UN SISTEMA FINANCIERO CON PERSPECTIVA DE DESARROLLO, TRANSPARENCIA Y COMPROMISO CON EL PAÍS

aebu

UN SISTEMA FINANCIERO CON PERSPECTIVA DE DESARROLLO, TRANSPARENCIA Y COMPROMISO CON EL PAÍS

Este documento, fue aprobado por el Consejo Central de Aebu, para ser presentado ante los candidatos presidenciables en las elecciones nacionales, octubre 2024.

Este documento tiene la finalidad de sistematizar propuestas relacionadas al rol y funcionamiento del sistema financiero, en base a dos grandes líneas. Por un lado, la necesidad de que el sistema financiero cumpla un papel en la inclusión social, actuando como un instrumento para que toda la población pueda disponer de herramientas que le permitan desarrollarse y ejercer sus derechos. Y por otro, el rol que el sistema financiero debería cumplir dentro de la economía, con el objetivo de facilitar y potenciar el desarrollo productivo y las estrategias de largo plazo del país.

UN SISTEMA FINANCIERO EN CRECIMIENTO COMPROMETIDO CON EL PAÍS

El sistema financiero ha crecido de manera sostenida en el último período, incrementando su volumen de negocios y obteniendo ganancias récord. Una de las principales razones que lo ha permitido es un notable incremento de la productividad, resultante de los procesos de incorporación tecnológica. Esto fue acompañado por cambios en la organización del trabajo, tendencias de inclusión financiera, en un contexto de elevadas tasas en los mercados financieros internacionales que también han contribuido a alcanzar estos resultados.

Sin embargo, este aumento de la productividad y sus ganancias no se ha reflejado en beneficios para los usuarios ni para los trabajadores del sector. La apropiación de estos avances ha sido exclusiva para los bancos, sin observarse mejoras en las tasas de interés ni en la reducción de costos de los servicios asociados, como las comisiones por pagos electrónicos. Asimismo, los empleados del sector no han visto reflejadas estas ganancias en significativas mejoras salariales o en otras condiciones laborales favorables.

La banca pública, que es fundamental para la provisión de servicios financieros de la población más alejada de los centros económicos, ha perdido participación en el mercado.

Los beneficios derivados de la productividad deben ser trasladados a diversas dimensiones que favorezcan al bienestar de la sociedad.

Por otra parte, en este contexto la estructura del sistema financiero ha sufrido transformaciones significativas. La banca pública, que es fundamental para la provisión de servicios financieros de la población más alejada de los centros económicos, ha perdido participación en el mercado. El incremento del protagonismo de la banca privada extranjera, con su baja inserción en el territorio, tiene efectos negativos en la inclusión financiera, la disponibilidad de servicios y la calidad de atención a los clientes.

En esta situación es esencial que el sistema financiero asuma un compromiso social más amplio. Los beneficios derivados de la productividad deben ser trasladados a diversas dimensiones que favorezcan al bienestar de la sociedad. Entre otros aspectos, algunos de los puntos principales en lo que puede aportar son la contribución al crecimiento económico, la innovación, el apoyo a programas sociales, a proyectos que tengan en cuenta la protección del medio ambiente, que contemplen el desarrollo económico y social del interior del país y la reducción en las brechas de género.

En un país con bajas tasas de crecimiento y fuertes requerimientos para atender problemas sociales importantes, las ganancias del sector financiero deberían ocupar un lugar en la discusión. Sería justo para una sociedad como la uruguaya, que las ganancias excepcionales contribuyan de manera superior a atender las necesidades de toda la población. En esta coyuntura, con un sistema financiero con tasas de ganancia del entorno del 25% sobre patrimonio, sería apropiado y oportuno establecer contribuciones impositivas especiales.

Las ganancias excepcionales contribuyan de manera superior a las necesidades de toda la población.

UN SISTEMA FINANCIERO TRANSPARENTE Y SEGURO

Para contar con un sistema financiero confiable es necesario un abordaje que contemple diferentes dimensiones asociadas a la seguridad en el sector: una postura activa para enfrentar el lavado de activos, una supervisión profunda sobre los nuevos actores que conforman el ecosistema financiero, y mecanismos que den protección a los usuarios ante el incremento de la digitalización en el sistema.

Durante 2023, solo se registraron dos condenas por lavado de activos. La multa del Banco Santander es una pésima señal.

Tener un sistema financiero saneado requiere de una política de Estado, en la que los diferentes actores coordinen la estrategia de prevención y represión del lavado de activos. La tarea preventiva debe basarse en la capacitación y el compromiso de los sujetos obligados. De igual forma hay que dar capacitación específica a los funcionarios de los distintos organismos del Estado (bancos, DGI, aduanas, policías, fiscales, etcétera) que puedan analizar y detectar debilidades en el sistema.

El resultado de la última evaluación que realizó el Grupo de Acción Financiera Internacional de Latinoamérica (Gafilat) provocó que se incluyera a Uruguay en el proceso de Seguimiento Intensificado, el que trata a los miembros con deficiencias considerables en sus sistemas de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, e involucra un proceso de seguimiento más intensivo. La evaluación de este organismo internacional, además de generar potenciales repercusiones negativas para la economía en general, deja de manifiesto los problemas que presenta

el sistema uruguayo para combatir el lavado de activos. Si bien se reconoce el avance de la normativa y ella es considerada acorde, se señalan las múltiples deficiencias que presenta en su aplicación.

Durante 2023, solo se registraron dos condenas por lavado de activos, lo que contrasta con el aumento sostenido que se observa en actividades ilícitas como por ejemplo el narcotráfico, que por su naturaleza están estrechamente vinculadas. Dentro de los problemas detectados se destacan: por un lado la falta de recursos del sistema, y por otro la falta de coordinación entre los organismos del Estado. La tarea de Inteligencia Financiera debería coordinarse de manera simultánea con la investigación sobre el delito precedente. Esto evitaría demoras en la identificación y bloqueo de activos ilícitos, facilitando la prevención de la fuga de fondos y la integración de dinero proveniente de actividades delictivas.

En un ecosistema financiero en transformación surge la necesidad de contar con más información sobre actores que no están siendo contemplados en la actualidad. En el mercado de crédito existen una gran cantidad de empresas financieras sin supervisión ni información; a esto se le agrega una estructura no estrictamente financiera conformada por actores externos, como los estudios dedicados a la cobranza y gestión de carteras de crédito, que tampoco cuentan con supervisión directa. En este contexto, también aparece la necesidad de una mayor supervisión y control sobre nuevas empresas como las *fintech*, que cobran cada vez más protagonismo en el sector.

La protección a los usuarios ante el incremento de la digitalización requiere un debate sobre los peligros asociados.

Por otra parte, la expansión de los medios de pago requiere de una orientación que fomente la innovación, en paralelo con un fuerte control sobre los riesgos que pueden sufrir los usuarios. Resulta urgente instalar un debate bien enfocado sobre el manejo de los peligros asociados a los cambios tecnológicos. Los usuarios deben tener claridad sobre el nivel de riesgo que asumen cuando se realizan operaciones de forma digital y por manejar información delicada y confidencial. Los delitos cibernéticos y los riesgos de pérdida de información y de recursos han aumentado fuertemente, y la forma en la que se asumen esos costos entre los diferentes actores no es clara ni está en discusión actualmente.

La disponibilidad de información debe ser un insumo central para la supervisión, el control y la mejora de la calidad de los servicios. Es necesario avanzar en la transparencia y la información sobre los créditos, las herramientas para calificar a los clientes, y la variedad de productos financieros con sus características y condiciones. La información que recaba y sistematiza el Banco Central como regulador del sistema financiero debería ser más amplia y contar con análisis interseccionales. Problemas como, por ejemplo, el endeudamiento excesivo de las familias requiere de más y mejores estadísticas para tomar decisiones más adecuadas de política pública.

UN SISTEMA FINANCIERO CON CENTRO EN EL USUARIO

INCLUSIÓN FINANCIERA Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS

La inclusión financiera es una contribución directa a una política de inclusión social más amplia, orientada a reducir las desigualdades existentes, combatir la pobreza y mejorar los niveles de vida de la sociedad. Esto implica garantizar el acceso a productos financieros en entidades reguladas, que ofrezcan mayor seguridad y se ajusten a las necesidades de los individuos, empresas e instituciones, a costos razonables y de forma eficiente y saludable.

La inclusión financiera es una contribución directa a una política de inclusión social más amplia.

Además, los procesos de inclusión financiera vienen acompañados de la modernización del sistema de pagos, que diversifica la oferta de medios de pago y de empresas, generando una mayor competencia y menores costos para los usuarios. Al mismo tiempo, estos desarrollos brindan oportunidades para una mayor formalización y fiscalización de la economía, y son instrumentos adicionales para el Estado en la oportunidad de fortalecer políticas públicas focalizadas.

Algunos cambios realizados por el actual gobierno del programa de inclusión financiera vigente a través de la Ley de Urgente Consideración (LUC) implicaron importantes retrocesos, tanto a nivel del acceso de la población a productos básicos, en especial la población más vulnerable, como también en materia de formalización, transparencia y modernización de la economía uruguaya. La LUC dispuso la posibilidad del pago en efectivo de sueldos, honorarios profesionales y de los pagos del Estado; también permitió que los comercios puedan diferenciar el precio de los productos de acuerdo al medio de pago que se utilice; y por último, permitió el uso de sumas de dinero en efectivo más elevadas, facilitando el manejo de fondos de origen ilícito, a la vez que flexibilizó algunos de los controles al lavado de activos que estaban vigentes.

En el contexto actual resulta necesario seguir avanzando sobre la idea de una política de Estado que permita alcanzar una inclusión financiera real, que trascienda el acceso a los productos financieros básicos. Es importante que los usuarios, tanto individuos como empresas, logren acceder a productos seguros, que se adapten a sus necesidades y los puedan utilizar de manera saludable.

La oferta de medios de pago debe contribuir en menores costos para los usuarios, fortalecer una mayor formalización y fiscalización de la economía y posibilitar políticas públicas focalizadas.

Además, la modernización del sistema de pagos que acompaña estos procesos, impulsada con la introducción de tecnología de forma cada vez más intensiva, permite una mayor competencia dada la diversidad de medios de pago. Estas innovaciones, correctamente direccionadas, pueden conducir a menores costos de las transacciones, particularmente importantes para los pequeños y medianos comerciantes.

Es necesario reorientar los procesos de innovación, con mayor énfasis en la mejora de la calidad de los servicios desde la perspectiva de los usuarios.

Procesos como la multiadquirencia, la implementación del sistema de pagos rápido, la banca abierta y similares, así como las discusiones sobre sus implementaciones, están transformando el sistema de pagos de la economía. Es imprescindible que estos procesos se logren equilibrando los costos y beneficios para todos los actores. El poder económico desigual que hay entre un sello a nivel internacional y un comercio que opera con el sistema de pagos, por ejemplo, es muy importante. Por ello el rol del regulador es fundamental. Las discusiones sobre topes en las tasas de intercambio, la eficiencia entre la gestión pública o privada de los sistemas y la variabilidad de los aranceles que les cobran a los adquirientes, son cruciales para lograr un equilibrio justo.

Es necesario reorientar los procesos de innovación, con un mayor énfasis en la mejora de la calidad de los servicios desde la perspectiva de los usuarios, y no solamente con el objetivo de reducir costos mediante la incorporación de tecnología, ya que esto termina transfiriendo costos y riesgos a los usuarios, y en muchos casos empeorando la calidad de los demás servicios no automatizables.

EDUCACIÓN FINANCIERA

Para que la inclusión se desarrolle de manera efectiva, es necesaria una educación financiera que permita a las personas no solamente acceder a productos financieros, sino también el conocimiento para hacerlo de manera saludable.

Una política pública de educación financiera tiene como beneficios principales la mejora de la toma de decisiones por parte de los usuarios con respecto al ahorro, la inversión y los gastos; disminuye la acumulación de deudas y genera una gestión más efectiva de las finanzas; ayuda a jerarquizar la importancia del ahorro y la planificación del futuro; previene fraudes, ya que ayuda a los usuarios a identificar y evitar estafas financieras; reduce el estrés financiero; y otorga mejores herramientas y conocimiento necesario para tomar control de su situación económica y mejorar su calidad de vida en general.

El objetivo de educar financieramente debería ser responsabilidad de todos los actores del sistema financiero.

Es necesario un plan inmediato y efectivo para sectores que quedaron más expuestos a problemas asociados a la digitalización del sistema financiero.

El objetivo de educar financieramente debería ser responsabilidad de todos los actores del sistema financiero, porque además de tender a generar una mejora en la calidad de vida de las personas, fortalece la economía en general. Los programas existentes desde el Estado, como los desarrollados por el BCU y ANEP son iniciativas positivas, pero no han tenido el alcance requerido y han sido insuficientes. Es necesario sumar a la introducción de nociones

básicas de educación financiera en todas las etapas de formación, un plan más inmediato y efectivo para alcanzar al conjunto de trabajadores, jubilados y pensionistas, que son los sectores más expuestos en el proceso de inclusión financiera.

Por otro lado, el desarrollo acelerado de los canales digitales que han impulsado las empresas sin considerar una transición adecuada conspira contra la calidad de los servicios y la educación de los usuarios, resultando particularmente complejo para la población de menor calificación y personas de mayor edad. Es necesario que las empresas revisen estos procesos, e inviertan y dispongan de recursos humanos para atender realmente las necesidades de los clientes y colaborar con la educación financiera de la población.

