

# 15 Uruguay

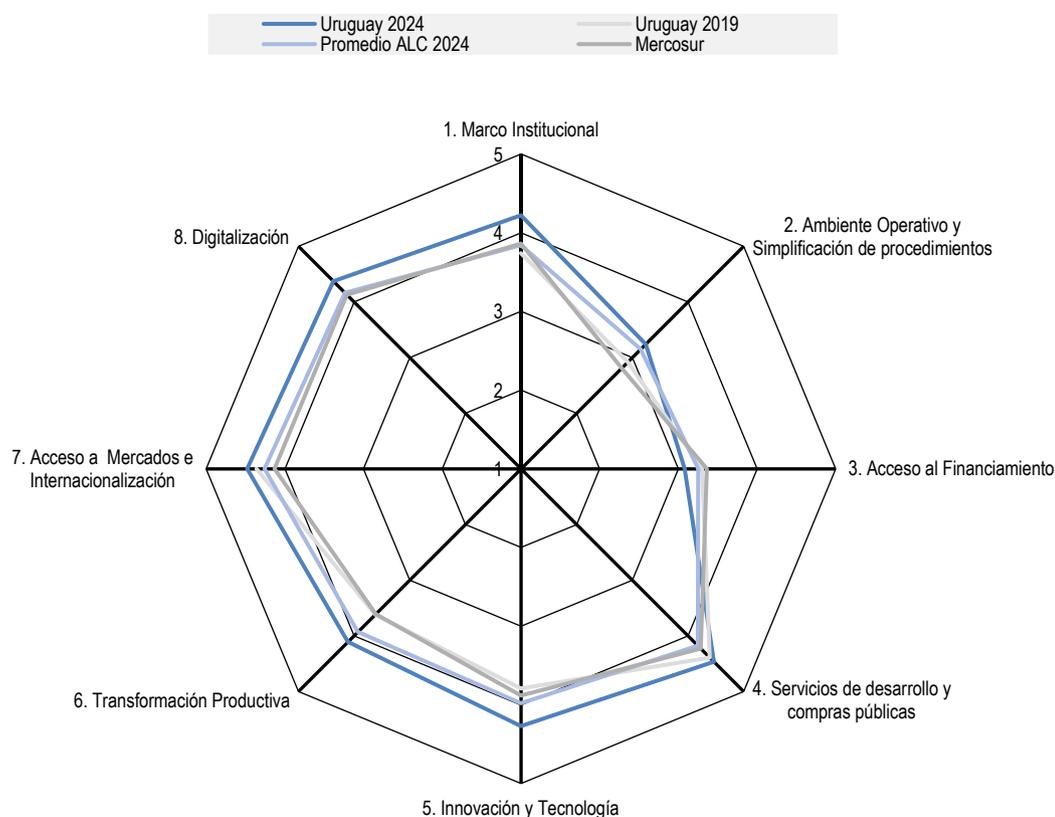
---

Este capítulo ofrece una evaluación de Uruguay. Comienza con una visión general del contexto uruguayo y, a continuación, analiza los progresos de Uruguay en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

---

## Panorama

Figura 15.1. Puntuación de Uruguay SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

Uruguay se destaca con mejoras significativas en 6 de las 7 dimensiones evaluadas en la edición 2019, posicionándose por encima del promedio regional de los países AL9, y mostrando su compromiso con la adopción de las recomendaciones previas. Este progreso está respaldado por una amplia gama de servicios de apoyo a las PyMEs. Al mismo tiempo, el país demuestra un notable desempeño en la nueva dimensión Digitalización. Sin embargo, las principales oportunidades de mejora para Uruguay siguen estando en el área de Acceso al Financiamiento (Dimensión 3), donde el país podría beneficiarse del aprendizaje entre pares, así como de su capacidad de monitoreo y evaluación para mejorar la eficacia general de sus intervenciones políticas de apoyo a las PyMEs.

Uruguay tiene un mandato político claramente asignado, una estrategia de desarrollo a medio plazo para las PYME, una agencia independiente que trabaja junto con el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) responsable de la aplicación de las políticas, y mecanismos eficaces para las consultas público-privadas. No obstante, podría revisar su estrategia de desarrollo de las PYME (2020-2025) a la luz de la crisis económica desencadenada por la pandemia del COVID-19 y la posterior fase de recuperación con vistas a una nueva estrategia. De cara al futuro, Uruguay podría reforzar aún más sus programas y servicios de desarrollo de las PYME para seguir mejorando y convertirse en uno de los países con mejores resultados de AL9.

## Contexto

Dentro de América Latina, Uruguay se distingue por una elevada renta per cápita y bajos niveles de desigualdad y pobreza. En términos relativos, cuenta con la mayor clase media de las Américas, que abarca a más del 60% de su población (World Bank, 2022<sup>[1]</sup>). Sin embargo, antes del inicio de la pandemia de COVID-19, el modelo de crecimiento inclusivo del país empezó a mostrar signos de declive. El crecimiento del PIB, que se situó en el 4,6% en la primera década del milenio, disminuyó al 0,8% en 2019, y la reducción de la pobreza se había estancado con indicios de un aumento en 2019 (World Bank, 2022<sup>[1]</sup>). En 2020, tras 17 años consecutivos de expansión, el PIB se contrajo un 6,3% (ECLAC, 2021<sup>[2]</sup>). Gracias a una combinación de factores, como el impulso de la industria manufacturera, una campaña de vacunación temprana, la solidez de las exportaciones y el pacto social del país, la economía repuntó un 5,3% en 2021 (World Bank, 2022<sup>[1]</sup>) (BCU, 2023<sup>[3]</sup>). El impulso persistió en 2022, con un crecimiento del PIB del 4,9%, impulsado por importantes inversiones en la fabricación de celulosa, papel y pasta de madera por parte de la empresa finlandesa *UPM-Kymmene Corporation*, junto con un buen comportamiento del comercio exterior en la primera mitad del año. Sin embargo, la actividad económica disminuyó en la segunda mitad del año debido a una grave sequía que afectó a la producción agrícola y a las exportaciones, junto con la finalización de las obras de UPM2. En 2023, la economía experimentó una desaceleración con un crecimiento de 1,3%, atribuido principalmente a contracciones en los sectores agropecuario, pesquero, minero, electricidad, gas y agua, fuertemente impactados por la sequía (BCU, 2023<sup>[3]</sup>)

