadores (Tabla A.2.5 en el Anexo II A).<sup>24</sup> <sup>25</sup> Al estimar la 'prima' por exportar según su tamaño, el análisis

---

22 La hipótesis de la auto-selección es que los exportadores son más productivos antes de comenzar a exportar, y que el sentirse más productivos los estimula a entrar en el mercado exportador. La hipótesis de "aprender al exportar" establece que los exportadores comienzan con la misma productividad que los no exportadores y que la exposición a los mercados extranjeros (más competitivos) ejerce presión sobre las firmas para que se vuelvan más productivas o queden fuera de juego.

23 Casuberta y Gandelman (2007) realizan una reseña de 54 estudios que examinan la prima de productividad asociada a las exportaciones y encuentran que en el 86% de los casos, los exportadores son más productivos que los no exportadores y que en la mayoría de los estudios hay evidencia de auto-selección. Sólo el 60% de los estudios prueba la hipótesis de aprender al exportar, y la evidencia al respecto es mixta.

24 Las hipótesis de 'auto-selección' versus las de 'aprender al exportar' no pudieron ser puestas a prueba debido a la falta de datos, puesto que la encuesta sobre clima de inversión fue realizada en Uruguay por vez primera,

25 Al estimar la 'prima' por exportación según tamaño, encontramos que era más significativo

econométrico encontró que los premios eran más significativos en el caso de pequeñas empresas con relación a las empresas medianas.<sup>26</sup> Una posible explicación de esta conclusión es que las diferencias de productividad entre exportadores y no exportadores surge de las economías de escala y de ámbito y, por lo tanto, están principalmente vinculadas al tamaño. En el caso de las pequeñas empresas, sólo aquellas que son altamente productivas con relación a sus pares, están en condiciones de competir en los mercados exportadores. Empleando datos de la Encuesta al sector manufacturas de Uruguay realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el período 1988-1995, Casacuberta y Gandelman (2007) también concluyen que los exportadores son más productivos que los no exportadores y que el 80% del diferencial de producción se debe a las diferencias en tamaño. Estas conclusiones sugieren que la exportación permite a las empresas uruguayas beneficiarse de las economías de escala y reiteran la importancia de la integración comercial para Uruguay. Un análisis separado de la encuesta sobre clima de inversión investigó si los exportadores sufren las condiciones del clima de inversión más o menos que los no exportadores. Los resultados para los exportadores no son estadísticamente diferentes de los resultados para todas las empresas, excepto en el caso de la variable auditada en la regresión sobre productividad laboral. (Tabla A.2.7 en el Anexo IIA).

## 2.8. Conclusión

**1.** El análisis realizado confirma la importancia del clima de inversión para la productividad en Uruguay. El impacto varía de acuerdo con el factor de clima de inversión. Uruguay está bien encaminado en todos los aspectos relativos a integridad pública, un bien público valioso que puede hacer del país un lugar atractivo para nueva inversión extranjera directa dentro de su zona regional. No obstante, en otros frentes relativos a la gobernabilidad (especialmente en cuanto a calidad regulatoria e institucional), el acceso al financiamiento y la tecnología, hay importante margen para seguir mejorando. La actualización de las capacidades de los trabajadores también ayudará a incrementar la productividad. Además, están aflorando nuevas vulnerabilidades en términos de infraestructura, especialmente en energía. Abordar estos desafíos será crucial para promover un crecimiento sostenible y crear las condiciones para que Uruguay se integre a la economía global. Uruguay ocupa el lugar 71 entre 80 países en cuanto a la intensidad de la competencia local,<sup>27</sup> su mercado local es reducido, y su apertura a mercados extranjeros permitirá a las empresas uruguayas beneficiarse de economías de escala y lograr una mayor productividad.

**2.** Los trámites burocráticos constituyen un problema y la eficacia de las instituciones muestra posibilidades de mejora. Los trámites burocráticos tienen un impacto adverso en la productividad y reducen los beneficios de participar en la economía formal. Se están planificando o implementando una serie de iniciativas sobre reformas regulatorias y muchas de ellas podrían beneficiarse de un mayor impulso. Debería promoverse

26 Los resultados para el caso de las grandes empresas no resultaron robustos debido al pequeño tamaño de la muestra.

27 Ver Foro Económico Mundial (2007).

activamente una cultura más generalizada en cuanto a reglamentaciones que sean más favorables a los negocios. La experiencia internacional demuestra que los esfuerzos para establecer un entorno más propicio para los negocios logran más éxito cuando los promueven las comisiones público-privadas. La delincuencia aparece como un problema menor comparado con otros países en la región. Sin embargo, sigue representando un costo para las empresas y se necesita una estrategia especial para atender esta problemática. Las experiencias de otros países indican que el punto de entrada más efectivo para prevenir delitos es el nivel local o municipal.

**3.** En Uruguay el acceso a mercados financieros es limitado. El gobierno ha emprendido una serie de acciones para fomentar la estabilidad del sector financiero y mejorar el entorno que permita ampliar el acceso al financiamiento. Muchas de estas reformas se encuentran todavía en proceso de implementación y puede pasar algún tiempo antes que los agentes financieros recuperen su confianza y se afiance el entorno propicio necesario. Así, una CND más fortalecida desempeñaría un papel transitorio facilitando financiamiento a las PYMES e impulsando el desarrollo del mercado (Capítulo III).

**4.** Es importante mejorar la capacidad de las empresas privadas para transferir y adaptar tecnología. La atención de estos temas se ha vuelto una prioridad en materia de políticas, y la estrategia de gobierno para impulsar la innovación contiene elementos para abordar estas inquietudes. La sostenibilidad de estas políticas en el largo plazo será esencial para asegurar su éxito. Los resultados también indican que capacitación y tecnología se complementan. La capacitación también aumenta la productividad aunque las empresas minimizan su inversión. Se encuentra disponible una amplia gama de programas de apoyo a la capacitación. Los esfuerzos podrían estar mejor integrados y racionalizados con un enfoque puesto en aumentar su impacto y fomentar más inversión por parte de las empresas, especialmente las PYMES. Las relaciones laborales merecen ser fortalecidas. Los grupos focales con trabajadores y empresarios prometen mucho e indican que ambos valoran las relaciones constructivas. Las relaciones futuras pueden basarse en las tradicionales relaciones tripartitas (Capítulo IV).

**5.** Se están creando nuevos vacíos en el sector infraestructura que irán creciendo a medida que aumente la demanda del mercado. La expansión de la infraestructura se beneficiará de un marco regulatorio mejorado, de una mayor competencia y nuevos integrantes en el mercado. En particular, resulta fundamental diversificar y fortalecer la confiabilidad de las fuentes de suministro de energía, promover más eficiencia energética, y mejorar el marco regulatorio para invitar a nuevos actores a integrar el mercado. Se necesita una estrategia conjunta para el desarrollo vial y ferroviario para responder a las necesidades del floreciente sector forestal. El sector ferroviario es prometedor para el forestal, aún cuando el aumento de su eficiencia implica una reestructura considerable de AFE. Se podría hacer más para alentar nuevos servicios en telecomunicaciones como Internet de banda ancha, que es importante para apoyar la transformación hacia una economía del conocimiento y la naciente industria vinculada a la Tecnología de la Información, donde la introducción de competencia resultará vital para su expansión, tal como se ha observado en el sector de telefonía móvil.

## CAPÍTULO 3

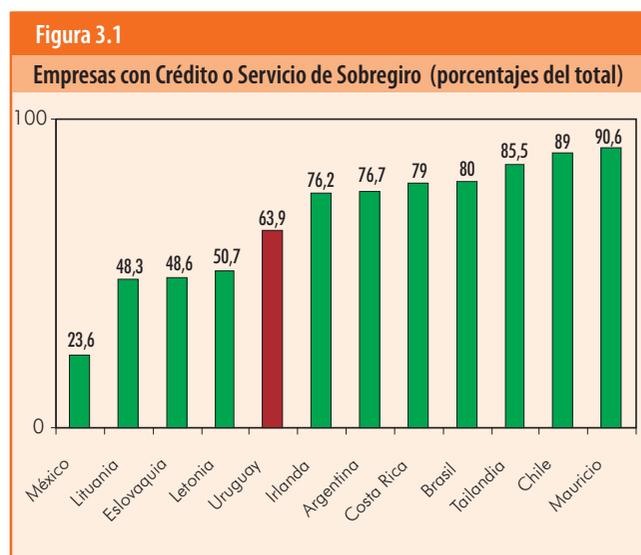
# ¿Están las empresas uruguayas restringidas en el aspecto financiero?

**Resumen** ● La estabilidad financiera en Uruguay se ha recuperado; sin embargo, se destaca el uso muy moderado de la financiación externa, sobre todo por parte de las PYMES. El problema surge de cuestiones relacionadas tanto con la demanda como con la oferta. Es posible que las empresas aún estén excesivamente endeudadas, o que se hayan vuelto muy adversas al riesgo como consecuencia de la crisis. Si la estabilidad macroeconómica y el desarrollo económico se afirman, es probable que con el tiempo se restablezca la demanda de financiación. Por otro lado, es posible que los bancos también se hayan vuelto más cautelosos. Adicionalmente, existen factores legales e institucionales que aumentan los riesgos de préstamos a empresas y no propician el desarrollo de un mercado de capitales. Se están implementando varias medidas para corregir los vacíos legales y normativos que merecen ser apoyadas y aceleradas, sobre todo en lo que se refiere a la Ley de Mercado de Capitales, el proyecto de Ley de Concurso y Reorganización Empresarial y el plan destinado a realzar la transparencia de los mercados. El diálogo con los agentes de mercado facilitarán el diseño y la implementación de estas reformas, así como el desarrollo de iniciativas adicionales para impulsar el crecimiento del sector financiero. Tal vez tome algún tiempo crear el entorno institucional necesario, y que se recupere plenamente la confianza de los agentes financieros. La CND podría desempeñar un papel transitorio facilitando el financiamiento del mercado a las PYMEs, pero es fundamental fortalecer su gobernabilidad corporativa para evitar los problemas acontecidos en el pasado.

### 3.1. Introducción

1. Luego de la crisis devastadora del año 2002, se ha restablecido la estabilidad financiera en Uruguay y, en general, el sistema bancario se encuentra bien capitalizado en la actualidad. No obstante, el crédito externo

Fuente: Encuestas sobre Clima de Inversión, Banco Mundial



que se otorga a empresas uruguayas continúa siendo moderado en comparación con otras economías dinámicas de renta media alta. El financiamiento del mercado de capitales para el sector productivo es aún más escaso. En particular, las pequeñas y medianas empresas, que constituyen la principal fuente de empleo, operan principalmente mediante el uso de ganancias retenidas. Por consiguiente, el aumento de la disponibilidad de financiamiento externo es fundamental si las empresas han de crecer y competir.

**2.** Este capítulo analiza el acceso al financiamiento por parte de las empresas en Uruguay, así como los factores que lo restringen, mediante el uso de la encuesta sobre el clima de inversión y otras fuentes<sup>1</sup>. La encuesta sobre el clima de inversión indica que la limitación de la financiación empresarial responde a restricciones tanto en la demanda como en la oferta. El capítulo está estructurado de la siguiente manera: en la Sección I se presenta un análisis de las principales fuentes de financiamiento para empresas y sus exigencias con respecto a la financiación externa. En la Sección II se analizan las restricciones al acceso a la financiación desde la perspectiva de la oferta del mercado financiero y se examinan las iniciativas públicas ya encaminadas para intentar superarlas<sup>2</sup>. En la Sección III se presentan conclusiones y recomendaciones y se proponen intervenciones adicionales en materia de políticas para ampliar la financiación, especialmente a nivel de las PYMES.

### **3.2. El acceso al financiamiento desde el punto de vista de la demanda**

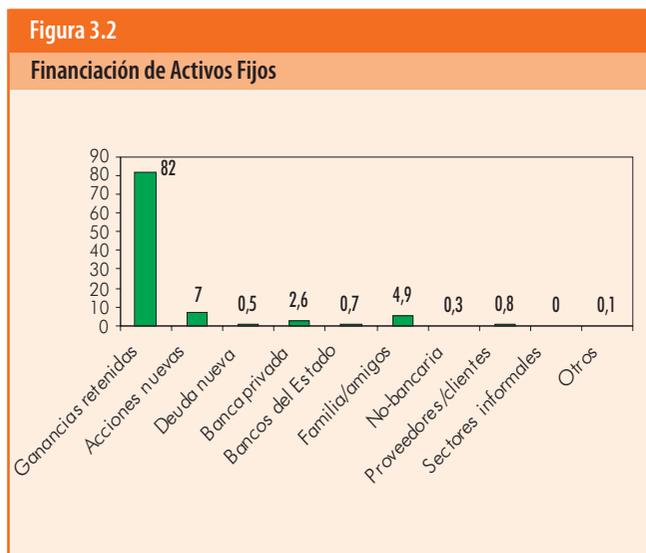
**1.** En términos generales, el acceso de las empresas a los mercados financieros tiende a ser más limitado en Uruguay que en otros países de renta media alta. Una comparación sencilla del porcentaje de empresas que manifiestan tener líneas de crédito o crédito al descubierto en países comparables con Uruguay<sup>3</sup>, indica que son pocas las empresas uruguayas que utilizan los mercados financieros. De hecho, Uruguay está entre los tres últimos países (junto con México y los países bálticos) con el 64% de empresas que tienen líneas de crédito o crédito al descubierto, en comparación con otros países de ingreso medio alto, como Tailandia (85%) o Chile (89%). Las estimaciones de regresión que se presentan más adelante confirman estas tendencias generales.

---

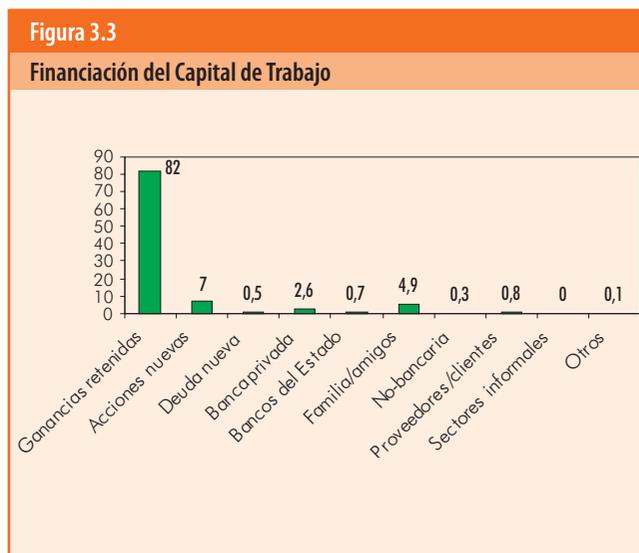
<sup>1</sup> Este capítulo recibió aportes de otros estudios y trabajos del Banco, tal como la Evaluación del Sector Financiero del Banco (ESF, junio de 2006); el Informe sobre la Observancia de Estándares y de Códigos (ROSC) sobre Insolvencia y Derechos de Acreedor; el ROSC sobre la Gobernabilidad Corporativa; el ROSC sobre Contabilidad y Auditoría; la Iniciativa sobre el Sistema de Reporte de Préstamos Bancarios y Créditos del Hemisferio Occidental (WHCRI), un análisis de los sistemas de informes crediticios; la Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental (WHI), un análisis de los sistemas de pagos, y del Préstamo para la Implementación de la Reforma Programática y Política de Desarrollo del Uruguay (PRIDPL I).

<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Ya sea debido a que se encuentran en el mismo grupo de ingresos medios que Uruguay, o debido a similitudes en la composición de sus actividades económicas. (En la gráfica, MUS= Mauricio; ZAF=Sudáfrica).



Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, Banco Mundial



Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, Banco Mundial

**4.** Las ganancias retenidas constituyen la fuente más importante de financiamiento para las empresas, mientras que la financiación bancaria ocupa un lugar secundario (figuras 3.2 y 3.3). La financiación bancaria en el caso del capital de trabajo representó el 6,9% de la financiación total y menos del 4% para los activos fijos; considerablemente inferior a los niveles disponibles en la mayoría de los otros países del grupo comparado (figuras A.3.1-A.3.2 en el Anexo III). Los créditos que proporcionan los proveedores son relativamente más importantes que la financiación bancaria, al menos con respecto al capital de trabajo, un patrón que se repite también en otros países con acceso moderado al crédito bancario. La financiación accionaria también fue moderada.

**5.** ¿Cuáles son las principales características de la empresa que determinan el acceso al crédito? Se utilizó un modelo de selección probit basado en los datos del estudio sobre clima de inversión para estimar los factores determinantes de la probabilidad de obtener un préstamo, condicionados por la existencia de demanda de crédito; es decir, la empresa obtiene crédito, la empresa solicitó crédito y fue rechazada, o la empresa no solicitó crédito por algún motivo que no fuera el de “no necesito crédito” (Cuadro 3.1). Hasta el 69% de las empresas uruguayas no solicitó un préstamo y dentro de ese grupo, el 55% manifestó que no lo necesitaba (Figura 3.4). Se realizaron pruebas estimativas por un lado, solamente para firmas uruguayas, y por otro, también para los datos combinados de Uruguay y países pares, en los que además se incluyeron variables binarias (dummy) para país e industria. Con posterioridad, se llevó a cabo un ejercicio similar para estimar los factores determinantes de “la profundidad financiera”, una variable que contiene un recuento de la cantidad de productos financieros que declara cada empresa.

**Cuadro 3.1:****Estimación de los factores determinantes del acceso al crédito**

Se emplea un modelo de selección probit para estimar los factores determinantes de la probabilidad de obtener un préstamo, condicionados por la existencia de demanda de crédito. La variable dependiente (la existencia de demanda de crédito) es equivalente a uno, si la firma obtiene crédito, o si lo solicitó y fue rechazada, o si no lo solicitó por algún motivo diferente al de “No lo necesité”. En forma alternativa, la variable es equivalente a cero, si la firma no tiene crédito y no lo solicitó, aduciendo que no lo necesita. Habiendo construido una “variable de resultado” (tener crédito) y una variable de selección (la existencia de demanda de crédito), se estiman los factores determinantes del acceso al crédito mediante una técnica que utiliza un modelo de selección de dos pasos.

Las variables que afectan la demanda de crédito y la probabilidad de obtener crédito son las siguientes: ser una PYME (es decir, tener menos de 100 empleados), ser exportador, estar sometido a auditoría externa, ser una empresa de propiedad parcial o totalmente extranjera, el logaritmo de la edad de la empresa, y ser una sociedad de responsabilidad limitada (constituida). Para poder identificar el modelo, se precisan variables que afectan la demanda de crédito pero no la probabilidad de obtenerlo. Así, se incluyen dos variables binarias (dummy): una para firmas que ofrecen capacitación a sus trabajadores estables y otra para las empresas que consideran que la estabilidad macroeconómica constituye un obstáculo importante para el desarrollo de sus actividades. Esta última variable apunta a captar el ambiente macroeconómico que afecta la visión que tiene una empresa con respecto a sus perspectivas para el futuro. El cálculo estimativo se realiza en forma independiente sólo para las empresas uruguayas, como también para los datos aunados de Uruguay y países pares, entre los que se incluyen variables binarias (dummy y respecto a país e industria).

