



# UN URUGUAY PARA TODOS

**UN PAÍS MÁS PRÓSPERO, QUE DISTRIBUYE MEJOR,  
CON UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL  
Y CON FUTURO.**





## **UN URUGUAY PARA TODOS**

**UN PAÍS MÁS PRÓSPERO, QUE DISTRIBUYE MEJOR,  
CON UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL  
Y CON FUTURO.**

Presidencia

República Oriental del Uruguay

diciembre 2019

# PRÓLOGO

Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, el crecimiento económico es un elemento medular de cualquier estrategia a desplegar. En ese sentido, Uruguay ha atravesado en los últimos años por una importante etapa de expansión económica, construyendo al mismo tiempo importantes fortalezas macroeconómicas.

No basta con asegurar condiciones para el crecimiento económico, sino que este proceso debe ir de la mano de una justa distribución. En los últimos años se han aplicado un conjunto de reformas que, a diferencia de períodos anteriores, consiguieron que Uruguay no sólo lograra ser un país de mayores ingresos, sino también un país que distribuye mejor.

Nuestro país se ha destacado históricamente por el desarrollo de una extensa matriz de protección social. A partir de 2005, tras la crisis de 2002 y los problemas derivados de ésta, se produjo el impulso más importante en décadas en expansión de la cobertura y transformación de la matriz de protección social. Esta transformación se sustentó en amplias reformas y en el aumento significativo del financiamiento de los tres pilares tradicionales: educación, salud y seguridad social. Al mismo tiempo, en el último período de gobierno se puso en funcionamiento un cuarto pilar, destinado a atender los nuevos desafíos vinculados a los cuidados.

El camino al desarrollo presenta nuevos e importantes desafíos, como el cambio climático, la revolución digital, la automatización, el envejecimiento poblacional, la sostenibilidad de las políticas públicas, nuevas demandas sociales. Para enfrentar estos desafíos, existen alentadoras perspectivas de corto plazo y una visión de largo plazo ampliamente consensuada entre el sector público, el sector privado y la academia, a través de una Estrategia de Desarrollo al 2050.

Después de quince años, Uruguay es hoy un país más próspero, que distribuye mejor, con una nueva matriz de protección social y con futuro. Un Uruguay para todos y todas.

**Dr. Tabaré Vázquez**

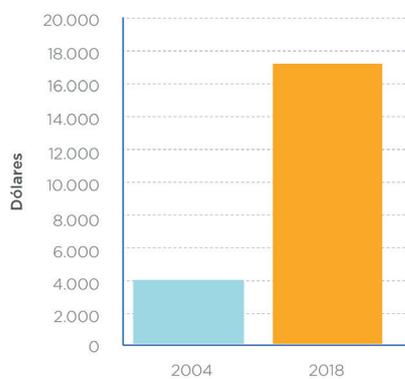
Presidente de la República

Período 2015-2020

# UN PAÍS MÁS PRÓSPERO Y CON MAYOR SOLIDEZ MACROECONÓMICA

## UN PAÍS MÁS PRÓSPERO,

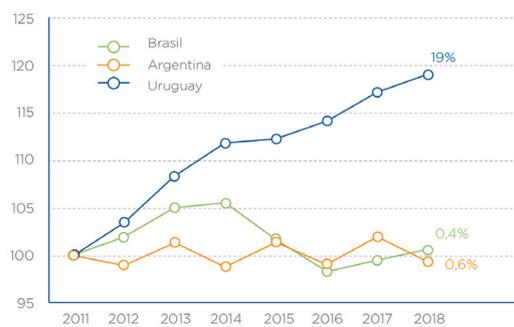
PIB per cápita



## QUE LOGRÓ SORTEAR LA CRISIS REGIONAL

Crecimiento acumulado del PIB

Índice 2011 = 100



## CON MENOR ENDEUDAMIENTO

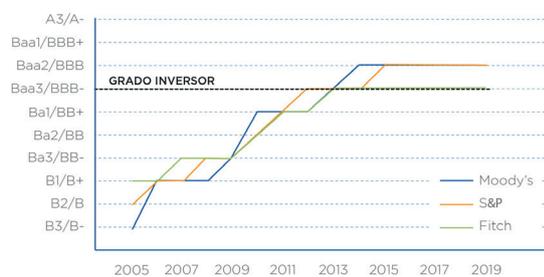
Deuda del Gobierno Central

(en % del PIB)



## Y QUE RECUPERÓ LA CREDIBILIDAD DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

Evolución de la calificación crediticia del Uruguay

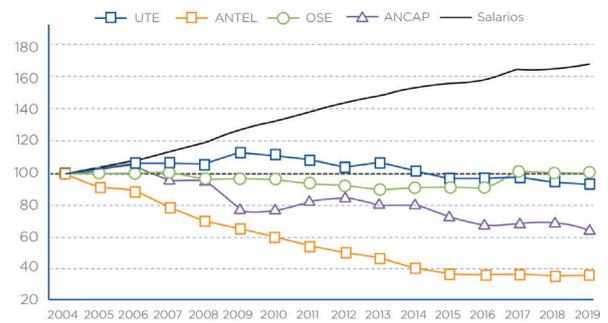


## CON NUEVA INFRAESTRUCTURA



## Y TARIFAS PÚBLICAS MÁS ACCESIBLES

Evolución real de tarifas públicas y salarios



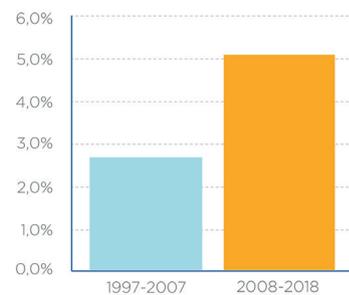
## CON MAYORES EXPORTACIONES

Exportaciones  
(Millones de dólares)



## Y CONFIANZA PARA LOS INVERSORES

Inversión extranjera directa  
(Promedio, % del PIB)



Fuentes: Banco Mundial, BCU, Calificadoras de riesgo, IBGE, INDEC, MEF, Uruguay XXI.



# 1. UN PAÍS MÁS PRÓSPERO Y CON MAYOR SOLIDEZ MACROECONÓMICA

*Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, el crecimiento económico es un elemento medular de cualquier estrategia a desplegar. En ese sentido, Uruguay ha atravesado en los últimos años por una importante etapa de expansión económica, construyendo al mismo tiempo importantes fortalezas macroeconómicas.*

## 1.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO

Si bien el concepto de desarrollo excede la representación simplista focalizada exclusivamente en el crecimiento del producto interno bruto (PIB), la posibilidad de construir un proceso sostenido de ampliación de las capacidades de los individuos se relaciona estrechamente con la fortaleza de la economía y su aptitud para recorrer una senda sostenible de expansión.

En 2004 el PIB de Uruguay ascendía a 13.686 millones de dólares y su PIB per cápita se ubicaba en el entorno de los 4.000 dólares, lo que lo clasificaba como un país de renta media según el Banco Mundial. Dado el muy magro desempeño económico que el país había registrado desde mediados del siglo XX, y habiendo vivido en los años previos una de las mayores crisis económicas de la historia, resultaba difícil avizorar en ese entonces que el país transitaría por un período de crecimiento ininterrumpido hasta nuestros días.

Inicialmente, el elevado dinamismo económico se vio beneficiado por un contexto internacional favorable, con una demanda externa sostenida y precios de exportación históricamente altos. Sin embargo, a partir de la crisis financiera y económica global de 2009, ese contexto se tornó más incierto y desafiante, debido a la contracción del comercio mundial, la reducción de los precios de los commodities y el menor crecimiento de la economía mundial y, especialmente, de los países vecinos de Uruguay. En particular, desde 2014 en adelante, la economía uruguaya ha enfrentado un escenario externo adverso, agravado por la compleja coyuntura regional.

A pesar de no ser inmune a los cambios en el contexto internacional y regional, la economía uruguaya mostró resiliencia y una dinámica diferente a la de sus vecinos: por primera vez en su historia económica, Uruguay completó un ciclo de ocho años consecutivos creciendo por encima del promedio de Argentina y Brasil, con un desempeño notoriamente superior. En efecto, mientras que entre 2011 y 2018 Brasil y Argentina tuvieron un crecimiento acumulado prácticamente nulo (0,4% y -0,6%, respectivamente), Uruguay acumuló un incremento del PIB de 19%. La comparación resulta pertinente y relevante teniendo en cuenta que, en el pasado, los períodos de inestabilidad, recesión y crisis en nuestros vecinos generaban efectos negativos de magnitud en nuestra economía.

En 2018 se completaron 16 años de crecimiento ininterrumpido, el período de crecimiento más largo de la historia económica del país. De esta forma, Uruguay alcanzó un PIB de 59.000 millones de dólares y un PIB per cápita de 17.000 dólares. Este período histórico, además, tiene perspectivas de extenderse, dadas las proyecciones de crecimiento para el trienio 2019-2021.

## 1.2. FINANZAS PÚBLICAS

Una de las herramientas más importantes para construir una sociedad con inclusión y justicia social es la política fiscal, tanto en los aspectos vinculados al gasto público como en los referidos a la recaudación. En particular, cabe destacar que el gasto público constituye uno de los instrumentos de política económica centrales para mejorar la calidad de vida de la población y lograr una distribución del ingreso más equitativa, por lo que su composición y estructura reflejan las prioridades en materia gubernamental.

Durante el período 2005-2018 el aumento del gasto público se ha orientado fundamentalmente a las áreas de la educación, la salud y la seguridad ciudadana, de acuerdo con las prioridades definidas por el gobierno. Asimismo, también han crecido fuertemente las transferencias a la seguridad social, que representaron el 21% del total del incremento de gasto del período 2005-2018.

Se destacan a nivel ministerial los aumentos presupuestales otorgados al Ministerio del Interior (125% en términos reales entre 2005 y 2018), destinados a financiar la incorporación de efectivos policiales y el aumento significativo de sus remuneraciones, la realización de cambios institucionales y la mejora de su infraestructura mediante la incorporación de tecnología y equipamiento; al Ministerio de Salud Pública (117%), a efectos de potenciar su rol como organismo rector del sistema, encabezando el proceso de transformaciones de este en el marco de la reforma de la salud; y al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (175%), lo que permitió incrementar la inversión en vivienda.

Por su parte, los presupuestos asignados a los organismos del artículo 220 de la Constitución de la República crecieron 163% en términos reales en el período 2005-2018. Se destacan por su incidencia ANEP (147%), seguido por ASSE (192%), INAU (273%) y UdelaR (147%), en consonancia con las áreas prioritarias definidas por las últimas tres administraciones.

En cuanto a los vínculos laborales con el Estado, también se han realizado cambios en estos últimos 15 años. En consonancia con las prioridades de gobierno en materia de gasto presupuestario, el aumento de recursos en educación, salud y seguridad vino acompañado de un aumento en la dotación de

recursos humanos en dichas áreas. Si se excluyen las intendencias, se verifica un aumento de 63.000 vínculos laborales, de los cuales el 95% fueron para atender las áreas prioritarias: educación (72%), salud (14%) y seguridad (9%).

Este aumento fue proporcionalmente menor que el aumento general del número total de trabajadores en la economía uruguaya en el período analizado, lo que determinó un descenso del número de funcionarios públicos con relación a la población ocupada. Mientras que en 2004 los funcionarios públicos representaban un 20,5% de los trabajadores totales, en 2018 esta proporción descendió a 16,8%. En términos internacionales, el porcentaje de funcionarios públicos en el total de los trabajadores de Uruguay se ubica en el promedio de los países de la OCDE.