Los canales digitales deben ser una opción para clientes y no una imposición.

SOLUCIONES FRENTE A LOS PROBLEMAS DE ENDEUDAMIENTO

Los niveles de endeudamiento en los hogares uruguayos son una problemática que se encuentra en el centro de la discusión política actualmente. En torno a ello se han generado diversos proyectos de ley, algunas propuestas impulsadas por los actores del sistema y una iniciativa de reforma constitucional. Sin embargo, más allá de las buenas intenciones, la mayor parte de las propuestas serán poco efectivas en unos casos, altamente costosas en otros, generarán grandes injusticias o podrían incluso destruir el delicado equilibrio del mercado de créditos, como es el caso de la reforma constitucional planteada.

El fenómeno del endeudamiento excesivo de los hogares es sumamente complejo y tiene raíces socioeconómicas estructurales. Entre los principales factores se destacan, por un lado, aspectos del funcionamiento de la sociedad como son la pobreza y la falta de recursos para satisfacer las necesidades básicas de los hogares, sumados a las transformaciones en los patrones de consumo. Y, por otro lado, operan características propias del sistema financiero como son: poca información sobre el mercado de créditos, publicidad abusiva o engañosa, escasas o nulas acciones de educación financiera tanto por parte del Estado como de las instituciones otorgantes de créditos, y la existencia de oferentes de crédito que operan fuera del circuito formal, en muchas ocasiones con prácticas extorsivas o violentas.

El fenómeno del endeudamiento excesivo de los hogares es sumamente complejo y tiene raíces socioeconómicas estructurales.

El alcance de soluciones no surgirá de una sola iniciativa, sino que requiere una batería de acciones que atienda la diversidad de factores y condiciones de las personas endeudadas para asumir un proceso de rescate de uruguayos de la exclusión financiera. El abordaje del sobreendeudamiento debería ser integral. Se requieren políticas públicas y un enfoque de largo plazo que complemente las medidas de carácter más inmediato.

Es importante tener en cuenta que un amplio sector de la sociedad necesita de financiamiento para sostener su nivel de consumo mensual. La Encuesta Financiera de los hogares del INE, realizada en 2017, muestra que el primer quintil de ingresos (el 20% de la población que percibe menos recursos) tiene un consumo que supera el 100% de sus ingresos mensuales en promedio. Además, cuando se analiza el motivo por el cual se endeudan por quintil de ingresos, se observa que los del primer quintil

se endeudan principalmente para cubrir gastos corrientes o mensuales (casi el 60%). Por tanto, una solución al problema no puede ser de índole estrictamente financiero y requiere mecanismos de mejora del ingreso, especialmente en los sectores más vulnerables.

Según datos de la Central de Riesgos del Banco Central del Uruguay (BCU) el 71% de las personas mayores a 18 años figura como tomadora de crédito en el sistema financiero formal. Más de un tercio de estas personas (35%) están calificadas como deudores irrecuperables. Las personas de menores ingresos son las que tienen más problemas de acceso al crédito (en especial al crédito bancario), además de pagar mayores tasas de interés por el riesgo asociado que el mercado les asigna. A mayor vulnerabilidad, menor probabilidad de estar al día y mayor de estar en default, muy especialmente en el caso en que el oferente de crédito sea una administradora de crédito.

La búsqueda de soluciones, no surgirá de un asola iniciativa, sino que requiere una batería de acciones que atiendan la diversidad de factores y condiciones de las personas.

A esto se le suma que quienes no logran acceder al crédito en el sistema financiero formal son expulsados a circuitos informales. En los últimos años se han incrementado las denuncias (periodísticas y policiales) de nuevas prácticas de préstamos, que se dan en algunos territorios del país denominadas “gota a gota” o “préstamos diarios”. Además, diversas organizaciones que trabajan en territorio trasladan una fuerte preocupación por el crecimiento de modalidades que se producen con lógicas extorsivas y violentas, en muchos casos asociadas a sectores vinculados al microtráfico.

Genera preocupación el crecimiento del crédito informal con lógicas extorsivas y violentas, en muchos casos asociado a sectores vinculados al

Estas nuevas prácticas financieras no reguladas por el Estado, no solamente se producen con tasas excesivamente más altas que las del sector financiero formal, sino que contribuyen a la instalación de organizaciones en el territorio que incrementan la violencia en sectores que ya padecen procesos de exclusión.

Las soluciones sobre colectivos con ingresos estables, deberán incorporar procesos de reestructuración de deudas, que combinen fondos especiales de menor costo, un sistema de garantías y definición de plazos mayores, con especial atención a “limpiar los sueldos”. Pero, además, existe un colectivo importante, perteneciente a sectores vulnerables, que requiere el análisis de medidas especiales, no atendibles por conceptos de mercado financiero sino de promoción social.

Todos estos componentes necesitan de una institucionalidad, nuevos instrumentos financieros, fondos de garantía y recursos para la reestructuración y mecanismos de acceso a fondos en mejores condiciones de parte de los actores financieros más débiles. Además, se necesita un compromiso mayor del ente regulador con respecto al mercado informal, que contemple además del control de usura, los orígenes de los fondos en una política vinculada con la de prevención de lavado de activos. Esto debe ser asumido como un desafío económico y político en el próximo gobierno.

UN SISTEMA FINANCIERO AL SERVICIO DEL DESARROLLO

INSERTO EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El sector financiero funciona como un "sistema circulatorio" siendo el canal a través del cual se realizan las principales transacciones de la economía. En este sentido, el sector tiene un fuerte impacto en el desarrollo al movilizar los recursos entre actividades productivas y los agentes económicos. La falta de acciones estratégicas sobre su funcionamiento implica importantes pérdidas de bienestar económico, principalmente a mediano y largo plazo.

El desafío de incorporar conocimiento e innovación a la producción, el vínculo entre ciencia y producción, las orientaciones de una política de desarrollo, o la puesta en marcha de un plan estratégico que articule las tendencias del mercado, el crecimiento tecnológico, los factores territoriales y la generación de valor agregado, son elementos fundamentales para un mejor país. Esto requiere alinear las políticas y los instrumentos, y contar con un impulso de financiación adecuado a los objetivos planteados.

El sector financiero debe alinearse con la estrategia de desarrollo.

Es necesario impulsar una banca de desarrollo, promoviendo proyectos de inversión socialmente deseables y fortaleciendo el vínculo entre el sector financiero y la actividad productiva.

Es necesario impulsar una banca de desarrollo, promotora de proyectos de inversión socialmente deseables y fortalezca el vínculo entre el sector financiero y la actividad productiva. Esto requiere avanzar a nivel de regulación, en incentivos para potenciar los proyectos de largo plazo, con la institucionalidad y los instrumentos disponibles y la mitigación del riesgo que supone el impulso de proyectos innovadores.

En este sentido, se plantea la reformulación de la Corporación Nacional para el Desarrollo como institución que pueda operar como "banco de segundo piso", asumiendo el rol de liderar y generar un pool de fondos financieros para el desarrollo, proveniente de bancos estatales y privados, actores institucionales, fondos de inversión y emisores de valores.

En un marco de fortalecimiento, la CND podrá asumir la administración de los fondos ejecutables y de financiamiento de la inversión de las intendencias, la coordinación de fondos disponibles en los ministerios, vehiculizar fondos para el financiamiento de la actividad productiva, unificando así una multiplicidad de programas públicos dirigidos a canalizar financiamiento —en general proveniente de préstamos internacionales— a efectos de lograr la máxima eficiencia en la orientación y gestión de dichos recursos y permitir su acceso a más empresas y proyectos.

La Corporación Nacional para el Desarrollo debe comenzar a operar como "banco de segundo piso".

IMPULSANDO A LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Las pequeñas y medianas empresas constituyen un núcleo importante en nuestra estructura productiva, hay más de 200 mil en todo el país que ocupan al 65% de las personas insertas en el mercado laboral, por lo cual estrategias que busquen potenciarlas tendrán impacto directo en la calidad de vida de una gran parte de la población.

El financiamiento de las pequeñas empresas, presenta problemas de acceso, costos altos de evaluación para las empresas y metodologías de evaluación no adecuadas.

El financiamiento a este tipo de empresas representa en muchos casos un riesgo mayor (ante la falta de garantías) y un costo relativamente más alto (análisis de proyectos, costos de monitoreo, etc.), para las instituciones financieras. Lo citado provoca problemas de acceso al financiamiento o costos elevados para este tipo de empresas. A esto se le suman los requisitos que demandan las instituciones financieras orientados, por ejemplo, a la historia de las empresas (ej. años de funcionamiento), en lugar de realizar evaluaciones por proyecto en forma similar a lo que se aplica en grandes dimensiones.

Por ello es fundamental que las políticas públicas impulsen mecanismos tendientes a reducir los riesgos y los costos que les representan a las instituciones financieras el otorgamiento de créditos a las pymes, de forma de incentivar estas líneas de crédito y por esa vía permitir su mejor funcionamiento, potenciando a su vez herramientas como las garantías públicas y los subsidios. Además, también es importante el apoyo a las metodologías de microfinanzas, las cuales no solo dotan de liquidez inmediata a los pequeños emprendedores con pocos recursos y sin acceso a préstamos y créditos, también cumplen una labor social de gran importancia en las comunidades.

La multiplicidad de programas públicos dirigidos a canalizar financiamiento a las pequeñas empresas, pueden canalizarse a través una institución pública que vehiculice los fondos.

Ya existe una multiplicidad de programas públicos dirigidos a canalizar financiamiento a las pequeñas empresas, la mayoría provenientes de préstamos internacionales, que han sido importantes para el sector. Con este espíritu, proponemos la creación de una institución pública que vehiculice los fondos para el financiamiento de la actividad productiva disponibles en las diversas unidades ejecutoras del Poder Ejecutivo, a los efectos de lograr la máxima eficiencia en la gestión de dichos recursos, y permitir que más empresas puedan acceder a los fondos necesarios para desarrollar sus actividades productivas.

PROMOVIENDO LAS FINANZAS VERDES Y LA BANCA ÉTICA

La magnitud del impacto climático y social que implican los modelos vigentes de desarrollo en la economía mundial se ha vuelto el centro de propuestas, discusiones y futuras políticas. En este contexto, conceptos como banca verde o la banca ética, han tomado fuerza y se han empezado a desarrollar en distintas partes del mundo.

El programa “Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, de Naciones Unidas (ONU), sustituirá la Agenda de Desarrollo del Milenio a partir del año próximo. El concepto de trabajo decente para todos está presente en esta agenda con el objetivo específico de “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Una transición justa es aquella capaz de generar y garantizar trabajo decente, protección social universal, libertad sindical, negociación colectiva, justicia social, igualdad y equidad entre géneros, soberanía alimentaria y energética, con preservación de los bienes comunes, autodeterminación de los pueblos y naciones, en el marco de procesos democráticos y participativos que incluyan al conjunto de las partes interesadas.

Para que este proceso de transición justa se efectivice, resulta fundamental dirigir todos los recursos necesarios para su financiación, a partir de incorporar a los factores que orientan los flujos financieros el conjunto de objetivos ambientales y sociales definidos. La orientación de los recursos financieros no deberá ser definida únicamente por el lucro y la rentabilidad, sino que debe estar signada por un profundo compromiso con la agenda del desarrollo sostenible.

Una transición justa es aquella capaz de generar y garantizar trabajo decente, protección social universal, libertad sindical, negociación colectiva, justicia social, igualdad y equidad entre géneros, soberanía alimentaria y energética, con preservación de los bienes comunes.

El papel del sistema financiero en esta transición es fundamental, las instituciones financieras tanto públicas como privadas, así como también los inversores, están incorporando estándares de sostenibilidad (ambiental, social y de gobernanza) en las evaluaciones de riesgo y en la composición de los portafolios, pero lo hacen aún de forma incipiente. Deberá ser parte de la agenda de trabajo la conformación de una institucionalidad que promueva su desarrollo, fije prioridades e instrumentos, impulse la captación y direccionamiento de flujos financieros y establezca políticas de responsabilidad ambiental y de transición justa para los actores financieros.

Esta agenda deberá incluir el acceso a la información precisa de los fondos financieros y políticas aplicadas por los bancos, compañías de seguros y fondos de inversión en relación a sus contribuciones y asistencia a los objetivos de la transición justa.

La generación de fondos de inversión específicos, productos de seguros accesibles para que los productores puedan mitigar los riesgos climáticos, así como financiar la adopción de prácticas sostenibles, deberán ser componentes de los nuevos instrumentos que puedan impulsarse en el marco de un diálogo social para la transición justa.

UN SISTEMA FINANCIERO CON UNA BANCA PÚBLICA COMPETITIVA

La banca pública, tiene tres condiciones fundamentales que le dan un papel estratégico para el país: i) cuenta con el mayor respaldo y fidelidad de la población, ii) genera enormes ingresos para el Estado financiando políticas públicas, iii) tiene un rol de compromiso e impulso del desarrollo. Es por este motivo, que se pone de manifiesto la importancia de profundizar este sector, fortaleciéndolo, elevando su calidad, y potenciando su rol de motor clave para el crecimiento del país.

Estas características subrayan la necesidad de una banca pública sólida, que pueda oficiar como catalizadora de los proyectos que a largo plazo hacen viable y sostenible el crecimiento económico de los países, y como herramienta ante crisis o contextos económicos desfavorables.