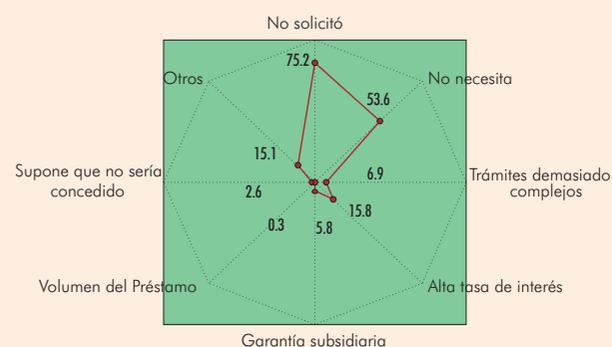
También se estimó la regresión para los factores determinantes de la “profundidad financiera” una variable de categoría que contiene un recuento de la cantidad de productos financieros que declara cada empresa. Se agrega un punto por cada uno de los siguientes factores: acceso a crédito (préstamos, líneas de crédito o crédito al descubierto), financiación bancaria para el capital de trabajo, financiación para la inversión y emisión de acciones. Los resultados de las regresiones de Uruguay (solamente) y de la muestra combinada se presentan en la Tabla A.3.2 del Anexo III.

**6.** El análisis cuantitativo que realizamos indica que las PYMES solicitan menos crédito, y cuando lo necesitan, tienen menos probabilidades de obtenerlo, mientras que las empresas más antiguas, que son auditadas, solicitan más crédito y tienen mayor acceso a él. Por otra parte, las PYMES tienen menos acceso a una gama diversificada de productos financieros. Las firmas de auditoría externa ofrecen información más confiable, lo que reduce la asimetría de la información y facilita el financiamiento externo. También es posible que las empresas más antiguas hayan experimentado procesos de crecimiento más estables que las firmas más pequeñas, reduciendo así los riesgos financieros. Asimismo, en el caso de empresas sólo uruguayas, los exportadores parecen tener mayor necesidad de crédito, pero no un mayor acceso, mientras que las empresas extranjeras tienen menos necesidad de crédito, quizás debido a la existencia de fuentes alternativas de financiación en el exterior. En el caso de la muestra de datos combinados, vemos que los exportadores y las firmas extranjeras suelen tener mayor acceso a los mercados financieros. Las regresiones también confirman que, en

términos generales, las empresas uruguayas solicitan menos crédito y tienen menor acceso al crédito que en la mayoría de los países con que se les compara, habida cuenta del sector, tamaño y otras características de la empresa (Tabla A.3.2). Los resultados de la regresión también indican que el acceso a la financiación y a la inversión tiene una correlación positiva (Tabla A.3.3 en el Anexo III).

Figura 3.4

### Motivos para no Solicitar Crédito (porcentaje de todas las empresas que no solicitan crédito)

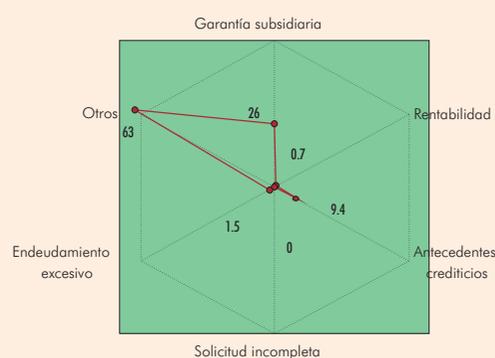


Nota: "no solicitó" se estima como un porcentaje de todas las empresas. Las otras categorías se estiman como un porcentaje de todas las firmas que no solicitaron crédito.

Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, Banco Mundial, 2006

Figura 3.5

### Motivos de Rechazo de la Solicitud de Préstamo (porcentaje de todas las solicitudes rechazadas)



Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, Banco Mundial, 2006

**7.** La reducida demanda de crédito en Uruguay puede deberse al temor de asumir riesgos luego de la crisis, la presencia de empresas muy apalancadas o la incertidumbre empresarial con respecto a las perspectivas macroeconómicas (Figura 2.24). La estructura familiar de la mayoría de las empresas uruguayas no favorece el apalancamiento con recursos propios para lograr el crecimiento de la empresa y oportunidades de inversión. Cierta número de empresas que debieron reestructurar sus deudas luego de la crisis, tal vez sean reacias a solicitar más crédito. Las altas tasas de interés no parecen ser motivo de la falta de demanda de crédito, ya que las tasas para los préstamos en Uruguay, sobre todo para los préstamos en dólares, son moderadas en términos reales y se han mantenido relativamente estables, como se verá en la siguiente sección. La encuesta sobre clima de inversión también confirma que no son las tasas de interés las que están impidiendo el creci-

**URUGUAY:**

## Evaluación del clima de inversión

miento de la demanda de crédito. Sólo el 15,8% de las empresas indicó que no ha solicitado crédito debido a tasas de interés altas (Figura 3.3).

Tabla 3.1

**Uruguay. Correlación entre Garantías Subsidiarias y otras Características de los Préstamo**

	Valor de garantía subsidiaria	Volumen del préstamo	Vencimiento	Rentabilidad	Rentabilidad prevista
Valor de garantía subsidiaria	1				
Volumen del préstamo	0,0545	1			
Vencimiento	0,1565*	0,0775	1		
Rentabilidad	-0,0253	-0,0953	0,1075	1	
Rentabilidad prevista	0,1563*	-0,0533	-0,0287	0,2677*	1

Nota: \*significativo al 10%; \*\*significativo al 5%; \*\*\*significativo al 1%

La rentabilidad prevista se calcula como el valor ajustado de la regresión (logaritmo) relación ganancia /capital por variables dummy relativas a país, industria, tamaño, más variables dummy para las definiciones de tipos de propiedad, tales como su constitución social y propiedad extranjera.

Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión

**8. La falta de garantías subsidiarias es el motivo principal del rechazo de las solicitudes de crédito.** Según el estudio sobre clima de inversión, el motivo principal del rechazo de crédito bancario a empresas, es la falta de garantías subsidiarias (45%), seguida de malos antecedentes crediticios (9,1%) (Figura 3.5). No se indicaban como motivos relevantes los niveles altos de endeudamiento ni la baja rentabilidad, probablemente debido a que las empresas en esas condiciones no solicitan crédito.

**9. Las exigencias en cuanto a las garantías suelen ser más altas en Uruguay (Figura 3.6) en comparación con los países pares.** Se llevó a cabo una regresión OLS (mínimos cuadrados ordinarios) para estimar los factores determinantes de “las garantías subsidiarias prendadas como porcentaje del valor del préstamo”, para Uruguay exclusivamente y para la muestra de datos aunados. Los resultados de la regresión indican que el valor de la garantía subsidiaria no está significativamente correlacionado con ninguna de las características empresariales que afectan el acceso al crédito, tales como el tamaño, la edad, la propiedad o la existencia de auditoría externa. El valor de la garantía subsidiaria se correlaciona en forma significativa con el vencimiento del préstamo, pero no con el valor del préstamo (Tabla 3.1). Los resultados confirmaron, asimismo, que las exigencias para las garantías subsidiarias (como porcentaje del valor del préstamo) son más altas en Uruguay que en el grupo de países pares, una vez realizados los ajustes correspondientes a las características de las empresas y los préstamos, y por sector. En la regresión de datos combinados, todos los países comparados, con excepción de Lituania y Argentina, mostraban coeficientes negativos y significativos,

lo que sugiere que en Uruguay, las garantías subsidiarias que se piden como porcentaje del valor del préstamo tienden a ser más altas. Este modelo de comportamiento puede deberse al concepto que tienen los bancos de que es riesgoso otorgar préstamos a empresas uruguayas y/o al bajo nivel de recuperación de garantías en los casos de incumplimiento de pago.

### 3.3. Restricciones del lado de la oferta

**1.** Aunque existe liquidez en el sistema bancario, las empresas uruguayas hacen uso muy limitado del crédito bancario. Tras la grave crisis financiera, el sistema bancario ha vuelto, con cautela, a otorgar préstamos a las empresas. El entorno normativo e institucional restringe las posibilidades de las instituciones financieras de incrementar la financiación de manera prudente. Por otra parte, los mercados de capitales son aún pequeños y se concentran en la emisión de deuda pública.

#### Crédito bancario a empresas

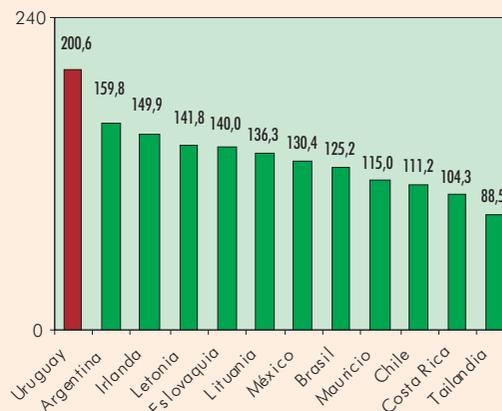
**2.** El sistema bancario uruguayo se ha recuperado de la grave crisis del 2002, pero es ahora más pequeño, con carteras de préstamos reducidas. En la actualidad, el sector bancario está compuesto por grandes bancos estatales y un pequeño número de bancos de propiedad mayormente extranjera (ver Tabla A.3.1 en el Anexo III)<sup>4</sup>. Las mejoras en el contexto macroeconómico a partir de 2003 han contribuido a la recuperación del sistema bancario. Los bancos han aumentado su liquidez (43% de activos totales a fines de 2006, en comparación con el 14% a fines de 2001), han reducido los descargos de tiempo y se encuentran ahora adecuadamente capitalizados. El capital accionario representaba el 16,8% de los activos de riesgo ponderado a fines de 2006, en comparación con el 9% que se declaró a fines de 2001. La calidad de los activos ha mejorado; los préstamos sin rendimiento representan alrededor del 3,6% del total de préstamos y

4 El retiro de depósitos por parte de no-residentes, más del 50% del total de los depósitos a fines de 2001, debido a la crisis en Argentina, desencadenó una corrida general de los depósitos de bancos uruguayos. Cuatro bancos insolventes fueron clausurados y algunos grandes ahorristas perdieron parte de sus ahorros. Se estimó que el costo de solucionar la crisis bancaria fue de alrededor del 20% del PBI del 2002.

5 Los dos grandes bancos del estado son el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Este último ya no tiene autorización para recibir depósitos, salvo dentro de los planes para ahorro en pesos.

Figura 3.6

Valor de las garantías subsidiarias  
(como porcentaje del valor del préstamo)



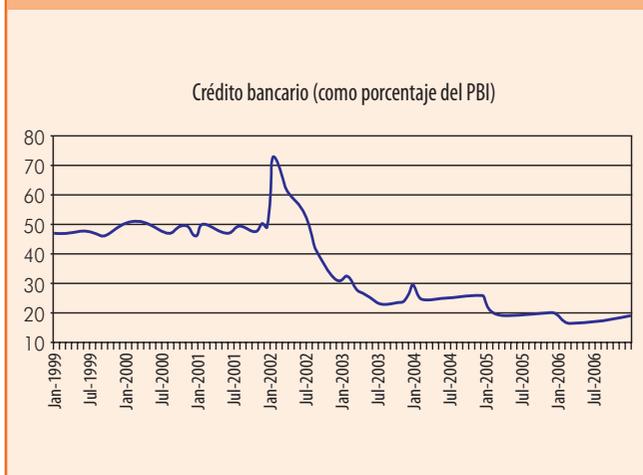
Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, Banco Mundial

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Figura 3.7

El crédito bancario continúa por debajo de los niveles previos a la crisis



Fuente: Banco Central del Uruguay

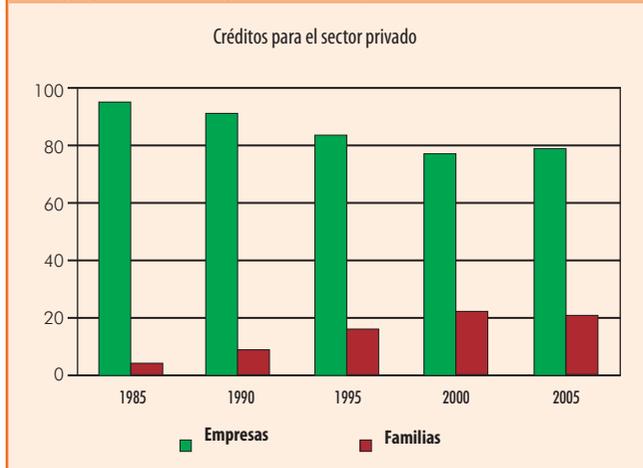
están bien provisionados. Los activos de los bancos comerciales están creciendo, habiendo llegado a unos 14 mil millones de dólares a fines de 2006, aunque continúan por debajo de los niveles anteriores a la crisis, de 21 mil millones de dólares. Los préstamos bancarios al sector privado cayeron de alrededor de un 75% del PIB antes de la crisis, al 22% a fines de 2006, lo que refleja la disminución de los depósitos, el aumento de la demanda de activos líquidos y la cancelación de activos incobrables (Figura 3.7). El nivel alto de liquidez del sistema bancario podría facilitar el aumento de la oferta de crédito. Sin embargo, los bancos están restringidos en cuanto a su capacidad para otorgar préstamos, entre otros motivos, debido a nuevas normas prudenciales que limitan los préstamos en moneda extranjera a empresas que no generan ganancia en tales monedas. Sin embargo, la mayoría de los depósitos son todavía en dólares.

**3. Los bancos dirigen una proporción importante de préstamos nuevos al consumo, más que a empresas.** Las mayores tasas de interés para préstamos de crédito al consumo en pesos, constituyen un incentivo para que los bancos concentren sus esfuerzos en ese sector. La tasa de interés promedio para préstamos en pesos a familias, ha bajado del 55% a fines de 2004 a aproximadamente el 38% a fines de 2006, pero continúa muy por encima del promedio del 10,2% que se aplica a empresas, situación que puede explicar por qué el crédito para el consumo representa el 63% del total de créditos en pesos a partir de diciembre de 2006. El promedio de la tasa de interés que cobran los bancos para préstamos en dólares se ha mantenido estable, oscilando entre el 7% y el 8%, a pesar del descenso constante de la prima por riesgo de Uruguay

(la diferencia entre la tasa promedio para préstamos y la tasa LIBOR durante 180 días), desde unos 700 puntos básicos en diciembre de 2003 a alrededor de 200 puntos básicos a partir de comienzos de 2006. Por otra parte, la introducción de técnicas de préstamo innovadoras, tales como los métodos de puntaje de crédito

Figura 3.8

Uruguay. Créditos otorgados al sector privado (1985-2005)



Fuente: Banco Central del Uruguay

(scoring methods), también ha facilitado el crecimiento del crédito al consumo y el desarrollo de productos estandarizados a bajo costo. En contraposición, los riesgos que presentan las PYMES suelen ser más opacos y heterogéneos, cosa que dificulta la aplicación de métodos de puntaje de crédito (De la Torre et al 2006).

**4.** Según la encuesta sobre clima de inversión, los bancos privados constituyen una fuente más significativa de crédito bancario para las empresas que los bancos estatales, sobre todo en lo que se refiere a capital de trabajo (Figuras A.3.3-4). Sin embargo, la diferencia disminuye en cuanto a la financiación de activos fijos, que requiere vencimientos más extendidos.

**5.** Aunque a paso lento, se están desarrollando otros mecanismos de préstamo para compensar la falta de crédito bancario. La utilización de instrumentos financieros tales como el leasing (alquiler con opción a compra) o el factoraje (factoring) se está extendiendo. Únicamente las empresas financieras reguladas por el Banco Central pueden participar en operaciones de leasing financiero. Un total de 17 entidades (incluyendo 14 bancos) habían registrado transacciones de leasing a fines de 2006. No existen restricciones para el factoraje y cualquier prestamista puede descontar cuentas por cobrar. Los bancos proporcionan este servicio y todos descuentan cheques diferidos. Durante la crisis, surgieron cooperativas como fuentes de crédito para las empresas pequeñas. Desde entonces, el sector cooperativo se ha contraído<sup>6</sup> y representa en la actualidad alrededor de la décima parte del 1% de los activos del sector financiero.

## **Restricciones legales e institucionales al crédito bancario en Uruguay**

**6.** La implementación de mejoras en el marco legal e institucional podría facilitar el crédito bancario en Uruguay. Los vacíos más preocupantes han estado en las áreas del régimen impositivo, de la protección jurídica de los derechos de los acreedores y de la información inadecuada con respecto a empresas. La crisis financiera dejó al descubierto muchas de estas deficiencias e impulsó una serie de reformas fundamentales, algunas de las cuales fueron puestas en marcha recientemente, mientras que otras se están procesando o aún no han sido lanzadas. Entre los logros recientes, se espera que la promulgación de una nueva ley impositiva a fines de 2006 reduzca el costo del crédito. La nueva ley elimina varios impuestos inusuales que se aplicaban a los intermediarios financieros, además de los impuestos sobre las utilidades y al patrimonio neto, tales como el impuesto a los activos de las empresas bancarias (IMABA) y un impuesto adicional de control del sistema financiero (ICOSIFI). Sin embargo, el impuesto al valor agregado (IVA) aplicado al interés que se paga por préstamos bancarios persiste y sólo ha disminuido del 23 al 22%<sup>7</sup>.

6 La contracción del sector cooperativo se debe, entre otros motivos, a normas más estrictas y al cierre en 2006 de la mayor institución que representaba a dos tercios del sistema cooperativo, luego de experimentar graves problemas de solvencia. La institución fue adquirida por un banco venezolano (BNADES).

7 La reforma tributaria ha eliminado la exención del IVA para el crédito social, que se aplicaba únicamente en el BROU y que discriminaba a los bancos privados.

**7. Aún hay posibilidad de mejorar la protección jurídica de los derechos del acreedor y reducir aún más el riesgo de los préstamos a empresas.** La legislación es anticuada y fragmentada con respecto al tema de la insolvencia y no ofrece medios eficientes para que los acreedores puedan cobrar lo que se les adeuda. En Uruguay no es muy común recurrir a procedimientos jurídicos por insolvencia, dado que la legislación vigente, que regula la insolvencia empresarial, no facilita la reorganización de empresas viables, ni permite la liquidación eficiente de las que no lo son. Por otra parte, el sistema actual desalienta la declaración temprana de la existencia de dificultades por parte de las empresas. Consciente de estos desafíos, a mediados de 2006 el gobierno envió al parlamento un Proyecto de Ley de Concurso y Reorganización Empresarial que procura crear un marco para la reorganización y liquidación de empresas. La aprobación de dicho proyecto promovería en gran medida la declaración temprana de problemas financieros, la recuperación de empresas con dificultades y la liquidación eficiente de empresas que no son viables.

**8. Si bien la legislación que rige para los derechos de garantía es adecuada, los mecanismos para el cobro forzoso podrían ser más eficaces y de menor costo.** Las dificultades para el cobro podrían explicar en parte las exigencias existentes para las empresas uruguayas en cuanto a garantías, tal como se observó anteriormente<sup>8</sup>. El BHU es la única institución que tiene derecho a ejecutar sin recurrir a la justicia, lo que reduce el proceso hasta el momento del remate judicial a cuatro meses. La Ley de Fideicomisos que se aprobó en 2003, permite la formación de fondos de fideicomisos en garantía, lo que ayuda a evitar el proceso algo ineficiente de ejecución de prendas. El uso de este tipo de fideicomisos aumenta, aunque con lentitud. También valdría la pena considerar otros mecanismos alternativos que permitan obviar la necesidad de recurrir al sistema judicial.

**9. El sistema bancario no puede confiar plenamente en la información financiera de las empresas, lo que agrava la asimetría de la información entre instituciones financieras y acreedores.** Los estatutos uruguayos con respecto a los sistemas contables y a las auditorías están basados en un marco anticuado. A partir de 1991, el gobierno y las asociaciones profesionales han introducido cambios, pero de manera poco sistemática, provocando duplicaciones en ciertas áreas y vacíos en otras<sup>9</sup>. El gobierno ha iniciado un programa para consolidar y modernizar el marco jurídico para los sistemas contables y las auditorías y para fortalecer las competencias técnicas de los entes reguladores con vistas a mejorar su cumplimiento<sup>10</sup>.