En cuanto al nivel de endeudamiento y estructura de los pasivos del Gobierno Central, a fin de 2004 el país tenía una deuda neta que ascendía a 85% del PIB. Casi 90% de la deuda estaba denominada en moneda extranjera y un tercio vencía en un plazo de 12 meses. En su calificación crediticia, Uruguay se encontraba varios escalones por debajo del grado inversor. La situación tornaba imprescindible desarrollar una estrategia para el manejo financiero, que contemplara la definición de una política explícita de gestión de deuda pública y la creación de una institucionalidad especializada y profesional con esos fines. Por este motivo, en 2005 se creó en el MEF la Unidad de Gestión de Deuda, desde donde se ha liderado la política de gestión del financiamiento del Gobierno Central.

En el transcurso del período, la deuda neta del Gobierno Central descendió como proporción del PIB. A fines de 2018 se ubicaba en 44,1%, en tanto el perfil de la deuda también mejoró sustancialmente: casi la mitad estaba denominada en moneda nacional, 94% se encontraba a tasa fija y solo 4% vencía en el corto plazo. Asimismo, el stock de reservas y el nivel de prefinanciamiento que posee le permiten a Uruguay hacer frente a posibles contingencias financieras en los mercados de capitales internacionales.

Estas mejoras, conjuntamente con la solidez macroeconómica y el desempeño económico registrado, llevaron a que Uruguay cuente actualmente con calificación crediticia de grado inversor por las cinco calificadoras internacionales y, en el caso de tres de ellas, un escalón por encima de la frontera de grado

inversor (el nivel de calificación de crédito soberano más alto de la historia de Uruguay). Asimismo, permitieron que el costo promedio de financiamiento se redujera significativamente, de 8% a 5% durante el período analizado.

La solidez macroeconómica y financiera conseguida en los últimos años, así como la credibilidad generada en los mercados financieros, permiten que el país cuente con márgenes de maniobra para afrontar su principal desafío macroeconómico actual, consistente en consolidar una trayectoria de mejora del resultado fiscal.

Finalmente, en cuanto a la salud financiera de los gobiernos subnacionales, en 2003 y 2004 solamente 3 de los 18 gobiernos departamentales presentaban resultados positivos, y el resultado acumulado de

todos ellos (excluido Montevideo) equivalía a un déficit de 812 millones de pesos en 2004. El incremento sistemático de las transferencias, los compromisos de gestión establecidos legalmente y la persistente puntualidad de los desembolsos por parte del gobierno nacional han contribuido decisivamente a la mejora del desempeño económico-financiero de los gobiernos departamentales. Las transferencias desde el gobierno nacional más que se duplicaron en términos reales desde 2004: crecieron 138%. Este aumento fue significativamente superior al aumento de los ingresos del gobierno nacional, que alcanzó a 84%. En 2018 la cantidad de gobiernos departamentales con resultados positivos ascendió a 13 de 18, mientras que el resultado negativo acumulado en el bienio 2017-2018 fue, en términos reales, cuatro veces menor que el del bienio 2003-2004.

### 1.3. INVERSIONES Y EMPRESAS PÚBLICAS

El crecimiento sostenido del aparato productivo de los últimos 15 años generó un desafío para la infraestructura nacional, que ha exigido la realización de obras públicas con el objetivo de alcanzar estándares acordes a esta nueva realidad.

Como fruto de los esfuerzos, la inversión vial ha alcanzado su máximo valor patrimonial, su mejor índice de confort y el más elevado estado promedio de conservación. En efecto, al finalizar 2019 el 67% de la red vial nacional (5.862 kilómetros) se encontrará en buenas o muy buenas condiciones. La inversión y las obras no solamente han acompañado el crecimiento de la producción agropecuaria y forestal del país, sino que en los últimos años lograron dar un salto que permite mirar el futuro con optimismo.

La infraestructura ferroviaria ha venido renovándose y las obras del Ferrocarril Central permitirán dar un salto al siglo XXI. Además, el tramo de Paso de los Toros a Rivera se encuentra en óptimas condiciones, y están en marcha las obras de rehabilitación desde Piedra Sola hasta Queguay y las de la nueva infraestructura del tramo de Paso de los Toros al puerto de Montevideo. En 36 meses Uruguay contará con no menos de 800 kilómetros de vías que permitirán transportar la producción nacional en condiciones que el país desconocía.

Asimismo, se ha consolidado un sistema nacional de puertos, con crecimiento de los movimientos en todos ellos. Se ha ampliado la capacidad y la accesibilidad a partir de la profundización de los canales binacionales y el canal de acceso al puerto de Montevideo.

Las empresas públicas, por su parte, son agentes fundamentales en el desarrollo de la infraestructura nacional, pilares de la transformación productiva y de la competitividad nacional.

En el caso de ANTEL, se destaca la inversión en fibra óptica, que ha modificado significativamente el acceso a internet y ubica a Uruguay en los primeros lugares de los rankings internacionales de conectividad, cobertura, asequibilidad y velocidad de internet. En efecto, tras una inversión de 600 millones de dólares, la fibra óptica alcanza al 80% de los hogares uruguayos con internet. También se destacan las inversiones en el datacenter y el cable submarino, inaugurado en 2017, que une a Uruguay con Brasil y Estados Unidos, todo lo cual constituye un gran impulso para la economía digital del país.

En ANCAP, la planta desulfuradora inaugurada en 2013 constituye una de las obras más importantes de los últimos años, así como una de las mayores obras ambientales de la historia nacional. Ello ha permitido el desarrollo de una nueva generación de combustibles

limpios, que proporcionan a los vehículos un mejor desempeño y una mayor durabilidad de los motores, al tiempo que reducen sensiblemente las emisiones vehiculares y mejoran la calidad del aire del país.

En cuanto a las actividades desarrolladas por UTE, cabe recordar que a comienzos de 2005 el sistema de generación eléctrica de Uruguay se encontraba en una situación de extrema vulnerabilidad, con un déficit de potencia firme de generación cuantificable en el orden de los 300-350 MW. Una sequía amenazaba la continuidad del abastecimiento ante la escasez de respaldo y la discontinuidad de las importaciones. A partir de esa situación, UTE ha llevado adelante una política de inversiones que ha cambiado sustancialmente la realidad del sistema eléctrico nacional. En la última década se invirtieron 7.000 millones de dólares en el sector eléctrico, de los cuales más de 3.000 millones fueron aportados directamente por UTE. Se destacan la importante inversión en generación —tanto con la incorporación de la energía eólica como con el respaldo térmico que da la construcción de la Central de Punta del Tigre y la inauguración de la Central de Ciclo Combinado—, así como la mejora del sistema de transmisión y la interconexión con Brasil a través de la convertidora de Melo.

## 1.4. INSERCIÓN INTERNACIONAL

La inserción internacional es una pieza clave en cualquier estrategia de desarrollo moderna, y mucho más en el caso de una economía pequeña y abierta como la uruguaya.

Atendiendo a ello, las últimas tres administraciones impulsaron una estrategia de “regionalismo abierto”, con el objetivo de profundizar tanto la integración productiva en la región como la inserción en los circuitos globales de bienes, servicios e inversiones. En particular, esta estrategia tuvo presente que el largo período de estancamiento del multilateralismo comercial impone la necesidad, especialmente en lo que respecta a los productos agroindustriales, de negociaciones bilaterales para mejorar el acceso a los mercados.

En el marco de la estrategia de inserción, se trabajó intensamente con el objetivo de alcanzar acuerdos comerciales preferenciales con terceros mercados. En particular, en el período 2015-2020 se negoció un

OSE, por su parte, cumplirá con el compromiso asumido a comienzos de 2015 de invertir cerca de 550 millones de dólares en infraestructura, la mitad de los cuales corresponde a saneamiento. Actualmente el porcentaje de hogares con conexión se aproxima al 97%, entre saneamiento por redes y estancos, y las nuevas plantas satisfacen los mayores estándares de cuidado medioambiental. Entre las obras más importantes realizadas durante estos años se destacan la de Ciudad de la Costa, en la cual se lleva más de una década trabajando y que insumió unos 160 millones de dólares; la de Maldonado, que costó más de 80 millones de dólares, y la planta de Salto, recientemente inaugurada, en la cual se invirtieron 32 millones de dólares.

Finalmente, se destaca la evolución de las tarifas de las empresas públicas desde 2004 en adelante, ya que se mantuvieron o disminuyeron en términos reales, con variaciones que se ubicaron siempre muy por debajo del aumento del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores. Esta evolución tarifaria se dio en paralelo con un proceso de mejora de los servicios ofrecidos por las empresas públicas, que cierran el ciclo con balances positivos.

acuerdo de libre comercio con Chile, se profundizó el acuerdo con México y se concluyeron las negociaciones del acuerdo de asociación estratégica MERCOSUR-Unión Europea y del acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y EFTA. También se encuentran muy avanzadas, en el marco del MERCOSUR, las negociaciones con la República de Corea, Canadá y Singapur.

En el plano regional, y en particular del MERCOSUR, el país se comprometió con el proceso de “sinceramiento” del bloque eliminando la mayoría de las barreras no arancelarias y logrando avances sustantivos en las denominadas nuevas disciplinas del comercio internacional.

En cuanto al desempeño exportador, cabe destacar que en 2004 las exportaciones de bienes y servicios de Uruguay ascendían a 4.000 millones de dólares, en tanto en 2018 totalizaron 16.397 millones de dólares.

En las últimas dos décadas Uruguay ha experimentado una mayor apertura, que le permitió insertarse de manera dinámica en los flujos comerciales globales, conjuntamente con una profunda transformación productiva, lo que se refleja en un cambio en la composición de sus exportaciones. Uruguay, tradicionalmente conocido como exportador de carne, ha incorporado como principales productos de su matriz exportadora dos que hace una década ocupaban un lugar de menor importancia relativa: la soja, que llegó a ubicarse en el primer lugar en 2014, y la celulosa, que se posicionó como principal producto de exportación en 2018, con perspectivas de seguir expandiéndose. De esta forma, Uruguay profundizó su perfil agroexportador incorporando tecnología y servicios de alto valor agregado en la producción de estos bienes, con el consecuente desarrollo de la cadena agrícola y forestal.

En las exportaciones de servicios también se ha registrado un importante aumento en los últimos 10 años. En primer lugar, se triplicó el monto de las exportaciones por servicios turísticos, que pasó de 800 millones de dólares en 2007 a 2.300 millones de dólares en 2017. En segundo lugar, se destaca el aumento de las exportaciones de servicios no tradicionales.

---

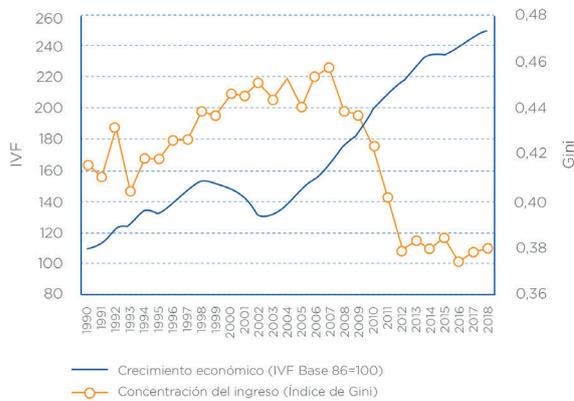
Finalmente, también se han verificado cambios en la matriz exportadora en términos de destinos. Mientras que en 2001 un 44% de las exportaciones tenía como destino América del Sur, en 2017 esta cifra había disminuido a 26% y su contrapartida era un aumento de la participación de Asia como destino (34%), principalmente debido a la creciente importancia de China como socio comercial.