La inflación alcanzó el 7,5% en 2023 y se prevé que siga disminuyendo hasta el 6,2% en 2024. Al reconocer los signos de desaceleración, el Banco Central del Uruguay (BCU) se convirtió en el primer banco central de la región en bajar el tipo de interés oficial, reduciéndolo en 0,25 puntos porcentuales hasta el 11,2% en su reunión de abril. Este ajuste se produjo luego de un pico de 11,5%, partiendo de 4,5% en septiembre de 2020, cuando fue negativa en términos reales para mitigar los efectos de la pandemia (BBVA, 2023<sup>[4]</sup>). El déficit global del sector público concluyó 2022 en el 3,2% del PIB y, excluyendo los ingresos extraordinarios del *Fidecomiso de la Seguridad Social* (FSS), se habría situado en el 3,4%. Esto supuso una mejora de 0,7 puntos porcentuales respecto a 2021, lo que representa tres años consecutivos de cumplimiento del objetivo (BBVA, 2023<sup>[4]</sup>).

En cuanto al mercado laboral, en diciembre de 2021, la tasa de actividad en Uruguay era de 62%, la tasa de empleo de 57,7% y la tasa de desempleo se ubicaba en 7% (INE, 2021<sup>[5]</sup>). Esto representó una notable mejora de 4 puntos porcentuales en la tasa de desempleo respecto a 2020, alcanzando niveles pre-pandémicos. Hacia diciembre de 2022, el mercado laboral se mantuvo estable, con una tasa de actividad de 62,7%, una tasa de empleo de 57,7% y una tasa de desempleo de 7,9% (INE, 2022<sup>[6]</sup>). La tasa de informalidad en 2022 fue de 20,5%, mostrando una disminución de 1,8 puntos porcentuales en términos interanuales (CINVE, 2022<sup>[7]</sup>). En Diciembre del 2023, la tasa de actividad aumentó a 63,8%, la tasa de ocupación a 58,94% y la tasa de desempleo a 7,8% (INE, 2024<sup>[8]</sup>).

## Dimensión 1. Marco institucional

Uruguay destaca con una mejora significativa en la dimensión del Marco institucional, alcanzando una puntuación de 4,22. Esto refleja el establecimiento de un marco relativamente bien estructurado para la política de PyME, aprovechando algunas de las recomendaciones del IP PyME 2019. Las características clave incluyen una definición operativa de las PyMEs, un mandato político claramente asignado, una estrategia de desarrollo a medio plazo para las PyMEs, una agencia independiente responsable de la implementación de políticas y mecanismos eficaces para las consultas público-privadas. Además, Uruguay ha contenido con éxito el tamaño de su sector informal en comparación con otros países latinoamericanos, atribuido a la aplicación de regímenes fiscales flexibles. Sin embargo, la

capacidad de monitoreo y evaluación de Uruguay puede mejorarse para aumentar la eficacia general de sus intervenciones políticas de apoyo a las PyMEs.

El país obtiene la puntuación más alta (4,7) en la subdimensión de Definición de PyME entre los países de AL9, atribuida principalmente a los ajustes metodológicos en los valores de ponderación individuales asignados a los elementos evaluados. La definición actual de PyME fue establecida por el Decreto 504 emitido en 2007 y se basa en dos parámetros: ventas y empleo. Los valores se denominan en *Unidades Indexadas* (UI), sujetas a ajustes periódicos alineados con la tasa de inflación. La definición incorpora una cláusula de independencia que estipula que una empresa no debe estar bajo el control de una gran empresa para ser clasificada como PyME. Además, las PyMEs deben inscribirse en el *Registro Pyme*, gestionado por el MIEM, y renovar su inscripción anualmente para confirmar su condición de PyME y acceder a los programas de apoyo a las PyMEs.

El mandato de la política de PyME se confía al MIEM, concretamente a la *Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas* (Dinapyme). Hasta 2020, los objetivos de la política de PyME se esbozaron en dos documentos estratégicos clave. El primer documento presentaba las directrices estratégicas para 2015-2020 dentro del MIEM. El segundo documento significativo fue el Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (2017-2021), implementado por el sistema de coordinación interministerial conocido como *Transforma Uruguay*. El plan tenía como objetivo fomentar la transformación productiva del país, abarcando proyectos relacionados con la innovación, el desarrollo del capital humano, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y el apoyo a las PyMEs, como la creación de centros de innovación empresarial. Se ha elaborado una nueva estrategia de desarrollo de las PyMEs (2020-2025) como parte del plan de gobierno.

Además, la *Agencia Nacional de Desarrollo* (ANDE), la *Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información de Uruguay* (AGESIC) y el *Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional* (INEFOP) colaboraron en 2022 para iniciar un programa plurianual destinado a promover la digitalización de las empresas. Este programa está respaldado por un préstamo de 15 millones de USD del BID y es ejecutado por la ANDE, que también es responsable de la implementación de programas de apoyo a las PyMEs y de la prestación de servicios empresariales a las pequeñas empresas. La *Agencia Nacional de Investigación e Innovación* (ANII) gestiona los programas de innovación y presta apoyo a las PyMEs innovadoras.

La implementación de los programas y herramientas de Dinapyme se supervisa periódicamente, elaborando un detallado informe anual de actividades integrado en el informe anual del MIEM. Estos esfuerzos concertados han contribuido a que Uruguay alcance una puntuación de 4,23 en la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, superando la puntuación de 3,59 de la evaluación de 2019, lo que demuestra los avances positivos que el país está realizando en este ámbito.

Además, como muestra de progreso, las Consultas público-privadas emergen como otra subdimensión con una notable puntuación de 3,93. A nivel ciudadano, el Gobierno ha establecido una plataforma digital de consulta pública gestionada por la AGESIC-Gobierno Abierto. Además, cada ministerio realiza consultas públicas a través de sus respectivas webs, así como en la web de Gobierno Abierto.