---

8 Los procedimientos de ejecución son muy largos en Uruguay, sobre todo en la etapa del remate de los activos afectados. Los procedimientos de ejecución en los que se plantean actos de defensa pueden llevar hasta dos años, y pueden transcurrir entre tres o cuatro años adicionales entre la sentencia y la cobranza definitiva. No existe un sistema al margen del sistema judicial que se pueda aplicar a los créditos con garantía, para reducir las demoras de los procedimientos judiciales.

9 A partir de 1991, comenzaron a implementarse algunos de los Estándares Internacionales de Contabilidad (IAS por sus siglas en inglés). Se adoptaron algunas de las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS por su sigla en inglés) en 2004, pero los estándares internacionales han sufrido muchas modificaciones y aún no se han adoptado los estándares más recientes.

10 Los programas procuran mejorar la capacidad técnica de los entes reguladores para mantenerse al día con las últimas versiones de las IFRS, fortalecer las prácticas de auditoría mediante acciones de ejecución y un procedimiento mejorado para otorgar certificaciones profesionales, y adoptar definiciones jurídicas para la auditoría de estados financieros de empresas que cotizan y no cotizan en Bolsa (excluyendo a bancos) que se ajusten a las normas internacionales.

**10.** Las bases de datos de los estados financieros de las empresas contienen poca información de utilidad para los acreedores. El Registro Nacional de Comercio podría prestar apoyo al sistema financiero y a los préstamos bancarios, por medio de una base de datos actualizada que contuviera las normas regulatorias de las empresas y demás información fundamental. Como se indicó en el Capítulo 2, el registro ha estado operando con recursos financieros y humanos limitados y no le es posible ofrecer información actualizada y relevante. Sería conveniente aumentar su capacidad para mejorar el control de la calidad de la información y para sancionar incumplimientos. La Auditoría Interna de la Nación (AIN), que tiene a su cargo el mantenimiento de las normas regulatorias y los estados financieros actualizados de las grandes empresas, enfrenta desafíos similares. A pesar de la aprobación de reglamentación en 2001, con respecto a la divulgación de estados financieros, el nivel de cumplimiento es bajo y se ubica alrededor del 40%. La AIN tiene jurisdicción legal para exigir el cumplimiento de las normas, pero carece de la capacidad para hacerlo con eficacia<sup>11</sup>.

**20.** Del mismo modo, la falta de conexión entre el registro de propiedad y el comercial, reduce su eficacia. Además del Registro Nacional de Comercio, la Dirección General de Registros (DGR) mantiene otros registros fundamentales como el registro de propiedad. En la actualidad, el sistema admite consultas a través de Internet con respecto al registro nacional de actos personales y de comercio, y al registro de propiedad de Montevideo. La DGR está en vías de implementar un Sistema Único de Registros que se interconectará y permitirá las consultas remotas a todos los registros que administra. La modernización de la AIN y de la DGR será de mucha utilidad y agilizará el costo de inicio de una empresa, además de incrementar la transparencia de la información financiera de empresas y de la propiedad prendada en garantía.

**11.** Las bases de datos de deudores constituyen un importante recurso potencial sin explotar. El Banco Central opera un registro de crédito público que recibe y distribuye información acerca de las entidades reguladas, pero se emplea únicamente con fines de supervisión y está enfocado a información negativa. También existen dos bases de datos privadas, que están fragmentadas y comparten información únicamente con acreedores participantes y se limitan a la información negativa. Por lo tanto, los bancos cuentan con poca información que les permita evaluar riesgos y aplicar metodologías apropiadas. Por otra parte, los bancos suelen usar el mismo proceso de evaluación crediticia para todas las empresas, sin distinguir entre los procedimientos que se utilizan para empresas grandes, medianas y pequeñas, lo que implica costos administrativos excesivos. Esta situación está comenzando a cambiar lentamente, ya que algunos de los bancos privados intentan atraer a parte del sector de las PYMES y están empleando nuevas tecnologías tales como el puntaje de crédito (credit scoring). Es probable que la administración de los riesgos crediticios en los bancos se beneficie con las mejoras de la información recabada y compartida por medio de los registros de crédito públicos y privados. Los cambios en el marco jurídico ya permiten compartir la información positiva y negativa entre los registros públicos y privados. Sin embargo, aún está pendiente la promulgación de la reglamentación nece-

11 El marco jurídico establece que cuando presentan sus declaraciones impositivas, las empresas deben aportar pruebas que confirmen que han presentado los estados de cuentas a la AIN.

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

saría y el desarrollo de un protocolo para el intercambio de información entre el Banco Central y los registros privados<sup>12</sup>. Estas mejoras contribuirían a que se extendieran los servicios crediticios de empresas financieras reguladas a pequeñas empresas, que en la actualidad son atendidas únicamente por instituciones crediticias no reguladas.

**12.** Una mayor penetración de instrumentos de pago electrónicos aumentaría la disponibilidad de información para posibilitar la identificación de buenos prestatarios. En Uruguay, los principales medios de pago para compras al por menor son el dinero en efectivo y los cheques. Dado el uso limitado de instrumentos de pago electrónicos--como el débito directo--, los sistemas de información crediticia no tienen acceso fácil a los datos con respecto a determinados tipos de pagos (por ejemplo, en el caso de los servicios públicos) que son indicadores útiles para establecer las modalidades de pago de los consumidores.

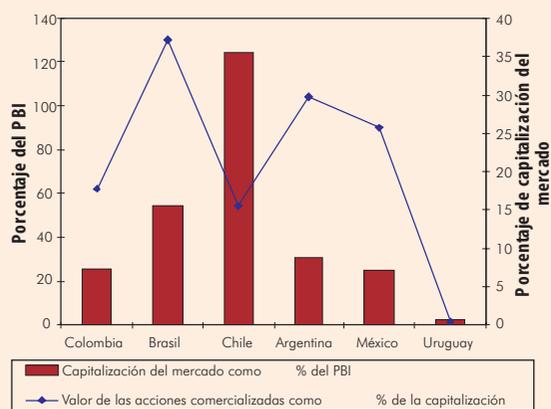
### Los mercados de capitales en una etapa naciente

**13.** Los mercados de capitales de Uruguay tienen un papel limitado en la financiación de inversiones privadas. Los mercados de capitales son pequeños y están dominados por la emisión de deuda pública. La crisis de 2002 destruyó la confianza en el mercado en el momento en que se preparaba para el despegue. El capital accionario en circulación y la deuda corporativa ascendían a 191 millones de dólares en diciembre de 2006, un nivel bastante menor que el de 1999. La capitalización del mercado de valores en Uruguay,

alrededor del 2,5% del PBI, es baja, aún para un mercado emergente, y la facturación representa una pequeña parte de la capitalización del mercado (Figura 3.9).

Figura 3.9

#### Los Mercados de Capitales Uruguayos en la Perspectiva Internacional (2005)



Fuente: Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial

12 El marco jurídico para el sistema de información crediticia ha mejorado notablemente con la aprobación de dos leyes específicas. La primera, aprobada en 2004, reconoce el derecho a conocer, actualizar y corregir la información de las bases de datos crediticias públicas y privadas; la segunda, aprobada en enero de 2006, deja en claro que el secreto bancario en Uruguay no se aplica a los activos bancarios.

**14.** Los fondos de pensiones han crecido con rapidez, pero sus carteras se concentran de modo excesivo en la deuda pública. En 1998, las cuentas individuales de retiro ascendían a menos de 0,5 mil millones de dólares, mientras que a fines de 2006, habían alcanzado 2,3 mil millones de dólares, alrededor del 14% del PBI. La mayor parte de estos fondos está invertida en deuda del gobierno o del Banco Central (82%). Los certificados de depósito de los bancos ascienden solamente al 9%, y las inversiones en fideicomisos, bonos y acciones, llegan apenas al 4%. Algunos fondos de retiro han llegado al nivel máximo permitido de inversión en papeles del gobierno y están acumulando dinero en efectivo con rapidez, dada la oferta interna limitada de instrumentos y las restricciones estrictas con relación a las inversiones en el extranjero. Las compañías de seguros son los segundos inversores institucionales en importancia, con inversiones que ascienden al 3% del PBI, pero afrontan las mismas restricciones que los fondos de retiro.

Tabla 3.2

Valores en Circulación diciembre 2006 (en millones de dólares)

Total de emisiones sector público	11.608
Total de emisiones sector privado	445
Bonos negociables	208
Acciones	191
Fideicomisos financieros	23
Certificados de inversión	21

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU) (2006)

**15.** Existen leyes con relación a los fondos de inversión, el factoraje y los fideicomisos, que constituyen la base de la securitización. No obstante, sería recomendable un uso más intensivo de estos instrumentos. La oferta pública de bonos corporativos casi desapareció luego de las dificultades con el principal emisor en 1998, y la crisis financiera de 2002. Los fondos de inversión también tuvieron un comienzo alentador, pero fueron desapareciendo luego de la crisis financiera y no se han realizado securitizaciones bajo la Ley de Securitización y Factoraje. La aprobación de la Ley de Fideicomisos en 2003 generó altas expectativas debido al auge extraordinario de las finanzas estructuradas<sup>13</sup> en otros países de América Latina; por ejemplo, en 2005, se emitieron valores respaldados por activos (un total superior a 12 mil millones de dólares) en los mercados locales, sobre todo en México y Brasil. Sin embargo, en años recientes, Uruguay sólo completó un número reducido de acuerdos de securitización altamente estructurados.

## Restricciones jurídicas e institucionales al desarrollo de mercados de capitales

**16.** En general existen desafíos en el marco normativo e institucional que no han favorecido el desarrollo de los mercados de capitales. Tal como se señaló anteriormente, Uruguay va a la zaga en comparación con otros países de ingreso medio alto, en cuanto a los derechos de acreedores y accionistas (Tabla 3.3). Se desta-

13 Las finanzas estructuradas implican la mancomunación de los activos y la venta posterior a inversores institucionales de sus reclamos con respecto a los flujos de fondos respaldados por estos fondos consolidados. Una característica importante es la desvinculación del fondo de garantías subsidiarias del riesgo crediticio del originador, mediante el uso de una sociedad instrumental (special purpose vehicle), el fondo de fideicomiso.

**URUGUAY:**

## Evaluación del clima de inversión

Tabla 3.3

## Protección de Inversores en 2006

País	Índice de declaración	Índice de responsabilidad del director	Índice de pleitos de accionistas	Índice de protección del inversor
Argentina	6	2	6	4,7
Brasil	5	7	4	5,3
Chile	8	6	5	6,3
Costa Rica	2	5	2	3
Irlanda	10	6	9	8,3
Letonia	5	4	8	5,7
Lituania	6	4	6	5,3
Mauricio	6	8	9	7,7
México	8	5	5	6
Eslovaquia	2	4	7	4,3
Tailandia	10	2	6	6
Uruguay	3	4	8	5

Nota: Valores altos indican mayor protección para el inversor.

Fuente: Base de Datos Doing Business (2007), [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

ca el limitado nivel de declaración de información. El marco jurídico y normativo de los mercados de capitales no ofrece pautas claras en cuanto a la revelación de información por parte de los emisores, ni estándares en cuanto a la información que deben presentar los intermediarios. Los procedimientos jurídicos referentes a grupos económicos son débiles, por lo que se dificulta el control del abuso de información privilegiada.

**17.** Podrían fortalecerse las normas en cuanto a la gobernabilidad

corporativa para aumentar la credibilidad de los emisores. En la mayoría de los casos, los directorios en Uruguay tienen un papel secundario en la gobernabilidad de las compañías constituidas. En general, los accionistas mayoritarios se adjudican la mayor parte de los nombramientos a los directorios, que a su vez suelen ser controlados por la gerencia. Sería conveniente aumentar el número de directores independientes y mejorar la divulgación de información no financiera, tal como la estructura propietaria y las transacciones de partes relacionadas para las compañías que cotizan en Bolsa<sup>14</sup>. Los síndicos podrían contribuir más a la buena gobernabilidad, pero deberían mejorar su actuación en consonancia con los estándares internacionales. Uruguay se beneficiaría si se fortalecieran los derechos de los accionistas minoritarios, se lograra mejorar la divulgación de las transacciones de partes relacionadas, y si los directorios fueran más independientes y activos. El poder de ejecución y la capacidad técnica del Ente Regulador del Mercado de Valores, un departamento del Banco Central, debería fortalecerse para alentar así el desarrollo de mercados eficientes y transparentes, y la restauración de la confianza pública. La ley vigente no faculta al agente regulador en forma explícita a imponer multas a los emisores, y su autoridad y jurisdicción se superponen con las de las bolsas

14 Uruguay. ROSC de Evaluación de Gobernabilidad Empresarial de País. Enero de 2006.

de valores que se autocontrolan<sup>15</sup>. En el pasado, su capacidad técnica se ha visto restringida por recursos insuficientes.

**18.** Con la finalidad de alentar el desarrollo de los mercados de capitales, el gobierno ha formulado una estrategia basada en cuatro pilares complementarios. El primero de ellos consiste en una nueva ley de mercados de capitales que fortalecerá los derechos de los accionistas minoritarios y aumentará la autoridad del Ente Regulador de los Mercados de Valores con relación a la regulación y la supervisión del mercado, sobre todo en las áreas de gobernabilidad de las empresas que cotizan en Bolsa, los estándares para otorgar permisos a intermediarios y en cuanto a sus facultades disciplinarias. El proyecto de ley se encuentra en una etapa adelantada de redacción. También hay planes para modificar la Ley de Sociedades, para fortalecer las prácticas de gobernabilidad empresarial. El segundo pilar aumentará la capacidad de financiación y técnica del Ente Regulador de Mercados de Valores y avanzará hacia un marco de supervisión basado en la asunción de riesgos. El tercer pilar mejorará los estándares de certificación y apoyará la capacitación profesional de intermediarios clave del mercado tales como agentes, operadores, emisores y asociaciones profesionales. Por último, el cuarto pilar procurará incrementar la infraestructura del mercado, sobre todo con respecto a los procedimientos de despacho y liquidación.

**19.** La ley tributaria que se aprobó hace poco ha disminuido la carga impositiva, pero no ha eliminado el sesgo a favor de la financiación bancaria contra la financiación de deudas. Según la ley tributaria anterior, los intereses pagados sobre préstamos bancarios a empresas podían ser descontados para el cálculo del impuesto a las sociedades anónimas del prestatario, pero existían límites en cuanto al monto de la deducción del interés pagado por el emisor sobre la deuda corporativa. La nueva ley impositiva elimina estos techos si la deuda es emitida a través de suscripción pública y los instrumentos cotizan en Bolsa. Sin embargo, son pocas las empresas que pueden cumplir con las condiciones de registro. Sería beneficioso armonizar el tratamiento otorgado al endeudamiento bancario por una parte, y al endeudamiento corporativo por otra.

**20.** Las diferencias en el tratamiento impositivo afectarán el desarrollo de la financiación estructurada. Las empresas pueden deducir el interés pagado sobre deudas contraídas con fideicomisos financieros. Sin embargo, si el fideicomiso emite certificados de participación en lugar de certificados de deuda, el interés pagado es considerado dividendo y, por lo tanto, no podrá ser descontado como impuesto a las sociedades anónimas. Este tratamiento diferenciado no corresponde a una justificación de peso, ya que los resultados económicos de ambos tipos de certificados son iguales, pero se aplica el IVA sobre deudas contraídas con fideicomisos financieros. Por otra parte, el tratamiento impositivo de los fideicomisos financieros es muy discrecional, ya que permite que el gobierno los exonere de impuestos, en base a un análisis caso a caso<sup>16</sup>. Esta discrecionalidad genera asimetrías en el mercado y retrasa la formación de nuevos fideicomisos.

---

15 Ibid.

16 Por ejemplo, una ley aprobada en mayo de 2007, exonera a los fideicomisos financieros del impuesto a las sociedades anónimas y del impuesto al patrimonio neto, si fueron estructurados de acuerdo con el Crédito Global Multisectorial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con recursos de dicho préstamo.

**21.** Asimismo, en Uruguay la financiación estructurada ha sufrido limitaciones debido a vacíos normativos. Se han registrado más de 80 empresas de fideicomisos desde la promulgación de la Ley de Fideicomisos, pero sólo se han concretado algunos pocos acuerdos sumamente estructurados que requieren leyes especiales y concesiones impositivas<sup>17</sup>. No existen casos de securitización sencilla de activos comerciales o de tarjetas de crédito, o securitizaciones a corto plazo, que son comunes en Argentina, así como en Chile y México y otros países de la región. Estructurar un fideicomiso financiero puede llevar hasta dos años y medio en Uruguay, debido a la falta de contratos estandarizados, a un extenso proceso de aprobación, y normas complejas cuyo cumplimiento es costoso. El ente regulador no ha aprobado tales transacciones con rapidez, debido a restricciones en cuanto a recursos y a la preocupación de que estos fideicomisos puedan ser utilizados como una forma de proteger a los activos de los acreedores. La reducción y la simplificación de la carga tributaria, la estandarización de los contratos y el fortalecimiento de la capacidad del regulador para analizar los rasgos especiales de estos contratos, facilitaría el uso más generalizado de los fideicomisos financieros.

### 3.4 Conclusiones y Recomendaciones de Políticas

**1.** El sistema financiero uruguayo no ha vuelto aún a los niveles anteriores a la crisis si bien el gobierno está tomando medidas significativas para restaurar la confianza y promover el desarrollo del mercado. Como resultado, existe mayor capacidad para regular y supervisar el sistema bancario, y los bancos están capitalizados en forma adecuada. Se ha puesto en marcha o planificado una serie de iniciativas adicionales para promover un ambiente favorable a la intermediación financiera, sobre todo para fortalecer los derechos de los acreedores e inversionistas, y para mejorar la transparencia de los mercados y la disponibilidad de información con respecto a las empresas. Lo más destacable en este sentido lo constituye el proyecto de Ley de Concurso y Reorganización Empresarial, que está en el parlamento en la actualidad, la ley de mercados de capitales que se está redactando y el plan para aumentar la transparencia de los mercados. El diálogo con los agentes de mercado facilitaría el diseño y la implementación de estas reformas, así como el desarrollo de iniciativas adicionales para impulsar el crecimiento del sector financiero.

**2.** La aprobación de la Ley de Concurso y Reorganización Empresarial será de fundamental importancia para permitir la salida ordenada de empresas que no son viables y la reestructuración financiera de aquellas que tengan cierto potencial. Estas reformas jurídicas promoverán los derechos de los acreedores. En forma paralela, se podría pensar en procedimientos acelerados para la ejecución de garantías, tales como la resolución de conflictos sin necesidad de recurrir al sistema judicial. Si esto no se considera factible, se podrían

---

<sup>17</sup> La primera securitización en Uruguay cubierta por la Ley de Fideicomisos fue la de UTE (la empresa de electricidad), por valor de 25 millones de dólares en diciembre de 2004, con la garantía del flujo de pagos futuros de los clientes de UTE. Recientemente se estructuraron dos securitizaciones adicionales, con la intervención del Municipio de Montevideo (IMM). Uno de los acuerdos consiste en la emisión de deuda por hasta 8,4 millones de dólares para financiar la extensión de una carretera por parte de un concesionario, con la garantía de los ingresos futuros de la IMM. El otro acuerdo consiste en la emisión de deuda por 22,5 millones de dólares para financiar el transporte urbano en Montevideo, a través de la securitización de contribuciones a un fondo del 5% de la venta de boletos.

modificar los procedimientos actuales, de manera que fueran más cortos y se minimizase la intervención judicial<sup>18</sup>. Asimismo, sería recomendable aumentar los recursos de la justicia, lo que les permitiría contratar personal calificado, modernizar los equipos y así, acelerar los procesos.

**3.** Se recomienda la promulgación del proyecto de ley de mercados de capitales. La reforma legal sentaría así las bases para fortalecer la capacidad de imposición del Ente Regulador de Mercados de Valores, mejorar la divulgación de datos y las prácticas de los emisores y de los intermediarios del mercado, y desalentar los conflictos de interés, tales como el abuso de información privilegiada. Para que sean efectivas, las reformas jurídicas se deben complementar con programas que fortalezcan la capacidad del Ente Regulador de Mercados de Valores.