HOLDING DE LA BANCA PÚBLICA

El sistema financiero público es un componente fundamental para el proyecto de desarrollo que promueva cualquier gobierno nacional. Desde este enfoque, el desarrollo humano —que supone la posibilidad de que las personas puedan acceder a los bienes y servicios que ellas valoran— implica la existencia de instituciones que ejecuten programas y políticas impulsadas por el sector público para lograr esos objetivos. Se propone avanzar hacia la creación de un Holding del Sector Financiero Público con el objetivo de:

Permitiría: promover la sinergia y complementación. Optimizar recursos y ofrecer mejores servicios. Impulsar el crecimiento y la competitividad.

1. Promover la sinergia y complementación: Integrar las instituciones financieras públicas, incluyendo tanto bancos como empresas especializadas de su propiedad; permitirá aprovechar al máximo los recursos financieros del país al servicio de las políticas públicas.
2. Optimizar recursos y ofrecer mejores servicios: La coordinación entre todos los bancos y empresas permitirá expandir sus capacidades, potenciar la disponibilidad de recursos, ofrecer servicios de mayor calidad a los usuarios y aumentar la eficiencia.
3. Impulsar el crecimiento y la competitividad: La creación de una banca universal facilitará un mayor crecimiento, la recuperación de espacios de mercado perdidos y desarrollar una estrategia de mercado más agresiva, permitiendo competir con el sector privado y generar mayores ganancias para el financiamiento de políticas públicas.

Para acompañar este proceso la OPP debería, en su misión de supervisión presupuestal, impulsar la efectiva sinergia entre las instituciones y trasladar su orientación actual —que ha priorizado la presión por la reducción de costos— hacia mecanismos de evaluación y cumplimiento de objetivos en el marco del respeto de la autonomía de las instituciones.

EN CRECIMIENTO Y PROMOVIENDO EL DESARROLLO

> *Las instituciones financieras privadas no cumplen con una función estratégica de largo plazo dado que sus intereses están orientados a la rentabilidad económica inmediata y no a los objetivos de desarrollo del país.*

Las características particulares de la banca pública subrayan la necesidad de fortalecer este sector, para que pueda oficiar como un catalizador de los proyectos que a largo plazo hacen viable y sostenible el crecimiento económico de los países, y como herramienta ante crisis o contextos económicos desfavorables.

Las instituciones financieras privadas no cumplen con una función estratégica de largo plazo dado que sus intereses están orientados a la rentabilidad económica inmediata y no a los objetivos de desarrollo del país.

Es por este motivo que surge la necesidad de una institucionalidad como la de los bancos de desarrollo, que pueda privilegiar este tipo de proyectos de inversión socialmente deseables y que las instituciones privadas no atienden. La banca de desarrollo aparece entonces para corregir esas "fallas" en la movilización de recursos, al priorizar criterios sociales y de política económica estratégica y no exclusivamente de rentabilidad económica. En ese sentido, los bancos públicos y sus instituciones (que operan en distintos segmentos del sector financiero) resultan una herramienta clave para avanzar en esta dirección.

Resulta fundamental colocar en la discusión nacional la necesidad de avanzar en la creación de una banca de fomento y desarrollo a partir de una política de Estado, mediante la coparticipación de manera competitiva entre los actores del sistema.

> *Discutir la necesidad de avanzar en la creación de una banca de fomento y desarrollo a partir de una política de Estado.*

Orientar el financiamiento para generar impactos en las dimensiones productivas, sociales y ambientales, alineadas con las políticas estratégicas de gobierno, permitirá crear un impulso al desarrollo. Algunos aspectos clave que deberían recibir atención o fortalecerse incluyen:

- Generar líneas de financiamiento diferencial en atención al cumplimiento de objetivos estratégicos (ambiente, economía del conocimiento, desarrollo de saltos tecnológicos, factores de reconversión, etcétera).
- Acceder y coordinar con la institucionalidad existente a fondos de financiación del cumplimiento de los Objetivos y Metas de Desarrollo Sustentable de la ONU, para apalancar proyectos y sectores.
- Recuperar protagonismo en la financiación e impulso de las pymes, espacio retraído por la actual administración y que cumple un rol fundamental en la estructura productiva nacional.
- Financiamiento orientado al incremento de la productividad y la competitividad, en programas específicos que aborden proyectos de transformación productiva (como el riego para el sector agropecuario), la incorporación de innovación e investigación (tecnología, biotecnología, capital semilla, etcétera), o la acción hacia sectores de interés (emprendedores, población joven, etcétera).

- Generar acciones tendientes a incidir en el costo del dinero y la inclusión, ofreciendo programas para las empresas financieras de baja escala, que atienden microcrédito o sectores excluidos de la banca tradicional.

CONTRIBUYENDO A LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El cumplimiento del derecho a la vivienda consagrado en la Constitución es misión intransferible del Estado, y no será cumplido si se profundizan los enfoques comerciales y de mercado. Por ello, cualquier estrategia del sector público en la política de vivienda requiere de instituciones especializadas como son el BHU y la ANV, en coordinación con la política que ejecute el Ministerio de Vivienda.

Reafirmamos la vigencia del BHU, apostando a su competitividad, así como también reafirmar su rol social de fomento de la vivienda.

El crédito hipotecario todavía tiene un gran espacio para crecer en Uruguay, por lo que se hace necesario un Banco Hipotecario fuerte que logre impulsar créditos a sectores que actualmente no están pudiendo acceder a los mismos.

La pérdida de participación de la banca pública con relación a los créditos otorgados por instituciones privadas tiene diversas implicancias. Las instituciones como el BHU y la ANV pueden incluir a la hora de tomar decisiones un criterio que considere la rentabilidad social de los créditos, en lugar de los bancos privados cuyos intereses están atados a la rentabilidad económica inmediata. Es por este motivo que surge la necesidad de fortalecer una institucionalidad pública fuerte que pueda privilegiar proyectos de financiación socialmente deseables como un medio para contribuir a la situación habitacional de las familias uruguayas. Esta orientación, asociada a la sinergia que puede desarrollar la coordinación con el BROU y el BSE, puede lograr un impulso determinante. Asimismo, una articulación de las políticas de promoción y subsidios de la ANV con financiamiento otorgado por el BHU permitirían un mejor aprovechamiento de los recursos del Estado.

Uno de los desafíos para el futuro cercano es asegurar la vigencia del BHU, vigorizar su competitividad como empresa estatal de intermediación financiera, así como también reafirmar su rol social de fomento de la vivienda. Particularmente, este banco tiene un potencial muy importante para los instrumentos de compra de vivienda usada, asociándolos a programas de mejora habitacional o ampliación como parte de la estrategia de mejoramiento del *stock*.

Sin embargo, el rol del BHU como agente de política pública de vivienda se encuentra desde hace años en un segundo plano, llevado a centrarse en su rol comercial y en la competencia directa con la banca privada por el mercado de créditos hipotecarios.

La estrategia de viviendas promovidas —que ejecuta la ANV— ha entregado al sector privado los beneficios y exoneraciones, al tiempo que genera una creciente expansión de la vivienda con fines especulativos.

Por su parte, la estrategia de viviendas promovidas —que ejecuta la ANV— ha entregado al sector privado los beneficios y exoneraciones, al tiempo que genera una creciente expansión de la vivienda con fines especulativos.

Desde esta perspectiva resulta imperioso debatir seriamente con todos los actores nuevas orientaciones que articulen el rol de fomento desde el Estado, y potencien al BHU y la ANV a partir de colocarlos como la alternativa de financiamiento hipotecario con mayor orientación social, con acceso a recursos específicos para generar soluciones habitacionales de calidad para los uruguayos.

CON ELEVACIÓN CONSTANTE DE LA CALIDAD

Es fundamental que la banca pública sea fuente principal de un servicio de calidad para sus clientes, objetivo que implica un modelo de gestión, tecnología, red física y dotación adecuados.
El compromiso con el mantenimiento de un servicio financiero en cada lugar del país resulta fundamental, dado que es el único acceso a servicios financieros bancarios para cientos de poblaciones del interior del país. La presencia física permite superar las limitaciones que presentan importantes sectores sociales para adaptarse a los canales digitales, atender eficientemente las necesidades de los usuarios, y promover la actividad comercial. Esta presencia, combinada con la generación de la complementación de funciones, potenciará el acceso de la población a todos los servicios que ofrece la banca pública.

Es fundamental que la banca pública, sea fuente principal de un servicio de calidad para sus clientes, lo que implica un modelo de gestión, tecnología, red física y dotación adecuado a ese objetivo.

Un segundo foco fundamental está asociado a lograr un desarrollo tecnológico con seguridad, educación y calidad para sus clientes. Resulta imprescindible tomar un rol proactivo en materia de ciberseguridad que permita a los usuarios prevenir y protegerse de las nuevas modalidades delictivas. Una evolución hacia el uso intensivo de la banca digital requiere acciones constantes que requieren disponer de grupos de apoyo y asesoramiento sobre la digitalización.

Un tercer aspecto directamente vinculado con los anteriores radica en el desarrollo del modelo de gestión y la dotación de funcionarios. Las reiteradas prácticas de eliminación de vacantes han distorsionado la evolución del conocimiento institucional y afectado negativamente la atención de servicios de calidad. Los modelos de contratación con fuertes sesgos de “sobrecalificación”, los bajos estímulos a la generación de equipos en la red de atención, y los límites que la estructura presenta en materia de movilidad e incentivos, conforman una agenda a atender tan urgente como necesaria.

Creemos necesario implementar programas de mejora de calidad del servicio y eficiencia, con participación de los trabajadores.

Por ello, creemos necesario implementar programas de mejora de calidad del servicio y eficiencia, con participación de los trabajadores. Aspectos como la capacitación, el desarrollo tecnológico, la adecuación de los procesos de selección y el rediseño de procesos, deberán afrontarse conjuntamente en un marco de preservación de los puestos de trabajo requeridos y un modelo de gestión de recursos humanos que genere estímulos y condiciones de trabajo apropiadas.

UN SISTEMA FINANCIERO QUE ASUME LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

EN LA TRANSFORMACIÓN TECNOLÓGICA

Los servicios financieros son, por su naturaleza, una actividad muy propicia para la incorporación de tecnología e innovación. Constantemente se identifican nuevos servicios financieros (innovación en productos) o nuevas formas de proveerlos (innovación en procesos).

Las transformaciones tecnológicas implicaron un descenso en el nivel de empleo y cambios profundos en las ocupaciones y aumento de actividades descentralizadas como el teletrabajo.

Sobre esta base, el capital financiero transnacional ha logrado un salto gigantesco en el alcance de la penetración de su negocio, aumentando el volumen de negocios y su rentabilidad. Con la tecnología, la actividad financiera ha alcanzado una escala global que supera limitaciones espacio-temporales.

Las principales estrategias empresariales que permitieron estas transformaciones fueron: la creciente conglomeración de empresas financieras, la centralización de las tareas y decisiones principales en las casas centrales, una mayor capilaridad a través de instituciones no bancarias con presencia muy diseminada en el territorio y la subcontratación de cada vez más servicios.

En paralelo las instituciones aplicaron una serie de herramientas que implicaron un proceso de digitalización del negocio acompañado por un cambio profundo en la infraestructura del sistema de pagos, al tiempo que emergieron nuevos jugadores (*fintech*) con propuestas de base tecnológica que desempeñaron un rol clave en el uso de nuevas formas de proveer los servicios financieros.

Todas estas transformaciones implicaron, por un lado, un descenso del nivel de empleo, cambios profundos en ocupaciones y tareas, y la formulación de un nuevo modelo en la relación con los clientes. De este modo, los bancos generaron un constante crecimiento de sus operaciones con el impulso de la bancarización y la difusión de los medios digitales de pago, con menos sucursales físicas y menos trabajadores, acompañado por el aumento de su volumen de negocios y ganancias.

El diálogo social es una herramienta esencial para gestionar el impacto social de la digitalización y facilitar la introducción de nuevas tecnologías.

El proceso de incorporación tecnológica implica un cambio radical en la relación entre el capital y el trabajo, avanzando en la supremacía del primero, lo que provoca un incremento de la productividad de los trabajadores, el predominio de la multitarea, una mayor flexibilización laboral en los contratos y aumento de modalidades descentralizadas como el teletrabajo.

Las nuevas dinámicas laborales con mayores cargas de trabajo y metas más exigentes, sumadas a la competencia con las *apps* que les quitan clientes a los trabajadores ofreciendo mejores condiciones, generan efectos en la salud mental de los empleados de las instituciones bancarias. Se menciona que

estas nuevas presiones se asocian a estrés y *burnout* laboral, junto con la presión de adaptarse rápidamente a estos cambios. Al mismo tiempo, cuando los canales digitales fallan (ej. caída del sistema) se produce una recarga en las tareas de los trabajadores y una mayor presión sobre estos.

Un problema central, que incorpora los cambios tecnológicos y el desarrollo de la inteligencia artificial, es el uso cada vez mayor de algoritmos en la gestión del trabajo: algoritmos de contratación que deshumanizan y automatizan los procesos de selección de personal; algoritmos de decisiones en el lugar de trabajo, que asignan tareas, gestionan los aspectos administrativos de los trabajadores, sistemas de premiación y competencia; algoritmos de gestión de rendimientos: monitoreo digital de los trabajadores, evaluaciones de interacción, opinión, rendimiento y cumplimiento de objetivos, evolución de promociones y despidos. Estos procesos, generados con sesgos en su diseño, y que sustituyen la intervención humana en la toma de decisiones, implican una profunda deshumanización del trabajo.