A nivel empresarial, las organizaciones del sector privado son consultadas durante las distintas fases de elaboración y aprobación de los actos legislativos y reglamentarios. Estas consultas se realizan ad hoc, con invitaciones cursadas por el MIEM.

Por último, el sector informal en Uruguay es relativamente menor que en otros países latinoamericanos, ya que el país fue uno de los primeros en abordar sistemáticamente la cuestión de la informalidad laboral y empresarial. Esta iniciativa comenzó con la introducción del *Monotributo* en 2007. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo informal representa en torno al 25% del empleo total. Los datos sobre el trabajo informal se recogen regularmente a través de la Encuesta Continua de Hogares. Además del *Monotributo*, el gobierno ha introducido varios incentivos para promover la

formalización laboral y empresarial. La Dinapyme patrocina la organización de talleres para fomentar la formalización de las nuevas empresas y de los empresarios individuales (puntuación de las medidas para abordar la economía informal: 4,00).

### ***El camino a seguir***

- Revisar la estrategia de desarrollo de las PyMEs (2020-2025), teniendo en cuenta el impacto de la crisis económica generada por la pandemia COVID-19 y la posterior fase de recuperación.
- Recopilar sistemáticamente datos sobre la aplicación de la estrategia de desarrollo de las PyMEs y los diversos programas de apoyo a las PyMEs para mejorar los mecanismos de monitoreo y sentar las bases de las evaluaciones de los programas.
- Garantizar la consulta periódica de los representantes de las PyMEs a lo largo de todas las fases de la política en materia de PyME, incluidos el diseño, la elaboración, la aplicación, el monitoreo y la evaluación, abarcando todas las categorías de empresas.

## **Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos**

Uruguay se enfrenta a un entorno operativo relativamente complejo para las PyMEs. El proceso de reforma normativa se ha ralentizado en los últimos años. Aunque se han producido algunos avances en la simplificación del proceso de creación de empresas y la racionalización de los procedimientos de declaración de impuestos para las PyMEs, varias áreas siguen estando lastradas por procedimientos complejos y pesados requisitos administrativos. En particular, se han logrado avances significativos en el desarrollo y la prestación de servicios de administración electrónica.

Como indica la puntuación de 1,87, el entorno operativo de las PyMEs en Uruguay sigue estando marcado por importantes cargas administrativas. Las acciones iniciales de reforma regulatoria se llevaron a cabo en el marco del plan *Transforma Uruguay*. Sin embargo, desde la finalización del plan en 2021, no se ha puesto en marcha ningún nuevo plan, y las acciones se adoptan únicamente caso por caso. La Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) no se aplica sistemáticamente.

El proceso de apertura de una empresa en Uruguay es relativamente sencillo y puede completarse en un tiempo relativamente corto. El proceso de creación de una empresa requiere un total de cinco trámites y se completa en 6,5 días. Una vez registrada, la nueva empresa recibe un número de identificación único que puede utilizarse en toda la administración pública, el Registro *Único* Tributario (RUT) expedido por la *Dirección* General Impositiva. No existe una Ventanilla Única, sino un sistema basado en varias ventanillas que funcionan en el mismo lugar. El registro de empresas en línea está disponible a través de la plataforma *Empresa en el Día*, aunque no cubre todo el proceso de registro. Uruguay obtiene una puntuación de 3,48 en la subdimensión Registro de empresas.

Además, la carga fiscal administrativa para las PyMEs es relativamente ligera en comparación con otros países de ALC, con una puntuación de 3,5 en la subdimensión de Facilidad para declarar impuestos. Un aspecto destacable del sistema fiscal es la elevada frecuencia de pagos de impuestos al año (20) y el tipo relativamente alto del impuesto de sociedades y las cotizaciones sociales sobre los beneficios totales (41,8%).

Las PyMEs disfrutaban inicialmente de un tipo reducido del impuesto sobre la renta. Sin embargo, se encuentran con un aumento significativo del tipo impositivo al pasar del régimen de pequeña empresa al régimen normal del *Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas* (IRAE). Esta transición se produce en dos escenarios posibles: (1) Si una empresa, que tributa bajo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las Pequeñas Empresas, supera las 305.000 UI de facturación, pasa entonces al régimen del IRAE. Si la facturación del año siguiente es inferior al umbral de la Pequeña Empresa, puede volver al

régimen anterior. (2) Si una empresa, sujeta al IVA para las Pequeñas Empresas, opta voluntariamente por el régimen general, debe permanecer en ese régimen durante tres años antes de volver al régimen del IVA para las Pequeñas Empresas.

Por último, el mejor desempeño de Uruguay en la segunda dimensión corresponde a la subdimensión de Gobierno electrónico (4,70). El país ha promovido activamente la transformación digital de la administración estatal y el desarrollo de servicios de gobierno electrónico durante más de una década, logrando avances sustanciales en esta área. Una de las medidas adoptadas para agilizar los procedimientos ha sido aumentar el intercambio de expedientes en formato digital. Uruguay ocupa el puesto 35 de los 193 países incluidos en la Encuesta de Gobierno Electrónico de la ONU, el más alto de América Latina, con un Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE) de 0,85 sobre 1.

El gobierno ha puesto en marcha y aplicado una serie de Estrategias Digitales, la última de las cuales abarca el periodo 2021-2025. El organismo de ejecución es la AGESIC, dependiente de la *Presidencia de la República de Uruguay*. Ya existe una amplia gama de servicios de administración electrónica.

### **El camino a seguir**

- Considerar la posibilidad de lanzar un nuevo programa de simplificación legislativa y reforma de la reglamentación, aprovechando la experiencia adquirida con la aplicación del programa *Transforma Uruguay*. En estrecha colaboración con las organizaciones del sector privado, el gobierno debería identificar las áreas más críticas para la mejora del entorno operativo y formular un plan de acción para la reforma.
- Tomar medidas para la aplicación del AIR en los nuevos actos legislativos y administrativos más relevantes. Para avanzar en esta dirección, el gobierno debería identificar una institución pública que pudiera actuar como coordinadora y supervisora de las aplicaciones del AIR y formar un equipo de especialistas en AIR.
- Hay margen para seguir simplificando los procedimientos de registro de empresas. En este contexto, el gobierno debería considerar la creación de una red de ventanillas únicas.