**4.** Las iniciativas en curso para mejorar la calidad de la información financiera también son fundamentales para el desarrollo del mercado. La intermediación financiera efectiva depende de herramientas que ayudan a mitigar la asimetría de la información. El programa en curso para la reforma del marco normativo de los sistemas contables y las auditorías constituye un paso fundamental en este sentido. Del mismo modo, se podría acelerar la modernización y automatización del Registro Nacional de Comercio, el Registro de Propiedad y la AIN. Si bien se han logrado ciertos avances, sería conveniente mejorar las prácticas y la calidad de información de estas instituciones para equipararlas a los estándares internacionales y facilitar el acceso por parte de los intermediarios financieros a información financiera fundamental acerca de las empresas y con respecto a propiedades ofrecidas en garantía.

**5.** Además de las reformas en curso, se podrían implementar medidas adicionales para promover el acceso a la financiación, sobre todo para las PYMES. Es probable que en Uruguay el número de empresas que cotizan en Bolsa continúe siendo reducido y por lo tanto, muchas de las medidas propuestas con respecto a normas contables y de auditoría, y gobernabilidad corporativa, sólo puedan aplicarse en un segmento restringido del mercado. En este sentido, se podrían elaborar normas de contabilidad especiales, así como un código de conducta empresarial, para las empresas que no cotizan en Bolsa y para las PYMES. El desarrollo de grupos de pares ofrecería la posibilidad de certificar el cumplimiento de tales códigos de conducta. La expectativa sería que los bancos fueran menos insistentes en cuanto a la existencia de garantías reales en el caso de empresas que cumplieran con estos códigos de conducta y estándares contables. Tal vez el ente regulador de bancos podría reducir las exigencias en cuanto a préstamos a empresas que cumplen con dichos estándares, con la finalidad de alentar a los bancos a tomar en consideración el cumplimiento de estos estándares por parte de sus clientes.

**6.** Sería sencillo mejorar la eficacia del sistema de información crediticia. El Banco Central podría emitir normas con respecto a la necesidad de compartir datos, positivos y negativos, entre los registros públicos y

---

18 Esta intervención, por ejemplo, podría limitarse al análisis formal de la garantía, o a la emisión de una orden para desposeer al deudor de la garantía.

privados. Asimismo, se podría desarrollar un protocolo para el intercambio de datos entre el registro de créditos del Banco Central y los servicios privados de información crediticia. Estas mejoras contribuirían a que se extendieran los servicios crediticios por parte de empresas financieras reguladas, a las pequeñas empresas y a los trabajadores autónomos, quienes están a veces restringidos a instituciones crediticias no reguladas.

**7.** La securitización de los activos de las PYMES merece tomarse muy en cuenta<sup>19</sup>. Los bancos y las instituciones financieras no bancarias, como por ejemplo las firmas de leasing y factoraje que ofrecen financiación a las PYMES, pueden autofinanciarse a través de la securitización de sus carteras de préstamos, contratos de leasing y cuentas a cobrar de las PYMES, sin la necesidad de aumentar las exigencias de capital. El gobierno puede fomentar la securitización por medio de la racionalización de las normas y la aprobación de productos financieros estructurados, y suministrando pautas para estandarizar las características básicas de los activos relacionados con las PYMES. El gobierno también puede tener en cuenta la prestación de garantías de crédito parciales para reducir el costo financiero de tales transacciones y ofrecer tranquilidad a los inversores institucionales, hasta que se familiaricen con este tipo de productos. El Cuadro 3.2 que sigue, presenta tres ejemplos internacionales de financiación estructurada para PYMES. La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) podría tomar parte en el desarrollo de productos similares en Uruguay, tal como se propone más adelante.

### *¿Hay Lugar para Políticas de Desarrollo de Mercado Proactivas?*

**8.** Dada la severidad de la crisis financiera, la reconstrucción de la confianza de los agentes financieros puede demorar. Las iniciativas en cuanto a las reformas ya mencionadas son fundamentales para ayudar a crear el ambiente normativo e institucional que se necesita para que los agentes financieros privados puedan reanudar los préstamos activamente y que los mercados financieros puedan crecer. La formación de un entorno institucional similar a los estándares de la OCDE puede tardar algún tiempo. Mientras se restituye la plena confianza del mercado y se construye el entorno institucional, hay lugar para intervenciones estatales transitorias que mejoren el acceso a la financiación y promuevan el desarrollo de los mercados de capitales<sup>20</sup>. También es probable que aumente la demanda de financiación en los años venideros, si la recuperación económica se mantiene. Las intervenciones estatales deberán ser selectivas y realizarse en colaboración con el sector privado para promover el desarrollo financiero. En resumen, estas políticas deben fomentar el desarrollo del mercado y no pretender reemplazarlo<sup>21</sup>. Este tipo de intervenciones podría, entre otras cosas, facilitar el financiamiento de las PYMES a través de garantías parciales o de productos de financiación estructurada.

19 En Cheikhrouhou et al, ver explicación detallada acerca del uso de la securitización para impulsar el financiamiento de PYMES (de próxima publicación).

20 A. de la Torre, J. C. Gozzi, y S. L. Schmukler. Innovative Experience in Access to Finance: Market Friendly Roles for the Visible Hand? 19 de abril de 2006.

21 Este enfoque difiere de los puntos de vista intervencionistas durante las décadas del cincuenta y del sesenta en muchas economías emergentes, en las que el Estado se involucraba intensamente en la adjudicación de recursos financieros a través de la intervención directa, en lugar de realizar intervenciones enfocadas hacia el desarrollo del mercado. En general, las experiencias de tales intervenciones en los mercados emergentes no fueron demasiado exitosas (De la Torre et al, 2006).

## Cuadro 3.2

## Ejemplos Internacionales de Financiación Estructurada para PYMES

**Caso 1.** Financiación estructurada para las cuentas por cobrar de PYMES: Diseño de una sociedad instrumental (Special Purpose Vehicle, SPV) en Perú

Las grandes corporaciones que venden a PYMES tienen dificultades para descontar sus cuentas a cobrar a través de un agente de factoraje, debido a la incertidumbre acerca de los riesgos asociados a dichas empresas. Sin embargo, las corporaciones suelen estar bien informadas con respecto a sus clientes PYMES y podrían potencialmente generar una cartera de cuentas por cobrar de PYMES que resultaría atractiva para los inversores. La securitización de tales cuentas por cobrar podría ampliar la provisión de crédito a PYMES por parte de las corporaciones, a tasas menores y plazos más extendidos. En Perú, el Banco Mundial está ayudando a diseñar un programa de financiación estructurada para securitizar las cuentas por cobrar de PYMES por parte de empresas medianas o grandes. El mecanismo funcionará de la siguiente manera:

- Se analizan las carteras de cuentas por cobrar de las PYMES clientes, mediante el uso de una plataforma financiera que actúa como oficina de apoyo en el manejo de los riesgos asociados a PYMES. Esta plataforma: (i) permite conectar corporaciones y financistas; (ii) utiliza una herramienta basada en Internet para evaluar y administrar el riesgo crediticio de clientes PYMES y cuentas por cobrar, e (iii) incorpora las funciones de un registro de crédito, calificación crediticia y puntaje de crédito (crédito scoring).
- Se establece una sociedad instrumental (SPV) en un banco para securitizar las carteras de cuentas por cobrar de PYMES, agrupadas o segmentadas según las características de riesgo en la plataforma operativa. La sociedad instrumental moviliza fondos de bancos e inversores institucionales que emiten bonos y/o participaciones.

El aspecto novedoso de este tipo de financiación estructurada es el uso de la plataforma financiera para analizar y administrar los riesgos asociados a PYMES.

**Caso 2.** Garantías parciales de la securitización: El caso de FTPYME en España

En 1999 se creó el Fondo de Titulización de Activos Pyme (FTPYME) para apoyar la securitización de préstamos a PYMES por parte de prestamistas comerciales. Al securitizar los préstamos, los prestamistas obtienen liquidez y apoyo de capitales que pueden ser empleados para originar más préstamos a PYMES. El programa ofrece garantía crediticia parcial del Departamento de Hacienda de España a transacciones calificadas, para reducir su costo y brindar tranquilidad a los inversores institucionales.

- El programa exige que al menos el 80% de la cartera securitizada se componga de préstamos a PYMES. Los bancos originarios deben utilizar al menos el 80% de las ganancias para otorgar préstamos adicionales a PYMES.
- El programa ofrece garantía parcial para los tramos clasificados AA dentro de una determinada transacción. Garantiza mancomunaciones de activos de transacciones de diversos orígenes, incluyendo diferentes tipos de activos, tales como préstamos, cuentas por cobrar por leasing, e hipotecas comerciales. El mercado para la securitización de activos relacionados con PYMES en España alcanzó el monto de 8,8 mil millones de euros en 2004, y los valores FTPYME tienen mucha aceptación entre inversores locales e internacionales.

**Caso 3.** Financiación estructurada para el financiamiento del capital de trabajo: El caso FIRA en México

El FIRA (Fondos Instituidos con Relación a la Agricultura), establecido por el Banco Central de México, ha desarrollado un programa de financiación estructurada que integra a Ocean Garden (una importante distribuidora de camarones), a productores de camarones y proveedores de alimento para animales, y a bancos privados. Ocean Garden suscribe acuerdos con productores individuales y adelanta financiación de capital de trabajo. Luego los derechos crediticios se transfieren a un fideicomiso y se venden a bancos.

Esta transacción ayuda a enfrentar las dificultades de asimetría de la información. Ocean Garden proporciona experiencia en la investigación y monitoreo de los productores. La suma de las obligaciones de deuda permite a los bancos diversificar los riesgos y evitar el riesgo de estar expuestos a un productor específico. Los bancos no tienen necesidad de enfrentar el riesgo crediticio de Ocean Garden. La posibilidad de quiebra de una sociedad instrumental (SPV) es remota. Todos los participantes industriales proporcionan garantías líquidas para cubrir pérdidas crediticias iniciales, de modo de alinear los incentivos. Los productores y los proveedores de alimentos para animales suscriben garantías para préstamos específicos cubriendo pérdidas crediticias iniciales hasta un nivel determinado. Ocean Garden suscribe una garantía general que cubre las pérdidas crediticias iniciales hasta un nivel determinado. Una vez vencidas estas garantías, FIRA proporciona una garantía que cubre en forma parcial las pérdidas secundarias.

Fuente: H. Cheikhrouhou et al (de próxima publicación) y otros.

**9.** En tal sentido, el gobierno planifica otorgar a la CND un papel más relevante en el desarrollo de mercados financieros. Hasta hace poco, la CND había operado fundamentalmente como fondo de capital riesgo y proveedora de crédito para compañías de su propio grupo, así como también, administradora de fondos. Muchas de estas incursiones tuvieron como resultado pérdidas cuantiosas para la CND y empañaron su imagen como agente financiero. Bajo su nueva dirección, la institución ha preparado un plan estratégico para el período 2006-2010 que pone en relieve su papel como agencia de desarrollo a través de cuatro líneas de acción principales: (i) actividad bancaria de segundo nivel operando a través de instituciones financieras registradas y no registradas; (ii) desarrollo de nuevos instrumentos para facilitar el acceso al crédito (por ejemplo, un fondo de garantía); (iii) mejora de la calidad de información acerca de empresas, y (iv) apoyo a la coordinación institucional para proyectos de desarrollo empresarial. Conservaría un vestigio de su actividad en el campo del capital riesgo. La CND se está esforzando para ampliar sus fuentes de financiación recurriendo a fuentes locales y multilaterales.

**10.** La CND ya está abocada a la implementación de un Sistema Nacional de Garantías (SNG). Las instituciones financieras que tengan interés podrán integrar el SNG y utilizarlo cuando una firma no pueda brindar las garantías requeridas. El SNG cubrirá hasta el 50% del crédito. Las garantías crediticias podrían incrementar los préstamos a PYMES al reducir la exposición al riesgo (o la percepción de riesgo) de los bancos. Sin embargo, las experiencias internacionales con respecto a garantías crediticias han sido variadas, dependiendo de los incentivos otorgados. La CND podría sacar provecho de las experiencias del FOGAPE (Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios) de Chile (Cuadro 3.3) y del FNG (Fondo Nacional de Garantías) de Colombia, dos de los fondos de garantía de más éxito en la región.

**Cuadro 33****Garantías de Crédito Parciales: el Caso FOGAPE en Chile**

FOGAPE es un fondo estatal establecido en 1980 para brindar garantías parciales para los créditos otorgados por prestamistas comerciales a empresas pequeñas, medianas y micro. Las normas para las garantías de FOGAPE incluyen las siguientes:

- Para ser seleccionadas, las empresas deben tener ventas dentro de ciertos límites y cumplir con estándares de solvencia. Los préstamos a garantizar no deben sobrepasar los 3.000 UF (alrededor de 4.800 dólares) y deben vencer dentro de los diez años.
- Las garantías se adjudican mediante subastas cerradas que se llevan a cabo varias veces al año. Cada ofertante deberá entregar su oferta indicando el monto de los derechos solicitados y la tasa máxima de cobertura deseada con respecto al monto total del préstamo. Las garantías se otorgan a las instituciones financieras que soliciten la tasa de cobertura más baja, hasta que el monto total de lo subastado haya sido asignado. La garantía tiene un límite, así como también lo tiene el monto garantizado para cada prestamista. FOGAPE cobra honorarios y comisiones entre el 1% y el 2%, según el riesgo que presente el prestamista.
- FOGAPE no evalúa la solvencia del prestatario ni su desempeño.

En la actualidad participan 16 instituciones financieras. La tasa de incumplimiento es similar a la tasa de incumplimiento del sistema bancario en su totalidad. FOGAPE ha mostrado ser auto sostenible en el aspecto financiero.

Fuente: [www.fogape.cl](http://www.fogape.cl)

**11** • Algunos cambios en cuanto a gobernabilidad podrían ayudar a la CND a convertirse en un instrumento más eficaz para el desarrollo del mercado financiero. A pesar de los cambios muy positivos logrados por la nueva gerencia, la imagen pública de la CND se ha visto afectada por su desempeño en el pasado. Históricamente, fue utilizada a veces como instrumento para rescatar compañías en dificultades económicas o para apoyar la resolución de situaciones críticas en el sector bancario. El fortalecimiento de su gobernabilidad reduciría el riesgo de interferencia política en el futuro, aumentaría su credibilidad en el mercado, y afianzar los recientes cambios institucionales. Las experiencias internacionales indican que los bancos de desarrollo bien administrados se basan en los siguientes elementos: una misión bien enfocada; independencia del directorio lograda a través de integrantes de directorio independientes y profesionales; reglas claras para nombrar y dar de baja a los integrantes de directorio<sup>22</sup>; alto grado de responsabilidad del directorio; divulgación pública de estados financieros y procesos y presentación anual al parlamento de estados financieros auditados, y la creación de comisiones de gestión de riesgos y otras comisiones internas (Scott, de próxima publicación).

---

22 Los integrantes del directorio sólo podrán ser destituidos con causa justificada, para salvaguardar la independencia de los mismos.



## CAPÍTULO 4

# Mercados laborales y productividad en Uruguay

**Resumen** ● La productividad laboral, así como la dinámica y eficiencia del mercado laboral, son elementos fundamentales para mejorar el clima de inversiones en Uruguay. Desafortunadamente, se han producido factores cíclicos (en especial la crisis económica de 1999-2002) que, junto con algunos componentes estructurales, han impactado negativamente sobre la productividad laboral y el crecimiento del empleo formal. Los hechos recientes sugieren que las relaciones laborales podrían ser mejores, en beneficio del mercado laboral y de la generación de empleos. Este capítulo utiliza los resultados de diversas encuestas y las conclusiones surgidas de las reuniones de grupos focales con trabajadores y empresarios, con la finalidad de aclarar estos asuntos. Surgen diversas conclusiones fundamentales. En primer lugar, tanto trabajadores como empresarios valoran las relaciones laborales armoniosas y en el futuro la colaboración puede fortalecerse sobre la base de la colaboración tripartita tradicional y los consejos de salarios. En segundo lugar, las relaciones laborales armoniosas son importantes para modificar las rigideces de la legislación laboral, sin descuidar la protección social. Por último, sería deseable, ajustar las políticas y los programas de capacitación, enfocándolos hacia el desarrollo de capacidades transferibles y a la promoción de mayores inversiones en capacitación por parte de las empresas, sobre todo las PYMES.

## 4.1. Introducción

**1.** La productividad laboral, así como la dinámica y eficiencia del mercado laboral, son ingredientes esenciales del clima de inversión en Uruguay, tal como se informó en el Capítulo 2. Durante la última década, el mercado laboral uruguayo se ha caracterizado por niveles altos de desempleo, informalidad y salarios volátiles. Estas características han estado vinculadas a factores cíclicos, incluyendo la reciente crisis económica, pero también a factores estructurales tales como las normativas y la capacidad de los trabajadores. Este capítulo examina estos factores estructurales y las relaciones en el mercado laboral, en cuanto a la generación de empleo formal, la productividad y el crecimiento del salario en Uruguay.

**2.** Se combinan diversos datos y métodos para dar una visión del mercado laboral tanto desde la perspectiva de la demanda (las empresas) como de la oferta (los trabajadores). Las fuentes de información incluyen la Encuesta sobre Clima de Inversión del Banco Mundial (2006), los indicadores Doing Business del Banco

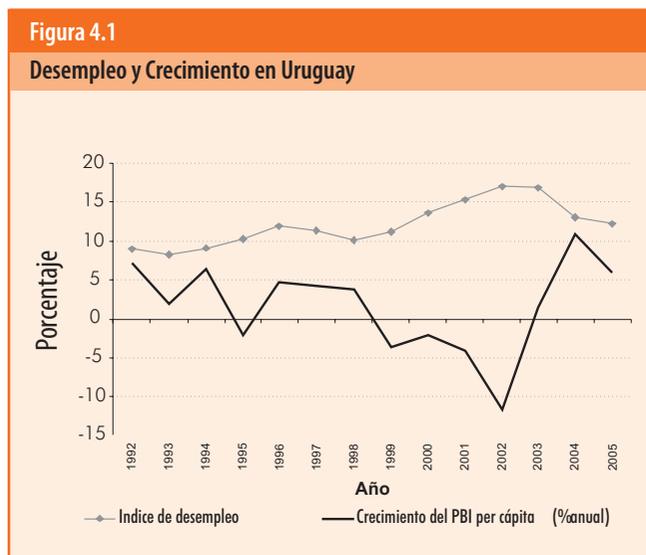
## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Mundial (2006), y la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, que contiene un módulo sobre destrezas capacidades y capacitación, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (2006). Por otra parte, se realizaron grupos focales con trabajadores y empresarios para lograr comprender sus puntos de vista con relación a temas tales como la creación de empleo, normas laborales, relaciones laborales, e informalidad<sup>1</sup>. El resto del capítulo se divide en cuatro secciones. La sección 4.2 examina las tendencias recientes en el mercado laboral e identifica la necesidad de generar mayores oportunidades de empleo y de revertir la tendencia hacia la informalidad. La sección 4.3 analiza el impacto de las normas y relaciones laborales sobre el mercado laboral, sobre todo con relación a la informalidad y la productividad. La sección 4.4 analiza el impacto del desarrollo de capacidades en los trabajadores y las empresas, los factores que determinan la inversión de las empresas en capacitación y las políticas públicas para fomentar la capacitación laboral. La última sección presenta algunas conclusiones y recomendaciones de política.