Tomar acciones para una transición justa y más humana, en lugar de la que imponen el mercado y la búsqueda de rentabilidad económica, es una tarea en que todos los actores deben comprometerse. El diálogo social es una herramienta esencial para gestionar el impacto social de la digitalización y facilitar la introducción de nuevas tecnologías. Resulta fundamental establecer consensos sociales para que su incorporación implique una transición justa que permita disfrutar los beneficios que esta genera a toda la sociedad, y limitar sus efectos negativos, muy especialmente su impacto sobre el empleo y las condiciones de trabajo.

Se deben impulsar garantías para los trabajadores en todo el proceso de incorporación de tecnología, así como el derecho en el acceso a la información.

EN LAS RELACIONES LABORALES

La reformulación de las relaciones laborales, a partir de las nuevas condiciones existentes en materia de convención colectiva, debe incluir un equilibrio entre la evolución de los mercados, la competitividad de las empresas y las condiciones de trabajo y de ingresos de los trabajadores. Por ello, el principio de la ultraactividad de los convenios, y el cuestionamiento sobre los sistemas de ingresos y beneficios deben ser analizados a la luz de la evolución de los sectores de actividad. Deberá limitarse el deterioro de los ingresos y condiciones de trabajo en sectores de actividad con rentabilidad superior, o en donde la productividad del trabajo sea incremental en el mediano plazo.

Deberá limitarse el deterioro de los ingresos y condiciones de trabajo en sectores de actividad con rentabilidad superior o de productividad creciente.

La transformación tecnológica requiere un proceso de transición al tiempo que asumir acciones para mitigar sus impactos. Impactos sobre la cantidad y calidad del empleo, sobre las calificaciones requeridas, la salud y condiciones de trabajo. Por ello, se deben impulsar garantías para los trabajadores en todo el proceso de incorporación de tecnología, así como el derecho en el acceso a la información. Especialmente resulta necesario incorporar nuevos aspectos en la negociación colectiva como la ética en la aplicación de la inteligencia artificial, con una mirada que considere sus impactos

en la equidad, los derechos en el trabajo a distancia, la sobrecarga laboral, los efectos sobre la salud mental, los mecanismos de control y los procesos de selección de personal, entre otros.

Para gestionar los impactos de la transformación, debe asumirse en forma tripartita mecanismos de Bolsa de Trabajo que se sume a establecer procesos reales de recalificación y formación continua.

Particularmente, en materia de empleo, la disrupción tecnológica impone procesos para gestionar los impactos de la transformación, situación que debe asumirse en forma tripartita. Deberán promoverse mecanismos de bolsa de trabajo administrada en forma tripartita en el MTSS. Un mecanismo que se sume a establecer procesos reales de recalificación y formación continua, así como medidas de transición para los trabajadores afectados por la automatización. Además, se deberá priorizar la discusión sobre la reducción de la carga horaria con el objetivo de mejorar la redistribución de las tareas y evitar la pérdida de puestos de trabajo.

Otro fenómeno que se debería incorporar en la discusión es la modalidad de tercerizaciones *off shore* aplicada especialmente por empresas trasnacionales como parte de su modelo de gestión, que ha ocasionado importantes pérdidas de puestos de trabajo. Se deberían aplicar limitaciones a estas prácticas que tercerizan servicios al exterior, así como también incorporar medidas contributivas para los efectos negativos que generan, por ejemplo, en los sistemas de seguridad social.

Afrontar esta transición en forma justa requiere la inclusión en los consejos de salarios de cláusulas programáticas y de relaciones laborales, fundamentalmente en materia de género, salud laboral, cuidados, incorporación de tecnología, y recalificación laboral, estableciendo procesos de discusión obligatorios en la convención colectiva.

Es necesario debatir sobre las tercerizaciones off shore aplicada especialmente por empresas trasnacionales como parte de su modelo de gestión, tomando medidas contributivas y tributarias especiales.

CON UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO

La ley de reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, tendiente a darle equilibrio de largo plazo al instituto, fue construida a partir de un diálogo con todos los actores del sistema que permitió lograr un acuerdo, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Parlamento.

Resulta imprescindible contar con el apoyo del Poder Ejecutivo, en todo el proceso de acceso a la financiación de la transición que implica la ley 20.208.

La propuesta alcanzada cumple con el objetivo de salvar la Caja Bancaria y preservar la ley 18.396, asegurando que se alcance un equilibrio y se continúe sirviendo las prestaciones con una equitativa contribución de todas las partes, pero exige el cumplimiento de un conjunto de compromisos.

Resulta imprescindible contar con el apoyo del Poder Ejecutivo en todo el proceso de acceso a la financiación de la transición que implica la ley 20.208, tanto en el otorgamiento de la garantía soberana habilitada por la ley como en los procesos de colocación de los instrumentos financieros generados.

La solidez de la gobernanza resulta fundamental para afrontar las transformaciones planteadas, basadas en las búsquedas de consensos entre los actores.

Asimismo, se requiere un compromiso desde la presidencia designada por el Poder Ejecutivo, un liderazgo positivo que impulse los procesos de cambios que el nuevo marco legal requiere, en un marco de búsqueda de consensos en sus ámbitos de resolución. La solidez de la gobernanza resulta fundamental para afrontar las transformaciones planteadas.

Resulta imprescindible la disposición del gobierno a utilizar la Prestación Complementaria Patronal, si las reducciones de costos y reestructuras de las empresas generan desequilibrios.

Seguramente, más allá de la confluencia que el régimen de seguridad social general plantea, el proceso de transición requerirá adecuaciones obligadas por el cambio tecnológico, que llevarán al surgimiento de puestos de trabajo del sector financiero por fuera del campo afiliatorio de la Caja, tanto a partir de las tercerizaciones como de los nuevos componentes del ecosistema financiero. Por ello, resulta imprescindible una disposición del Gobierno a utilizar la Prestación Complementaria Patronal si las reducciones de costos y reestructuras de las empresas generan desequilibrios.

Estas reflexiones y propuestas expresan las principales preocupaciones de nuestro sindicato, con la intención de abrir espacios de intercambio con los principales líderes políticos, tendientes a generar una transformación del sistema financiero que atienda los actuales desafíos y lo coloque al servicio del interés nacional y su gente.

Consejo Central de AEBU
Filial PIT-CNT

Anexo I

LAVADO DE ACTIVOS

aebu

LAVADO DE ACTIVOS

El lavado de activos (LA) es un proceso mediante el cual bienes de origen delictivo se integran en el sistema económico legal, aparentando haber sido obtenidos de manera lícita. Este fenómeno no solo permite a los criminales disfrutar de los frutos de sus actividades ilegales, sino que también debilita la integridad del sistema financiero y económico del país.

En Uruguay, diversas instituciones y dependencias han sido creadas para combatir el lavado de activos, incluyendo la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Senaclaft) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) dentro del Banco Central del Uruguay (BCU), cada una con roles específicos en la prevención, detección y represión de esta actividad.

Creada en 2015, la Senaclaft coordina las políticas nacionales para la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta institución funciona con autonomía técnica y entre sus cometidos aparece la coordinación y ejecución de programas de capacitación, así como también controlar el cumplimiento de las normas de prevención. Sin embargo, este organismo enfrenta obstáculos que impactan negativamente en su efectividad operativa. La escasa percepción de riesgo sobre esta problemática dificulta la toma de decisiones a nivel político, y a esto se le suman limitaciones en términos de presupuesto y recursos humanos para abordar la temática.

Por otra parte, la UIAF supervisa a los sujetos obligados del sector financiero y recibe reportes de operaciones sospechosas (ROS), tanto del sector financiero como no financiero y, en caso de ser necesario, realiza las denuncias a las autoridades judiciales competentes para su efectiva persecución penal. Esta supervisión es fundamental para evitar el ingreso al sistema de fondos de origen delictivo y para facilitar la detección temprana de actividades ilícitas, aunque su capacidad de análisis y seguimiento también se ve afectada por la disponibilidad de recursos.

En el informe estadístico publicado por la Senaclaft para el quinquenio 2018-2022 se puede observar cómo los ROS han tenido una desaceleración en los últimos años, tanto para los sujetos obligados financieros como los no financieros; en el año 2022 el total de ROS ascendió a 843, tan solo 61 reportes superior al año 2018. Respecto a los sujetos obligados del sector no financiero, se observa además una proporción sobre el total de ROS cada vez menor (7,94% para el año 2022 contra un 33,6% para el año 2018). Estos números escasos de reportes preocupan, tomando en cuenta que la cantidad total de sujetos obligados registrados es de 13,467 para el sector no financiero y 361 para el sector financiero. Además, las actuaciones de supervisión también han disminuido en el período: mientras que en 2018 hubo un total de 591 supervisiones en 2022 este número disminuyó a 279.

La UIAF analiza los ROS recibidos y cuando de dicho análisis se concluye que puede existir alguna vinculación con una actividad relacionada con el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, el caso es presentado ante la Fiscalía competente, para que comience la investigación y eventualmente la persecución penal de los presuntamente involucrados en los hechos con apariencia delictiva. Sin embargo, las estadísticas muestran que los ROS incluidos en los casos remitidos a Fiscalía y los casos puestos en conocimiento a la Fiscalía por la UIAF son mínimos: tan solo 15 y 12 para el año 2022, respectivamente.

En contraste con esto, el Ministerio del Interior inició 5446 investigaciones vinculadas a delitos determinantes del lavado de activos en el mismo año, de las cuales el 55,4% se tipificó en la categoría de narcotráfico y delitos conexos. Con estos datos en cuenta, resulta alarmante cuando se los compara con las condenas efectivas por lavado de activos, y, de acuerdo a la lógica y a la experiencia mundial en la materia, debiera existir una cantidad considerablemente mayor de casos de lavado de activos. Durante 2023, **solo se registraron dos condenas por lavado de activos**, ambas mediante procesos abreviados. Estas cifras reflejan las dificultades que atraviesa el sistema antilavado del país. La mayor presencia del crimen organizado (que puede observarse a partir del número de condenas por delitos precedentes), en simultáneo con tan pocas condenas por lavado de activos no resulta lógica. Es importante tener en cuenta que esto no siempre fue así: la evaluación Gafilat de 2019 informaba oficialmente de 50 personas condenadas en cuatro años.

Asimismo, estos procesos abreviados limitan la profundidad de las investigaciones patrimoniales, dado que al llegar a un acuerdo con el imputado, no se profundiza en el rastreo del dinero y de las empresas involucradas, según subrayó la Dra. María Noel Cabillón, funcionaria de la Senaclaft, ante la última comisión especial con fines legislativos de transparencia, lucha contra el lavado de activos y el crimen organizado. Esta limitación es preocupante por impedir una comprensión completa de la magnitud y las ramificaciones de las actividades de lavado de dinero en el país.

Uruguay, por integrar la red global del Grupo de Acción Financiera Internacional de Latinoamérica (Gafilat), debe participar de evaluaciones mutuas periódicas, que consisten en una revisión entre pares (los otros países miembros de Gafilat) de sus sistemas de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo (LA/FT), examinando el grado de cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI[1]. Una evaluación mutua deficiente puede provocar que el GAFI ingrese a Uruguay en una lista pública de las jurisdicciones a nivel global que presentan serias deficiencias en sus sistemas de lucha contra estos delitos. Esto genera un impacto negativo en la reputación del país y acarrea consecuencias negativas para el sector financiero, el sector real y el sector público; dificulta mantener las corresponsalías y también limita o hasta podría cancelar las líneas de crédito que el Estado tiene con entidades financieras extranjeras como el BID, BM y FMI. Ello vuelve difícil la gestión del Gobierno para encarar los compromisos socioeconómicos.

La cuarta y más reciente ronda de evaluación mutua para nuestro país fue durante 2019, y constó no solo de un componente técnico (marco jurídico e institucional) del sistema contra el LA/FT sino también de un análisis de la efectividad en la implementación de las recomendaciones del GAFI, para evaluar así también los resultados e integridad del sistema en su conjunto. Como resultado de la evaluación se incluyó a Uruguay en el proceso de **Seguimiento Intensificado**, que trata a los miembros con deficiencias considerables en sus sistemas contra el LA/FT, e involucra un proceso de seguimiento más intensivo, con frecuencia de monitoreo semestral.

Dentro de las recomendaciones prioritarias que subraya la evaluación mutua se destacan: mejorar los recursos y capacidades operativas; controlar el cumplimiento de obligaciones, en particular, fortaleciendo el rol de la Auditoría Interna de la Nación; garantizar información precisa y actualizada; fortalecer la Senaclaft poniendo foco en un enfoque basado en riesgos; implementar medidas preventivas, especialmente entre los sujetos obligados no financieros; promover investigaciones

[1] Las 40 Recomendaciones del GAFI son los estándares internacionales más reconocidos para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Las mismas incluyen una serie de medidas financieras, legales y de conducta que los países deben llevar adelante.

financieras paralelas y fortalecer la cooperación internacional, particularmente en materia de inteligencia financiera.