En el período 2008-2018 Uruguay se posicionó como uno de los principales receptores de inversión extranjera directa (IED) de la región, detrás de Chile y Costa Rica. Se destacan en particular dos hechos. En primer lugar, el crecimiento de la IED como porcentaje del PIB, que pasó de 2,7% en el período 1997-2007 a 5,1% en 2008-2018. En segundo lugar, Uruguay es el país de la región que experimentó el mayor crecimiento de la IED como porcentaje del PIB en la comparación de los dos períodos.

# UN PAÍS QUE DISTRIBUYE MEJOR

## UN PAÍS MÁS IGUALITARIO

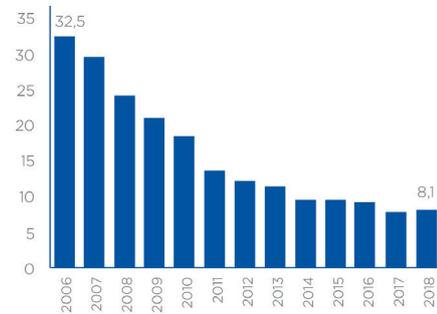
Crecimiento económico y distribución del ingreso



## EN DONDE LA POBREZA DISMINUYÓ A VALORES MÍNIMOS HISTÓRICOS

Pobreza

(Total país - % personas)



## CON MEJORES SALARIOS

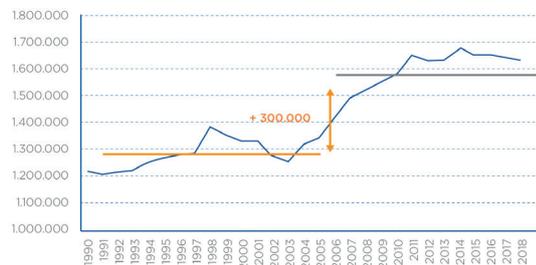
Salario real

(ISR, promedio anual)



## Y MÁS PERSONAS TRABAJANDO

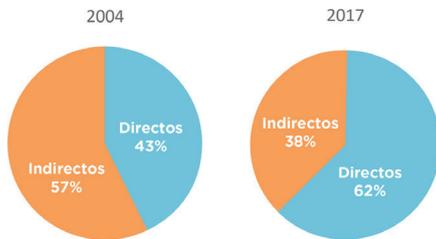
Personas ocupadas



## CON UN SISTEMA TRIBUTARIO MÁS JUSTO

### Estructura tributaria

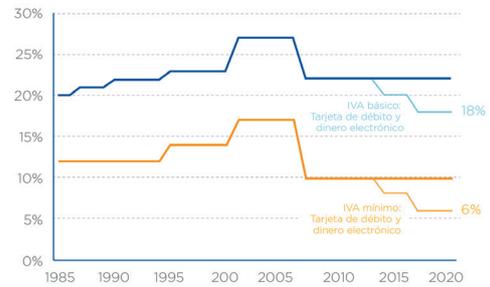
(con contribuciones a la seguridad social)



## Y EL MENOR IVA DE LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS

### Impuestos al consumo

(IVA+COFIS)



## Y CON UNA NUEVA AGENDA DE DERECHOS

AÑO	LEY	ASUNTO
2008	18.246	Unión concubinaria
2008	18.426	Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva
2009	18.620	Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios
2012	18.987	Interrupción voluntaria del embarazo
2013	19.075	Matrimonio igualitario
2014	19.172	Marihuana y sus derivados
2018	19.684	Ley integral para personas trans

Fuentes: BCU, DGI, INE, MEF, OCDE.



## 2. UN PAÍS QUE DISTRIBUYE MEJOR

*No basta con asegurar condiciones para el crecimiento económico, sino que este proceso debe ir de la mano de una justa distribución. En los últimos años se han aplicado un conjunto de reformas que, a diferencia de períodos anteriores, consiguieron que Uruguay no sólo lograra ser un país de mayores ingresos, sino también un país que distribuye mejor.*

### 2.1. DESIGUALDAD Y POBREZA

Un objetivo explícito de las últimas tres administraciones consistió en combinar crecimiento económico con la mejora de la distribución del ingreso, en el entendido de que en ausencia de mejoras en la distribución se restringía el acceso a las oportunidades de los más desfavorecidos, con lo que se reproducía la desigualdad económica y social.

Una mirada de mediano plazo de la distribución del ingreso, en una ventana de 30 años, permite identificar una evolución que no estuvo necesariamente atada al crecimiento económico. En efecto, durante la década del noventa coexistieron crecimiento económico y aumento de la desigualdad. La crisis de 2002, por su parte, marcó una importante caída del PIB, mientras el proceso de aumento de desigualdad continuó la misma tendencia. De esta forma, en 2004 el índice de Gini para Uruguay era de 0,45 y la clase media representaba un 44% del total. Los niveles de pobreza eran alarmantes: 4 de cada 10 uruguayos se encontraban por debajo de la línea de pobreza, el valor más alto de los últimos 30 años. Adicionalmente, la pobreza en Uruguay tenía cara de niño: 6 de cada 10 menores de 18 años eran pobres en el Uruguay del 2004.

Dada esta emergencia social, a partir de 2005 se decidió desarrollar un amplio conjunto de políticas que tuvo entre sus ejes mejorar la distribución del ingreso y disminuir la pobreza y la indigencia. En una primera etapa, la política del Plan Nacional de Emergencia Social (PANES) tuvo un efecto directo sobre los ingresos de los deciles más bajos, y de esta forma colaboró en la redistribución del ingreso. Adicionalmente, en el ámbito del mercado de trabajo,

desde la reinstauración de los consejos de salarios y la negociación colectiva se impulsó una política de aumentos salariales diferenciales atendiendo a los salarios más sumergidos, fundamentalmente mediante la política sostenida de incremento del salario mínimo nacional. En una segunda etapa, a partir de 2008, las mejoras en el índice de Gini son atribuibles a políticas como el Plan de Equidad, las nuevas asignaciones familiares y de asistencia a la vejez, la reforma tributaria, la reforma de la salud y los aumentos sistemáticos de los salarios y las jubilaciones mínimas.

En estos quince años se procesó una mejora significativa en los indicadores socioeconómicos de la población. En primer lugar, la desigualdad cayó de forma importante, en particular en el período 2007-2012. El año 2018 cerró con un índice de Gini de 0,38. Este descenso implica que Uruguay recorrió aproximadamente un tercio de la distancia que lo separaba de los países más igualitarios del mundo. En segundo lugar, se verificó un aumento sustancial de la participación de la clase media en el total de la población, que en la actualidad alcanza al 75%, la mayor de América Latina. En tercer lugar, la pobreza ha descendido sistemáticamente. En 2018 se ubicó en 8%, en tanto la indigencia alcanzó un mínimo histórico al pasar de 2,5% en 2006 a 0,1% en 2018.

## 2.2. MERCADO DE TRABAJO

El mercado de trabajo cumple un papel fundamental en la determinación de los ingresos de los ciudadanos y, por ende, en la explicación de la desigualdad agregada. Alrededor del 80% de los ingresos de los hogares corresponde a ingresos laborales, por lo que gran parte de la explicación de la disminución de la desigualdad de ingresos tiene relación con las reglas y las políticas públicas que han moldeado el mercado de trabajo en los últimos años.

Una mirada de mediano plazo de la evolución de los salarios en Uruguay permite distinguir tres períodos bien diferenciados. Entre 1989 y 2001 el salario real aumentó levemente; acumuló un aumento de 4% en todo el período. Posteriormente, entre 2001 y 2004, se verificó una fuerte caída del poder adquisitivo de los salarios, del orden del 22%, como consecuencia de la crisis económica de 2002. Durante estos dos períodos el salario mínimo nacional tuvo un papel testimonial; en 20 años cayó a la mitad de su valor en términos reales.

A partir de 2005 se procesó un conjunto de cambios en las políticas en materia laboral que marcaron un punto de quiebre con respecto a las reglas de juego que imperaban hasta entonces. En primer lugar, se reinstauró la negociación colectiva. Volvió a convocarse a los consejos de salarios después de 13 años (la segunda gran interrupción después de la verificada entre 1973 y 1985, durante el gobierno de facto) y se amplió significativamente su cobertura. En efecto, en esta oportunidad se incorporó a los ámbitos de negociación colectiva a los trabajadores del sector rural, del servicio doméstico y de los organismos públicos, quienes no contaban con un marco legal que permitiera su participación. En segundo lugar, se desarrolló un conjunto importante de nueva normativa laboral, entre la que se destacan las leyes de libertad sindical, de tercerizaciones y subcontratación, de empleo juvenil, de responsabilidad penal empresarial, de regulación del trabajo doméstico y de los peones rurales, de licencia por maternidad y paternidad en la actividad privada, de creación del INEFOP, entre otras. En tercer lugar, se modificó el tratamiento otorgado al salario mínimo nacional, el cual recuperó su rol como instrumento de política pública.

Estas modificaciones institucionales y regulatorias permitieron que los salarios transitaran una senda de crecimiento ininterrumpido a lo largo de 15 años, una situación inédita en la historia del Uruguay. Entre 2004 y 2018 el salario acumuló un aumento total de 61% en términos reales. Asimismo, la política salarial priorizó la evolución de los salarios más sumergidos: el salario mínimo nacional se multiplicó por cuatro en términos reales en las últimas tres administraciones, y los lineamientos del Poder Ejecutivo para la negociación salarial incluyeron sistemáticamente aumentos adicionales para los salarios más sumergidos.

Además de la evolución favorable de los salarios, los principales indicadores de desempeño del mercado laboral también tuvieron evoluciones destacables, que contrastan con las tendencias anteriores. En efecto, durante la década de los noventa, y a pesar del crecimiento económico, la tasa de empleo se mantuvo relativamente estable. Ello, junto con una tasa de actividad creciente, determinó que la tasa de desempleo fuera en aumento y superara el 10% a partir de 1995. El crecimiento del desempleo se agudizó durante la crisis del 2002 y ese año alcanzó un récord histórico de 17%.

En 2004 la tasa de actividad se ubicaba en 58,5%, la tasa de empleo en 50,8% (equivalente aproximadamente a 1.300.000 personas trabajando) y el desempleo en 12,2%.

A partir de entonces se observó un cambio histórico en la tasa de empleo, con un aumento promedio de 300.000 trabajadores ocupados, crecimiento que se vio reflejado en la cantidad de puestos cotizantes al BPS, por lo que se trata de nuevas fuentes de trabajo formales con cobertura de la seguridad social. En efecto, mientras que el promedio de trabajadores durante la década de los noventa fue de aproximadamente 1.300.000, durante los últimos 15 años se ubicó en el entorno de los 1.600.000. Por su parte, el desempleo se ubicó a partir de 2007 por debajo del 10%, y en 2011 llegó al mínimo nivel histórico desde que existen registros (6,3%). En los últimos años, asociado al enlentecimiento del crecimiento económico, se observó un leve deterioro

del mercado de trabajo y un repunte del desempleo, que, sin embargo, se mantiene por debajo del 10%. De esta forma, se completaron 12 años consecutivos con tasas de desempleo de un dígito, algo que no tiene precedentes en la historia económica nacional.