## **Dimensión 3. Acceso al financiamiento**

Uruguay obtiene una puntuación global de 3,08 en la dimensión Acceso a la financiación. También obtiene una puntuación de 3,45 en la subdimensión Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento, levemente por debajo de la media regional. Este resultado se debe principalmente al desarrollo del registro de activos y a una alta puntuación en la ponderación de garantías, aunque tiene una puntuación ligeramente inferior en la regulación del mercado de valores.

En comparación con otros países de AL9, la regulación relativa al porcentaje de garantía exigido para los préstamos a medio plazo a PyME es relativamente baja en Uruguay. Sin embargo, el país cuenta con un catastro funcional accesible al público en línea. Además, Uruguay cuenta con un registro plenamente operativo de garantías reales sobre bienes muebles, parcialmente disponible en línea, que facilita la documentación de la propiedad pignoraticia. Este sistema garantiza que los bienes muebles sean ampliamente aceptados como garantía en el sistema financiero, proporcionando así vías adicionales para que las PyMEs accedan a la financiación.

Por lo que respecta al desarrollo del marco jurídico para el acceso a la financiación, no existe ninguna normativa especial en el mercado de capitales para las PyMEs, aunque se han promulgado reglamentos sobre Emisiones Simplificadas con Oferta Pública. Sin embargo, no existe una sección o mercado separado en el mercado de valores para estas empresas de pequeña capitalización, y no hay ninguna estrategia para ayudarles a cumplir los requisitos de cotización.

En la subdimensión de Fuentes diversificadas de financiación empresarial, Uruguay obtiene una puntuación de 4,40, lo que refleja su amplia gama de productos financieros a disposición de las PyMEs. Cabe destacar el acceso facilitado al crédito comercial a través del Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SIGA), que desempeña un papel vital en el apoyo a los pequeños empresarios. Además, Uruguay se beneficia de la presencia de varias entidades especializadas en ofrecer soluciones financieras a las PyMEs, proporcionando acceso a múltiples instrumentos de préstamos basados en activos (ABL). Además, el país regula mecanismos alternativos de financiación, como las plataformas de microfinanciación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 19820 y la resolución del Banco Central del Uruguay (BCU), integrando así a las Fintech en el marco regulatorio.

En la dimensión de Educación financiera, Uruguay ha alcanzado una puntuación total de 2,55, marcando un aumento en comparación con la edición de 2019. A diferencia de otros países del AL9, Uruguay no cuenta con estrategias nacionales de inclusión y educación financieras coordinadas por un comité nacional. Sin embargo, sí cuenta con políticas públicas a nivel nacional en estas áreas. Específicamente, se ha desarrollado una política pública nacional de inclusión financiera liderada por el *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF).

Por otra parte, Uruguay cuenta con un programa nacional de educación económica y financiera liderado por el BCU, que involucra acuerdos, convenios y aportes de diversas entidades nacionales como el sistema educativo público, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Universidad de la República (UDELAR), la central sindical y todos los actores públicos y privados del sistema financiero. Aunque este programa no se centra específicamente en los microempresarios, sirve para mejorar los conocimientos financieros de toda la población. Recientemente, el BCU, con el apoyo de la CAF, realizó una encuesta en 2023 para medir las capacidades financieras.

En la subdimensión de Acceso a la financiación, que evalúa los procedimientos eficientes para hacer frente a la quiebra y los mecanismos para facilitar la reinserción productiva de los empresarios fracasados, Uruguay obtiene 1,92 puntos. Este rendimiento, medido únicamente en la fase de diseño e implementación de políticas, se debe a un marco normativo poco desarrollado, basado en principios internacionalmente aceptados, que tampoco se aplica a las empresas estatales.

Uruguay cuenta con un sistema de alerta temprana de situaciones de insolvencia y quiebra a través de la depuración de informes y el Registro Nacional de Personas Jurídicas en la Sección del Registro Nacional de Comercio. Además, existe la posibilidad de recurrir a acuerdos extrajudiciales menos onerosos que la declaración de quiebra, a través de Convenios Privados de Reorganización.

Un aspecto destacable en Uruguay es la existencia de procedimientos formales de exoneración de responsabilidad concursal a través de la Ley de Proceso Concursal número 18.837, que regula las exoneraciones de responsabilidad en casos concretos, sin establecer plazos. También prevé un procedimiento formal para la quiebra y liquidación de empresas, que incluye la clasificación de culposas y fortuitas.

Cuando una empresa se declara insolvente, sus datos se almacenan en registros especiales que no son accesibles al público. Uruguay no cuenta con un sistema de eliminación automática de esta información de todos los registros cuando se remedia la situación. Tampoco ofrece capacitación exclusiva para los empresarios cuyas ideas iniciales no prosperaron.

Uruguay cuenta con una normativa para las operaciones garantizadas que da prioridad a los acreedores garantizados en la liquidación de una empresa en quiebra. Sin embargo, esta normativa no prevé que los acreedores garantizados puedan embargar sus garantías tras la reorganización, ni que se respeten ciertas restricciones cuando un prestatario solicita la reorganización, como el consentimiento de los acreedores. Además, las deudas fiscales tienen prioridad sobre cualquier otra deuda en caso de bancarrota.