## 4.2. Tendencias recientes en el mercado laboral

**3.** Durante la última década, el mercado laboral uruguayo se ha caracterizado por altos niveles de desempleo e informalidad, y salarios volátiles. En general, ha acompañado los ciclos económicos, con deterioros sistemáticos durante las recesiones, pero con mejoras más moderadas durante los períodos de recuperación.



Fuente: Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) e Indicadores de Desarrollo Mundial

Existen una serie de factores estructurales, explicados más adelante, que ayudan a entender estas rigideces. Sería conveniente efectuar cambios para ayudar a revertir el estancamiento del mercado laboral, en beneficio de los trabajadores y la competitividad de las empresas.

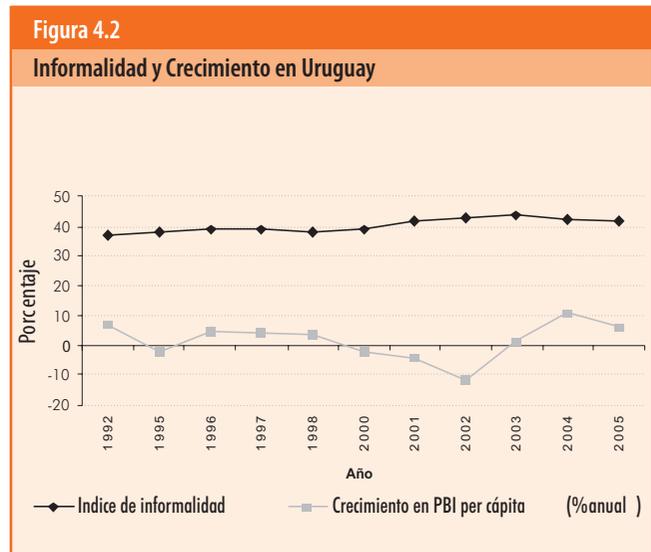
**4.** El desempleo había descendido al 11% a mediados de 2006. Si bien esta cifra constituye una baja importante con respecto al punto más alto, 17%, que alcanzó en el año 2003<sup>2</sup>, no parece ser suficiente para lograr el equilibrio deseado en el mercado laboral, desde el punto de vista de la eficiencia y del bienestar (figura 4.1). El desempleo afecta especialmente a mujeres adultas, los

1 Se realizaron seis grupos focales con trabajadores y empresarios. Sólo participaron trabajadores sindicalizados, lo que puede haber introducido cierta distorsión en los resultados. Los trabajadores sindicalizados suelen ser parte de empresas más grandes. Según la encuesta sobre el clima de inversión, los trabajadores están sindicalizados en el 37,5% de las empresas más grandes, contra el 10,2% en empresas medianas. Ver Cuadro A.4.1 del Adjunto IV para información adicional acerca de los grupos focales y la metodología empleada.

2 Las mujeres también se encontraban en desventaja con respecto a la duración del desempleo. En promedio, el desempleo tenía una duración de 3,4 meses para las mujeres y de 2,9 meses para los hombres (Encuesta Nacional de Hogares Ampliada ENHA, 2006). La tabla A.4.1 del Anexo 4 contiene información adicional acerca de la duración del desempleo.

menores de 25 años, y trabajadores de mediana edad que han perdido sus empleos debido a la reconversión industrial.

**5.** A pesar de ser una preocupación de peso para el gobierno uruguayo, no se han registrado reducciones en los niveles de informalidad en los últimos 15 años (figura 4.2)<sup>3</sup>. Al igual que en el caso de la dinámica del desempleo, el aumento de la informalidad durante las recesiones ha sido mayor que la reducción durante la recuperación. La elasticidad promedio del crecimiento de la informalidad durante el período 1989-2005 fue del -0,42%, alcanzando el -2% durante el apogeo de la crisis económica. Los niveles de informalidad en Uruguay son menores que en Argentina, México y Brasil, aunque mayores que en Chile y Costa Rica y otros países de ingresos medios altos de Europa Oriental, como Letonia. El crecimiento de la informalidad en Uruguay entre 1992 y 2004 fue el segundo más alto de América Latina (Banco Mundial 2007c) y sigue siendo motivo de preocupación para los trabajadores, el gobierno y el sector privado, como se observa en el Capítulo 2.



Fuentes: Estimaciones de los autores, basadas en la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) y ENHA, e Indicadores de Desarrollo Mundial

La elasticidad de la informalidad hace resaltar las rigideces del mercado laboral, que podrían en parte ser el resultado de la reglamentación laboral. De hecho, las rigideces de la normativa laboral son citadas con frecuencia en la literatura acerca del tema, como un factor que incentiva el ingreso al sector informal. Las causas posibles de la informalidad se examinan con más detalle en la siguiente sección. La informalidad en Uruguay se concentra entre los hombres, los de menor nivel educativo y quienes no reciben el beneficio de la capacitación, los que ganan menos de la mitad del salario mínimo y los trabajadores rurales (figura A.4.1 en el Anexo 4). Asimismo, los sectores del comercio y servicio doméstico agrupan más trabajadores informales (Figura 4.3).

**6.** Los salarios reales en Uruguay han manifestado una volatilidad extrema, acompañando al ciclo económico, y un estancamiento general en el largo plazo. En general, los niveles de ingresos en 2006 son similares a los que se observaron a principios de la década de los noventa (Figura 4.4). La remuneración por hora

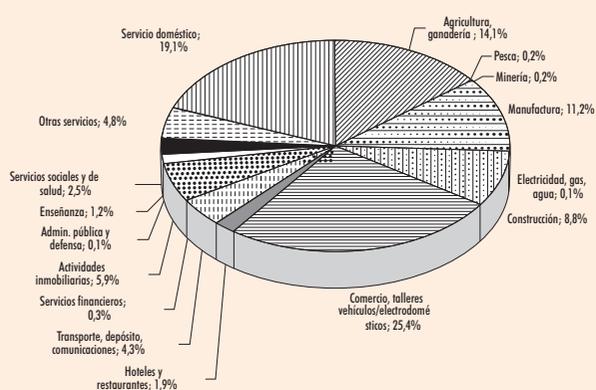
3 Hay varias definiciones operativas de informalidad, dado que, por su naturaleza, las empresas informales y los trabajadores suelen no estar registrados (81 en planilla). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores informales incluyen todos los trabajadores asalariados de las microempresas (en Uruguay, con menos de diez trabajadores), los trabajadores autónomos no profesionales y los trabajadores sin ingresos. Otra definición operativa de la informalidad aborda la protección social de los trabajadores. Esta dimensión de la informalidad también ha aumentado en Uruguay (ver Rofman y Lucchetti, 2006)

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Figura 4.3

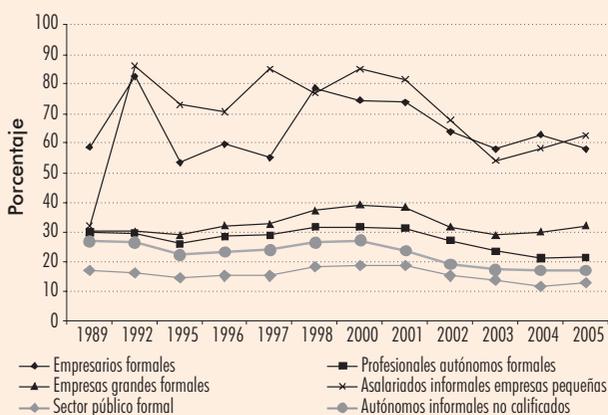
#### Distribución de los Trabajadores Informales en Todos los Sectores Económicos



Fuente: Estimaciones propias basadas in microdatos de la ENHA, 2006

Figura 4.5

#### Salarios reales por hora en los sectores formales e informales



más baja la registraron los trabajadores informales autónomos y los trabajadores informales no profesionales, confirmando así la correlación entre la informalidad y la baja productividad en Uruguay. Los trabajadores asalariados formales en el sector privado han padecido una reducción del salario por hora real, lo que podría estar vinculado al estancamiento de la productividad o a la pérdida de productividad. Las siguientes secciones analizan los factores estructurales que podrían estar afectando el desempeño del mercado laboral.

Figura 4.4

#### Salarios reales por hora



Fuente: SEDLAC sobre la base de microdatos de la ENH, ENHA y del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay

Fuente: SEDLAC sobre la base de microdatos de la ENH y de la ENHA

## 4.3. La Normativa y las Relaciones Laborales

1. ¿Qué impacto tienen la normativa y las relaciones laborales en el mercado laboral de Uruguay? Según el estudio sobre Clima de Inversión en Uruguay, para los empresarios la normativa laboral constituye el obstáculo que ocupa el quinto lugar de importancia (Capítulo 2). Casi la tercera parte de los empresarios dijo que la normativa laboral afectaba

sus decisiones a la hora de contratar o despedir trabajadores. Dado el modelo de desempleo alto y de informalidad, esta sección analiza la forma en que la normativa salarial y no salarial puede estar contribuyendo a estas rigideces. También se presentan los puntos de vista de los trabajadores y de los empresarios con respecto al estado de las relaciones laborales. Las conclusiones indican que tanto trabajadores como empresarios valoran las relaciones constructivas.

## Normativa salarial

**2.** Los salarios mínimos constituyen una política importante en cuanto a la protección de trabajadores vulnerables. Sin embargo, también pueden ser motivo de desempleo o de informalidad entre los mismos trabajadores que se busca proteger (Maloney et al. 2001 y Banco Mundial 2007). Las negociaciones acerca de los salarios mínimos y los consejos de salarios por sector, apenas afectan el desempleo, pero sí parecen contribuir a la informalidad. En décadas recientes, el salario mínimo ha sido relativamente bajo y estudios anteriores que analizaron los efectos del salario mínimo concluyeron que su papel es menor entre los factores determinantes del desempleo, incluyendo el desempleo entre los jóvenes (Pages, 2005, Maloney y Nunez, 2001, y Amarante, 2003). Los consejos de salarios tripartitos, que funcionan desde 1985, fijan el salario mínimo nacional para Uruguay. Por otra parte, también establecen escalas de salarios diferenciados por sector. La tabla 4.1 muestra el porcentaje de

Tabla 4.1

### Cobertura de los Consejos de Salarios según la Categoría Ocupacional, 2006

	Sí	No
Asalariados privados		
Formales	32,6%	67,3%
Informales	3,8%	96,2%
Asalariados públicos		
Administración central	27,1%	72,8%
Artículo 220	40,9%	59,0%
Empresas estatales	50,1%	49,8%
Gobiernos regionales	40,3%	59,7%
Otros	25,5%	74,5%
No dependientes	1,6%	98,3%

Nota: La información proviene de respuestas a la siguiente pregunta: “¿Aumentó el salario según lo establecido por el Consejo de Salarios?”

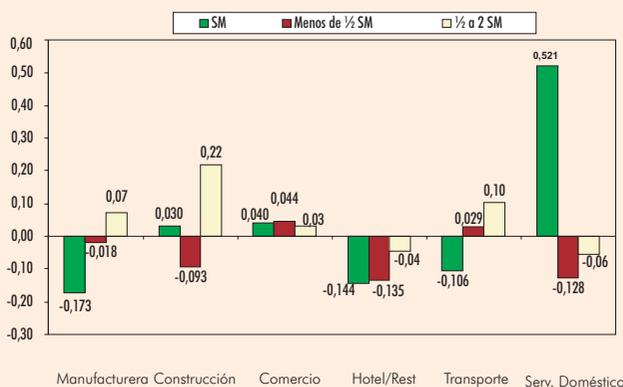
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay (2006)

Nota: Las cifras son efectos marginales de las interacciones entre variables dummy de distribución del Salario Mínimo (SM) —menos de la mitad del SM, entre la mitad y el doble del SM, más del doble del SM— y variables dummy del sector económico

Fuente: Estimaciones de los autores sobre la base de la ENHA, 2006. Muestra ponderada

Figura 4.6

### El Impacto del Salario Mínimo en la Informalidad Efectos marginales (resultados probit)



trabajadores que recibieron aumentos salariales en 2006 como consecuencia de acuerdos en los consejos de salarios. Mediante el uso de un modelo Probit modificado, se analizó el impacto de las negociaciones en los consejos de salarios sectoriales sobre la informalidad (Cuadro 4.1). Se pusieron a prueba varios modelos, que mostraron resultados claros bajo especificaciones diferentes. En esta sección se presentan los resultados más destacados; en la tabla A.4.2 (Anexo 4) se encontrará un conjunto más completo de los resultados obtenidos.

**3.** Las estimaciones probit demuestran que los aumentos salariales (debido a aumentos del salario mínimo o negociaciones en los consejos de salarios) pueden tener resultados diferentes por sector y para diferentes grupos de trabajadores. La figura 4.6 muestra, por sector económico, el impacto marginal sobre la informalidad al aumentar el salario mínimo en un dólar. La probabilidad de informalidad entre los trabajadores del sector de la construcción, sobre todo aquellos que ganan entre la mitad del salario mínimo y el doble del salario mínimo, podría aumentar. En la industria manufacturera, el impacto promedio de un aumento del salario mínimo es una disminución de la informalidad. Solamente aquellos trabajadores que ganan un salario cercano al salario mínimo (entre la mitad y el doble del salario mínimo) podrían experimentar un aumento de la probabilidad de pasar a la informalidad. En el caso de hoteles y restaurantes, el aumento del salario mínimo reduciría la probabilidad general de informalidad, incluso entre los trabajadores de salarios bajos (que ganan cerca del salario mínimo y menos de la mitad del salario mínimo). En cuanto al servicio doméstico, el aumento del salario mínimo no aumentaría la informalidad en los grupos más vulnerables, pero podría aumentar el nivel general de informalidad en el sector.

Cuadro 4.1.

Metodología para la estimación del impacto del salario mínimo en la informalidad

Modelo Probit Modificado

El modelo conceptual utilizado para la estimación del modelo probit de la informalidad emplea una versión modificada de la metodología de Maloney y otros (2004) (utilizada para analizar el desempleo). Este modelo capta el impacto de la incidencia del salario mínimo y de otras normas laborales sobre la probabilidad de informalidad. Es decir, además de las variables tradicionales en cuanto a demografía, características de empleo y geografía, el modelo incluye variables dummy de distribución del coeficiente ganancias-salario mínimo, captando individuos que ganan menos de la mitad del salario mínimo (SM), entre la mitad y el doble del SM, y más del doble del SM. Se agregan las variables dummy del sector económico y los efectos de interacción entre las variables dummy de sector y las variables dummy del coeficiente ganancias-salario mínimo para captar los efectos del salario mínimo específico por sector y otros efectos de la normativa laboral en la informalidad.

El modelo matemático es el siguiente:

$$\text{Inf, } \text{prob}(z = 1)_i = \beta_1 X_i + \beta_2 E_i + \beta_3 R(s_i, sm) + \beta_{4s} R(s_i, sm) * ES_{is} + \beta_5 A_i + \varepsilon_i$$

- La variable dependiente (Inf, prob(z = 1)<sub>i</sub>) es una variable dicotómica igual a 1 si el individuo trabaja en el sector informal y a 0 si el trabajador participa del sector formal.
- X<sub>i</sub> incluye variables demográficas tales como edad (de especial interés para enfocar a grupos más jóvenes), sexo, raza, nivel educativo (tanto formal como capacitación laboral), y permanencia laboral.
- E<sub>i</sub> contiene características en cuanto al empleo, tales como variables dummy para el sector económico (comercio, industria manufacturera, servicio doméstico y construcción) y en cuanto al subempleo. La categoría omitida para el sector económico es la agricultura.
- R(s<sub>i</sub>, sm) es un vector de variables dummy que capta varios niveles del coeficiente salario individual sobre salario mínimo (SM) (por hora). La hipótesis nula es que es más probable que los trabajadores que ganan el SM por hora o menos sean informales. Se utilizan tres variables ficticias para captar esta distribución: menos de la mitad del SM, entre la mitad y el doble del SM, y más del doble del SM.
- R(s<sub>i</sub>, sm)\*ES<sub>is</sub> capta los efectos de la interacción entre los niveles de salario mínimo y varios sectores económicos. En Uruguay los Consejos de Salario Tripartitos fijan los aumentos salariales y otras políticas salariales (incluyendo los salarios mínimos sectoriales). La variable dummy de sector y el coeficiente de sector captan el impacto de las normas salariales específicas por sector.
- A<sub>i</sub> es un vector con características geográficas tales como residencia urbana/rural, Montevideo frente a otras áreas.
- β<sub>i</sub> es el término de error.
- El subíndice i representa a individuos y la s al sector económico.

Fuente: Neumark et al. (2004).

- 4.** Estas conclusiones destacan la importancia de adaptar la normativa del salario mínimo a las necesidades de sectores específicos y de proporcionar información a los consejos de salarios acerca del impacto potencial que tendría la fijación de salarios sobre la informalidad. A su vez, sería conveniente realzar el papel de los consejos de salarios incluyendo dentro de sus cometidos la meta de disminuir la informalidad por sectores. Un análisis adicional podría ayudar a comprender mejor el impacto diferenciado por sector.
- 5.** Por otra parte, este análisis demuestra que la adquisición de capacidades —a través de la educación formal, la capacitación en el trabajo y la experiencia laboral— reducen la probabilidad de la informalidad. Es más, el desarrollo de habilidades por medio de la capacitación es particularmente importante, y las capacidades transferibles, es decir, aquellas que se pueden poner en práctica en diversas ocupaciones, aumentan la probabilidad de obtener empleo formal<sup>4</sup>. La tabla A.4.2 (Anexo 4) muestra los resultados generales de la estimación Probit acerca de la informalidad. En la sección 4.4 se encontrará un análisis adicional de la materia.

### Normativa laboral no salarial

Tabla 4.2

#### Informalidad y Crecimiento en Uruguay

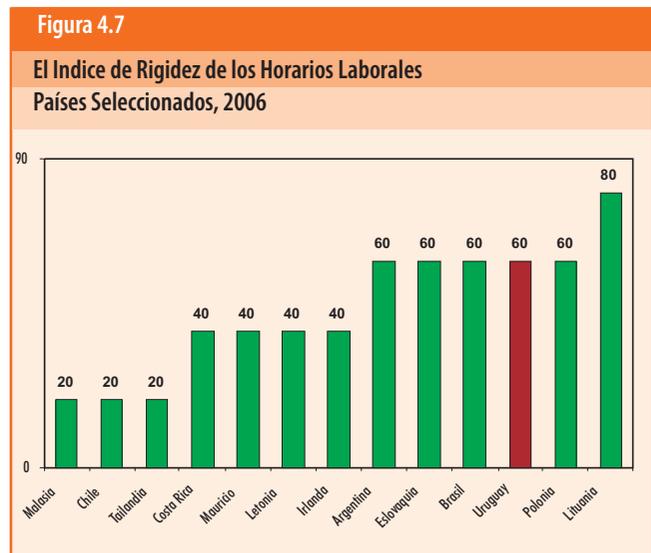
	Beneficios jubilatorios	Costo del seguro de enfermedad	Restricciones horarias y trabajadores temporarios	Indemnización por despido	Otros	Total
<b>Tamaño de la Empresa</b>						
Pequeña y mediana	19,0%	9,6%	19,3%	33,1%	19,0%	100%
Grande	5,1%	9,4%	25,5%	25,5%	34,5%	100%
<b>Sector económico</b>						
Alimentos	0,0%	10,5%	48,8%	22,2%	18,5%	100%
Vestimenta	9,5%	40,5%	35,3%	9,5%	5,2%	100%
Textiles	0,0%	10,2%	0,0%	29,9%	59,9%	100%
Productos químicos y farmacéuticos	21,4%	3,2%	11,0%	41,1%	23,3%	100%
Otros productos manufacturados	4,9%	0,0%	9,1%	72,7%	13,3%	100%
Venta al por menor	29,0%	17,7%	27,2%	17,2%	9,0%	100%
Otros servicios	29,0%	0,0%	11,8%	44,1%	15,1%	100%
Construcción y transporte	0,0%	0,0%	39,7%	0,0%	60,3%	100%
<b>Total</b>	<b>16,9%</b>	<b>9,6%</b>	<b>20,2%</b>	<b>31,9%</b>	<b>21,4%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta sobre Clima de Inversión, Banco Mundial (2006).