El aumento de la cantidad de trabajadores en la economía, en conjunto con la mejora de los salarios, produjo un aumento de la masa salarial como

## 2.3. SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema tributario es una pieza vital de la política económica de una nación, ya que los ingresos obtenidos por el sistema constituyen el componente central de los recursos con que cuenta el Estado para desarrollar las políticas públicas. El diseño del sistema tributario y su evolución son reflejo de las valoraciones económicas y políticas de los gobiernos, y sus características dependen de la valoración de principios como la justicia, la suficiencia, la eficiencia o la equidad.

Durante la década de los noventa y principios del siglo XXI, el sistema tributario uruguayo sufrió cambios graduales. Estas modificaciones fueron efectuadas con frecuencia y de forma dispersa, en dos direcciones predominantes. Por un lado, se aumentaron impuestos indirectos, en particular el IVA (en 1990 la tasa básica pasó de 21% a 22%; en 1995, de 22% a 23%, y la tasa mínima, de 12 a 14%) y el IMESI, y se crearon nuevos impuestos indirectos, como el COFIS en 2001. Por otro lado, se verificó una proliferación de nuevos impuestos específicos (impuesto a las telecomunicaciones, impuesto a las tarjetas de crédito, impuesto específico a los servicios de salud, entre otros), además de adicionales a impuestos ya creados.

De esta forma, en 2005 Uruguay tenía un sistema tributario construido por capas, sin una estrategia o visión general que le diera sustento y coherencia. En primer lugar, era un sistema inequitativo, en particular por la elevada participación de los impuestos indirectos (IVA, COFIS e IMESI) en la recaudación total. A esta inequidad se le sumaba la ineficiencia derivada de la complejidad del sistema: 92% de la recaudación de la DGI provenía de siete impuestos, mientras que el 8% restante provenía de otros 21 impuestos. La tercera característica era la elevada evasión tributaria, que se estimaba en general en niveles cercanos al 20% —e incluso el doble en el caso del IVA—, valores notoriamente superiores a los de la región.

porcentaje del PIB. En efecto, después de haber alcanzado en 2003 su nivel más bajo (42%), la masa salarial retomó una senda de crecimiento sostenido que alcanzó el 51,6% del PIB en 2018.

En este marco se implementó en 2007 la reforma tributaria, procurando mejorar el sistema sobre la base de cuatro pilares: la simplificación de la estructura tributaria, la racionalización del sistema, la búsqueda de mayor equidad y un enfoque dinámico que concebía a la reforma como un proceso.

La reforma introdujo importantes modificaciones en el sistema: lo simplificó, mediante la derogación de varios impuestos; creó el IRAE, en sustitución de los anteriores impuestos a las rentas empresariales, disminuyendo la tasa impositiva de 30% a 25%; creó el IRPF como impuesto dual —sustituyendo al antiguo IRP, que gravaba exclusivamente las remuneraciones de trabajadores dependientes y jubilaciones y pensiones con una tasa proporcional, dejando fuera las rentas de trabajadores independientes y los ingresos derivados del capital—, en el que estableció dos categorías, una para los ingresos del capital, con una tasa proporcional, y otra para los ingresos laborales, con tasas progresionales, deducciones personales y mínimo no imponible; creó el IASS, con tasas progresionales y mínimo no imponible; disminuyó el IVA (llevando la tasa básica a 22% y la mínima a 10%) y eliminó el COFIS; y redujo y unificó las tasas de los aportes patronales a la seguridad social.

Con posterioridad, en el marco del Programa de Inclusión Financiera, se introdujo una reducción adicional del IVA de hasta 4 puntos para las compras realizadas con medios electrónicos, lo que permite alcanzar la tasa de este impuesto más baja de las últimas cuatro décadas, al tiempo que garantiza que la rebaja llegue efectivamente al consumidor. Además, esta medida contribuyó a promover la transformación de nuestro sistema de pagos en uno más moderno, seguro y eficiente, y permitió que los sectores históricamente excluidos del sistema —hogares de

menores ingresos y empresas de reducida dimensión económica— pudieran acceder en forma gratuita a cuentas bancarias y medios de pago electrónico, lo que mejoró sustancialmente las condiciones de acceso al crédito (entre 2014 y 2018, aproximadamente un millón de personas y más de 40.000 micro y pequeñas empresas pudieron acceder a una cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico en forma gratuita, con una serie de servicios básicos asociados también sin costo).

La presión impositiva durante los últimos 30 años (1989-2018) aumentó seis puntos porcentuales del PIB, con un crecimiento en la primera mitad del período (1989-2004) algo superior al de la segunda mitad (2005-2018). Además de la diferencia en su evolución, el aumento del primer período fue explicado fundamentalmente por la imposición al consumo (de carácter regresivo), mientras que el del segundo fue por la imposición a la renta.

Según datos de la OCDE, en 2017 la presión fiscal de Uruguay (30,9%) se encontró en valores similares a los de Argentina (30,3%) y Brasil (32,3%). Se ubicó por debajo del promedio de la OCDE (34,2%) y en un valor intermedio entre el promedio de América Latina (23%) y el de la Unión Europea (40%).

Los cambios implementados permitieron consolidar una estructura tributaria más progresiva y moderna que la de 2004. El peso de los impuestos indirectos sobre los ingresos totales pasó de 57% en 2004 a 38% en 2017 considerando las contribuciones a la seguridad social, o de 71% a 55% si no se tienen en cuenta dichas contribuciones.

Por su parte, gracias al proceso de modernización y profesionalización de la DGI, el sistema tributario ha disminuido sustancialmente los niveles de evasión, la que en el caso del IVA cayó a menos de la mitad. En efecto, en 2004 la tasa de evasión estimada se ubicaba en 34%, mientras que en 2017 fue de 15%. Este valor ubica en la actualidad a Uruguay en los niveles de menor evasión tributaria de América Latina.

Finalmente, las últimas tres administraciones implementaron el complejo proceso de desmontaje de la “opacidad” que caracterizó durante largo tiempo nuestra plaza financiera, que durante el primer período de gobierno expuso a Uruguay a recibir severas sanciones de la comunidad internacional. Ello permitió integrar al país —en forma consistente con la estrategia de inserción— a las tendencias globales

en materia de cooperación tributaria internacional y, en particular, a los organismos y acuerdos correspondientes.

En efecto, Uruguay ha llevado adelante una política de adhesión a los estándares de cooperación y transparencia fiscal que le ha valido el reconocimiento internacional. De esta manera, pasó de estar catalogado como plaza financiera potencialmente nociva en 2004, e integrar listas negras y grises elaboradas por el G20, a ser sede en 2018 del evento más importante del mundo en la materia, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales.

Actualmente se encuentra en proceso la evaluación de la Ronda 2 llevada adelante por el Grupo de Revisión entre Pares del mencionado Foro Global. En esta instancia, además del seguimiento de los resultados de la Ronda 1, se evalúan las normas relativas al intercambio de información previo requerimiento y los recientes ajustes en materia de identificación de los beneficiarios finales de sociedades y otras estructuras jurídicas (Ley 19.484). En otro orden, tras los ajustes legales y reglamentarios introducidos para adecuarse a los estándares internacionales, Uruguay ha sido evaluado satisfactoriamente en el ámbito del Foro sobre Prácticas Fiscales Nocivas de la OCDE con relación a los regímenes que otorgan incentivos tributarios (tales como regímenes de zonas francas, Ley de Inversiones y exoneraciones al software). Finalmente, el país ha adoptado e implementando los estándares internacionales en materia de intercambio automático de información (Common Reporting Standard [CRS] y Country by Country Report [CbC]).

La reputación lograda por Uruguay en materia de colaboración internacional es un gran aporte a la inserción internacional del país, que le permite mantener relaciones comerciales con los países miembros de la OCDE (que representan más del 80% del PIB mundial) sin restricciones ni penalizaciones por motivos de opacidad fiscal o no cooperación.

## 2.4. UNA NUEVA AGENDA DE DERECHOS

Como a principios del siglo XX, Uruguay volvió en las primeras dos décadas de siglo XXI a ubicarse en una posición de vanguardia en cuanto a derechos sociales, enmarcados en un proceso que se ha dado en llamar la nueva agenda de derechos. En las últimas décadas el país ha asumido una serie de compromisos internacionales en el campo de los derechos humanos y ha promulgado una serie de leyes de avanzada referidas a la diversidad sexual, la salud sexual y reproductiva, la institucionalidad con perspectiva étnico-racial y las políticas públicas sobre drogas.

En cuanto a la diversidad sexual, la Ley de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación, aprobada en 2004, que establece como una de las motivaciones de discriminación la “orientación e identidad sexual”, constituye un marco general de destaque. En los siguientes años, varias leyes reconocieron y consolidaron los derechos de las personas LGBT, conformando un ciclo histórico de profundo avance de las libertades y reconocimiento de la diversidad sexual. Se promulgó la Ley de Unión Concubinaria (2007), que reconoce a las parejas del mismo sexo; la Ley General de Educación (2009), que en su artículo 8 asegura el derecho a la educación de “los colectivos minoritarios”; la Ley Código de la Niñez y la Adolescencia (2009), que habilita la adopción por parejas homosexuales en unión concubinaria; la Ley de Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios (2009); la Ley de Matrimonio Igualitario (2013), que consagra el derecho de las parejas homosexuales a contraer matrimonio; la Ley sobre Reproducción Humana Asistida (2013), que habilita los tratamientos a las mujeres lesbianas; la Ley de Violencia de Género (2017), que reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género y comprende a mujeres trans y de las diversas orientaciones sexuales; la Ley Integral para Personas Trans (2018), que tiene por objeto asegurar el derecho a una vida libre de discriminación y estigmatización para este colectivo.

En segundo lugar, Uruguay se encuentra a la vanguardia en América en cuanto al cumplimiento efectivo de los derechos sexuales y los derechos reproductivos. La aprobación de la Ley de Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (2008) y la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (2012) constituyen dos grandes hitos del período. A estas leyes se agrega un conjunto amplio de disposiciones legales y reglamentarias que han modificado sustancialmente los derechos sexuales y reproductivos en Uruguay; por ejemplo, la ya referida Ley de Reproducción Humana Asistida o la Estrategia de Prevención del Embarazo Adolescente, entre otras. Estas políticas han llevado a que Uruguay se encuentre entre los países de las Américas con menor mortalidad materna y que en el último tiempo el embarazo no intencional en adolescentes haya disminuido significativamente.

En estos últimos 15 años también se avanzó en la creación y el fortalecimiento de la institucionalidad con perspectiva étnico-racial. Se crearon organismos de equidad racial en distintos estamentos del Estado. Se definió la obligatoriedad de diseñar e implementar planes nacionales de equidad racial y afrodescendencia, así como también la creación del Consejo Nacional y Departamental de Equidad Racial y Afrodescendencia, cuyo principal objetivo es trabajar en el diseño y la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia en el marco de la estrategia diseñada con perspectiva 2030. Se destaca la reducción de la pobreza por ingresos en más de 38 puntos en la población afro entre 2006 y 2019, así como también la reducción de la brecha étnico-racial en los indicadores de bienestar social.