Por su parte, la última Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) elaborada por la Senaclaft, también listó una serie de amenazas y vulnerabilidades del sistema. En primer lugar, la falta de casos judicializados sobre LA resultan en una escasez de estadísticas, falta de tipologías consolidadas y ausencia de análisis consolidados sobre las tendencias delictivas y tipologías del LA por parte de las autoridades competentes. Además, existen obstáculos en la coordinación entre estas autoridades, motivados tanto por normativas sobre confidencialidad y protección de datos personales como por restricciones presupuestarias. Con relación a esto último, se han desatendido las instancias de coordinación. La comisión coordinadora contra el LA/FT no funciona, se han dejado de convocar a los equipos multidisciplinarios para las investigaciones (que fueron una herramienta clave) y han disminuido la frecuencia de las reuniones.

El narcotráfico sigue siendo de las principales amenazas en la lucha contra el LA en nuestro país. Según la última ENR, la situación se ha agravado en comparación con evaluaciones anteriores. Uruguay ha dejado de ser simplemente un país de tránsito de drogas y ahora se ha convertido también en un lugar de acopio y producción de estupefacientes. En este sentido, Uruguay tiene porosidad de las zonas fronterizas (tanto para la exportación hacia Europa como para el consumo doméstico) lo que permite la libre circulación y facilita el ingreso de capital sin declarar; sin embargo, las direcciones nacionales de Migración y Aduanas carecen de recursos para un control eficiente.

La estafa es el segundo tipo de delito respecto del cual existen investigaciones por lavado de activos llevadas a cabo por la Policía. Sin embargo, ello no se refleja en las estadísticas de imputaciones ni en sentencias judiciales relevantes por LA. Además, se ha detectado la existencia de organizaciones nacionales que se dedican a realizar estafas en forma continuada, con un especial foco en fraudes informáticos y estafas a través de redes sociales en las cuales intervendrían grupos trasnacionales (las investigaciones desprenden que el destino es Colombia y el capital saldría del país a través de criptoactivos), en un contexto donde el delito informático aún no tipifica como posible causal de LA. El contrabando es otro factor influyente en este tipo de delitos y se ha detectado un aumento en el volumen de este a través de diversos productos: cigarrillos, alimentos, bebidas, vestimenta, ganado, productos electrónicos y muchos otros tipos de mercadería.

En comparación con otros países de la región, Uruguay reporta un número significativamente menor de operaciones sospechosas. Mientras que en 2020 se reportaron en Uruguay menos de 700 operaciones sospechosas, países como Argentina y Perú reportaron más de 39.000 y 10.000 de estos reportes en dicho año, respectivamente; Chile, en tanto, reportó más de 11.000 ROS en el año 2022. Esta disparidad puede deberse a múltiples factores, incluyendo diferencias en la estructura institucional, la eficacia de las medidas de detección y el marco legislativo.

Las evaluaciones realizadas por Gafilat han señalado que Uruguay cumple con los estándares normativos, siendo la evaluación de 2019 positiva en este sentido. Sin embargo, presenta deficiencias en la eficacia y el cumplimiento efectivo de las medidas antilavado. Esta evaluación mide once resultados, y en ninguno de ellos Uruguay obtuvo una calificación aceptable. Por este motivo, surge la necesidad de mejorar la implementación y el seguimiento de las políticas antilavado, más que la legislación en sí.

El presupuesto destinado a las actividades de lucha contra el lavado de activos es otro aspecto crítico. La última ENR constata la insuficiencia de recursos económicos, tecnológicos y humanos en todas las

oficinas públicas que cumplen un papel en el combate contra el lavado de activos. Estas restricciones presupuestarias limitan la capacidad de los organismos para llevar a cabo investigaciones exhaustivas, monitorear adecuadamente a los sujetos obligados y realizar las condenas pertinentes. En comparación, otros países de la región destinan mayores recursos a sus unidades de inteligencia financiera y fiscalías especializadas, lo que se traduce en una mayor capacidad para investigar y procesar casos de lavado de activos. Además, la falta de coordinación interinstitucional efectiva sigue siendo un desafío, al obstaculizar el intercambio de información crítica y la implementación de estrategias conjuntas.

La creciente utilización de criptomonedas y otros métodos de transferencia digital añade una capa adicional de complejidad a este problema, ya que estas tecnologías permiten movimientos de dinero que son difíciles de rastrear utilizando los métodos tradicionales.

PROPUESTAS

Para abordar estas deficiencias, se proponen varias medidas y políticas. Primero, es esencial aumentar los recursos de todos los organismos y dependencias involucrados en el sistema nacional contra el lavado de activos y, con particular énfasis, a la Senaclaft y la UIAF para mejorar su capacidad operativa y tecnológica. Esto incluye no solo un incremento en el presupuesto, sino también el fortalecimiento de la infraestructura, la estructura organizacional y el personal dedicado a la lucha contra el lavado de activos. Con respecto a la Senaclaft en particular, esta no cuenta con personal efectivo, ya que todos los funcionarios se encuentran en régimen de pase en comisión.

Además, es necesario desarrollar programas de capacitación continua para los funcionarios encargados de la detección y represión del lavado de activos. Estos programas deben incluir formación en nuevas tecnologías como por ejemplo sobre criptomonedas, para que los investigadores puedan adaptarse a las tácticas cambiantes utilizadas por los lavadores de dinero.

Se deben fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, formar equipos estables de trabajo interinstitucionales, con instancias de intercambio de información efectivo y periódico. En ese marco, sería recomendable fomentar la firma de convenios entre los distintos organismos que conforman el sistema.

De acuerdo con la Evaluación de Amenazas Globales del GAFI, la primera característica de la que abusan predominantemente los lavadores de activos es el efectivo y los instrumentos negociables al portador. Por este motivo, es fundamental revisar los artículos de la Ley de Urgente Consideración (LUC) que permiten realizar negocios con mayores montos de dinero en efectivo[2]. Estas disposiciones facilitan las operaciones de lavado de dinero y dificultan la detección de actividades ilícitas.

Asimismo, en los procesos penales contra delitos precedentes al LA, se debe buscar limitar el uso de procesos abreviados, permitiendo así investigaciones más exhaustivas que puedan rastrear el origen y el destino del dinero involucrado.

La cooperación internacional y regional es otro pilar importante en la lucha contra el lavado de activos. Fortalecer el intercambio de información con otros países y organismos internacionales permitirá a Uruguay adoptar mejores prácticas y beneficiarse de la experiencia global en la materia. No obstante,

[2] El artículo 218 de la LUC habilitó a realizar transacciones en efectivo por hasta la suma de 1.000.000 de UI (unos US$ 150.000 a valores actuales), modificando el tope anterior de hasta 40.000 UI (unos US$ 4.000) a partir del cual se exigía utilizar instrumentos bancarios.

también es crucial que se realicen evaluaciones nacionales de riesgo para aplicar un enfoque basado en riesgo en la administración de los recursos.

La institucionalidad existente para la lucha contra el LA/FT debe aprovecharse al máximo para obtener un abordaje más eficiente. La Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo es un organismo fundamental para coordinar acciones en esta línea. Por esta razón es fundamental que esta comisión funcione con regularidad. En este período de gobierno casi no se ha reunido, teniendo pendiente la aprobación de la estrategia nacional elaborada a partir de la ENR.

Finalmente, el desarrollo e implementación de sistemas avanzados de información y análisis son imprescindibles para mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras. Estos sistemas deben ser capaces de integrar datos de múltiples fuentes y proporcionar análisis en tiempo real, para facilitar así la detección de patrones sospechosos. Sin embargo, la falta de acceso a bases de datos públicos[3] y la ausencia de intercambio de información entre el sector público y privado, dificulta la eficacia de la supervisión. En el caso de los bancos, una gran preocupación es la imposibilidad de compartir información entre instituciones del mismo grupo, lo que ayudaría a prevenir riesgos asociados con clientes comunes.

En relación con las criptomonedas, es necesario crear un marco regulatorio específico para su supervisión y control, así como empezar a tipificar los delitos informáticos relacionados. Este marco debe incluir medidas para asegurar la transparencia y la trazabilidad de las transacciones con estos activos financieros, sin frenar la innovación tecnológica.

En conclusión, aunque Uruguay ha dado pasos importantes en la lucha contra el lavado de activos que le permitieron superar la muy mala imagen internacional que tuvo hasta 2004, el sistema actual presenta varias deficiencias que deben ser abordadas de manera urgente. La implementación de las medidas propuestas permitirá no solo fortalecer la capacidad del país para detectar y prevenir el lavado de activos, sino también mejorar su posición en la comunidad internacional y proteger la integridad de su sistema financiero.

[3] Dentro de la última evaluación mutua, se critica la falta de proactividad e involucramiento de la DGI y BPS en la lucha contra el LA por no presentar denuncias en los casos de delitos tributarios, priorizando la recaudación. Actualmente la UIAF no cuenta con acceso a los datos de la DGI y, además, la AIN tampoco tiene acceso a información de la autoridad tributaria ni a datos provenientes de BPS.

Anexo II

PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y EDUCACIÓN FINANCIERA

aebu

PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y EDUCACIÓN FINANCIERA

En el sistema financiero el proceso de incorporación tecnológica se vio acompañado e impulsado por un cambio en las preferencias de los usuarios. Si bien esta tendencia parte de nuevas generaciones, también se vio acentuada a raíz de la pandemia de covid-19, cuando muchas personas que anteriormente no utilizaban canales digitales se vieron incentivadas (o incluso obligadas) a desplazarse a estos canales, dado el escenario de restricción de movilidad.

La digitalización resulta un aspecto muy visible en el sistema financiero, y en un sentido amplio se puede entender como el pasaje desde los métodos físicos para proveer los servicios al uso de herramientas digitales para hacerlo. Particularmente en el sistema de pagos, se observa en los últimos años una evolución con un marcado vuelco por canales digitales a la hora de realizar pagos (en 2023 el 74% de los pagos se hizo por vía electrónica)[4].

Además de las transformaciones observadas dentro del sistema financiero a causa de la irrupción de la tecnología, esto se vio acompañado por el surgimiento de nuevos jugadores con base tecnológica (*fintech*), planteando nuevos desafíos.

Por este motivo, resulta relevante analizar de qué manera la tecnología ha afectado a los usuarios del sistema financiero y así pensar en posibles políticas que acompañen estas transformaciones, para mitigar los potenciales efectos negativos. Puesto que, si bien estos fenómenos implican para los usuarios una mejora en la experiencia de atención, la contracara es que existen también nuevos riesgos que deben ser tenidos en cuenta al analizar este fenómeno.

A ello se le agrega la falta de educación financiera, que permita a las personas no solamente acceder a productos financieros, sino también el conocimiento para hacerlo de manera saludable. Según datos que arrojó la encuesta de capacidades financieras (CAF-BCU)[5], Uruguay se ubica por encima del promedio de la región en cuanto a conocimiento financiero, pero está por debajo en comportamiento y actitud financiera. Esto significa que, si bien la mayoría de los uruguayos comprende de temas financieros, hay muchos que no presentan una conducta de ahorro ni realiza una planificación y seguimiento de sus finanzas.

En relación a los nuevos riesgos asociados, en 2023 Uruguay sufrió 670 millones de intentos de ciberataques[6]. Asimismo, estos ataques están dejando de ser masivos, incrementando su sofisticación y personalización a través de nuevas tecnologías como la Inteligencia Artificial (IA). Si bien esta última modalidad aún no ha llegado a Uruguay, estas prácticas han comenzado a implementarse en la región.

Un claro ejemplo ocurrió en mayo de este año, el Banco Santander comunicó un “acceso no autorizado” a un proveedor con información de clientes en España, Chile y Uruguay. Unas semanas después de esto, apareció una base de datos en BreachForums, foro de la dark web utilizada por ciberatacantes.

Estos nuevos riesgos, se vieron materializados en un incremento en los reclamos. El Informe estadístico del Servicio de Atención al Consumidor de 2023 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas

[4] Reporte Informativo del Sistema de Pagos Minorista – 2do. Semestre 2023 (Banco Central del Uruguay).
[5] Encuesta de medición de capacidades financieras Uruguay 2022 elaborado por CAF y BCU
[6] Datos presentados por Yecsy Escalona, gerente regional de Fortinet.

(MEF)[7] muestra cómo los servicios financieros tienen el tercer puesto en la cantidad de atenciones y que, a su vez, el sector mostró un importante crecimiento con respecto a los datos del año anterior.

Las denuncias recibidas por el BCU en 2023, detalladas en el reporte de atención al usuario financiero[8], se incrementaron por cuarto año consecutivo. La mayoría de estas denuncias correspondieron a casos de desconocimiento de operaciones, que incluyen principalmente situaciones en las que las personas, bajo engaño, fraude o estafa revelan sus claves a terceros y se realizan operaciones no consentidas, así como casos en que se opera con una tarjeta hurtada.

Anteriormente dichos riesgos eran asumidos por las propias instituciones financieras, y con estos nuevos procesos existe un traslado hacia los usuarios. En ese contexto, crece la probabilidad para los usuarios de exponerse a riesgos asociados a delitos cibernéticos y al mismo tiempo la importancia de medidas de ciberseguridad y regulaciones banco centralistas que logren acompasarse a los cambios.

Si bien el incremento de ataques cibernéticos es una tendencia mundial, un experto en ciberseguridad[9] señala que Uruguay se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad porque aún no cuenta con una legislación que tipifique los ciberdelitos. En este sentido, Uruguay acaba de aprobar recientemente la Ley de Prevención y Represión de la Ciberdelincuencia.