4 El Anexo 4.6 contiene una descripción detallada de la definición de la formación en capacidades transferibles y no transferibles.

**6.** El estudio del clima de inversión indica que la indemnización por despido, seguida de las restricciones en cuanto a horas de trabajo y el empleo temporario, constituyen los obstáculos más importantes para la contratación y el despido (Tabla 4.2). Se aprecian algunas variaciones por sector económico y tamaño de empresa. Hasta el 20% de los empresarios encuestados consideraron que normas rígidas en cuanto a horario laboral y trabajadores temporales constituyen el obstáculo más importante para la contratación y el despido. En Uruguay, la semana laboral se encuentra estrictamente reglamentada y se limita a 40 horas para la mayoría de las actividades, con flexibilidad limitada que permite hasta 48 horas (8 horas diarias y 6 días por semana) para trabajadores manuales y hasta 44 horas para trabajadores administrativos. Las horas extra deben pagarse al doble de la hora original. El trabajo a tiempo parcial y otros regímenes semanales por hora constituyen excepciones reglamentadas, que se aplican principalmente a los sectores de actividad marcadamente estacional.

**7.** Internacionalmente, Uruguay ocupa una posición destacada en cuanto a la rigidez de los horarios de trabajo (Figura 4.7). Investigaciones anteriores han constatado que la existencia de una reglamentación rígida en cuanto a la semana de trabajo crea inflexibilidades considerables en el mercado laboral, afectando especialmente a las mujeres y estudiantes que a menudo buscan trabajo a tiempo parcial (Heckman y Pages, 2000 y Packard 2005). La abundante literatura sobre la igualdad de género en los lugares de trabajo en América Latina confirma que la flexibilidad horaria es una condición buscada por las trabajadoras, sobre todo durante los años dedicados a la crianza de los hijos. Las mujeres están dispuestas a trabajar en el sector informal, aún perdiendo los beneficios del empleo formal, con tal de gozar de un horario flexible que posibilite el equilibrio entre el trabajo y las necesidades de la familia<sup>5</sup>. Permitir que la semana laboral en Uruguay sea más flexible, promocionaría el bienestar, sobre de las mujeres, y facilitaría su participación en el mercado laboral formal.



*Nota: El índice de rigidez de los horarios se compone de 5 elementos: (i) si el horario nocturno no tiene restricciones; (ii) si el trabajo durante el fin de semana no tiene restricciones; (iii) si la semana laboral puede consistir de 5,5 días; (iv) si la semana laboral puede extenderse a 50 horas o más (horas extras incluidas) durante 2 meses al año, y (v) si la licencia paga anual es de 21 días laborales o menos.*

*Fuente: Banco Mundial, Informe Doing Business 2006*

<sup>5</sup> Para obtener información acerca de las pruebas empíricas en América Latina y el Caribe y opciones en cuanto a las políticas, ver Cunningham (2005), Banco Mundial (2007f), y Banco Interamericano de Desarrollo (2005). Con respecto a las pruebas en Uruguay, ver Espino y Amarante (2007).

**8.** Los costos laborales no salariales (sobre todo la indemnización por despido y los beneficios jubilatorios) están entre los más altos de la región y contribuyen a la lenta creación de empleos en el sector formal (Banco Mundial 2007e). Alrededor del 32% de los empresarios encuestados indicó que la indemnización por despido se ha convertido en el obstáculo más importante a la contratación y despido de trabajadores. Esta situación preocupa de modo especial a las pequeñas y medianas empresas. La indemnización por despido es muy costosa y dificulta la reestructura del mercado laboral. Desde el punto de vista de la protección social, también constituye una forma ineficiente de seguro contra el desempleo ya que significa que los trabajadores más jóvenes están más desprotegidos frente al desempleo. Por otra parte, el programa de 'seguro de paro' presenta varias carencias, incluyendo baja cobertura (sólo se beneficia al 6% de los desempleados), falta de claridad en cuanto a las normas que rigen la extensión de beneficios, y controles administrativos deficientes (Pages 2005)<sup>6</sup>. Sería provechoso para Uruguay establecer un régimen más flexible en cuanto a la indemnización por despido, en combinación con mejoras en el programa de seguro de paro. Optar por esta política haría disminuir los costos no salariales, al aumentar la eficiencia del mercado laboral y de los instrumentos de protección social. La reforma laboral de Colombia que se llevó a cabo en 2002 demuestra los potenciales beneficios. Esta reforma inicial no eliminó por completo todos los pagos por indemnización ni llegó a vincular las contribuciones individuales al nuevo seguro contra el desempleo, pero el Banco Mundial (2005) encontró que hubo algunas mejoras con respecto al empleo formal y una mejor protección para los trabajadores desempleados.

**9.** Los beneficios jubilatorios constituyen el tercer obstáculo en importancia con respecto a la contratación y despido de trabajadores. Los beneficios jubilatorios son una parte integral de las políticas de protección social en Uruguay y son altamente valorados por la sociedad. Es probable que las reformas que se puedan llevar a cabo para reducir los costos del sistema presenten desafíos políticos. A pesar de ello, las reformas recientes que eliminan los regímenes especiales de exenciones para determinados sectores económicos han constituido un paso positivo, creando condiciones más equitativas y disminuyendo las distorsiones existentes.

## **Relaciones Laborales**

**10.** Las relaciones laborales armoniosas son fundamentales para el logro de acuerdos entre trabajadores y empleadores que contribuyan al crecimiento económico y el empleo. Los acontecimientos recientes en Uruguay parecen indicar que las relaciones laborales podrían mejorar aún más<sup>7</sup>. Para comprender las relaciones laborales en Uruguay y obtener información de primera mano, en abril de 2007 se formaron grupos focales especiales compuestos de trabajadores sindicalizados y empresarios.

6 El seguro se limita a 6 meses pero puede extenderse hasta a un año. Sin embargo, no existen normas claras que definan la extensión de los beneficios.

7 La mayor parte de las ocupaciones de empresas se llevó a cabo a fines de 2005 y comienzos de 2006.

**11.** Las discusiones en los grupos focales arrojaron conclusiones alentadoras con respecto al alto valor que tiene los acuerdos y diálogos tripartitos para trabajadores sindicalizados y empresarios (Cuadro 4.2). Esta valoración compartida, junto con la larga tradición de colaboración tripartita en Uruguay, forman una buena base para el fortalecimiento de las relaciones laborales. No obstante, ambas partes difieren en su visión con respecto al papel que han desempeñado la ocupación de empresas y la tercerización. Otras áreas en las que existe una visión compartida incluyen la importancia del desarrollo de capacidades y la desconexión actual entre las calificaciones de los trabajadores y las necesidades del mercado. Tanto trabajadores como empresarios apoyan los consejos de salarios, pero los últimos observaron que era necesario que los consejos de salarios tomaran en cuenta la competitividad de las empresas en el mercado. Asimismo, trabajadores y empresarios expresaron una preocupación común por el hecho de que la recuperación económica se lleva a cabo sin generar nuevos puestos de trabajo. Los Cuadros 4.3 y 4.4 reflejan los puntos de vista de trabajadores y empresarios respectivamente, tal como se expusieron en los grupos focales.

**Cuadro 4.2**

**Opiniones de Trabajadores y Empresarios con Respecto a las Relaciones Laborales Resumen de los Grupos Focales**

Trabajadores	Empresas
El gobierno ha integrado plenamente a los trabajadores y se preocupa por sus problemas. La inclusión por parte del gobierno ha generado un impacto positivo en el poder de negociación de los sindicatos y en la captación de asociados.	Tratamiento injusto y asimétrico por parte del gobierno. Las ocupaciones por parte de los trabajadores se están convirtiendo en norma, en lugar de ser un último recurso.
Las empresas han crecido sin aumentar los puestos de trabajo.	Existen desincentivos fuertes a la expansión del empleo, debido a la posibilidad de litigio si en el futuro se debe recurrir al despido.
Las empresas abusan de la tercerización y la extienden a trabajadores que son claramente empleados de larga data.	La tercerización es una modalidad válida para aumentar el empleo y la competitividad.
Los consejos de salarios cumplen con eficiencia su cometido de establecer y reglamentar los salarios por sector.	Los consejos de salarios funcionan bien pero deberían tomar en cuenta la productividad y la competitividad.
Apoyo decidido a los acuerdos entre trabajadores y empresarios y al diálogo tripartito.	

Fuente: Grupos focales convocados y conducidos por el Foro Consultivo Económico Social, 2007.

**12.** Las tensiones de los últimos tiempos han provocado un alejamiento de la larga tradición uruguaya de colaboración tripartita, pero el valor que trabajadores y empleadores otorgan a las buenas relaciones laborales constituye la base para el retorno a la cooperación armoniosa. En particular, el Subgrupo de Trabajo 10 de Uruguay, establecido a mediados de la década de los noventa en apoyo al proceso de negociación del

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

MERCOSUR, ofrece un ejemplo útil de cooperación entre trabajadores, empleadores y el gobierno. El subgrupo está enfocado en temas relacionados con el empleo, la calidad del trabajo, la migración y el desarrollo de capacidades, directamente relacionados con la implementación del MERCOSUR. Una de las funciones del grupo es proporcionar información acerca del mercado laboral en los países miembros, y entre otros, ha encargado un estudio comparativo de la legislación laboral en los países miembros del MERCOSUR<sup>8</sup>. La experiencia de Irlanda es también pertinente para Uruguay, ofreciendo un buen ejemplo de cómo lograr mayor flexibilidad en el mercado laboral dentro de un marco institucional tradicional y sólido (Cuadro 4.5).

#### Cuadro 4.3

##### La Opinión de los Trabajadores Acerca de las Relaciones Laborales y otros Temas Laborales Fundamentales

Los trabajadores participantes consideran que las tensiones actuales en las relaciones laborales forman parte de una transición que se debe a la implementación de los consejos de salarios y a un mejor equilibrio en las relaciones entre empleado y empleador. Existe una leve recuperación en las tasas de sindicalización, debido al marco de los consejos de salarios. Los trabajadores reconocen que los acuerdos de los consejos de salarios son de difícil aplicación en las pequeñas empresas que se resisten. Los trabajadores están de acuerdo con las propuestas actuales para enmendar el régimen de tercerización (Ley de Tercerizaciones) y creen que puede conducir a una formalización mayor en las empresas. Sin embargo, manifiestan preocupación con respecto a potenciales lagunas en el nuevo régimen y a las dificultades para reglamentar las nuevas empresas proveedoras de servicios.

En general, los trabajadores comparten con los empresarios la necesidad de aumentar la calidad de la enseñanza secundaria y terciaria, así como la de los programas de capacitación, dadas las necesidades del mercado laboral. Por otra parte, formularon propuestas específicas para mejorar la reglamentación laboral y las instituciones. En cuanto a la capacitación, los trabajadores participantes proponen: limitar los programas de capacitación a los trabajadores que hayan completado el ciclo de enseñanza primaria; lograr acuerdos tripartitos con la bolsa de trabajo de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) para que las empresas puedan percibir beneficios relacionados con la capacitación; ofrecer incentivos a las compañías que contraten trabajadores que participen de los programas de capacitación de la (JUNAE), y otorgar certificaciones ISO a la JUNAE y al Instituto Nacional del Empleo.

En cuanto a la informalidad, los trabajadores recomiendan la redacción de contratos vinculantes para las compañías que no cumplan con los acuerdos de los consejos de salarios ni con la reglamentación sanitaria y prohibir su actuación como proveedores del estado. También recomiendan la emisión de certificados para lograr el cumplimiento por parte de las empresas con las normas de instituciones públicas tales como la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social.

Por último, proponen extender las potestades de la Dirección Nacional del Trabajo para que, además de la mediación en los conflictos laborales, incluyan competencias punitivas; otorgar recursos a los trabajadores para movilizar el reclutamiento sindical; otorgar poderes inspectivos tripartitos a los sindicatos para controlar el cumplimiento de las normas laborales y otras quejas; y actualizar la Ley de Negociaciones Colectivas de 1940.

*Fuente: Grupos focales convocados y conducidos por el Foro Consultivo Económico Social, 2007.*

8 Ver [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy).

## 4.4. Desarrollo de Capacidades para el Futuro

**1.** El desarrollo de capacidades, unido a las buenas relaciones laborales y una sólida normativa laboral, es claves para que Uruguay logre un mercado laboral dinámico y productivo. El desarrollo tecnológico depende cada vez más de trabajadores capacitados (De Ferranti et al, 2002). La encuesta sobre Clima de Inversión de Uruguay y los grupos focales, llevados a cabo con trabajadores y empresarios, confirman la importancia del desarrollo de capacidades. Los estimativos del crecimiento de la productividad basados en los datos del estudio del clima de inversión, indican que el aumento de la inversión en capacitación, en relación al percentil 75 del grupo de países pares (Figura 2.24), podría aumentar alrededor del 16% la productividad de una empresa. Alrededor del 45% de los empresarios encuestados afirmaron que una plantilla de trabajadores mal capacitados constituye un obstáculo moderado para la operatividad óptima y el crecimiento. Los grupos focales también destacaron la importancia que los trabajadores y empresarios atribuyen a la formación de capacidades, y la preocupación, sobre todo entre los empresarios, de que hay cierta falta de conexión entre lo que se requiere y la disponibilidad (Cuadros 4.3-4.4).

**Cuadro 4.4.****La Opinión de los Empresarios acerca de las Relaciones Laborales y Otros Temas Laborales Fundamentales****“El gobierno apoya el movimiento sindical pero no el empleo.”**

En general, los empresarios participantes perciben que las relaciones laborales son asimétricas (el gobierno otorga prioridad a los reclamos de los trabajadores antes que a las empresas). Los participantes indicaron que las normas del mercado laboral son demasiado rígidas (impiden que las firmas creen nuevos empleos, obligándolas a utilizar el régimen de tercerización) y que los consejos de salarios benefician a las empresas grandes antes que a las PYMES. Por otra parte, existe un marcado desequilibrio entre la oferta de capacidades por parte de los trabajadores y la necesidad de capacidades específicas de las empresas.

Los empresarios perciben una considerable asimetría en las relaciones laborales; el gobierno penaliza a las empresas para beneficiar a los trabajadores en lugar de promover un marco equitativo en el que ambas partes se beneficien. Argumentaron que un resultado significativo de la actual asimetría legal es el empleo por parte de los sindicatos de la ocupación forzosa (Ley de Ocupaciones) para asumir el control de las empresas. Los participantes manifestaron que si bien esta ley fue concebida como un recurso de fuerza mayor para los trabajadores sindicalizados, se ha convertido en una herramienta de uso corriente, y hasta provoca desincentivos para la inversión extranjera. Uno de los participantes presentó el siguiente ejemplo:

“... algunos empresarios no han invertido en Uruguay debido a la Ley de Ocupaciones. Hubo un caso muy sonado de una gran imprenta uruguaya que intentó infructuosamente atraer a inversores extranjeros. Los inversores extranjeros destacaron que las ocupaciones de los trabajadores y las relaciones laborales conflictivas constituían un problema de grandes proporciones (...) Finalmente, la empresa uruguaya tuvo que cerrar.”

En cuanto a la reglamentación laboral, los empresarios observaron que los mercados laborales deben ser más dinámicos, con una mayor renovación del personal, para que las empresas puedan contratar según sus necesidades laborales. Afirmaron que en Uruguay, en contraposición a lo que sucede en países desarrollados, “si se contrata a un trabajador, no hay manera de despedirlo luego.” Como resultado, dijeron que, “las empresas intentan crecer sin generar puestos de trabajo,” y están invirtiendo en tecnología que reduce la mano de obra. Argumentaron que, “aquí, la última opción es contratar un trabajador adicional.” Asimismo, la utilización del régimen especial de tercerización se considera una herramienta alternativa para satisfacer las necesidades temporales de la empresa. Desafortunadamente, agregaron, este régimen ha sido usado en exceso, aún por el gobierno, y es probable que sea eliminado. Los empresarios hicieron la siguiente propuesta:

“(…) simplificar las normas pero mejorar su implementación, sobre todo para las empresas del sector informal.”

Con respecto a los consejos de salarios, los participantes mencionaron que constituían una buena institución para la reglamentación de los salarios, pero que en la actualidad los consejos no toman en cuenta importantes factores de competitividad para los diferentes sectores económicos. Algunos de los participantes piensan que los consejos de salarios “benefician a las grandes empresas en contraposición con las pequeñas y medianas empresas,” ya que las primeras pueden tolerar salarios más altos que afectan la competitividad de las empresas más pequeñas y su capacidad de generar puestos de trabajo formales adicionales.

En cuanto a capacidades, los empresarios consideran que existe un desfase entre las capacidades derivadas del sistema educativo y los programas estatales de capacitación, y sus propias necesidades. Una cita directa de uno de los participantes dice así:

“(…) en Uruguay existe un divorcio entre las empresas y el sistema educativo, con excepción de algunos de los programas estatales (...)”

Además de referirse a la calidad y pertinencia de la educación terciaria, los participantes dijeron que se debe ampliar el acceso a este nivel educativo. Asimismo, los empresarios subrayaron la importancia de que las capacidades fueran flexibles y transferibles:

“(…) los programas educativos no pueden prever las necesidades laborales futuras. . . .es por ese motivo que la capacitación debe enfocarse al desarrollo de destrezas transferibles.”

Fuente: Grupos focales convocados y conducidos por el Foro Consultivo Económico Social, 200

**Cuadro 4.5.**

**La Experiencia Exitosa de Irlanda en el Desarrollo de Relaciones Laborales Harmónicas**

Durante la década pasada, Irlanda experimentó un rápido crecimiento acompañado de una recuperación social generalizada. En 1987, Irlanda padecía una grave crisis económica, con un endeudamiento estatal alto, inversiones nulas y altas tasas de desempleo (a pesar de un flujo emigratorio importante). En esos momentos, se negoció el Programa Irlandés para la Recuperación Nacional (PNR por sus siglas en inglés), que fue el primero de cinco acuerdos de cooperación. Para el año 2000, las negociaciones para la cooperación habían cambiado de enfoque, con la instauración del Programa para la Prosperidad y la Equidad. El problema anterior de altos niveles de desempleo fue remplazado por un déficit de mano de obra (O’Connell, 1999; Baccaro y Simoni, 2004). Por otra parte, el ingreso de grandes flujos de inversiones extranjeras contribuyó al desarrollo de un sector manufacturero más productivo y dinámico.

Si bien existe un debate sobre el efecto real de los acuerdos de cooperación en la recuperación económica de Irlanda, diversos estudios indican que las negociaciones para la cooperación social tienen un efecto positivo en el proceso de formación salarial (Baccaro y Simoni, 2004). Han surgido varias explicaciones con respecto a esta relación. Baccaro y Simoni argumentan que las negociaciones para la cooperación social alteraron el proceso de fijación de sueldos, potencialmente aumentando la competitividad de los sectores más dinámicos y, por tanto, de toda la economía irlandesa. Si bien los aumentos salariales del sector público sentaron las bases para los salarios del sector privado, estos afectaron principalmente a la parte más tradicional y menos dinámica del sector manufacturero. Los salarios en el sector moderno y más dinámico se mantuvieron estables, a pesar de los aumentos de la productividad. Por otra parte, Teague (1995) atribuye los resultados positivos observados en Irlanda al sistema de cooperación social, que incorpora las asociaciones civiles además de los grupos tradicionales de sindicatos, empleadores y gobierno.

FUENTE: DRIFILL (2006), OCDE (2004), BACCARO ET AL. (2004), O’CONNELL, (1999), Y TEAGUE (1995).