En cuanto a las políticas de drogas, la Junta Nacional de Drogas se constituyó en el ámbito que permitió dar un nuevo impulso a las políticas públicas en la materia, tomando como pilares conceptuales la perspectiva de derechos humanos, la concepción de los problemas de consumo de sustancias dentro del ámbito de la salud pública y la necesidad de fortalecer

institucionalmente al Estado en la temática de drogas, en particular ante las amenazas del crimen organizado y el narcotráfico. Se destacan en los últimos años el rol cumplido por el Sistema Nacional Integrado de Salud, la Red de Atención y Tratamiento en Drogas, la creación de centros regionales especializados y la nueva Ley de Salud Mental, que implica un rediseño del abordaje de las adicciones. La intervención sobre el problema de los mercados de drogas no solo recibió un nuevo impulso, sino que fue objeto de un completo rediseño.

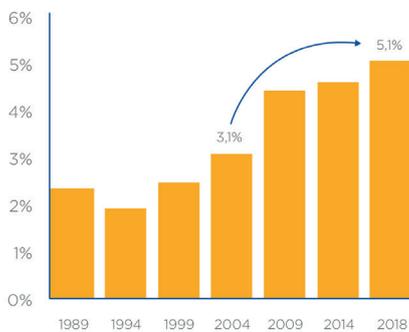
---

En ese plano es fundamental destacar las intervenciones regulatorias en el mercado del tabaco, el incremento de los controles y limitaciones a los aspectos más urgentes del mercado de bebidas alcohólicas y la regulación legal del mercado de cannabis —esta última, una política de vanguardia en el ámbito internacional que ha limitado el mercado ilegal de esta sustancia, al cual se le han restado más de 30 millones de dólares de ganancias en solo cinco años de funcionamiento.

# UN PAÍS CON UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL

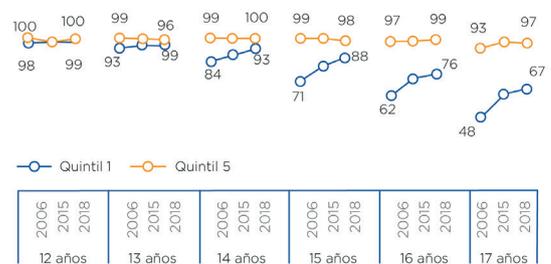
## UN PAÍS CON UN PRESUPUESTO DIGNO PARA LA EDUCACIÓN

Gasto público en educación (% PIB)



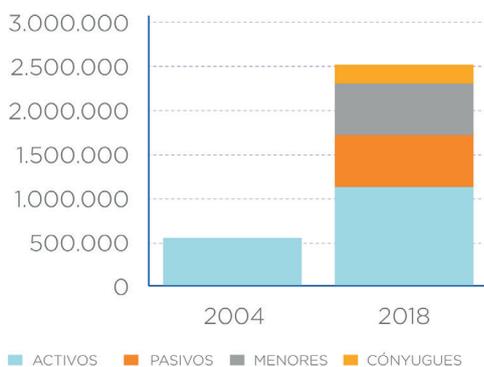
## Y MÁS NIÑOS Y JÓVENES ESTUDIANDO

Asistencia a la educación según edades y quintiles de ingreso (%)



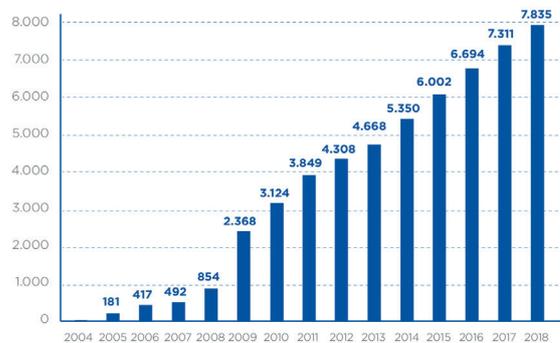
## CON UN SISTEMA DE SALUD PARA TODOS

Beneficiarios del SNS (cantidad de personas)



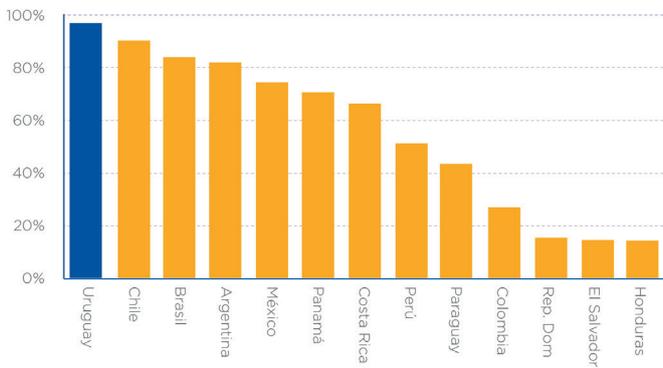
## CON MAYORES PRESTACIONES

Evolución del número de pacientes en tratamiento con medicamentos bajo cobertura del Fondo Nacional de Recursos 2005-2018



**CON LA MAYOR COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL DE AMÉRICA LATINA**

**Cobertura previsional**  
(Población 65 años y más)



**Y CON MEJORES JUBILACIONES**

**65%**

Aumento real de jubilaciones (2004-2019)

**280%**

Aumento real de jubilaciones mínimas (2004-2019)

**CON UN CUARTO PILAR DE PROTECCIÓN SOCIAL: EL SISTEMA DE CUIDADOS**

<b>0-3 AÑOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Licencias parentales</li> <li>› Experiencias oportunas</li> <li>› Casas comunitarias de cuidados</li> <li>› Becas de inclusión socioeducativa</li> <li>› Centros con sindicatos y empresas</li> <li>› Centros para hijas/os de estudiantes</li> <li>› Centros INAU</li> <li>› Jardines ANEP</li> </ul>	<p><b>DEPENDENCIA LEVE Y MODERADA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Teleasistencia en casa</li> <li>› Centros de día</li> </ul>	<p><b>FORMACIÓN INFANCIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› CENFORES-INAU</li> <li>› CFE-ANEP</li> </ul>
		<p><b>DEPENDENCIA SEVERA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Asistentes personales</li> <li>› Centros de larga estadía</li> </ul>	<p><b>FORMACIÓN DEPENDENCIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Instituciones de formación habilitadas por el MEC</li> <li>› UTU</li> </ul>

Fuentes: ANEP, BCU, BID, BPS, FNR, MEF, MIDES, MSP, OCDE.



## 3. UN PAÍS CON UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL

*Nuestro país se ha destacado históricamente por el desarrollo de una extensa matriz de protección social. A partir de 2005, tras la crisis de 2002 y los problemas derivados de ésta, se produjo el impulso más importante en décadas en expansión de la cobertura y transformación de la matriz de protección social. Esta transformación se sustentó en amplias reformas y en el aumento significativo del financiamiento de los tres pilares tradicionales: educación, salud y seguridad social. Al mismo tiempo, en el último período de gobierno se puso en funcionamiento un cuarto pilar, destinado a atender los nuevos desafíos vinculados a los cuidados.*

### 3.1. EDUCACIÓN

El esfuerzo presupuestal en educación osciló, durante la década de los noventa, entre 2 % y 3 % del PIB, y en 2004, luego de la fuerte caída del producto registrada con la crisis de 2002, llegó a 3,15 %.

A partir de 2005, teniendo a la educación como prioridad presupuestal, se destinaron crecientes recursos para esa área, lo que permitió registrar avances significativos en aspectos históricamente relegados. De esta forma, en 2018 los recursos públicos para la educación alcanzaron el 5,14 % del PIB, 2 puntos porcentuales por encima del año 2004.

Uno de los principales destinos del aumento presupuestal, dadas las características del sector y su punto de partida, fue el salario docente, que se aumentó de forma sostenida para mejorar sustancialmente su poder de compra. Los recursos presupuestales permitieron, además de aumentar las remuneraciones, contratar más docentes para afrontar el aumento de la cobertura y expandir la oferta educativa. Finalmente, los recursos también se destinaron a mejorar y expandir la infraestructura edilicia, en particular en el interior del país.

El gasto presupuestal en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) aumentó 147 % en términos reales desde 2004, es decir, se multiplicó por dos veces y media. Dichos incrementos fueron destinados principalmente a mejorar los salarios y a

financiar la creación de nuevos cargos (177 %), a la vez que se incrementaron los gastos de funcionamiento (52 %) e inversiones (46 %). El promedio salarial de la ANEP se duplicó entre 2004 y 2019 en términos reales, mientras que en el resto del sector público los salarios promedio aumentaron 53 %. A modo de ejemplo, un maestro recién egresado (grado 1, 20 horas semanales) pasó de ganar \$ 16.723 nominales en 2004 a \$ 32.861 nominales en 2019, ambas cifras expresadas a valores del presente año.

Los incrementos presupuestales le permitieron a ANEP multiplicar el gasto por alumno desde 2005, en todos los subsistemas. Esto se tradujo en avances en cobertura: en la actualidad hay más niños y jóvenes estudiando, y una mayor proporción de estos culminan los ciclos educativos. La cobertura de niños de 3 años pasó del 46,3 % en 2006 al 74,5 % en 2018. Este avance en la cobertura fue mayor en el quintil de menores ingresos, en el que pasó de un 32 % a un 62 %, lo que redujo a su vez la brecha respecto al quintil de mayores ingresos. También se ha verificado en estos años una expansión de las escuelas de tiempo completo: actualmente hay 326 con modalidad de tiempo completo o extendido, con una matrícula de 62.890 alumnos. Asimismo, se han incorporado novedosas iniciativas en coordinación con otros organismos (por ejemplo, los programas de salud bucal y ocular). En educación media se ha verificado también un aumento en la asistencia a la educación,

con un aumento significativo en la cobertura de los jóvenes de 15 a 17 años. A su vez, se registra un importante aumento de la matrícula en la educación técnico-profesional: la matrícula de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) pasó de 66.000 estudiantes en 2005 a 99.000 en 2018. Finalmente, el Plan Ceibal constituyó un hito educativo destacado en el ámbito internacional, al convertir a Uruguay en el primer país del mundo en desplegar una política que permitió que todos los niños tuvieran una computadora portátil.

Otra institución educativa que recibió importantes aumentos presupuestales fue la Universidad de la República (UdelaR). En 2005 el presupuesto de la UdelaR representaba un 0,58% del PIB. El aumento sostenido del presupuesto permitió que alcanzara un 0,86% del PIB en 2018. Esta expansión de los recursos tuvo un fuerte énfasis en el incremento de las inversiones, además de un sustantivo aumento de la masa de remuneraciones (con tasas de crecimiento real de 285% y 166%, respectivamente). Este importante incremento respondió tanto a aumentos salariales (los que crecieron 89% en términos reales) como de la cantidad de horas de enseñanza. En los últimos 15 años, el esfuerzo presupuestal fue acompañado por un conjunto de transformaciones, implementadas desde el cogobierno universitario, que han permitido

un importante aumento de la matrícula de ingreso de la Universidad, en particular en el interior del país. Esta tendencia expansiva en el interior se retroalimenta con el aumento y la diversificación del número de carreras de grado, tecnicaturas, ciclos iniciales y formación de posgrado. La oferta académica en el interior aumentó de 18 carreras en 2000 a 41 en 2007 y a 84 en 2018. El número de egresados universitarios en las carreras que se dictan en el interior también acompaña esta tendencia incremental. En 2016 egresaron 525 estudiantes de las carreras del interior del país.