## ***El camino a seguir***

- Hacer que el registro de derechos de garantía sobre bienes muebles sea plenamente operativo y esté en línea.
- Promover una regulación especial en el mercado de capitales para las PyMEs, y difundirla ampliamente, promover una sección o mercado separado en el mercado de valores para las PyMEs, y establecer una estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización.
- Facilitar programas de asistencia y formación para las PyMEs a través de los sistemas de garantía de crédito disponibles. También podría promover el desarrollo de sistemas de garantía crediticia y, al mismo tiempo, fomentar la participación del sector privado en su gestión.
- Diseñar una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) y una Estrategia Nacional de Educación Financiera con esquemas de gobernanza que permitan coordinar las políticas y mejorar la efectividad de los programas, así como realizar periódicamente encuestas de capacidad financiera a las PyMEs con el fin de contar con información actualizada para el diseño de los programas de educación financiera. De igual forma, diseñar e implementar un sistema de monitoreo, monitoreo y evaluación tanto de las políticas como de los programas.
- Reforzar el marco normativo existente relativo a las políticas de quiebra e insolvencia de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados y ampliar su aplicación a las empresas estatales.
- Reforzar sus procedimientos de gestión de quiebras mediante la implantación de un registro oficial de quiebras de libre acceso al público y dotado de un mecanismo automático para eliminar a las empresas del registro cuando se resuelva la situación, en línea con las mejores prácticas internacionales.
- Diseñar y aplicar programas de formación para segundas oportunidades, dirigidos a personas que han visto quebrar sus empresas.

## **Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas**

Los resultados de Uruguay en servicios de desarrollo de las PyMEs y contratación pública son sólidos, con una puntuación de 4,47, por encima de la media regional de 4,18. Los puntos fuertes son los servicios de desarrollo de emprendedores (4,71) y la contratación pública (4,60), con una puntuación ligeramente inferior en los servicios de desarrollo empresarial (4,19).

Al igual que en la evaluación de 2019, Uruguay es uno de los pocos países que aplican un enfoque estratégico para la prestación de servicios de desarrollo empresarial y apoyo a las nuevas empresas y los emprendedores. Dichos servicios de apoyo consideran los objetivos más amplios de desarrollo y transformación económica nacional, tal como se refleja en la estrategia de desarrollo de las PyMEs 2020-2025. Sin embargo, la oferta de servicios de desarrollo empresarial (SDE) no se ha basado en la elaboración de un estudio detallado de las necesidades del sector de las PyMEs, según las respuestas al cuestionario para esta evaluación.

El abanico de SDE y programas para emprendedores comprende asesoramiento, formación, subvenciones, apoyo en la obtención de certificados de calidad, internacionalización, comercialización, diseño, energía, etc. Los servicios son prestados por diversas instituciones, como el MIEM, la ANDE, el INEFOP y la agencia de exportaciones e inversiones, Uruguay XXI, entre otras. También se prestan servicios a través de una red de Centros PyME repartidos por todo el territorio (anteriormente conocidos como Centros de Competitividad). Además, existen programas para cofinanciar la prestación de servicios por parte de proveedores del sector privado. Según el cuestionario para esta evaluación, la financiación es adecuada para que los SDE alcancen sus objetivos.

La contratación pública se rige por una serie de leyes y reglamentos, entre ellos el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), que establece la forma en que el Estado debe adquirir los bienes y servicios que necesita. El régimen de contratación pública establece que los contratos a partir de cierto monto deben ser divididos en lotes, permite la formación de consorcios de PyMES, incluye reservas para PyMES y establece acuerdos marco. Adicionalmente, el Artículo 43 de la Ley No. 18.362 del 6 de octubre de 2008, estableció el Programa de Compras Públicas para el Desarrollo. Su objetivo es emplear regímenes y procedimientos especiales de contratación que promuevan el desarrollo de proveedores nacionales y estimulen el desarrollo científico-tecnológico y la innovación. Al igual que en el PI PyME de 2019, el artículo 50 del TOCAF establece el carácter obligatorio de la contratación electrónica. Señala que las administraciones públicas deben publicar sus ofertas de contratación (incluidas sus condiciones específicas, modificaciones o aclaraciones) a través de la página web de la Agencia Reguladora de Compras y Contrataciones Estatales (ARCE).

### ***El camino a seguir***

En general, Uruguay sigue mostrando un sólido rendimiento en esta dimensión, con algunas áreas en las que trabajar de cara al futuro:

- Elaborar diagnósticos exhaustivos sobre la demanda y la oferta de servicios de desarrollo empresarial en todo el país, de modo que las estrategias para las PyMEs puedan estar mejor informadas y orientadas.
- Reforzar el sistema de contratación pública introduciendo medidas y sanciones para garantizar que los pagos se realizan a tiempo.

## **Dimensión 5. Innovación y tecnología**

La puntuación global de Uruguay de 4,27 en la dimensión de Innovación y tecnología es la segunda más alta de la región de ALC. Esto se debe a las buenas puntuaciones obtenidas en cada una de las tres subdimensiones. La ANII es el principal organismo de ejecución de los programas de innovación. El Consejo de Administración de la ANII incluye representantes de los principales ministerios y del Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), que representa una importante herramienta para la coordinación horizontal de las políticas de innovación. El CONICYT, en el que están representados el sector privado, el mundo académico y los ministerios competentes, se encarga de elaborar propuestas de políticas y prioridades de innovación. Desde 2007, la estrategia de innovación de Uruguay ha tenido históricamente un enfoque relativamente amplio. Sin embargo, a partir de 2023, se hará mayor hincapié en las tecnologías digitales avanzadas, la tecnología verde y la biotecnología. Estas características del marco de la política de innovación de Uruguay apoyan una puntuación de 4,29 en la subdimensión Marco institucional.

Un pilar clave de los servicios de apoyo a la innovación de Uruguay es el Polo de Innovación de Uruguay, liderado por la ANII y otros ministerios y entidades gubernamentales. La iniciativa pretende establecer una aceleradora de base tecnológica centrada en promover la internacionalización de las start-ups uruguayas, un campus de innovación dentro del Parque Tecnológico LATU y laboratorios de innovación abierta en todo el país. Estas medidas reforzarían un sistema ya sólido de servicios e instalaciones de apoyo a la innovación, prestados a través de una serie de programas, incubadoras y centros de ciencia y tecnología. Uruguay tiene una puntuación de 4,23 en la subdimensión Servicios de apoyo a la innovación, la tercera más alta de la región.