En lo medular, la ley tipifica nuevos delitos penales, promueve medidas educativas y otorga a las instituciones de intermediación financiera (EIF) e instituciones emisoras de dinero electrónico (IEDE) la posibilidad de adoptar medidas preventivas.

La ley crea ocho nuevos delitos penales: acoso telemático, fraude informático, daño informático, acceso ilícito a datos informáticos, interceptación ilícita, vulneración de datos, suplantación de identidad y abuso de los dispositivos. Aunque, por un lado, por varios actores se resalta la importancia de que estos nuevos delitos que contemplan el mundo digital y los nuevos riesgos se hayan tipificado, también hay críticas.

Sin profundizar sobre las tipificaciones realizadas, cabe resaltar que la doctrina especializada, representada en el Instituto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, ha coincidido en calificar los delitos creados como innecesarios y sobreabundantes. Según los especialistas en la materia que han participado en el proceso de elaboración de esta ley, se definen conductas que ya se encontraban alcanzadas por los tipos penales existentes y, en consecuencia, podría implicar una duplicidad de delitos que dificulta la actividad de interpretación y aplicación de la ley por parte de los operadores jurídicos.

Se establece la creación de un registro de ciberdelincuentes con el fin de identificar, gestionar y prevenir transacciones no consentidas, así como permite también a las instituciones inmovilizar fondos cuando se toma conocimiento de que en las cuentas ingresaron fondos de terceros en transacciones no autorizadas por el titular.

Con respecto a este punto resulta objetable que las instituciones de intermediación financiera y las emisoras de dinero electrónico, se vean relevadas del secreto bancario para intercambiar información entre sí y crear una base de datos privada sin ninguna supervisión de la autoridad bancocentralista ni de ningún otro organismo del estado. Donde además tampoco queda claro, que tipo de datos se recabarán en esta base, ni tampoco define que se entiende por medidas fraudulentas. Estos aspectos

[7] https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/noticias/INFORME%20ESTADISTICO%202023.pdf
[8] https://usuariofinanciero.bcu.gub.uy/Reportes/Usuario_Financiero_Reporte%202023.pdf
[9] Representante regional del Centro de Competencia en Ciberseguridad y Ciberdelito, César Moliné.

disminuyen las garantías del usuario, atenta contra la protección de datos y no presenta garantías de regulación por parte de ninguna institución del Estado.

Además, en esta ley se regula la promoción de medidas educativas a través de lo que denomina Campaña Nacional Educativa. Sin adentrarnos en su análisis, entendemos que la crítica que puede hacerse es haber excluido al Banco Central del Uruguay, que tiene asignado como atribución la promoción y desarrollo de la educación y cultura económica y financiera (Carta Orgánica, art. 7 lit. h).

Una política pública de educación financiera tiene como beneficios principales los siguientes: mejora la toma de decisiones de los usuarios con respecto al ahorro, inversión y gastos; disminuye la acumulación de deudas y genera una gestión más efectiva de las finanzas; ayuda a jerarquizar la importancia del ahorro y la planificación del futuro; previene fraudes, ya que ayuda a los usuarios a identificar y evitar estafas financieras; reduce el estrés financiero, y otorga mejores herramientas y conocimiento necesario para tomar control de su situación económica y mejorar su calidad de vida en general.

Una población financieramente educada debería ser responsabilidad de todos los actores del sistema financiero, porque además de tender a generar una mejora en la calidad de vida de las personas, fortalece la economía en general. Los programas existentes desde el Estado, como los desarrollados por el BCU y ANEP son iniciativas positivas, pero no han tenido el alcance que se precisa y han sido insuficientes. Es necesario sumar a la introducción de nociones básicas de educación financiera en todas las etapas de formación, un plan más inmediato y efectivo para alcanzar al conjunto de trabajadores, jubilados y pensionistas, los sectores más expuestos en el proceso de inclusión financiera.

Por otra parte, el BCU avanzó en la reglamentación de las Entidades Otorgantes de Crédito. Esta iniciativa busca establecer un marco regulatorio para entidades que no eran reguladas por el banco pero realizan préstamos, siendo esta modalidad novedosa por regular la actividad y no el tipo de institución. Esta normativa contempla las nuevas empresas *fintech*.

En los proyectos en discusión, se regularán figuras que brinden servicios financieros exigiéndoles más requisitos para operar, implementándose marcos regulatorios que protegen a los usuarios.

En resumen, nos parece esencial enfatizar sobre los siguientes puntos:

- Educación financiera integral, abarcadora además de conceptos financieros y económicos, educación respecto de conductas financieras saludables. También responsable de advertir y enseñar a los agentes acerca de los nuevos riesgos existentes y sobre cómo proteger sus cuentas y datos, y de qué manera operar ante un posible delito informático.
- Creación de un espacio dentro del BCU que controle a las instituciones “nuevas” (*fintech*) y fomente su desarrollo si tienen un fin inclusivo. Esto último bajo el entendido de que pueden ser aprovechadas para brindar servicios financieros de mejor calidad a la población excluida del sistema formal.
- Este espacio también debe tener especial cuidado en monitorear las instituciones y vínculos financieros, puesto que puede dar lugar al otorgamiento de préstamos a consumidores con baja capacidad de pago, lo que puede derivar en el fenómeno del sobreendeudamiento.
- El BCU debe tener un rol importante en lo que respecta a la protección de los usuarios ante los nuevos riesgos existentes a raíz de estos fenómenos. Si bien hay avances en materia regulatoria será necesario seguirlos de cerca.

- La protocolización de acciones ante ataques cibernéticos resulta de vital importancia en este contexto, para un sistema financiero que tenga claro los pasos a dar, tanto desde las instituciones como desde los usuarios.
- Una regulación que vele por la protección de los usuarios ante posibles operaciones fraudulentas de estafas y hackeos, considerando que se les trasladan riesgos que anteriormente asumían las instituciones. Estas últimas deben responsabilizarse por proteger a los usuarios en conjunto con el regulador.
- Las instituciones financieras manejan un gran volumen de información de los usuarios, que debería ser protegida, cumpliendo con la Ley de Protección de Datos[10]. Deberían establecerse además penas claras que responsabilicen a las instituciones en caso de incurrir en fallas que revelen datos indebidos de sus clientes.
- Como complemento, fortalecer los sistemas de seguridad de la información para las instituciones financieras, así como fomentar formación referente a ciberseguridad para usuarios y trabajadores.

[10] https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008

Anexo III

INCLUSIÓN FINANCIERA Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS

aebu

INCLUSIÓN FINANCIERA Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS

Los procesos de inclusión financiera brindan herramientas útiles para la mejora en la calidad de vida de las personas, e instrumentos que permiten atacar las desigualdades, combatir la pobreza y generar un aumento en los niveles de producción de la economía. Entre sus múltiples beneficios se destaca la reducción de la informalidad en la economía, mejoras en la gestión financiera de los hogares, una mayor capacidad de afrontar *shocks* financieros y la posibilidad acceder a créditos evitando fuentes informales, con tasas de interés sumamente elevadas y mecanismos relacionados a entramados de violencia.

Esto implica el acceso a productos financieros en entidades reguladas, que se adapten a las necesidades de los individuos o de los distintos tipos de empresas e instituciones, a costos razonables y de forma eficiente y saludable.

Sin embargo, el sistema financiero históricamente ha puesto el foco en los grupos sociales que le resultan más rentables, por lo que grandes sectores de la población no han accedido a instrumentos básicos, que permiten a las personas y empresas llegar a mayores niveles de desarrollo de acuerdo con sus necesidades y objetivos. Una mejor distribución de los servicios financieros es, entonces, un mecanismo para mejorar la equidad.

Asimismo, los procesos de inclusión financiera permiten que, a través del uso de instrumentos electrónicos, se puedan fortalecer las políticas públicas: el uso de estas herramientas permite un mayor registro de las transacciones y esto puede utilizarse para políticas de reducción de IVA, por ejemplo, con una mayor focalización en las poblaciones que se busca atender.

A lo largo de los últimos años, Uruguay se ha posicionado en la región como uno de los países con mejores entornos para la inclusión financiera. Entre los principales factores que propiciaron esto, se destaca la ley implementada en 2014, en la que el Estado promovió el acceso a productos financieros básicos e impulsó una reforma en el sistema de pagos. Estas medidas se reflejaron en el fuerte crecimiento del uso de los medios electrónicos para realizar pagos, en el uso de los servicios financieros de forma digital y también en la apertura de cuentas bancarias y no bancarias por parte de miles de trabajadores y empresas micro, pequeñas y medianas.

Asimismo, la llegada de la pandemia contribuyó a que muchas personas que se mantenían al margen del sistema financiero formal se volcaran a estas instituciones buscando disminuir la presencialidad y de esa forma reducir el uso de efectivo.

Sin embargo, el proceso comenzó a retroceder con los cambios realizados por el Gobierno actual, tras la implementación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) que ataca alguno de los principales pilares de la Ley de Inclusión Financiera. Estos cambios implican un proceso en sentido opuesto a todas las tendencias internacionales, pero principalmente representan un retroceso en detrimento de los trabajadores y de sectores históricamente excluidos, privilegiando a ciertos grupos empresariales que prefieren un menor control en sus actividades.

Los cambios impulsados a través de la LUC implicaron importantes retrocesos: a nivel de acceso de la población a productos básicos —en especial la población más vulnerable—, pero también a nivel de

formalización, transparencia y modernización de la economía uruguaya. La LUC dispuso la posibilidad del pago en efectivo de sueldos, honorarios profesionales y los pagos del Estado. También permitió que los comercios puedan diferenciar el precio de los productos de acuerdo con el medio de pago que se utilice. Y, por último, permitió el uso de sumas de dinero en efectivo más elevadas y que posibilitan un manejo mucho más sencillo de los fondos de origen ilícito, a la vez de flexibilizar algunos de los controles al lavado de activos que estaban vigentes.

En el contexto actual, resulta necesario seguir avanzando sobre la idea de una política de Estado facilitadora de una inclusión financiera real, que trascienda el acceso a los productos financieros básicos. Es importante que los usuarios logren acceder a los productos que se adapten de mejor manera a sus necesidades y los puedan utilizar de manera saludable.

Además, los procesos de inclusión financiera vienen acompañados de una modernización del sistema de pagos. Este diversifica la oferta de medios de pago y empresas, generando una mayor competencia y menores costos para los usuarios, al tiempo que brinda oportunidades para una mayor formalización y fiscalización de la economía, y como instrumento adicional para el Estado en la oportunidad de fortalecer políticas públicas focalizadas.

La modernización del sistema de pagos impulsada, con la introducción de tecnología de forma cada vez más intensiva, permite una mayor competencia dada la diversidad de medios de pago, que correctamente direccionado puede conducir a menores costos transaccionales, particularmente importantes para los pequeños y medianos comerciantes.

Procesos como la multiadquirencia, la implementación del sistema de pagos rápidos, la banca abierta y similares, así como las discusiones sobre sus implementaciones, están transformando el sistema de pagos de la economía. Es imprescindible que estos procesos se logren equilibrando los costos y beneficios para todos los actores. El poder económico desigual que hay entre un sello a nivel internacional y un comercio que opera con el sistema de pagos, por ejemplo, es muy importante. Por lo que el rol del regulador es fundamental, y las discusiones sobre topes en las tasas de intercambio, eficiencia entre la gestión pública o privada de los sistemas, o el nivel y la dispersión entre los aranceles que les cobran a los adquirientes, es fundamental para que se logre un equilibrio.

Otro punto fundamental para desarrollar una política pública destinada a profundizar la inclusión financiera, son los datos disponibles del uso y acceso a los productos y servicios financieros. La encuesta de capacidades financieras (CAF-BCU)[11] realizada en 2022 fue un avance en este sentido, pero aún queda por profundizar. La información mensual que recoge el BCU de las principales instituciones financieras con el fin principal de velar por la estabilidad financiera del país, aspecto fundamental, debería tener el propósito adicional de generar mejores estadísticas de los usuarios del sistema, como insumo para decisiones de política pública.

Contar con información a nivel de usuarios y a nivel de empresas, es útil además para desarrollar herramientas de crédito y de ahorro adecuadas para la situación de cada persona o empresa. Incluso, poder generar datos por estrato de edad, sexo, localidad geográfica, etcétera, podrían ser útiles para delinear nuevas políticas, por los cuales se puedan detectar discriminaciones y desigualdades hacia los grupos más excluidos.

Según una investigación elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en América Latina la brecha de género en el acceso al sistema financiero es negativa para las mujeres en comparación

[11] Encuesta de medición de capacidades financieras Uruguay 2022 elaborado por CAF y BCU

con los hombres. Sin embargo, Chile es el único país que, desde hace más de 15 años, comenzó a sistematizar y recopilar datos por sexo. En base a esto se indagó sobre las causas de estas brechas: se demostró la existencia de discriminación por género en el mercado de créditos de consumo en Chile. Solicitudes de crédito con un perfil comparable presentadas por mujeres tienen un 14,8% menos de probabilidad de ser aprobadas que las solicitudes equivalentes presentadas por hombres (BID, 2020)[12]. Esto demuestra que contar con información precisa —no solo de la existencia de brechas, sino también respecto a su evolución y sus causas— genera mayores fortalezas a la hora de diagramar políticas públicas.