En 2012 se creó la Universidad Tecnológica (UTE), con el objetivo de desarrollar recursos humanos altamente calificados en áreas claves para el desarrollo productivo y tecnológico de Uruguay, así como contribuir a una mayor equidad en el acceso y el desarrollo profesional de nivel terciario en el interior del país. En el marco de una fuerte apuesta al crecimiento de la oferta educativa en el interior, se crearon tres institutos tecnológicos regionales (ITR): ITR Suroeste (en Fray Bentos), ITR Centro Sur (en Durazno) e ITR Norte (en Rivera), además de otras sedes dentro de cada uno de ellos. La cantidad de estudiantes matriculados en 2018 ascendió a 1.575, lo que duplica la cifra de 2017. Las metas para 2020 son alcanzar una matrícula de 3.000 estudiantes y ofrecer al menos 20 titulaciones.

## 3.2. SALUD

La salud es uno de los principales indicadores de desarrollo de una sociedad. Las políticas sanitarias tienen efectos relevantes en el desarrollo humano y económico del país. En consecuencia, otra de las áreas priorizadas por las tres últimas administraciones fue la salud, donde se procesaron importantes transformaciones del sistema que fueron acompañadas de una significativa mejora de los recursos asignados.

En 2004 el gasto en salud ascendía a 8,6% del PIB, del cual el 63% era privado y solamente un 37% era público. La alta incidencia del gasto privado constituía un síntoma de inequidad en el acceso a los servicios, dado que este se encuentra fuertemente ligado al poder adquisitivo de los hogares. Asimismo, el sistema de salud estaba conformado por subsistemas fragmentados, con una fuerte diferencia entre el subsector público y el privado: el presupuesto de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) por usuario era un tercio del que tenían las mutualistas. También en el sector privado se evidenciaban problemas, tanto en materia asistencial como financiera y económica, incluso con el cierre de

varias instituciones. La cobertura de la seguridad social abarcaba únicamente a los trabajadores privados, jubilados de menores ingresos, y docentes y judiciales; la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE) cubría solamente a 564.000 personas. El Ministerio de Salud Pública tenía competencias como regulador del sistema y como prestador de servicios de salud.

El año 2005 fue un punto de inflexión en el sector salud, por cuanto se inició un proceso de reforma global del sistema. La reforma de la salud constituyó una de las principales políticas de gobierno en materia social, que impulsó transformaciones en tres dimensiones del sistema: el modelo de financiamiento, el modelo de atención y el modelo de gestión.

Uno de los principales cambios institucionales realizados con la reforma de la salud fue la descentralización de ASSE, que separó los roles estatales de regulador del sistema y prestador de servicios de salud. En la órbita del financiamiento, se creó el Seguro Nacional de Salud (SNS), financiado por

el Fondo Nacional de Salud (FONASA), al que se fueron incorporando paulatinamente diversos colectivos (trabajadores públicos, hijos a cargo, cónyuges, pasivos). Se modificó el esquema de financiamiento, tanto desde el punto de vista de la recaudación — procurando una mayor justicia distributiva— como del financiamiento de los prestadores, se mejoró su cobertura de riesgo a través de la creación del pago por cápitas y se incentivó la consecución de objetivos sanitarios a través del pago por metas asistenciales. A su vez, se creó la Junta Nacional de Salud (JUNASA), con el objetivo de administrar el SNS. En relación con el modelo de atención, se buscó sustituir el que estaba vigente por uno que priorizara la prevención y la promoción de salud. En cuanto al modelo de gestión, se procuró incrementar la coordinación y la complementación de servicios, así como la incorporación de tecnología. Un hito al respecto es la creación de la Historia Clínica Electrónica Nacional (HCEN), instrumento clave para promover y mejorar la continuidad del proceso asistencial de los usuarios del sistema de salud.

Las transformaciones realizadas en el sector, así como el mayor esfuerzo presupuestal, llevaron a que el panorama actual de la salud en Uruguay difiera sustancialmente del que había 15 años atrás. Se destacan en particular cuatro grandes avances.

En primer lugar, aumentó el gasto en salud y se modificó su estructura. En efecto, el gasto en salud aumentó en el período casi un punto del producto y actualmente representa alrededor de un 9,5% del PIB, del cual 2,7% corresponde a gasto privado y 6,8% a gasto público. De esta forma, el financiamiento público de salud supera el 70% del gasto total, alcanza los niveles promedio de los países de la OCDE y representa más del 6% del PIB, umbral recomendado por la OMS para lograr el acceso universal a la atención en salud.

En segundo lugar, se amplió significativamente la cobertura del FONASA, que alcanzó a 2.530.000 personas en 2018. La cobertura en salud a través del SNS pasó de 22,3% de la población en 2007 a 72,2% en 2018. Los recursos asignados a la cobertura del SNS se quintuplicaron en términos reales en el período considerado.

En tercer lugar, se aumentaron los fondos asignados a ASSE, el prestador público y mayor prestador del SNIS. El gasto total de ASSE se triplicó en términos reales entre 2004 y 2018: pasó de \$ 12.402 millones en 2004 a \$ 36.187 millones en 2018 (a valores de 2018). El gasto promedio por usuario en 2018 más que triplica el correspondiente a 2004 en términos constantes.

En cuarto lugar, se mejoró el Fondo Nacional de Recursos (FNR), institución única en el mundo en materia de financiamiento de medicina altamente especializada y medicamentos de alto precio. Su presupuesto recibió un aumento importante, que permitió ofrecer tratamientos que antes no se cubrían. Mientras que antes de 2005 el FNR no otorgaba cobertura a ningún tratamiento con medicación de alto precio, en 2018 el número de beneficiarios ascendió a 7.800.

Los avances en términos presupuestales han contribuido a mejorar los indicadores sanitarios de la población uruguaya. La mortalidad infantil se redujo a la mitad: pasó de 13,2 por cada 1.000 nacidos vivos en 2004 a 6,7 por cada 1.000 nacidos vivos en 2018. También se ha verificado un importante descenso de la mortalidad materna: en 2018 el Hospital Pereira Rossell cerró el año sin ningún caso de muerte materna. Se destaca también la disminución progresiva del embarazo adolescente y el descenso de la prematuridad.

En la actualidad Uruguay tiene cuatro objetivos sanitarios nacionales: mejorar la situación de salud de la población, disminuir las desigualdades en el derecho a la salud, mejorar la calidad de los procesos asistenciales y generar las condiciones para que las personas tengan una experiencia positiva en la atención de la salud. Estos objetivos ofician como hoja de ruta general, que organiza la tarea de todos los actores con una mirada nacional.

### 3.3. SEGURIDAD SOCIAL

Los sistemas de seguridad social son una herramienta fundamental para enfrentar en forma colectiva los riesgos económicos a los que las personas se encuentran expuestas a lo largo del ciclo de vida. Para ello se valen de mecanismos que tienen como objetivo facilitar que los individuos o sus familiares dependientes perciban ingresos suficientes ante contingencias diversas tales como el desempleo, la vejez, la incapacidad o la muerte. Asimismo, los sistemas de seguridad social persiguen otros objetivos prioritarios, como el combate a la pobreza y la redistribución del ingreso.

Durante los últimos tres períodos de gobierno el sistema de seguridad social uruguayo fortaleció significativamente sus resultados en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones. Al mismo tiempo, se realizaron importantes reformas con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera de diversos componentes del sistema y de reducir desigualdades en el tratamiento ofrecido a los afiliados.

Uruguay es considerado uno de los países pioneros en América Latina en materia de seguridad social por el desarrollo temprano de su sistema, que incluye protección ante diversas contingencias. Sin perjuicio de ello, desde 2005 se procesó un importante conjunto de avances en esta área, los cuales han tenido impactos significativos en la ampliación de la protección a los trabajadores activos, así como en la cantidad de adultos mayores cubiertos por el sistema, con prestaciones que mejoraron notoriamente en monto.

Entre las numerosas normas aprobadas durante los tres períodos de gobierno se destaca la Ley de Flexibilización de las Jubilaciones (2008), resultante del amplio Diálogo Social por la Seguridad Social, en el que participaron los partidos políticos, actores sociales y la academia, que fue votada por unanimidad en el Parlamento. Dicha ley permitió a más de 80.000 personas el acceso a prestaciones y una mejora en la cuantía de estas, lo que trajo resultados positivos en términos de reducción de la desigualdad de ingresos y de la pobreza, así como de las inequidades que se observaban en función del género. Por otra parte, se procesaron importantes cambios en el seguro de desempleo y en el seguro por enfermedad, y en las licencias por maternidad y paternidad, por citar algunos de los cambios más relevantes.

Con relación a la cobertura de los trabajadores activos, se pasó de tener registrados en la seguridad social cerca de 60% de los ocupados en 2004 a 77% en 2018. En ese período se observó un aumento de 516.700 puestos dependientes cotizantes al BPS, de los cuales 89% corresponden a la actividad privada. En particular se destacan los aumentos registrados en los puestos cotizantes de la construcción (128%) y del servicio doméstico (97%), ambos colectivos con niveles históricamente bajos de formalización y cuya calidad del empleo ha mejorado significativamente en estos años. Por último, se destaca la creación de 34.500 puestos cotizantes de patronos en el período, lo que equivale a un aumento de 22% en el número de empresas registradas.

Estas transformaciones han permitido que Uruguay se erija como el país con mayor cobertura de sus adultos mayores frente a riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia en la región. Según estimaciones del BPS, en 2017 el 97,3% de las personas de 65 años y más percibían alguna prestación, y la cobertura en la vejez era prácticamente universal. En 2004 esa proporción era de 93,2%.

Asimismo, se proyecta que las pasividades cerrarán el presente año acumulando un incremento real de cerca de 65% respecto a 2004, impulsadas por el crecimiento de los salarios. Actualmente la pasividad media representa el 60% del salario medio, lo que la ubica en niveles cercanos al promedio de América Latina. Sin perjuicio de ello, en la medida en que el ingreso laboral medio de Uruguay es de los más altos de la región, las prestaciones medidas en dólares a paridad de poderes de compra se ubican entre las más elevadas.

Además del impulso provisto por el crecimiento general de los salarios, las pasividades han tenido incrementos adicionales específicos impulsados por una política explícita de aumentos diferenciales a las jubilaciones y pensiones mínimas.

Atendiendo a la situación de los jubilados de menores ingresos, a través de diversos decretos del Poder Ejecutivo se sucedieron ajustes diferenciales a las jubilaciones y pensiones mínimas, que las multiplicaron por 3,8 en términos reales desde 2004. Esta política fue un factor determinante para que los niveles de pobreza en este colectivo disminuyeran de 14,0% en 2006 a 1,4% en 2018, lo que implicó que 55.000 personas salieran de esta situación.

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera de los diferentes componentes del sistema de seguridad social y de propender a disminuir las desigualdades de trato no justificables desde una perspectiva de seguridad social, se procesó un conjunto de reformas. Entre estas se encuentran las reformas del Servicio de Jubilaciones y Pensiones Policiales y de la Caja Bancaria (2008), el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (2018), así como la remisión de un proyecto de ley para reformar la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), que aún se encuentra a estudio en el Parlamento.