Las ayudas no financieras a la innovación se complementan con una importante oferta de medidas de apoyo financiero. Las PyME uruguayas pueden solicitar financiación a la ANII para reforzar sus capacidades internas de innovación, por ejemplo, mediante la contratación de expertos internacionales,

el uso de servicios de consultoría y la realización de estancias en centros tecnológicos o universidades y empresas extranjeras. También existe un plan de contratación pública para la innovación, a través del cual las entidades públicas pueden identificar retos asociados a la mejora de sus servicios públicos. Sin embargo, se informa de que la complejidad de la reglamentación ha reducido el compromiso. Otra fuente de apoyo financiero a la innovación son los créditos fiscales a la I+D. Estos créditos parecen tener una gran aceptación entre las empresas. Estos créditos parecen tener una gran aceptación entre las PyMEs, con el apoyo de esfuerzos proactivos de divulgación a través de canales de medios sociales, ferias empresariales, intercambios con organizaciones representativas de las empresas y la provisión de información en el sitio web de la ANII. Esta sólida prestación de apoyo financiero a la innovación de las PyMEs contribuye a una puntuación de 4,29 en la subdimensión Financiación de la innovación.

### ***El camino a seguir***

- Colaborar con las entidades públicas para sensibilizar a las administraciones públicas sobre la contratación pública para la innovación. Estos esfuerzos de divulgación pueden complementarse con formación y desarrollo de capacidades para superar las carencias de conocimientos técnicos y jurídicos que pueden impedir a las entidades públicas participar en la contratación pública para la innovación.
- Realizar evaluaciones sólidas de las iniciativas actuales y previstas del Polo de Innovación de Uruguay. La introducción de estas nuevas iniciativas ofrece una buena oportunidad para integrar procedimientos sólidos de monitoreo y evaluación en los planes desde su inicio.

## **Dimensión 6. Transformación productiva**

El compromiso de Uruguay con la mejora de la transformación productiva y el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en esta dimensión queda patente en su encomiable puntuación de 4,11, superando la media regional (3,93). Tras la conclusión de Transforma Uruguay y su primer plan estratégico, evaluado durante la evaluación de 2019, Uruguay delinea su estrategia a largo plazo para el Desarrollo 2050. Lanzada en 2019 tras un minucioso proceso con liderazgo coordinado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a través de la Dirección de Planeamiento, uno de estos ejes está específicamente dedicado a la transformación productiva sostenible. Sin embargo, a pesar de estos avances, el entorno institucional de Uruguay, una vez simplificado por *Transforma Uruguay*, sigue siendo complejo. En particular, la puntuación de Uruguay en la subdimensión de Estrategias para mejorar la productividad (3,82) se ve reforzada por el establecimiento del Sistema de Indicadores de Seguimiento de la Productividad Industrial (SIMPI). Este sistema tiene como objetivo obtener medidas de la productividad total de los factores por sector y está destinado a ser utilizado para la toma de decisiones informadas, así como para proponer, ejecutar y evaluar las políticas públicas.

Por otra parte, Uruguay cuenta con una larga experiencia en programas de apoyo a la asociatividad productiva. En la actualidad, la ANDE supervisa diversas iniciativas, entre las que destacan los Centros PyME y el programa Prácticas Asociativas. Los Centros PyME actúan como núcleos de apoyo y asesoramiento a las PyMEs en su desarrollo y crecimiento. Desempeñan un papel crucial en el marco del programa Prácticas Asociativas, que pretende apoyar a grupos de PyME de un mismo sector, cadena de valor o territorio con recursos financieros para poner en marcha acciones conjuntas.

En materia de parques industriales, el nuevo régimen, basado en la Ley nº 19.784 y regulado por el Decreto nº 79/2020, introduce, por primera vez en la ley, el concepto de Parques Científico- Tecnológicos, manteniendo el concepto de Parques Industriales, y definiendo la modalidad de Parque Especializado. Facilita tarifas o condiciones más accesibles para los servicios públicos y establece un régimen de control

y sanciones. El cambio positivo de Uruguay queda patente al alcanzar una puntuación de 4,16 en la subdimensión Asociación Productiva-Medidas de Mejora.

Por último, Uruguay destaca en la subdimensión Integración en cadenas de valor globales, alcanzando una puntuación de 4,49, la más alta entre los países AL9. El Programa de Desarrollo de Proveedores de UPM tiene como objetivo promover la integración de proveedores y servicios nacionales a la cadena de valor asociada al Proyecto UPM. Esta iniciativa fomenta la adaptación de las condiciones productivas de las empresas nacionales, es implementada por la ANDE y se enmarca en el *Fondo de Innovación Sectorial* (FIS).

### ***El camino a seguir***

Uruguay podría reforzar su compromiso con el fomento de la transformación productiva mediante:

- Formular un plan de acción global que abarque varios sectores gubernamentales. Este plan debe articular objetivos claros, indicadores mensurables y plazos concretos para orientar eficazmente las iniciativas de transformación del país. A partir de modelos de éxito en la región como el Plan de Acción CONPES 3866 de Colombia y la Agenda de Competitividad de Perú.

## **Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs**

Uruguay destaca en la dimensión Acceso al mercado e internacionalización, con una puntuación de 4,48. Su puntuación global se ve reforzada por sus buenos resultados en la subdimensión Programas de apoyo a la internacionalización, donde obtiene una puntuación de 4,50. Este éxito se atribuye en gran medida a las sólidas políticas y programas de Uruguay en este ámbito. Este éxito se atribuye en gran medida a las sólidas políticas y programas de Uruguay en este ámbito. La agencia encargada de promover la inversión, las exportaciones y la marca país, Uruguay XXI, lidera la estrategia en este ámbito, basada en cinco pilares clave:

- fomentar la internacionalización y la competitividad de las empresas;
- atraer inversiones extranjeras productivas;
- generar información estratégica;
- posicionar a Uruguay en la escena internacional y;
- mejorar el entorno empresarial nacional.