Además, información más detallada de los usuarios del sistema financiero podría aprovecharse para generar un sistema público de información que contenga fuentes alternativas o no financieras para la provisión de productos y servicios financieros. Utilizando la introducción de tecnología que se está produciendo en el sector, sería interesante impulsar ideas relacionadas con producir fuentes alternativas de información para aprobar líneas de crédito, por ejemplo, que no estén únicamente atadas a la capacidad histórica de cumplimiento de los usuarios.

En resumen, proponemos:

- Retomar y profundizar la idea de una política de Estado, que permita alcanzar una inclusión financiera real que trascienda el acceso a los productos financieros básicos.
- Un especial énfasis en el objetivo de salud financiera de la población, generando una cultura de planificación y una racional asignación de los recursos financieros, la capacidad de adaptación frente a la variación en los ingresos y patrimonio, la consecución de metas y el control sobre su situación financiera presente y futura.
- En los procesos de modernización del sistema de pagos, establecer reglas claras y regulación acorde para equilibrar los costos y beneficios para todos los actores del sistema.
- Ampliar la información disponible sobre los usuarios del sistema financiero, sus características, productos a los que acceden y cómo los utilizan; que sean insumos para desarrollar políticas publicas acordes a las necesidades y problemas de la población.

[12] Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020 – De mal gusto: Discriminación de género en el mercado de créditos al consumo. Chile.

Anexo IV

ENDEUDAMIENTO EXCESIVO DE LOS HOGARES

aebu

ENDEUDAMIENTO EXCESIVO DE LOS HOGARES

Los niveles de endeudamiento en los hogares uruguayos son una problemática que se encuentra en el centro de la discusión política actualmente. En torno a ellos se han generado diversos proyectos de ley, algunas propuestas impulsadas por los actores del sistema y una iniciativa de reforma constitucional. Sin embargo, más allá de las buenas intenciones, la mayor parte de las propuestas serán poco efectivas en unos casos, altamente costosas en otros, generarán grandes injusticias o podrían incluso destruir el delicado equilibrio del mercado de créditos, como es el caso de la reforma constitucional planteada.

El sistema financiero se caracterizó históricamente por ser un mercado excluyente para una parte de la población, y aunque en los últimos años se observó un importante avance a raíz de la Ley de Inclusión Financiera que funcionó como una herramienta que contribuyó a la inclusión social y tuvo como objetivo la democratización de acceso a productos financieros básicos para la población, aún resta por avanzar en el uso adecuado de los productos o innovaciones financieras con un enfoque social.

El fenómeno del endeudamiento excesivo de los hogares es sumamente complejo y tiene raíces socioeconómicas estructurales. Entre los principales factores se destacan, por un lado, aspectos del funcionamiento de la sociedad como son la pobreza y la falta de recursos para satisfacer las necesidades básicas de los hogares, sumado a las transformaciones en los patrones de consumo. Y, por otro lado, características propias del sistema financiero como son: poca información sobre el mercado de créditos, publicidad abusiva o engañosa, escasas o nulas acciones de educación financiera (tanto por parte del Estado como de las instituciones otorgantes de créditos), y la existencia de oferentes de crédito que operan fuera del circuito formal, en muchas ocasiones con prácticas extorsivas o violentas.

En Uruguay, la información disponible muestra la relevancia de esta temática para los y las uruguayas. Según el informe[13]del BCU a mayo de 2023, 1.905.155 personas físicas se encontraban registradas en la Central de Riesgos Crediticios como poseedoras de créditos. De ellas un tercio de los deudores —cerca de un cuarto de la población uruguaya mayor de 18 años— tienen algún problema de endeudamiento. Es importante señalar que estar en situación de impago resulta en altos costos y consecuencias muy negativas para las personas. En el caso de Uruguay, además de limitar severamente el acceso a crédito formal, conlleva no poder acceder a garantías para el alquiler de viviendas, y también afecta la capacidad de realizar algunos contratos de servicios para el hogar.

Otro informe realizado por el dEcon[14], donde se cruzaron estos datos con los brindados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de hogares que reciben transferencias monetarias, concluye que las personas de menores ingresos son las que tienen mayores problemas de acceso al crédito (en especial al crédito bancario), además de pagar mayores tasas de interés por el riesgo asociado que el mercado les asigna. A mayor vulnerabilidad, menor probabilidad de estar al día y mayor de estar en *default*, muy especialmente en el caso en que el oferente de crédito sea una administradora de crédito.

[13] "Endeudamiento de las personas físicas en Uruguay" del Banco Central del Uruguay (Arnabal et al, 2023)
[14] Deuda por consumo y pobreza: la brecha de riesgo de impago Lucía Bertoletti Fernando Borraz Graciela Sanroman –dEcon, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR

Es importante tener en cuenta que un amplio sector de la sociedad necesita de financiamiento para sostener su nivel de consumo mensual. La Encuesta Financiera de los hogares del INE, realizada en 2017, muestra que el primer quintil de ingresos (el 20% de la población que percibe menos recursos) tiene un consumo que supera el 100% de sus ingresos mensuales en promedio. Además, cuando se analiza el motivo por el cual se endeudan por quintil de ingresos, se observa que los del primer quintil se endeudan principalmente para cubrir gastos corrientes o mensuales (casi el 60%). Por tanto, una solución al problema no puede ser de índole estrictamente financiero y requiere mecanismos de mejora del ingreso, especialmente en los sectores más vulnerables.

De todos modos, la información pública disponible no permite dimensionar de forma clara la magnitud del fenómeno. Existen diversas situaciones de endeudamiento que no están registradas, ya sea porque no reportan información al Banco Central del Uruguay (BCU) o porque se realizan en ámbitos informales. Lo cual hace que las medidas propuestas para esta problemática sean cuestionables, puesto que no cuentan con una visión integral sobre el tema y no consideran el problema global que tienen las familias de restricción al acceso de financiamiento de forma saludable.

Además, la percepción de distintas organizaciones que trabajan en territorio es que el crédito informal vinculado con entramados de violencia, como los relacionados al microtráfico, está creciendo. Este fenómeno no se observaba anteriormente en Uruguay, y dadas sus características, existe la preocupación de que, si no se generan medidas para desestimularlo, en poco tiempo se va a volver un problema profundo difícil de transformar.

Entonces, se trata de un asunto con diversas aristas y con aspectos de mayor urgencia que otros. Afrontar la búsqueda de soluciones no surgirá de una sola iniciativa, sino que requiere una batería de acciones que atienda la diversidad de factores y condiciones de las personas con un endeudamiento problemático para asumir un proceso de rescate de uruguayos de la exclusión financiera. El abordaje del sobreendeudamiento debería ser integral. Se requieren políticas públicas y un enfoque de largo plazo que complemente las medidas de carácter más inmediato.

Para poder abordar esta problemática, resulta importante diferenciar el sobreendeudamiento de la regulación respecto a las tasas de usura. El primero es un fenómeno socioeconómico que no depende exclusivamente de las tasas de interés. Las tasas de usura son una definición arbitraria respecto a qué se considera elevado como costo de financiación. No necesariamente ambos problemas están vinculados. También es clave tener en cuenta que las tasas elevadas son un asunto diferente del de las prácticas abusivas relacionadas con el financiamiento; esas prácticas son muchas veces el mayor problema y no necesariamente el nivel de la tasa.

Desde el punto de vista de AEBU, el abordaje del problema de sobreendeudamiento debería ser de carácter social, educativo y desde la perspectiva de la inclusión financiera y la formalización. Requiere de políticas públicas y un enfoque de más largo plazo, ya que no es posible solucionarlo cambiando únicamente normas o regulaciones sobre las tasas de interés o la resolución de situaciones de impago en las deudas.

Las medidas que se han planteado en los diversos proyectos presentados carecen de una visión integral que ataque al problema de raíz y optan más por los otros caminos, por lo que, aunque busquen proteger a los usuarios, corren un importante riesgo de generar el efecto contrario: expulsión del sistema formal, mayor exclusión, informalidad y un corrimiento del público hacia sistemas con menores garantías para las personas.

PROPUESTAS

Partiendo de la base de que el sobreendeudamiento es un problema que atraviesa a las personas en diversas dimensiones, es necesario diseñar políticas públicas amplias.

Insistir en políticas de inclusión social. En el caso del sistema financiero el camino principal es la implementación de un plan potente de educación financiera y una política pública orientada al diseño, acceso y uso de servicios financieros que aporten al bienestar de la población.

Es necesario considerar el aspecto estructural de que existe una proporción alta de personas con niveles de ingresos que no les permiten siquiera adquirir una canasta básica de bienes y servicios mensualmente. Son colectivos que requieren de endeudamiento constante para tener un consumo de supervivencia. Entonces, la política de ingresos también debe ser un instrumento para combatir estas situaciones, que generan vulnerabilidad extrema para esta población.

La implementación de mecanismos focalizados específicos para las personas en situación de vulnerabilidad. Estos deberán integrar herramientas que permitan enfrentar gastos extraordinarios sin recurrir a endeudamiento a alto costo.

Plantear para algunos casos un mecanismo de "limpia sueldos", reestructuras de deudas, la constitución de un fondo de garantía para reestructuración de deudas de sectores vulnerables. Habilitar recursos para el fondeo a bajo costo de instituciones que participen de reestructuración de deudas y quitas para sectores con endeudamiento crónico.

En ese sentido, sería deseable también limitar el crecimiento de la deuda impaga de las personas, estableciendo, por ejemplo, que la deuda reclamada por todo concepto no podrá superar 120% de la tasa pactada al tomar el crédito sobre el capital prestado, desde el momento que se genera el incumplimiento.

Establecer asimismo mecanismos para que se les comunique a los deudores antes de ser reportadas al Clearing de Informes, o el pasaje a la categoría de deudor irrecuperable en el BCU. Ofrecerle al deudor que compre su propia cartera antes de venderla a un estudio jurídico. (Estas prácticas son cada vez más recurrentes. Las instituciones venden cartera morosa a estudios jurídicos a un precio mucho menor a la deuda que tiene la persona, y puede ser conveniente para los individuos comprarla).

Otro punto para combatir esta situación es la creación de una mesa de trabajo entre el BCU y las instituciones financieras, para buscar solución a las personas vulnerables en situación de *default*, así cómo la creación y divulgación de herramientas accesibles y de fácil uso para las personas que permitan comparar tasas con todos sus componentes.

Por otra parte, la falta de información dificulta el diseño y la aplicación de instrumentos de políticas focalizadas sobre el tema. Resulta de vital importancia acceder a la información más completa respecto a la proporción de personas y empresas con problemas de sobreendeudamiento y con problemas de acceso al crédito; también a la dimensión del mercado informal y los segmentos en los que desarrolla su actividad.

Mejorar y transparentar la información referida a las tasas y costos que se pagan por parte de los usuarios del sistema financiero, así como una clara definición de los intereses vinculados a la usura y su efecto sobre la deuda total en caso de configurarse esa situación.

Para estos dos puntos, es vital el rol del BCU como regulador y supervisor de que las instituciones cumplan las normas estipuladas con respecto a transparencia de información.

Para las empresas, optimizar y mejorar el análisis de información a la que acceden de las personas, en el entendido de que actualmente se llega a datos más específicos, velando por mejorar los perfiles de riesgo de los agentes, utilizando no solo los registros negativos sino también la conducta de pago en otros ámbitos que no se toman generalmente en cuenta.

Anexo V

DESARROLLO Y SISTEMA FINANCIERO

aebu

DESARROLLO Y SISTEMA FINANCIERO

El sector financiero funciona a la manera de un “sistema circulatorio” como el canal a través del cual se realizan las principales transacciones de la economía. En este sentido, el sector tiene un fuerte impacto en el desarrollo al movilizar los recursos entre las actividades productivas y los agentes económicos. La falta de acciones estratégicas sobre su funcionamiento implica importantes pérdidas de bienestar económico, principalmente a mediano y largo plazo.

El desafío de incorporar conocimiento e innovación a la producción, de vincular ciencia con producción, las orientaciones de una política de desarrollo, la puesta en marcha de un plan estratégico que articule las tendencias del mercado, el crecimiento tecnológico, los factores territoriales y la generación de valor agregado, son elementos fundamentales para un mejor país. Esto requiere alinear las políticas y los instrumentos, y contar con un impulso de financiación adecuado a los objetivos planteados.

Es necesario impulsar una banca de desarrollo a través de **proyectos de inversión socialmente deseables fortaleciendo el vínculo entre el sector financiero y la actividad productiva**. Esto requiere avanzar a nivel de regulación, en incentivos para potenciar los proyectos de largo plazo, articulando la institucionalidad y los instrumentos disponibles y mitigando el riesgo que supone el impulso de proyectos innovadores.

La banca de desarrollo desempeña un papel vital en la economía de un país, especialmente en áreas donde los bancos comerciales no suelen intervenir. Estas instituciones están diseñadas para apoyar el **desarrollo económico y social**, ofreciendo servicios financieros a sectores que de otro modo no los tendrían. Su objetivo principal es fomentar el crecimiento y reducir las desigualdades en el acceso al crédito y a otros recursos financieros.

Las instituciones de banca de desarrollo son mayoritariamente de propiedad pública y tienen la misión de resolver problemas del mercado, como la falta de información, el riesgo percibido al otorgar crédito, los costos de transacción, la incapacidad de los beneficiarios para cumplir con sus obligaciones y la provisión de crédito a quienes no pueden obtenerlo por otros medios (FUNDEF, 2018).