Asimismo, la Ley 19.590 permitió a los activos y pasivos que tenían cincuenta o más años de edad al 1° de abril de 2016, que habían quedado obligatoriamente comprendidos en el sistema previsional mixto a partir de la reforma de 1996, optar por desafiliarse de este y adscribirse a un régimen especial administrado exclusivamente por el BPS. Esta posibilidad se otorgó en el entendido de que estas personas podrían haberse visto perjudicadas al jubilarse, por no haberse previsto una transición adecuada cuando se creó el sistema previsional mixto, en 1996.

Finalmente, con el objetivo de disminuir el riesgo financiero asumido por el BSE —única aseguradora que actualmente opera en el mercado de seguros

previsionales— e incentivar la competencia en ese mercado, se introdujeron diversas mejoras en los mecanismos de actualización paramétrica y se crearon instrumentos financieros que permitieran el calce de las obligaciones previsionales. Por último, se reguló la dispersión máxima de las comisiones que cobran las AFAP, con el objetivo de limitar la consecución de ganancias extraordinarias en un mercado escasamente competitivo, lo que mejoró el aporte neto a la cuenta individual de los afiliados entre 6% y 9%. Esta medida tendrá como consecuencia la obtención de mayores prestaciones a futuro, que favorecerá en particular a los trabajadores más jóvenes.

Todos los actores sociales y políticos han planteado que, en el marco de los desafíos que imponen el envejecimiento poblacional y las transformaciones del mercado laboral, es necesario efectuar una revisión global del sistema de seguridad social en el futuro cercano, con el objetivo de asegurar su sostenibilidad, manteniendo las fortalezas que Uruguay presenta en materia de suficiencia y cobertura previsional.

### 3.4. SISTEMA DE CUIDADOS

La última administración resolvió crear el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que comienza a consolidarse como un nuevo pilar de la matriz de protección social de Uruguay y lo coloca en una posición de privilegio respecto al avance de la agenda de derechos en la región y el mundo. Esta política nació con el objetivo de generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado. Aún más: especialmente corresponsable entre varones y mujeres, para que uruguayas y uruguayos compartan equitativamente las responsabilidades de cuidados, en orden a superar la injusta división sexual del trabajo.

La Ley de Cuidados creó la estructura institucional del Sistema de Cuidados y previó la generación de un programa presupuestal específico, que permite diseñar entre todos los organismos involucrados los Planes Nacionales de Cuidados previstos por ley y asignar recursos a diferentes incisos del programa Sistema de Cuidados. Durante 2015 se elaboró el Plan Nacional de Cuidados 2016-2020, que constituyó

el mapa de implementación del Sistema para la presente administración. El Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 definió una estrategia consistente en el despliegue de cinco pilares: Comunicación, Información + Conocimiento, Regulación, Formación y Servicios. En los años posteriores se procedió a construir el entramado institucional asociado al Sistema de Cuidados: Comité Consultivo de Cuidados, Junta Nacional, Secretaría de Cuidados, comisiones interinstitucionales de Regulación, Formación, Infancia, Dependencia y Comunicación.

De esta forma, el Sistema de Cuidados ya ha alcanzado a más de 80.000 familias mediante el despliegue de diferentes acciones. A través del Portal de Cuidados, creado en 2016, se han atendido alrededor de 160.000 consultas planteadas por unas 70.000 personas.

Con relación a la primera infancia, a partir del trabajo articulado de ANEP, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Desarrollo Social

(MIDES), en el marco del Sistema Nacional de Cuidados, la expansión de la cobertura de educación y cuidados inicial ha sido notable. Se ha realizado un esfuerzo presupuestal histórico con el objetivo de lograr la universalización de la oferta de servicios de educación y cuidados para menores de 3 años, a partir de lo cual 86.000 niñas y niños de 0 a 3 años podrán asistir a servicios de cuidados en 2021. Esto significa un incremento de 53% en la atención a este tramo etario. Una vez que hayan finalizado todas las obras previstas se habrán construido 140 Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y 44 jardines, y se habrán ampliado las capacidades de 96 CAIF existentes para incrementar su cobertura.

Adicionalmente, el Sistema de Cuidados generó también nuevas modalidades de servicios que se adaptan a las necesidades de las familias: los centros SIEMPRE, en acuerdo entre el Estado, sindicatos y empresas; las casas comunitarias de cuidados; espacios de cuidados para hijos e hijas de estudiantes de educación media; el Programa de Becas de Inclusión Socioeducativa para que niños y niñas que viven en territorios con insuficiencia de oferta pública puedan acceder a servicios de educación y cuidados en centros privados; la ampliación de la licencia maternal y paternal y el subsidio de medio horario para madre o padre hasta los seis meses de edad del niño o niña.

En lo que tiene que ver con la atención a la dependencia, el SNIC ha venido desarrollando un conjunto de nuevos servicios de atención a las personas mayores y con discapacidad en situación de

dependencia, y regulando otros. Se destacan en este marco la identificación y caracterización de situaciones de dependencia mediante la aplicación del baremo de dependencia; la ampliación del Programa de Asistentes Personales para dicha población (por el que, a partir de un esquema de financiamiento solidario, el Estado brinda subsidios totales o parciales para la contratación de 80 horas mensuales de un asistente personal en días y horarios de trabajo acordados con la persona usuaria); la incorporación del servicio de teleasistencia en casa para personas mayores en situación de dependencia leve y moderada, además de los centros de día (nueve centros distribuidos por todo el país) y los centros de larga estadía (30 centros habilitados y más de 300 en proceso).

Uruguay está avanzando hacia una sociedad que comparte colectivamente la responsabilidad del cuidado de sus personas en situación de dependencia, para que, desde una perspectiva de igualdad de género, los varones puedan apreciar y comprometerse con el cuidado cotidiano de sus familiares y las mujeres puedan recuperar tiempo personal y libertad en la realización de sus proyectos de vida, generando las condiciones subjetivas que permitan la progresiva conquista de este nuevo sentido común en torno al cuidado.

# UN PAÍS CON FUTURO

UN PAÍS CON PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO A CORTO PLAZO

**Evolución del PIB**  
(pasado y previsto)



Y CON UNA AGENDA DE INVERSIONES PARA LOS PRÓXIMOS 36 MESES

UPM

+

Obras asociadas

+

PPP

**Inversiones previstas**

(millones de dólares)

**5000**

CON POLÍTICAS MICRO PARA POTENCIAR EL CRECIMIENTO

LÍDERES EN ECONOMÍA DIGITAL

RÉGIMEN ATRACTIVO PARA INVERSIONES

IMPULSO A SECTORES DINÁMICOS E INNOVADORES

INSTITUCIONALIDAD MODERNA PARA COORDINACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Y FORTALEZAS MACROECONÓMICAS PARA AFRONTAR LOS DESAFÍOS FISCALES

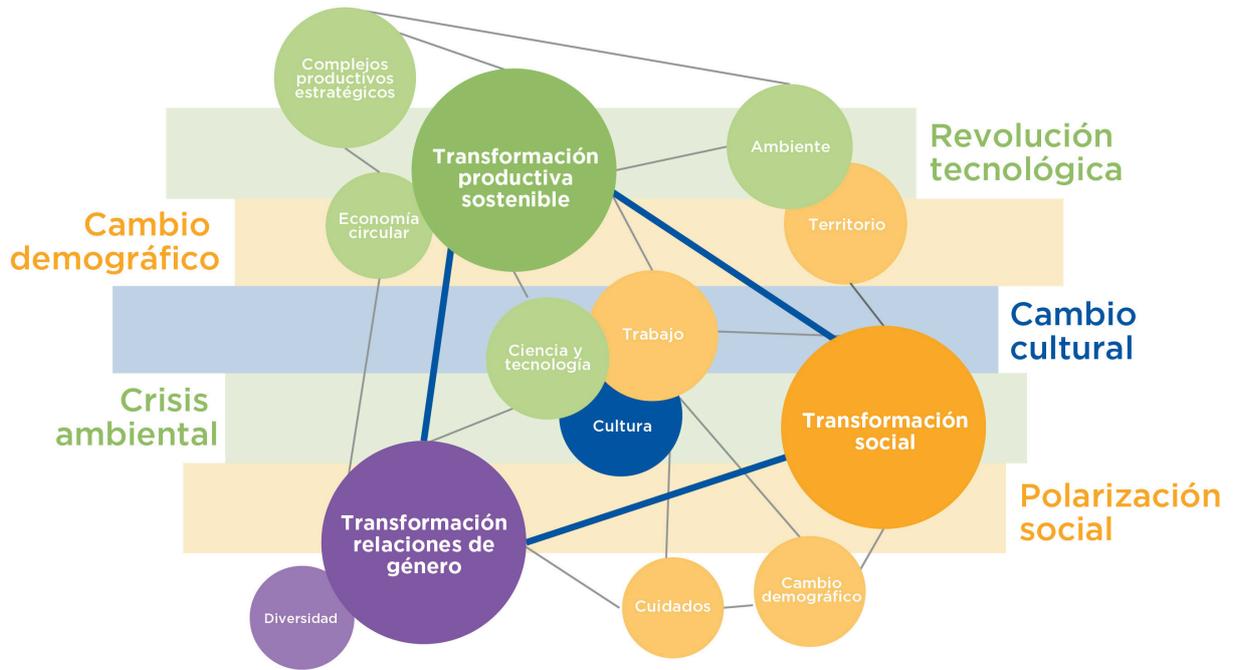
ECONOMÍA CON PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO

FORTALEZA FINANCIERA Y RESERVAS INTERNACIONALES

MADUREZ PROMEDIO DE LA DEUDA DE 14 AÑOS

CALIFICACIÓN CREDITICIA DE GRADO INVERSOR

**Y CON UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEFINIDA A MEDIANO Y LARGO PLAZO, REALIZADA CON LA PARTICIPACIÓN DE MÁS DE 2000 TÉCNICOS Y REFERENTES DE DIVERSAS INSTITUCIONES**



Fuentes: BCU, FMI, MEF, OPP



## 4. UN PAÍS CON FUTURO

*El camino al desarrollo presenta nuevos e importantes desafíos, como el cambio climático, la revolución digital, la automatización, el envejecimiento poblacional, la sostenibilidad de las políticas públicas, nuevas demandas sociales. Para enfrentar estos desafíos, existen alentadoras perspectivas de corto plazo y una visión de largo plazo ampliamente consensuada entre el sector público, el sector privado y la academia, a través de una Estrategia de Desarrollo al 2050.*

### 4.1. PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO

Las fortalezas económicas e institucionales construidas en los últimos años permiten al país observar con optimismo el futuro. En cuanto a la dinámica económica en el corto plazo, las expectativas de los agentes económicos son de crecimiento para los próximos años. El Fondo Monetario Internacional proyecta un crecimiento de 0,4% para 2019, 2,3% para 2020 y 3% para 2021. Si se verificaran estas proyecciones, Uruguay completaría un ciclo de 19 años consecutivos de crecimiento, un fenómeno inédito en la historia económica nacional.

El crecimiento proyectado se encuentra fuertemente vinculado a las fortalezas macroeconómicas del país construidas durante las últimas tres administraciones, así como a un plan de inversiones en infraestructura impulsado por el actual gobierno y un conjunto de inversiones privadas que le permitirá al gobierno entrante contar con un fuerte impulso en la actividad económica y el empleo en los primeros años de su gestión.