**2.** Las capacidades laborales se pueden adquirir a través del sistema de educación formal y de la capacitación posterior en el lugar de trabajo. Uruguay ha avanzado en forma progresiva en este sentido, pero aún existen desafíos en ambos frentes. El país tiene una larga historia de buenos logros educativos y se compara en forma favorable con el resto de América Latina; sin embargo, no se mantiene al día con los cambios que se producen en la OCDE y en los países del Extremo Oriente. Las reservas de capital humano aumentaron en forma continua entre 1960 y 2000. Uruguay fue pionero en América Latina, estableciendo la obligatoriedad de nueve años de educación primaria en la década de los setenta (Banco Mundial 2005a). Sin embargo, el ritmo de expansión ha sido menor que en las economías en rápido crecimiento del Extremo Oriente, y que en

**Tabla 4.3**

Años de Escolaridad	Uruguay y países seleccionados	
	1960	2000
Argentina	4,99	8,49
Brasil	2,83	4,56
Chile	4,99	7,89
Finlandia	5,4	10,1
Corea	3,2	10,5
México	2,41	6,73
Uruguay	5,03	7,25
España	3,64	7,25

Fuente: De Ferranti et al (2003)

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

la mayoría de los países de la OCDE. Mientras que Uruguay aumentó el promedio de años de escolaridad de 5,0 a 7,3 entre 1960 y 2000, Finlandia dobló los años de escolaridad durante el mismo periodo (tabla 4.3)<sup>9</sup>. Corea, que estaba muy por detrás de Uruguay en 1960, ha logrado más que triplicar los años de escolaridad y sobrepasó a Uruguay en el mismo período. Esta brecha creciente puede poner en riesgo la competitividad internacional de Uruguay. Los resultados del Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (PISA) (2003), con relación a competencias básicas en lectura, matemática y ciencias también indicaron que Uruguay se desempeñó mejor que la mayoría de los países vecinos, pero por debajo de la OCDE (Tabla 4.4).

Tabla 4.4

#### Desempeño Estudiantil. Evaluación PISA. Uruguay y países seleccionados

	Capacidad lectora	Capacidad matemática	Capacidad científica	Desempeño promedio
Finlandia	544	543	548	545
Corea del Sur	525	557	550	543
Promedio OCDE	500	494	500	498
España	493	476	491	487
Uruguay	422	434	438	431
México	422	387	422	410
Chile	410	384	415	403
Argentina	418	388	396	401
Brasil	396	334	375	368

Fuente: Banco Mundial (2005a) y OCDE (2003). *Evaluaciones Económicas Chile. Volumen 2003/17. París*

**3.** El gasto público en educación (3,6% del PBI) es menor al promedio de América Latina (4,5%) y al de países de renta alta (5,3%). Continúa habiendo problemas de acceso y de equidad. Sólo el 30% de los estudiantes del grupo de ingresos más bajos completa la educación secundaria, en contraposición al 80% del grupo de ingresos más altos (Banco Mundial 2005a). El acceso a la educación terciaria se presenta aún más diferenciado. El Banco Mundial (2005a) llevó a cabo una evaluación del sistema educativo y analizó opciones posibles de políticas estratégicas para abordar las brechas existentes. Estas opciones incluyen mejoras en la administración general de la educación pública; reformas curriculares, en consonancia con la economía del conocimiento; nuevos incentivos para los docentes aumentando la autonomía y la responsabilidad de los docentes; y la encuesta de hogares ampliada, con el módulo de capacitación.

9 El promedio de años de escolaridad se refiere a la cantidad de años de educación que recibió la población de más de 25 años.

## La Capacitación Promueve la Productividad de las Empresas y los Ingresos de los Trabajadores

**4.** La capacitación promueve la productividad de empresas y trabajadores. En las simulaciones del Capítulo 2 se encontró que se podría aumentar la productividad de las empresas uruguayas a través del incremento de la capacitación (Figura 2.24). Para probar la solidez de estas conclusiones, se llevó a cabo un análisis del impacto de la capacitación a nivel de empresas por medio del método no paramétrico estadístico. El puntaje de propensión de emparejamiento compara la productividad laboral de empresas en el grupo de tratamiento (empresas que ofrecen capacitación) y el grupo de control (empresas que no ofrecen capacitación) y encuentra efectos positivos en la productividad entre las empresas del grupo de tratamiento (Tabla 4.5). Las firmas comparadas en ambos grupos son estadísticamente idénticas en un conjunto de características (factores determinantes para la capacitación). Como consecuencia, las diferencias en la productividad observada entre ambos grupos pueden atribuirse a la capacitación ofrecida. En estos cálculos se incluyen solamente empresas del sector manufacturero. En el Cuadro 4.6 se examina la metodología en más detalle<sup>10</sup>.

**Tabla 4.5**

**El Impacto de la Capacitación en la Productividad Laboral a Nivel de Empresas usando el Método de Puntaje de Propensión de Emparejamiento (Pesos uruguayos al año)**

	Cantidad de empresas		Efecto promedio	Error estándar	Estadística-t
	tratadas	de control			
Valor agregado por trabajador	126	136	16377***	3676	4,5
Ventas por trabajador en el último año fiscal	126	179	49999***	15538	3,2
Salario promedio	126	148	6002***	1177	5,1

\*significativo al 10% \*\*significativo al 5% \*\*\*significativo al 1%

Fuente: Estimaciones de los autores con datos de la Encuesta sobre Clima de Inversión, 2006. Muestra ponderada.

**5.** La capacitación también beneficia a los trabajadores uruguayos, teniendo un impacto positivo sobre la probabilidad de estar empleado y los ingresos. Se evaluaron los efectos de la capacitación —capacitación total así como capacitación transferible y no transferible— sobre la probabilidad de estar empleado y el ingreso mediante el uso de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (2006). La encuesta contiene un módulo de capacitación que indaga sobre la formación obtenida durante los últimos cinco años. El Cuadro A.4.2 (Anexo 4) resume las clasificaciones de los cursos de capacitación en capacidades transferibles y no transferibles y presenta las características principales de los trabajadores que se benefician con la capacitación. Los trabaja-

<sup>10</sup> El uso del método no paramétrico es una buena forma de complementar las estimaciones del Capítulo 2 y examinar la solidez de las mismas en relación al impacto de la capacitación. Existen pruebas empíricas que sugieren que evitar las restricciones de forma funcionales puede reducir el sesgo en forma significativa (Dehejia y Whaba, 1998; Smith y Todd, 2000; Smith, 2000).

dores que participan en los cursos de capacidades transferibles suelen tener mayor educación y más años en el empleo. Se usó el modelo Probit para analizar los efectos de la capacitación sobre la probabilidad de estar empleado y un modelo de Mincer para analizar el efecto en los ingresos. Ambos cálculos presentan resultados sólidos bajo diferentes especificaciones de los modelos (tablas A.4.6 y A.4.7 del Anexo 4). Las conclusiones principales se resumen a continuación.

**Cuadro 4.6:****Impacto de la Capacitación en la Productividad Laboral a Nivel de Empresas:**

### **Metodología de Puntaje de Propensión de Emparejamiento**

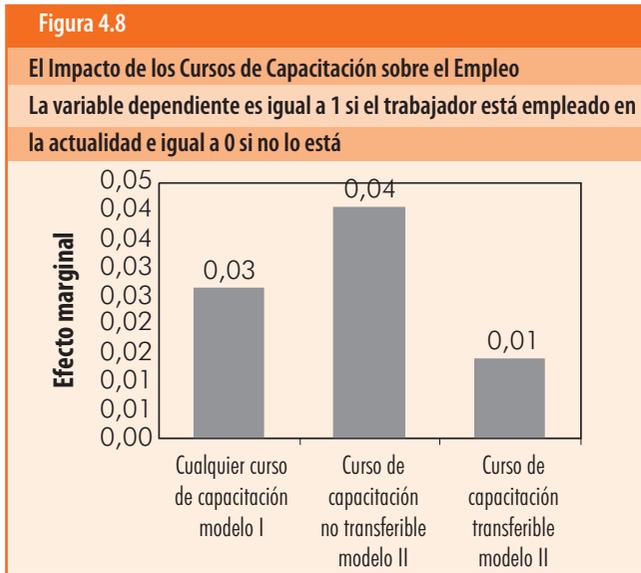
El estudio compara la productividad laboral entre empresas de un grupo de “tratamiento” (empresas que ofrecen capacitación) y un grupo de “control” (empresas que no ofrecen capacitación). Las firmas emparejadas en ambos grupos son estadísticamente idénticas en un conjunto de características (factores determinantes de capacitación) y las diferencias en la productividad observadas entre ambos grupos pueden atribuirse a la capacitación que se proporciona. Los pasos metodológicos se presentan a continuación:

**Paso 1:** Estimar una ecuación Probit de los factores determinantes de la inversión en capacitación. La tabla A.4.2 (Anexo 4) contiene los resultados de varias especificaciones de un modelo Probit de los factores determinantes de inversión en capacitación en Uruguay usando datos de la encuesta del clima de inversión (2006). Se probaron todas estas especificaciones pero sólo unas pocas permitían llevar a cabo el puntaje de propensión de emparejamiento (paso 2). A los efectos del emparejamiento, los factores determinantes más pertinentes para la provisión de capacitación son: la cantidad de años en operación, la experiencia del gerente, el tamaño de la empresa, si la empresa es de propiedad extranjera, el acceso al crédito, el uso de tecnología, (se toma el uso de Internet como variable proxy), el porcentaje de trabajadores a tiempo completo, el porcentaje de trabajadoras mujeres, el porcentaje de trabajadores sindicalizados, y controles para el nivel educativo de los empleados.

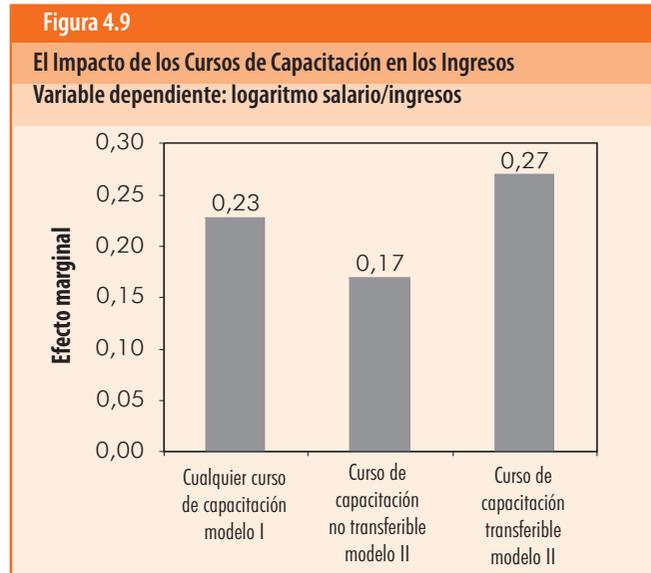
**Paso 2:** Usar el puntaje de propensión de emparejamiento para emparejar empresas que proporcionan capacitación con aquellas que—aunque no ofrecen capacitación—tienen posibilidades similares estimadas a priori de invertir en capacitación. La metodología requiere que la gama de probabilidades a priori sea similar para los grupos de tratamiento y control; es decir, que haya una zona de apoyo común.

**Paso 3:** Comparar las medias de los grupos emparejados de “tratamiento” y de “control” en cuanto a las variables de interés. En tal contexto, las variables de interés son variables proxy de productividad laboral.

Fuente: Smith (2000)



Notas: los efectos marginales son significativos al 1%  
Las especificaciones de los modelos I y II se presentan en la Tabla A.4.5 (Anexo 4)  
Fuente: Estimaciones de los autores basadas en la ENHA, 2006. Muestra ponderada



Notas: los efectos marginales son significativos al 1%  
Las especificaciones de los modelos I y II se presentan en la Tabla A.4.7 (Anexo 4)  
Fuente: Estimaciones de los autores basadas en la ENHA, 2006. Muestra ponderada

**6.** La capacitación mejora los ingresos, y el impacto es mayor en el caso de las capacidades transferibles (Figura 4.9). Quienes recibieron capacitación en capacidades transferibles aumentaron sus ingresos en un 27%, en comparación con el incremento del 17% entre quienes lo hicieron en capacidades no transferibles. Es posible que las capacidades transferibles otorguen mayor movilidad y que, en consecuencia, los trabajadores tengan más posibilidades de encontrar mejores trabajos o de negociar ascensos. El impacto sobre el empleo es más limitado (Figura 4.8) y es mayor para quienes se benefician con la capacitación en destrezas no transferibles. Es posible que los individuos que participan en cursos de capacitación específicos (no transferibles) lo hagan porque ya tienen un empleo.

### Las empresas invierten poco en capacitación

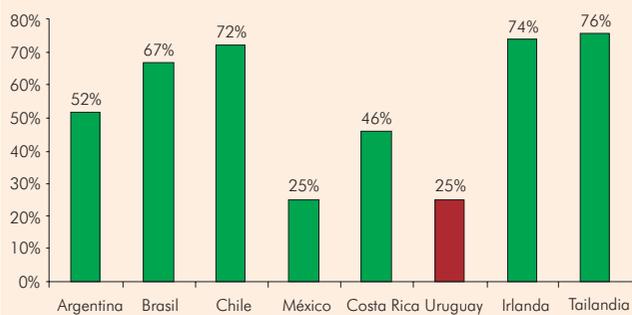
**7.** A pesar del potencial rendimiento, son pocas las empresas uruguayas que ofrecen capacitación formal, en comparación con otros países de renta media alta (Figura 4.10). Es más, las inversiones que sí se realizan se concentran principalmente en las empresas de gran tamaño. Sólo el 8% de los empleados de empresas pequeñas manifiestan haber recibido capacitación por parte de la empresa, en comparación con el 28% y el 36% entre los empleados de empresas medianas y grandes (estimaciones de la encuesta de hogares). El hecho de que las empresas inviertan poco en capacitación coincide con la literatura en la materia, que sugiere que los cambios en la plantilla de empleados impiden que las empresas conserven las ganancias en

## URUGUAY:

### Evaluación del clima de inversión

Figura 4.10

#### Porcentaje de empresas que ofrecen capacitación a empleados de tiempo completo



Fuente: Banco Mundial, Encuesta sobre Clima de Inversión, 2006

productividad derivadas de la inversión en capacitación. La falta de información y las restricciones financieras, que suelen ser mayores para las empresas pequeñas, también pueden ser motivo de la baja inversión en capacitación. Acemoglou (1998), Barron et al. (1999), y Holtmann et al. Idson (1999) presentan una reseña de la literatura disponible en la materia. Sin embargo, la encuesta del clima de inversión indica que el problema es más pronunciado en Uruguay.

**8.** Se analizaron los factores que determinan la inversión en capacitación por parte de las empresas, mediante el uso de un modelo de probabilidad, con datos de la encuesta sobre el clima de inversión (Tabla 4.6). Las especificaciones Probit estimadas incluyen las características educativas de los trabajadores, la inversión que las empresas efectúan en tecnología, el acceso a capitales y

mercados de crédito extranjeros, el tamaño de la empresa, el sector económico, las ventas y la experiencia de la gerencia. También se incluyen variables de composición de los trabajadores tales como la cantidad de trabajadores sindicalizados y de mujeres.

**9.** Las empresas con un porcentaje mayor de trabajadores que no han completado la educación secundaria también suelen invertir menos en programas de capacitación, lo que coincide con el concepto de que las empresas requieren trabajadores que puedan ser capacitados en el uso de nuevas tecnologías. Estos resultados concuerdan con estudios anteriores que también resaltaban la importancia de la educación secundaria entre las empresas que invierten en capacitación<sup>11</sup>. Los resultados también demuestran que es más probable que las empresas que usan tecnologías nuevas en el proceso de producción inviertan en capacitación, lo que confirma la complementariedad que existe entre nuevas tecnologías y capacitación. El acceso a mercados de crédito y al capital extranjero tiene efectos positivos en la oferta de capacitación por parte de las empresas. El tamaño también incide en la oferta de capacitación; las pequeñas y medianas empresas invierten poco en comparación con las empresas grandes, lo que sugiere que tal vez sea necesario establecer políticas estatales dirigidas a las pequeñas y medianas empresas. Se examinan a continuación las políticas estatales en apoyo a la capacitación.

**10.** Según los resultados de la tabla 4.6, la baja inversión en capacitación es más pronunciada en empresas con un porcentaje alto de mujeres entre los trabajadores. Este resultado puede deberse a la se-

11 Banco Mundial (2003).

**Cuadro 4.6:**

**Factores que Determinan la Oferta de Capacitación por Parte de Empresas**

Variables	Modelo	
Experiencia del gerente de la empresa		[11,33]***
Nivel educativo de la fuerza de trabajo		
Primaria completa		[2,80]***
Secundaria incompleta		[2,02]**
Secundaria completa		[0,91]
Terciaria incompleta	-0,011	[0,11]
Nuevas tecnologías en procesos de producción		[6,26]***
Años de la empresa en el ramo	-0,249	[6,79]***
Capital extranjero	-0,194	[5,14]***
Porcentaje de trabajadores sindicalizados	-0,082	[4,78]***
Porcentaje de mujeres entre los trabajadores	0,022	[7,05]***
Empresa grande	0,133	[5,12]***
Vestimenta	0,003	[6,75]***
Textiles	0,293	[7,19]***
Productos químicos y farmacéuticos	0,002	[2,24]**
Otros productos manufacturados	-0,339	[0,52]
Acceso a crédito	0,15	[3,26]***
Logaritmo último año fiscal ventas por trabajador	0,327	[0,47]
Observaciones	0,267	2299
Pseudo R2	-0,064	0,2217
Logaritmo de la función de verosimilitud	0,02	-1030
Clasificador ingenuo	0,073	0,263
P predictivo	0,004	0,213

Nota: valor absoluto de las estadísticas z entre corchetes  
 \*significativo al 10%; \*\*significativo al 5%; \*\*\*significativo al 1%

Fuente: Estimaciones de los autores, basadas en la ENHA, 2006. Muestra ponderada.

gregación ocupacional por género. Las diferenciales en cuanto a la composición ocupacional se convierten en segregación ocupacional por género cuando los individuos que son idénticos en todas las características relacionadas con la productividad, eligen empleo o sólo pueden encontrar empleo, dentro de ciertas ocupaciones, debido únicamente a los papeles determinados por el género. Los niveles altos de segregación ocupacional por género pueden tener efectos significativos en el bienestar masculino y femenino así como en la eficiencia del mercado laboral. En particular, hay pruebas que confirman que esta segregación contribuye a la baja inversión en la educación y capacitación femenina en ocupaciones técnicas y/o a la baja inversión en la educación y capacitación masculina en las ocupaciones del sector de servicios (Banco Mundial, 2007 y BID, 2004).

**Cuadro 4.7****Principales programas de la DINAЕ para el desarrollo de destrezas****Programas centralizados**

- Uruguay Activo — Sistema de intermediación en la búsqueda de empleos. Este programa cuenta con un sistema de procesamiento de datos basado en Internet, con información acerca de buscadores de empleos y empleadores. El sistema ofrece un motor de búsqueda y compara perfiles de trabajadores con puestos de trabajo publicados. Las empresas también pueden registrarse para llevar a cabo sus propias búsquedas de empleados.
- PROCAL (Programa de Capacitación Laboral para Trabajadores en Seguro de Paro). Dirigido a trabajadores que han sido enviados al seguro de paro por falta de trabajo.
- Programas de capacitación:
  - Programa de Formación para Trabajadores en Actividad. Apoya la capacitación de los trabajadores en activo para que puedan conservar sus empleos y está cofinanciado por el Fondo de Reconversión Laboral (de la JUNAE, ver más adelante). Está dirigido a empresas que tengan 20 o más empleados. Las empresas que cumplan con los requisitos deben enviar una propuesta y un acuerdo firmado por la empresa y por el sindicato o la organización que represente a los trabajadores de la empresa.
  - Programa de Capacitación Productiva (PROCAPRO): Apoya la capacitación a grupos de trabajadores, de sociedad civil y cooperativas con proyectos productivos. La DINAЕ evalúa la viabilidad de los proyectos antes de incluir a los grupos en el programa.
  - Programas especiales de capacitación: El programa apoya la confiabilidad y seguridad del lugar de trabajo.