Uruguay XXI ofrece un conjunto completo de herramientas y servicios para apoyar el crecimiento y la diversificación de las PyME uruguayas, así como la promoción de una cultura exportadora. Entre ellos se incluyen servicios de asesoramiento sobre el proceso de exportación, la facilitación del acceso a los mercados internacionales y la organización de actividades de promoción comercial en colaboración con instituciones públicas y privadas. Todos estos esfuerzos se enmarcan en el plan de desarrollo Uruguay 2050, que prioriza la integración internacional y la promoción de las exportaciones, garantizando que las empresas del país estén bien preparadas para competir y prosperar en el mercado global. Además, mantiene un Sistema de Información al Exportador permanentemente actualizado.

En cuanto a la financiación de las PyMEs, la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) ha desarrollado un Plan de Acción para 2020-2028, que incluye medidas para aumentar el acceso al crédito a través de sistemas garantizados sostenibles. También se han explorado iniciativas de financiación a través del mercado de capitales en coordinación con la ANDE y las bolsas de valores. La ANDE ofrece varios programas de financiación, como Crédito SOS PyMEs y el Fondo de Diversificación de Mercados (FODIME), para promover las exportaciones. Si bien el principal reto de Uruguay reside en el monitoreo y

la evaluación de sus estrategias de promoción de las exportaciones, el país mantiene un diálogo constante con el sector privado para tomar decisiones informadas.

Por otro lado, en la subdimensión de Facilitación del comercio, Uruguay obtuvo una puntuación de 4,35. Uruguay XXI, a través de su Departamento de Promoción de las Exportaciones, proporciona una guía fundamental para las PyMEs que inician su proceso de exportación, ofreciendo orientación práctica y consultas rápidas. Además, el programa *"TUexporta"* facilita las exportaciones eximiendo del pago de impuestos y aranceles a los envíos de hasta 2000 USD, agilizando los trámites aduaneros a través de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE). En noviembre de 2023 se puso en marcha la Ventanilla Única de Inversión (VUI). La Dirección Nacional de Aduanas otorga la certificación de Operador Económico Autorizado (OEA). A pesar de los buenos resultados generales, Uruguay está por debajo de la media latinoamericana en cuanto a procedimientos y documentos relacionados con la facilitación del comercio (ALC: 1.558; URY: 1.429) y documentos (ALC: 1.591; URY: 1.333).

En la subdimensión Uso del comercio electrónico, Uruguay obtuvo una sólida puntuación de 4,46, lo que refleja un buen rendimiento en este ámbito. El país ha promulgado la Ley 19210, que regula los pagos electrónicos y proporciona un marco jurídico para el desarrollo del sector. Además, la Agenda Digital 2025 de Uruguay, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otras iniciativas internacionales, tiene como objetivo promover la transformación digital y empoderar a las PyMEs para mejorar su sostenibilidad y competitividad. Uruguay XXI apoya el comercio electrónico a través del "Directorio de Comercio Electrónico", facilitando el acceso a información y recursos para que las empresas establezcan su presencia online. Además, Uruguay cuenta con la Ley N° 18331 de protección de datos personales (IMFO, 2008<sup>[13]</sup>), que dio lugar a la creación de la Unidad de Regulación y Control de Datos Personales, asegurando mecanismos de protección de los derechos de los datos personales.

En la subdimensión de Normas de calidad, Uruguay obtuvo una puntuación sobresaliente de 5,0. Este alto rendimiento se atribuye a la sólida infraestructura institucional del país en materia de normas de calidad. Este alto rendimiento se atribuye a la sólida infraestructura institucional del país en materia de normas de calidad. El apoyo a las PyMEs para mejorar sus normas de calidad está integrado en la mayoría de los programas de promoción y desarrollo empresarial. Varias instituciones se dedican a formar personal en la implantación, evaluación y mejora de sistemas de gestión de la calidad con arreglo a normas internacionales.

El Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT) juega un papel crucial en este campo, proporcionando certificaciones ISO-9001 y capacitación para la implementación de normas de calidad. En 2022, UNIT formó a 4.921 personas a través de más de 300 cursos, tanto presenciales como virtuales. Adicionalmente, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), creado en 1965, ofrece servicios orientados a la cadena productiva y apoya la certificación de calidad a través de análisis industriales y agroindustriales. El Organismo Uruguayo de Acreditación (OUA) se encarga de acreditar a los organismos nacionales de evaluación de la conformidad.

Uruguay también obtuvo una notable puntuación de 4,05 en la subdimensión relativa a los beneficios de la integración regional. El país destaca por sus estrategias bien definidas a través del Mercosur y su política comercial, que aborda aspectos como la nomenclatura y los aranceles comunes, los acuerdos comerciales, las normas de origen y los regímenes especiales. La difusión de información sobre las oportunidades derivadas de la integración subregional se realiza a través de pronunciamientos institucionales, acciones de difusión y políticas de comunicación con los ciudadanos. Se comparte información en instancias de diálogo y consulta con el sector privado, y se promueven iniciativas como *"Exporta Fácil"* a través de su plataforma web.

Las directrices generales para la integración subregional están recogidas en el Plan Estratégico de Política Exterior 2020- 2025, centrado en la revitalización de la agenda interna del Mercosur y la proyección hacia la Alianza del Pacífico. La Dirección de Inteligencia Comercial y Promoción de Inversiones (DIPCI) del Ministerio de Relaciones Exteriores desempeña un papel fundamental en la promoción de las

exportaciones y la atracción de inversiones. Participa en programas para PyME, organiza misiones comerciales al extranjero y apoya a las empresas a través de la red diplomática. Una herramienta destacada es la "Ruta del Exportador", desarrollada por Uruguay XXI, que proporciona información actualizada y gratuita sobre las etapas del proceso de internacionalización de las empresas.

### ***El camino a seguir***

- Promover las certificaciones de las PyMEs como Operadores Económicos Autorizados mediante un apoyo diferenciado y estratégico, estableciendo ventajas particulares y mejorando los canales de comunicación sobre beneficios como: facilitación del comercio internacional, reducción de costes y mejora de la seguridad de la cadena de suministro.
- Seguir reforzando y promoviendo el comercio electrónico como herramienta estratégica para los exportadores, mediante programas que proporcionen a las PyMEs conocimientos y herramientas concretas para su aplicación.
- Continuar mejorando los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas de internacionalización de PyMEs puestos en marcha, destacando el uso de indicadores cuantificables que permitan acelerar el proceso de mejora.
- Fortalecer los mecanismos para que las PyMEs accedan y se beneficien de los procesos de integración en los que participa Uruguay, con programas definidos y articulados interinstitucionalmente.