Buena parte de estas obras se asocian a la mayor inversión privada en la historia del país, recientemente confirmada por la empresa UPM. La construcción de la tercera planta de celulosa implicará una inversión de alrededor de 3.000 millones de dólares, entre la fábrica, la zona franca, los accesos y la construcción de viviendas temporales y permanentes, entre otras.

El nuevo proyecto generaría un promedio de 3.000 nuevos puestos de trabajo durante la construcción de la planta de celulosa, con picos de 5.000 empleos, a los que se deben agregar los generados por otras

infraestructuras asociadas al proyecto. Durante la fase de operación, generará unos 4.000 puestos de trabajo directos e indirectos, además de entre 3.500 y 4.000 puestos de trabajo inducidos. En términos fiscales, se estima que el proyecto generará una recaudación tributaria adicional de aproximadamente 120 millones de dólares.

A estas inversiones hay que agregar aquellas comprometidas para potenciar los beneficios en la zona centro del país, en el entorno de 200 millones de dólares en obras viales en los departamentos de Tacuarembó, Durazno, Cerro Largo, Florida, Paysandú, Río Negro y Rivera, y otro paquete importante de obras viales, por 100 millones de dólares, necesarias para la seguridad y la fluidez del tránsito como consecuencia de la reactivación del ferrocarril.

El proyecto del viaducto en la rambla portuaria, que finalmente se concreta después de varios años de estudios, es una obra que mejorará la circulación del transporte de carga en la entrada del puerto y reducirá así los costos logísticos de las exportaciones. Asimismo, la profundización del dragado del puerto de Montevideo permitirá, entre otras cosas, que los buques graneleros que actualmente no pueden completar su carga en Nueva Palmira, debido a la menor profundidad del canal de acceso, puedan hacerlo en Montevideo, lo que reducirá el costo de transporte por tonelada y mejorará la competitividad de las exportaciones. Junto con otras obras dentro del recinto portuario, la relocalización de la flota pesquera y la concreción de un puerto especializado en celulosa implican una importante mejora para

la Administración Nacional de Puertos (ANP). Todas estas obras representan inversiones de alrededor de 500 millones de dólares.

Por otra parte, el proceso de obtención del financiamiento de los contratos de participación público-privada recibió un fuerte impulso en el último año. A la fecha se cuenta con cinco contratos firmados y cuatro próximos a firmarse. Estos contratos podrían representar obras para los próximos 36 meses en el entorno de 1.600 millones de dólares, entre centros educativos (42 CAIF, 44 jardines de ANEP, 38 escuelas, 37 liceos, 11 centros de UTU, 9 polos tecnológicos y 10 polideportivos), proyectos viales (1.217 kilómetros de vías, más puentes y baipases) y vías férreas (273 kilómetros, puentes y desvíos).

De este modo, las inversiones mencionadas conforman un flujo de inversión pública y privada que superará los 5.000 millones de dólares para los próximos 36 meses. Este importante flujo de inversión otorgará dinamismo a la economía uruguaya y contribuirá de manera importante a la creación de empleo.

A todo esto se suman los efectos positivos que a corto plazo tendrán las adecuaciones introducidas en el marco de la promoción y el estímulo a la inversión privada. Al respecto cabe destacar las medidas vinculadas al tratamiento tributario general, especialmente con la aprobación e implementación del nuevo decreto reglamentario de la Ley de Promoción de Inversiones y los mecanismos para la promoción de inversiones de características específicas: nueva Ley de Parques Industriales, modernización del régimen de zonas francas, estímulos a la construcción privada de obras de gran dimensión económica y nuevos estímulos al sector audiovisual.

También se destacan los avances en la agenda de reformas microeconómicas, que procuran reducir las fricciones que enfrentan las empresas en su operativa, en especial en sus iniciativas de innovación y de internacionalización, fundamentales para el crecimiento de largo plazo. Así, se impulsó la Ley de Emprendedurismo, que crea una nueva forma jurídica para dotar de más flexibilidad a los nuevos emprendimientos (sociedades anónimas simplificadas) y se aprobó el régimen de exportaciones simplificadas para micro y pequeñas empresas. Además, se promovió la aprobación de un incentivo tributario a los gastos de las empresas privadas en actividades de investigación y desarrollo, que colocará a Uruguay a la vanguardia mundial en este tipo de esquemas.

Adicionalmente, se generaron políticas públicas que le permitirán a Uruguay aprovechar las oportunidades en la nueva era de la economía digital. Con ese objetivo estratégico, se construyeron fortalezas en las áreas necesarias para atraer inversiones provenientes de la economía digital. El país cuenta hoy con una serie de esquemas tributarios atractivos para la radicación de estas inversiones: régimen de zonas francas, régimen de servicios compartidos, promoción de la exportación de software, promoción del sector audiovisual, promoción de la biotecnología, normativa para aplicaciones.

Además, se ha invertido en bienes públicos necesarios para el desarrollo de los servicios vinculados a la economía digital. Así, el país ha construido la mejor infraestructura de telecomunicaciones de América Latina, con acceso universal de las empresas a fibra óptica, el mejor datacenter de América Latina, y la transformación de ANTEL en proveedor internacional de servicios de telecomunicaciones gracias al cable submarino que conecta Uruguay con uno de los cinco nodulos estratégicos de internet. Con base en la prioridad que se ha dado a la economía digital y de la información, se ha logrado que Uruguay se coloque en un lugar destacado en materia de gobernanza digital, lo que se evidencia en su integración al D9, el grupo que reúne a los países referentes en gobierno digital.

En el corto plazo, el principal desafío macroeconómico que enfrenta el país es consolidar una mejora en el resultado fiscal. Si bien la trayectoria fiscal se ha deteriorado, ello se dio en un contexto en que la actividad económica evolucionó por debajo de su nivel potencial, lo que, en función de lo señalado, se espera que se revierta en los próximos años. Al mismo tiempo, es fundamental tener presente que las fortalezas económicas y financieras construidas hacen posible que el país cuente con amplios márgenes de maniobra para procesar la mejora requerida de sus cuentas públicas sin recurrir a medidas extremas que afecten el crecimiento económico. En efecto, como se señaló, Uruguay ha logrado reducir sustancialmente la deuda neta con relación al PIB y mejorar significativamente el perfil de la deuda, y cuenta al mismo tiempo con un elevado stock de reservas y líneas de prefinanciamiento que le permiten hacer frente a posibles contingencias financieras en los mercados internacionales.

## 4.2. PERSPECTIVAS A MEDIANO Y LARGO PLAZO

El legado de estos 15 años se ha proyectado también en una visión de futuro construida con la participación de más de 2.000 técnicos y referentes provenientes de diversas instituciones gubernamentales, la academia, el sector privado y las organizaciones sociales: la Estrategia de Desarrollo 2050. Esta es una hoja de ruta que caracteriza las megatendencias globales y su impacto en el país, utiliza herramientas de la prospectiva y la planificación estratégica para modelar escenarios de futuro sobre diferentes aspectos claves que requerirán la atención de las administraciones de los próximos 30 años, y define grandes lineamientos para avanzar como país hacia el desarrollo sostenible.

En virtud de las megatendencias constatadas, y a partir de los más de veinte estudios prospectivos realizados sobre la realidad nacional, la Estrategia de Desarrollo 2050 plantea un camino de largo plazo asentado sobre tres ejes estratégicos fuertemente interconectados y con gran impacto en otras muchas áreas relevantes: transformación productiva sostenible, transformación social y transformación de las relaciones de género. Estos ejes estratégicos condensan lo fundamental de las transformaciones necesarias para avanzar en materia de desarrollo.

### **Transformación productiva sostenible**

Los esfuerzos en los próximos treinta años deben dirigirse a modificar la tradicional inserción económica dependiente de Uruguay, al posicionarse en actividades más dinámicas en cambio tecnológico que permitan acompañar las tendencias globales de crecimiento de la productividad y, por tanto, de los ingresos, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de las personas. Esta transformación productiva no puede planificarse solo atendiendo a la realidad tecnológica global; es necesario también considerar las capacidades productivas locales reflejadas en su historia productiva, en las empresas, en los recursos naturales y los trabajadores existentes.

Se han identificado seis grandes complejos productivos a priorizar, por ser potencialmente receptores privilegiados de las innovaciones tecnológicas de los núcleos impulsores más dinámicos del desarrollo tecnológico y presentar una importante historia productiva en el país, de modo que ya existen capacidades asociadas a estas. Los seis complejos

identificados son TIC y Verticales, Industrias Creativas, Energías Renovables, Turismo, Forestal Madera y Alimentos. Además de los escenarios prospectivos a largo plazo, el país cuenta con hojas de ruta sectoriales para el corto y el mediano plazo, desarrolladas en el marco de Transforma Uruguay.

Por otra parte, la planificación de la transformación productiva debe hacerse atendiendo a la necesidad de la sostenibilidad ambiental, terreno en el cual Uruguay ha procesado profundos cambios en sus políticas e institucionalidad. Esto es fundamental en momentos en que el mundo atraviesa una profunda crisis ambiental.

### **Transformación social**

Es preciso acompañar la transformación tecnológica y productiva con la consolidación de una matriz de protección social más densa, que permita aprovechar el enorme potencial del salto productivo de las nuevas tecnologías para generar igualdad y bienestar para toda la población, y que mejore las capacidades de la sociedad para interactuar con tecnologías cada vez más avanzadas.

El cambio demográfico es otro de los principales determinantes de cambios a futuro en el país. Afrontar adecuadamente estos desafíos requiere servicios públicos de excelencia para el desarrollo de las capacidades de las personas (educación, salud, capacitación y reconversión laboral, etc.), junto con importantes mecanismos de protección social que acompañen a las personas desde antes del nacimiento hasta el final de la vida, asegurando siempre las condiciones materiales básicas para hacer posible el desarrollo de las capacidades y una vida digna (cuidados, protección en la infancia, protección en la vejez, protección ante el desempleo, la enfermedad, etc.).

### **Transformación de las relaciones de género**

El avance en esta materia es un tema fundamental para los derechos humanos de las mujeres y también es una condición básica para el desarrollo del país. Las mujeres, que son la población con mayores logros en todos los niveles educativos, mantienen una inserción problemática en el sistema productivo. Presentan

tasas de actividad más bajas y jornadas laborales más cortas, reflejo de la mayor carga de trabajo no remunerado que recae sobre ellas y de las dificultades para conciliar ambas tareas. Asimismo, presentan amplia segregación educativa, ya que las rígidas representaciones sociales de género se reflejan en una alta concentración de mujeres en carreras asociadas al histórico rol femenino (vinculado a lo social y a los cuidados), y se insertan menos en carreras científicas y tecnológicas. Sumado a lo anterior, pero también por efecto de la discriminación de género y de las dificultades de conciliación, se emplean en sectores de más baja productividad y en tareas de menor nivel jerárquico, con lo que su aporte productivo se ve reducido. De esta forma, Uruguay desaprovecha el talento productivo de la mitad más formada de su población.

---

La transformación productiva, como la transformación social, solo serán posibles en la medida en que se modifiquen parámetros culturales profundos, que marcan diferencias en las posibilidades de desarrollo entre varones y mujeres, y en la medida en que se diseñen y ejecuten políticas que hagan frente a los riesgos sociales cuyas consecuencias recaen, fundamentalmente, en las mujeres.