**Programas descentralizados**

- Programa de capacitación para trabajadores rurales: Este programa ofrece apoyo a las empresas rurales y a los trabajadores rurales autónomos. Promueve el uso de tecnologías adecuadas que favorezcan la reconversión productiva de pequeños productores.
- Programa de capacitación laboral para individuos discapacitados (PROCLADIS)
- Emprende Uruguay: Este programa promueve la creación de empleos a través de la formación de cualidades empresariales. Está financiado por el fondo de reconversión laboral y es administrado por la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL).
- PROIMUJER (Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo y la Formación Profesional). Busca mejorar la inserción laboral de mujeres de recursos limitados. El grupo objetivo está compuesto por mujeres de zonas urbanas o rurales que han perdido sus empleos o están buscando sus primeros empleos, y encuentran dificultades para ingresar al mercado laboral.
- PROJOVEN: Apoya la capacitación e inserción laboral de jóvenes (de 18 a 24 años) de hogares de ingresos bajos. El criterio de selección incluye los siguientes factores: tener dificultades para encontrar empleo, educación secundaria incompleta y experiencia limitada. El programa da prioridad a jóvenes que son jefes de hogares o que tienen hijos.

*Nota: Los programas descentralizados se implementan en coordinación con otras entidades.*

*Fuente: DINAЕ. Ver <http://www.mtss.gub.uy/dinae.htm>*

## Políticas y Programas para el Desarrollo de Capacitación y Capacidades

**11.** Aunque hay gran interés por parte del gobierno en fomentar la capacitación de los trabajadores, el marco institucional de apoyo está fragmentado y existen demasiados programas dispersos. En Uruguay hay una gran variedad de programas estatales e instituciones en apoyo a la capacitación, pudiéndose mejorar la coordinación de estas políticas y disminuir las superposiciones existentes. Las tres instituciones principales en tal sentido son la DINAE, la JUNAE, y el Sistema Nacional de Competencias Laborales (SNC). Las políticas y programas de estas instituciones ofrecen apoyo a los trabajadores en general, así como también a los grupos más vulnerables, como las mujeres, los desempleados, los jóvenes, las personas con capacidades diferentes y los trabajadores rurales. La DINAE, que se creó en 1992 como una Dirección dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es la unidad estatal principal a cargo de formular políticas con relación a la capacitación y desarrollo de capacidades de los trabajadores, y además diseña y supervisa programas de capacitación. En términos generales, los programas de la DINAE buscan promover la calidad de la capacitación y mejorar la competitividad de individuos con mayor riesgo de desempleo, aumentando sus capacidades y ofreciendo formación para la reconversión laboral. También ofrece el apoyo de un sistema de intermediación para la búsqueda de empleos. El Cuadro 4.7 presenta un resumen de los programas principales de la DINAE.

**12.** Por otro lado, la JUNAE es un ente tripartito presidido por el director de la DINAE, un representante sindical y un representante de los empleadores. Desempeña un papel consultivo hacia la DINAE, aunque también tiene funciones ejecutivas específicas, como el diseño y la supervisión de la implementación de programas de capacitación y reconversión laboral<sup>12</sup>; la administración del Fondo de Reconversión Laboral<sup>13</sup>, y como mediador entre la DINAE y los gobiernos locales con respecto a políticas y programas de capacitación. La JUNAE ha cumplido con estos objetivos originales y ha hecho avances en el diseño de programas para trabajadores desempleados<sup>14</sup>. Sin embargo, algunos de los programas duplican las iniciativas de la DINAE y podrían beneficiarse mediante la puesta en práctica de evaluaciones de impacto más sistemáticas. El Cuadro 4.8 presenta un resumen de un programa piloto dirigido a empresas micro y pequeñas. Sería fundamental llevar a cabo una evaluación rigurosa de este programa para determinar su impacto antes de ampliarlo.

12 Se pueden implementar los programas por medio de proveedores públicos o privados.

13 El fondo se financia con contribuciones del gobierno, empleadores y empleados.

14 Fuente: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. Ver [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy).

**Cuadro 4.8****JUNAE: Programa Piloto de Fomento a las Empresas Pequeñas y Medianas (FOMYPES)**

FOMYPES es un programa piloto de la JUNAE que ofrece ayuda financiera para capacitación a empresas micro y pequeñas (menos de 20 trabajadores). El programa financia hasta el 80% del costo de la capacitación. Para resultar seleccionadas, las empresas micro y pequeñas deben estar ubicadas dentro de los departamentos de Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo, Paysandú, San José y Tacuarembó. Las empresas deben ser formales (estar registradas y ser contribuyentes activos a los sistemas impositivo y de seguridad social) El programa busca mejorar la administración y eficiencia productiva de las pequeñas empresas; apoyar la creación de empleos; promover la formalización de empresas y trabajadores; y fomentar sinergias entre empresas y trabajadores.

*Fuente: JUNAE, disponible en [http://www.junae.gub.uy/sin\\_flash/principal.htm](http://www.junae.gub.uy/sin_flash/principal.htm)*

**13.** El Sistema Nacional de Competencias Laborales (SNC) establece políticas generales de capacitación y aprendizajes para la vida entera. El SNC incluye un ente consultivo con representantes de la DINAE, los sindicatos, los empleadores, las cámaras, los sistemas formales de educación y capacitación, y expertos subvencionados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este ente consultivo ha elaborado numerosos informes acerca de sistemas de desarrollo de capacidades en otros países y su aplicabilidad en Uruguay. También coordina programas de sindicatos, universidades y empresas, como es el caso de los programas de pasantías. Las cámaras de comercio e industria también coordinan programas específicos de desarrollo de capacidades con el SNC.

### **Prioridades de las Políticas de Capacitación**

**14.** El marco de las políticas de desarrollo de capacidades debe abordar las fallas del mercado en cuanto a la disponibilidad de capacitación, e incluir programas tanto para reducir el desempleo como para incrementar la productividad de los trabajadores empleados y las empresas. Sobre la base de las conclusiones anteriores, surgen tres lecciones que se aplican al cumplimiento de estos objetivos. En primer lugar, hay un elemento de duplicación de esfuerzos entre entes públicos o cuasi-públicos que están abocados al diseño y la promoción de programas de capacitación, y existen demasiadas iniciativas dispersas para la capacitación. Una buena coordinación, así como mayor claridad en cuanto a funciones y adjudicación de responsabilidades propiciará el uso más integrado y eficiente de los recursos públicos. Aunque en el pasado se han realizado algunas evaluaciones de programas de capacitación, no se han llevado a cabo en forma sistemática. Si se aplicaran controles periódicos y evaluaciones independientes, se vería con más claridad el impacto y la eficacia de estas iniciativas, y se obtendría retroalimentación de información constructiva acerca del diseño de las políticas.

**15.** En segundo lugar, las conclusiones anteriores indican que cuando se presta apoyo a trabajadores vulnerables, se debe dar prioridad a los programas de capacitación que fomentan las capacidades trans-

feribles. Sería deseable efectuar el rediseño de algunos programas, con la participación de empresarios y sindicatos. Según la encuesta ENHA (2006), los programas estatales financian un porcentaje mayor de cursos no transferibles (36%) frente a cursos transferibles (28%), mientras que las empresas dan más prioridad a la capacitación transferible (31%), frente a la no transferible (56%). Las conclusiones anteriores también indican que la capacitación en capacidades transferibles tiene mayor impacto en los ingresos de los trabajadores, en comparación con la capacitación en las no transferibles.

**16.** En tercer lugar, es importante dar incentivos para aumentar la capacitación empresarial, y de tal modo promover la productividad y aumentar los ingresos de los trabajadores. Es más, las PYMES deben ser el destino principal de tales incentivos y se deben tomar medidas proactivas para llegar a ellas. Los programas también serán más eficaces si se ofrecen como parte de un paquete integral de asistencia técnica de apoyo, que incluya incentivos para adoptar nuevas tecnologías. El Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) de México es un buen ejemplo de cooperación entre el gobierno y las asociaciones de PYMES para efectuar un relevamiento activo de PYMES y proporcionar un paquete de apoyo integral (Cuadro 4.9). Ver también Tan (2002) que presenta una evaluación del fondo de capacitación de Malasia, que tuvo mucho éxito en el aumento de la capacitación por parte de las empresas participantes así como de la productividad de las mismas. Recientemente se han implementado algunas iniciativas para la capacitación en Uruguay, con la colaboración de sindicatos y la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas. Sería deseable llevar a cabo mayores esfuerzos sistemáticos en tal sentido.

Cuadro 4.9

**México: Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)**

El Programa CIMO ha estado ofreciendo capacitación y asistencia técnica subsidiadas a PYMES desde 1987. El Ministerio de Trabajo y Protección Social tiene a su cargo la implementación del programa, a través de una red descentralizada de unidades promocionales de capacitación (asociaciones y cámaras de comercio locales). Los objetivos principales de CIMO son mejorar la productividad y calidad de los trabajadores; promover los sistemas de control de calidad, el gerenciamiento de recursos humanos y las relaciones laborales en las empresas; estimular la formación de grupos industriales y vínculos entre las empresas, y emparejar la oferta de capacitación con las necesidades que tienen las empresas en cada región, en cuanto a las capacidades de los trabajadores.

Se han incorporado varias características innovadoras al programa. En primer lugar, además de capacitación, el programa CIMO proporciona asistencia técnica a las empresas participantes. La capacitación por sí sola no tendría efectos significativos sobre la productividad. En segundo lugar el CIMO es proactivo; busca y capta PYMES a través del sistema de redes descentralizadas. En tercer lugar, las PYMES reciben subsidios financieros, en lugar de capacitación directa. Se proporciona apoyo técnico para evaluar las necesidades reales de la empresa (de qué restricciones adolece en cuanto a producción, capacidad, u otras), y se ofrece capacitación y asistencia técnica sobre la base de esta evaluación inicial, dando prioridad al uso de los servicios de proveedores locales.

*Fuente: Tan et al (2007). Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs. Banco Mundial.*

## 4.5. Conclusión

**1.** Las conclusiones anteriores proporcionan algunas sugerencias en cuanto a las políticas para propiciar un mejor clima de inversión en Uruguay y promover la generación de empleo en el sector formal. En sus propias palabras, tanto trabajadores como empresarios manifestaron valorar las relaciones laborales armoniosas, y se inclinaban por la promoción de acuerdos y diálogos tripartitos que ayuden a sentar las bases del crecimiento y la generación de empleo. Ambos expresaron su preocupación ante el hecho de que las empresas crecen sin generar puestos de trabajo suficientes, y ante la existencia de vacíos significativos en la calificación de los trabajadores. De hecho, los análisis econométricos indican que la capacitación resulta beneficiosa tanto para las empresas como para los trabajadores. Las inversiones que fomentan el desarrollo de capacidades transferibles parecen tener mayor impacto en los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, algunas sugerencias emanadas de los grupos focales indicaron que había áreas en las que aún no se ha logrado un entendimiento compartido entre empresarios y empleados, lo que indica que es necesario profundizar el diálogo, por ejemplo, en cuanto a la normativa laboral. Tanto empresarios como trabajadores estuvieron de acuerdo en que los consejos de salarios tienen un papel a desempeñar dentro del marco para fijar los salarios a nivel sectorial, aunque no se ha logrado aún un entendimiento pleno con respecto al marco.

**2.** Las futuras colaboraciones tripartitas pueden apoyarse en la tradición de diálogo entre gobierno, empleados y empleadores, que existe en Uruguay; como por ejemplo, en las negociaciones del MERCOSUR. Las experiencias internacionales también ofrecen lecciones de utilidad. El caso de Irlanda, una economía pequeña y abierta, es pertinente para Uruguay, ya que logró la flexibilidad del mercado laboral a la vez que mantuvo el marco institucional tradicional. A principios de la década de los setenta, se logró un consenso nacional que incluyó tanto a sindicatos como a empleadores y que rebasó los límites políticos, convirtiéndose en un importante pilar de la nueva estrategia competitiva. Irlanda logró mayor flexibilidad y productividad, con énfasis en beneficios compartidos entre empleadores y empleados.

38. Las relaciones laborales armoniosas son fundamentales para el logro de una reglamentación laboral flexible, sin descuidar la protección social. El análisis econométrico sugiere que, en algunos sectores, la reglamentación de los consejos de salarios ha aumentado la probabilidad de la informalidad. Es de vital importancia proporcionar información a los consejos de salarios acerca del impacto de dichas reglamentaciones en la informalidad y adaptar las normas a las necesidades de los sectores específicos.

**3.** La introducción de un régimen más flexible en cuanto a las horas de trabajo, aumentaría el bienestar, sobre todo de las mujeres y los jóvenes, dos grupos que tienden a la informalidad y al desempleo. En comparación con los estándares internacionales, la legislación uruguaya impone limitaciones estrictas a los horarios de trabajo. Existen pruebas de otros países de América Latina que confirman la importancia de contar con horarios de trabajo flexibles para facilitar la participación de la mujer en la fuerza laboral. Según la encuesta sobre el clima de inversión, los empresarios destacaron el pago de despidos como el mayor obstáculo a la contratación y despido de personal. Una alternativa a considerar es el fortalecimiento del plan de seguros

de desempleo, un instrumento de protección social superior, y hacer que el plan para el pago de despidos sea más flexible para reducir su costo en la generación de empleo. Este tema merece estudiarse con más detenimiento.

**4.** A pesar del potencial beneficio, los análisis cuantitativos indican que las empresas uruguayas no invierten lo suficiente en la capacitación. Esta carencia es más pronunciada en el caso de las PYMES. Las políticas estatales con respecto a la capacitación deberían enfrentar las fallas del mercado, y abordar tanto las necesidades de reconversión laboral de los desempleados como la mejora de la productividad de los trabajadores en activo. Para ello, es necesario establecer políticas diferentes pero complementarias. Sobre la base del análisis, surgen tres lecciones con respecto a las políticas, para el cumplimiento de estos objetivos. Antes que nada, sería conveniente mejorar la coordinación en los entes públicos y cuasi-públicos involucrados en el sector y dar mayor claridad a la adjudicación de responsabilidades, para evitar posibles duplicaciones. Además, para el diseño de las políticas y los programas de capacitación, sería provechosa la existencia de un sistema de control periódico y de evaluaciones independientes. En segundo lugar, los programas de capacitación que fomentan el desarrollo de las capacidades transferibles ameritan mayor destaque. En tercer lugar, los incentivos estatales para fomentar la capacitación por parte de empresas deben enfocarse primordialmente hacia las PYMES, empleando políticas proactivas para captarlas y coordinando con otras iniciativas para promover su productividad.



## CAPÍTULO 5

# Conclusión

**1.** Uruguay se destaca en ciertas áreas del clima de inversión, sobre todo en lo que respecta a la integridad de las instituciones públicas. Sin embargo, su desempeño general en el contexto internacional no es tan favorable. Será fundamental mejorar el clima de inversión para mantener el crecimiento acelerado que se ha observado en los últimos años. El acceso a la financiación para las empresas es limitado. Existe ya una serie de reformas encaminadas al desarrollo de un ambiente normativo que posibilite el financiamiento. Al mismo tiempo, la CND tiene un papel transitorio que jugar promoviendo políticas y programas que faciliten el desarrollo del mercado, dentro de un marco de gobernabilidad más sólido.

**2.** El análisis indica que algunas de las reglamentaciones laborales conducen a la informalidad, a pesar de que la intención inicial era proteger a los trabajadores vulnerables. La reglamentación laboral puede flexibilizarse, al tiempo que se proporciona una protección social adecuada. La inversión en capacitación promovería la productividad de empresas y trabajadores. En este sentido, existe una amplia gama de políticas y programas en apoyo a la capacitación, que podrían mejorarse por medio de la racionalización de programas, un mayor enfoque en las capacidades transferibles, y la promoción de mayores inversiones en capacitación por parte de las empresas, sobre todo las PYMES. El análisis del clima de inversión también apunta a la complementariedad entre la capacitación y la tecnología. Generalmente, las inversiones de las empresas uruguayas en innovaciones y nuevas tecnologías son limitadas. La innovación ya se ha convertido en una prioridad dentro de las políticas públicas, y el desafío reside en mantener la continuidad, a pesar del largo proceso de maduración de los beneficios derivados de dichas políticas.

**3.** La burocracia está muy generalizada y podría mejorarse la calidad de las instituciones estatales en Uruguay. Se está planificando, o incluso implementando, una serie de reformas institucionales. Las reformas de la dirección impositiva y la administración de aduanas están, en general, llevándose adelante en forma positiva. En su mayoría, otras reformas normativas e institucionales que podrían facilitar los trámites de los negocios o promocionar las inversiones, avanzan a un ritmo más lento y se les podría dar mayor prioridad. Asimismo, se podría promocionar más ampliamente una cultura de servicios estatales de alta calidad con normas racionalizadas. La infraestructura no es un obstáculo importante del clima de inversión en esta etapa, pero sería conveniente preparar estrategias de desarrollo a mediano plazo para sectores clave, adelantándose a la demanda creciente. El país ya enfrenta desafíos para cumplir con las demandas en el sector energético, y se ha retrasado en lo que respecta a los nuevos servicios de telecomunicaciones, tales como la penetración de la banda ancha. El fomento de un ambiente más competitivo y el fortalecimiento de los entes regulatorios, ayudaría a atraer inversiones más altas en el sector de infraestructura y a aumentar la eficiencia. En las áreas

en las que Uruguay ha estimulado la competencia, los servicios han aumentado con rapidez y la eficiencia ha sido mayor.

**4.** Para abordar los desafíos del clima de inversión se precisan acuerdos entre los actores sociales, incluyendo el gobierno, los empleadores, los sindicatos y las asociaciones civiles. Los avances logrados en aspectos macroeconómicos en los últimos años reflejan un consenso subyacente con respecto a que una gestión macroeconómica sólida es también indispensable para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Asimismo, sería deseable lograr un consenso similar, que incluyera a todos los actores sociales, para enfrentar las relaciones laborales y otros desafíos del clima de inversión y mantener el crecimiento acelerado de los últimos años. Las conclusiones de los grupos focales con trabajadores y empresarios son prometedoras e indican que ambas partes valoran las buenas relaciones laborales y comparten la preocupación común acerca de que la recuperación económica no está generando suficientes puestos de trabajo en el sector formal.

**5.** A pesar de que las instituciones sociales son únicas en cada país, las experiencias internacionales pueden ser ilustrativas. Irlanda experimentó una crisis económica importante en 1987, que derivó en el Programa Irlandés para la Recuperación Nacional. Desde entonces, Irlanda ha crecido con rapidez y mejorado su estándar de vida. Los acuerdos basados en pactos sociales también han sido de fundamental importancia en los planes de desarrollo de la competitividad nacional en los países del norte de Europa, como Finlandia. Hasta principios de la década de los noventa, Finlandia contaba con varios monopolios estatales y un exceso de normativas, pero la profunda crisis económica de principios de los noventa, impulsó la creación de pactos con los actores sociales en apoyo de una estrategia de competitividad nacional más amplia. La inversión en el desarrollo de la capacidad de los trabajadores es la prioridad principal de los sindicatos, por ser el mejor instrumento para fomentar el empleo y aumentar los ingresos. Tal como Finlandia e Irlanda, Uruguay es un país pequeño provisto de capital social, instituciones democráticas estables y una población de buen nivel educativo, lo que constituye una buena base para establecer pactos similares con los actores sociales.