## **Dimensión 8. Digitalización**

La puntuación global de Uruguay de 4,37 en la dimensión Digitalización supera la media regional en la región de ALC, respaldada por puntuaciones sólidas en cada una de las tres subdimensiones. La Estrategia Digital Nacional del país, esbozada en los objetivos de la Agenda Uruguay Digital 2025, sirve como hoja de ruta integral, que demuestra el compromiso de Uruguay con la transformación digital. Esta estrategia hace hincapié en la inclusión digital como derecho fundamental, garantizando que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y responsabilidades en el ámbito digital. Objetivos como la mejora de las competencias y habilidades digitales en todos los niveles educativos, la integración de la educación digital en los planes de estudio formales y la promoción de la participación ciudadana digital ponen de relieve la dedicación de Uruguay a cultivar una sociedad digitalmente alfabetizada. Estos aspectos contribuyen a la puntuación de 4,80 de Uruguay en la subdimensión Estrategia nacional de digitalización.

Uruguay adopta un enfoque sólido en materia de conectividad, ejemplificado por una política digital nacional basada en la Agenda Digital Uruguay. Esta agenda engloba iniciativas para el desarrollo de políticas digitales ejecutadas por la Administración Pública, con una visión de alcance nacional, destinadas a reducir la brecha digital. El plan implica un amplio desarrollo de infraestructuras para mejorar la cobertura, la calidad del servicio y el despliegue de nuevas tecnologías, garantizando el acceso a Internet incluso en zonas remotas. El éxito de este plan se atribuye a la eficacia de las asociaciones público-privadas, que desempeñan un papel crucial en el establecimiento de la infraestructura digital. Además, el compromiso de Uruguay con el acceso a los servicios digitales es evidente a través de iniciativas como la comisaría virtual, que proporciona a los ciudadanos acceso a servicios esenciales las 24 horas del día, los 7 días de la semana. En la subdimensión Conexión de banda ancha, Uruguay obtiene una puntuación de 4,00.

Las competencias digitales son un punto central de la agenda educativa de Uruguay, con la Estrategia Digital Nacional poniendo un énfasis significativo en la integración de la competencia digital en el currículo nacional. Aunque la competencia digital aún no forma parte del plan de estudios de la enseñanza primaria,

se incorpora a la formación profesional. La estrategia también da prioridad al aprendizaje permanente, ofreciendo cursos no formales para mejorar las competencias digitales de la población en general. Iniciativas como "Jóvenes a Programa" y varios programas de educación STEM promueven activamente la participación de las mujeres, fomentando la inclusión de género en la educación y las carreras digitales. Este apoyo sustancial a la mejora de las competencias de las PyMEs contribuye a una puntuación de 4,32 en la subdimensión de Competencias digitales.

### ***El camino a seguir***

De cara al futuro, Uruguay podría plantearse:

- Desarrollar políticas específicamente adaptadas para abordar las necesidades y retos únicos de las PyMEs en el proceso de digitalización. Esto incluye garantizar un acceso inclusivo a la banda ancha, especialmente en las zonas rurales.
- Abogar por una mayor transparencia de los datos y la normalización de los indicadores para facilitar evaluaciones más precisas y comparables de los avances de la digitalización en toda la región. Esto proporcionará una imagen más clara del impacto de las políticas digitales en las PyMEs y ayudará a perfeccionar las estrategias para obtener mejores resultados.

## Referencias

- BBVA (2023), *Uruguay Economic Outlook 2023*, [https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2023/06/Editorial\\_Uruguay\\_Economic-Outlook\\_2023.pdf](https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2023/06/Editorial_Uruguay_Economic-Outlook_2023.pdf). [4]
- BCU (2023), *Informe de política monetaria*, <https://www.bcu.gub.uy/Politica-Economica-y-Mercados/Paginas/Informe-de-Politica-Monetaria.aspx>. [3]
- BCU (2021), *Cuentas Nacionales e Internacionales y Sector Externo. Producto Interno Bruto y Medidas de Ingreso*, <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Producto-Interno-Bruto.aspx>. [9]
- CINVE (2022), *Monitor Mensual del Mercado Laboral*, [https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/12\\_2022\\_Monitor\\_Laboral.pdf](https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/12_2022_Monitor_Laboral.pdf). [7]
- ECLAC (2021), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Uruguay*, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/79/EE2021\\_Uruguay\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/79/EE2021_Uruguay_es.pdf). [2]
- IMFO (2008), *Ley No. 18331 Ley de Protección de Datos Personales*, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008>. [10]
- INE (2024), *Actividad, Empleo y Desempleo (ECH) Diciembre 2023*, <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/actividad-empleo-desempleo-ech-diciembre-2023> (accessed on 14 June 2024). [8]
- INE (2022), *Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo*, <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/actividad-empleo-desempleo-ech-diciembre-2022>. [6]
- INE (2021), *Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo*, [https://www3.ine.gub.uy/boletin/Informe\\_MT\\_Diciembre\\_2021.html#fnref1](https://www3.ine.gub.uy/boletin/Informe_MT_Diciembre_2021.html#fnref1). [5]
- World Bank (2022), *Uruguay overview*, <https://www.worldbank.org/en/country/uruguay/overview> (accessed on 12 March 2024). [1]



**From:**

## **SME Policy Index: Latin America and the Caribbean 2024**

Towards an Inclusive, Resilient, and Sustainable Recovery

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/ba028c1d-en>

### **Please cite this chapter as:**

OECD/CAF Development Bank of Latin America/SELA Latin American and Caribbean Economic System (2024), "Uruguay", in *SME Policy Index: Latin America and the Caribbean 2024: Towards an Inclusive, Resilient, and Sustainable Recovery*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/bfdd11c0-es>

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

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