Este tipo de instituciones juega un papel crucial al apoyar, con financiamiento y diversos servicios, a sectores y proyectos que benefician a la sociedad, contribuyen al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza (CAF, 2024). En particular, su función tradicional es financiar proyectos que, aunque son muy beneficiosos para la comunidad, no son lo suficientemente rentables o atractivos para los bancos comerciales (Banco de México, 2020).

Es importante destacar que, a diferencia de los bancos comerciales que buscan maximizar sus ganancias, la banca de desarrollo también prioriza **criterios sociales** junto con la rentabilidad financiera (Levy-Yeyati, E., Micco, A., & Panizza, U., 2004). Esto incluye financiar proyectos en áreas como infraestructura, educación, saneamiento y medio ambiente, que son fundamentales para el bienestar general pero que pueden no ser atractivos para la inversión privada debido a sus largos plazos de retorno o riesgos asociados. A través de un banco de desarrollo el Estado puede jugar un rol más protagónico al influir sobre el desarrollo productivo del país, promoviendo inversiones que de otro modo no se realizarían y asegurando un crecimiento económico más equitativo y sostenible (Luna-Martínez, J., & Vicente, C. L., 2012).

La banca de desarrollo despliega un papel crucial como **instrumento contracíclico** en situaciones de crisis económica. En México, por ejemplo, durante periodos de recesión, incrementa su financiamiento cuando los bancos comerciales reducen sus préstamos, asegurando así el flujo de crédito hacia sectores estratégicos y proyectos de alto impacto social. En Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) juega un rol similar, expandiendo su crédito en tiempos de contracción del crédito privado y financiando proyectos de largo plazo que no serían viables sin su intervención.

El modelo del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) en Alemania, que apoya el **desarrollo económico regional** y financia proyectos a bajas tasas de interés gracias a garantías públicas, es un ejemplo de éxito. Los bancos de desarrollo en Alemania, como el KfW, son de propiedad pública, están garantizados por el gobierno regional o central y tienen un mandato de política pública.

Otro rol esencial que debe asumir la banca de desarrollo es la sustentabilidad no solamente financiera sino también ecológica en los proyectos e inversiones en los que interviene. La banca de desarrollo toma un papel protagónico para promover y financiar proyectos que apuntan a la **adaptación y mitigación del cambio climático, considerando el aporte intergeneracional y la transversalidad de género**.

En Uruguay, el BROU ya está integrando análisis técnico sustentable en sus decisiones de financiamiento, alineándose así con las demandas globales y locales por una economía más verde y justa. Bancos privados como Santander, Itaú y BBVA también están adoptando políticas de sostenibilidad en Uruguay, al promover la financiación de proyectos verdes, sostenibles y de transición energética. No obstante, la financiación debe venir acompañada en el marco de la transición justa que busca asegurar que los proyectos promuevan el crecimiento económico, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. Este enfoque no solo aborda la mitigación del impacto climático, sino también la reducción de la desigualdad social y la promoción de derechos laborales, garantizando que nadie quede atrás en el proceso de desarrollo.

Es imperativo que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, abracen un papel transformador hacia una economía que respete los derechos laborales y promueva una distribución justa de los recursos. Esto incluye adoptar criterios rigurosos de sostenibilidad ambiental y social en todas las evaluaciones de proyectos y financiamientos. Es esencial que estas iniciativas no solo consideren la rentabilidad financiera, sino que también impulsen la **transición justa**, asegurando empleos dignos, equidad de género y el respeto a los derechos humanos. Esta orientación no solo fortalece la economía real y sostenible, sino que también contribuye a la mitigación de desigualdades profundas y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030.

Además, la banca de desarrollo actúa como un catalizador, atrayendo inversiones adicionales del sector privado y otros organismos internacionales. Al proporcionar garantías y financiamiento inicial, estas instituciones reducen el riesgo percibido y facilitan la participación de otros inversionistas en proyectos de alto valor social y económico.

Otro ejemplo, es el Instituto de Crédito Oficial (ICO) en España, que aunque pequeño, es eficiente y efectivo en su rol. Su enfoque financiero tanto de grandes proyectos como de **pequeñas y medianas empresas (pymes)** mediante líneas de mediación es un modelo a seguir. El ICO actúa de dos formas: analizando y asumiendo el riesgo de las operaciones para grandes proyectos de inversión realizados por grandes empresas, y a través de intermediarios financieros, utilizando las denominadas "líneas de

mediación" (segundo piso) donde el análisis de las operaciones y la asunción del riesgo recaen en las entidades financieras colaboradoras. Para el BROU esto significa que puede implementar un enfoque segmentado, creando líneas de crédito específicas para distintos sectores, desde grandes empresas hasta pymes, optimizando así su impacto económico.

Las pequeñas y medianas empresas constituyen un núcleo importante en la estructura productiva uruguaya, hay más de 200 mil en todo el país que ocupan al 65% de las personas insertas en el mercado laboral, por lo cual las estrategias que busquen potenciarlas tendrán impacto directo en la calidad de vida de una gran parte de la población.

El financiamiento a este tipo de empresas representa en muchos casos un riesgo mayor (ante la falta de garantías) y un costo relativamente más alto (análisis de proyectos, costos de monitoreo, etc.), para las instituciones financieras. Lo que provoca problemas de acceso al financiamiento o costos elevados para este tipo de empresas. A esto se le suman, los requisitos que demandan las instituciones financieras orientadas por ejemplo a la historia de las instituciones (ej. años de funcionamiento), en lugar de ser evaluadas por proyecto, en forma similar a lo que se aplica en grandes dimensiones.

Por ello es fundamental que las políticas públicas impulsen mecanismos tendientes a reducir los riesgos y costos con que cargan las instituciones financieras al otorgar créditos a las pymes, de forma de incentivar estas líneas de crédito y por esa vía permitir el mejor funcionamiento de estas empresas, potenciando a su vez herramientas como las garantías públicas y los subsidios. Además, también es importante el apoyo a las metodologías de microfinanzas, las cuales no solo dotan de liquidez inmediata a los pequeños emprendedores con pocos recursos y sin acceso a préstamos y créditos; ellas también cumplen una labor social en las comunidades de gran importancia.

En Uruguay, no existe actualmente una banca de desarrollo en el sentido tradicional, aunque hay dos instituciones que desempeñan roles complementarios: la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Creada en 2015, la ANDE tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible del país mediante el apoyo a las mipymes. Ofrece financiamiento, asistencia técnica y programas de capacitación para fomentar la competitividad y la innovación en diversos sectores. No obstante, su presupuesto es limitado[15] y se centra principalmente en el sector servicios e industria[16]. La CND, establecida en 1985, actúa como un agente de desarrollo enfocado en la planificación, financiamiento y ejecución de políticas públicas, especialmente en proyectos de infraestructura esenciales para el desarrollo del país.

Además, existen una multiplicidad de programas públicos dirigidos a canalizar financiamiento a las pequeñas empresas, la mayoría provenientes de préstamos internacionales, que han sido importantes para el sector. Con este espíritu, proponemos la creación de una institución pública que vehiculice los fondos para el financiamiento de la actividad productiva disponibles en las diversas unidades ejecutoras del Poder Ejecutivo, a los efectos de lograr la máxima eficiencia en la gestión de dichos recursos, y permitir que más empresas puedan acceder a los fondos necesarios para desarrollar sus actividades productivas.

Se plantea la reformulación de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) como institución que pueda operar como “banco de segundo piso”, asumiendo el rol de liderar y generar un pool de fondos

[15] Véase presupuesto de ANDE para el año 2023 aquí.
[16] Página 32 del Informe de Monitoreo Anual 2023 de la ANDE. Véase aquí.

financieros para el desarrollo, provenientes de bancos estatales y privados, actores institucionales, fondos de inversión y emisores de valores.

En un marco de fortalecimiento la CND podrá asumir la administración de los fondos ejecutables y de financiamiento de la inversión de las intendencias, la coordinación de fondos disponibles en los ministerios, vehiculizar fondos para el financiamiento de la actividad productiva, unificando una multiplicidad de programas públicos dirigidos a canalizar financiamiento – en general proveniente de préstamos internacionales – a efectos de lograr la máxima eficiencia en la orientación y gestión de dichos recursos y permitir que más empresas y proyectos accedan a ellos.

En resumen, una banca de desarrollo es importante para:

- **Desarrollo de capacidades en gestión de riesgos:** Implementar mecanismos avanzados de gestión de riesgos y establecer fondos de contingencia para proteger el sistema financiero uruguayo en tiempos de crisis.
- **Rol contracíclico y financiamiento de largo plazo:** Actuar de manera contracíclica, expandiendo el crédito en tiempos de contracción del sector privado y ofreciendo financiamiento de largo plazo para proyectos estratégicos que fomenten el desarrollo económico. La experiencia del BNDES en Brasil destaca la importancia de este rol.
- **Segmentación del mercado y eficiencia operativa:** Crear líneas de crédito específicas para distintos sectores económicos, desde grandes empresas hasta pymes, asegurando una asignación eficiente de recursos y un impacto positivo en la economía. El modelo del ICO en España puede servir como guía para este enfoque.
- **Promoción del desarrollo regional:** Enfocarse en el desarrollo económico de las distintas regiones del país, ofreciendo financiamiento a tasas accesibles y respaldadas por garantías públicas, no sólo para proyectos locales que impulsen el crecimiento regional, sino también para integrarse activamente en el plan productivo nacional. Siguiendo el ejemplo del KfW en Alemania, se puede adoptar una estrategia de promoción regional efectiva, similar a las cajas de ahorro regionales (Sparkassen) que son pilares del sistema bancario alemán.
- **Sostenibilidad y adaptación al cambio climático:** Evaluar proyectos no solo por su viabilidad financiera sino también por su impacto ecológico y social, promoviendo una transición justa hacia una economía sostenible. Este enfoque se alinea con las demandas sindicales y sociales de América Latina y el Caribe, donde la clase trabajadora enfatiza la necesidad de una transformación del sistema productivo que garantice trabajo decente, protección social, y justicia ambiental y social.
- **Asesoramiento y apoyo no financiero**: Ofrecer servicios de asesoramiento, gestión de redes y mitigación de riesgos, promoviendo el conocimiento y la innovación para complementar el financiamiento y apoyar el desarrollo integral de los proyectos financiados. Esta función no financiera puede ser crucial para el éxito de los proyectos y la sostenibilidad a largo plazo.

Anexo VI

BANCOS PÚBLICOS

aebu

BANCOS PÚBLICOS

La banca pública tiene tres condiciones fundamentales que le dan un papel estratégico para el país: i) cuenta con el mayor respaldo y fidelidad de la población, ii) genera ingresos para el Estado financiando políticas públicas, iii) tiene un rol de compromiso e impulso del desarrollo. Es por este motivo que se pone de manifiesto la importancia de profundizar este sector, fortaleciéndolo, elevando su calidad, y potenciando su rol como un motor clave para el crecimiento del país.

Impulsar los bancos públicos puede ofrecer múltiples beneficios, como mejorar la inclusión financiera al proporcionar servicios a sectores desatendidos, promover la estabilidad económica durante crisis mediante apoyo a sectores riesgosos, y fomentar el desarrollo regional al enfocar inversiones en áreas necesitadas. Además, pueden respaldar a pequeñas y medianas empresas con financiamiento favorable, mejorar la regulación del sector financiero, reducir costos y comisiones para los usuarios, y promover innovaciones sociales y sostenibles. En conjunto, estos bancos pueden contribuir a un sistema financiero más equitativo y estable, alineado con el interés público y menos susceptible a crisis globales.

Estas características subrayan la necesidad de una banca pública sólida, para oficiar como un catalizador de los proyectos que a largo plazo hacen viable y sostenible el crecimiento económico de los países, y como herramienta ante crisis o contextos económicos desfavorables. Las instituciones financieras privadas no cumplen con una función estratégica de largo plazo porque sus intereses están orientados a la rentabilidad económica inmediata y no a los objetivos de desarrollo del país.

Por un lado, es importante que los bancos públicos sean parte de una institucionalidad que contemple los objetivos de desarrollo del país, en donde se prioricen los proyectos de inversión socialmente deseables. Su objetivo es el de corregir “fallas” en la movilización de recursos, al priorizar criterios sociales y de política económica estratégica y no exclusivamente de rentabilidad. En ese sentido, los bancos públicos y sus instituciones (que operan en distintos segmentos del sector financiero) resultan una herramienta clave para avanzar en esta dirección.

Los objetivos asociados al desarrollo territorial de las instituciones públicas, destinados a llegar a todos los lugares del país, son fundamentales para las transformaciones actuales. La presencia física permite superar las limitaciones de adaptación a los canales digitales que presentan importantes sectores sociales, atender eficientemente las necesidades de los usuarios y promover la actividad comercial. Esta presencia, combinada con la generación de la complementación de funciones, potenciará el acceso de la población a todos los servicios que ofrece la banca pública.

Un segundo foco está asociado a lograr un desarrollo tecnológico con seguridad, educación y calidad para sus clientes. Resulta imprescindible tomar un rol proactivo en materia de ciberseguridad que permita a los usuarios prevenir y protegerse de las nuevas modalidades delictivas. Una evolución hacia el uso intensivo de la banca digital requiere acciones constantes para disponer de grupos de apoyo y asesoramiento a la digitalización.

Un tercer aspecto directamente vinculado con los anteriores radica en el desarrollo del modelo de gestión y la dotación de funcionarios. Las reiteradas prácticas de eliminación de vacantes han distorsionado la evolución del conocimiento institucional y ha afectado negativamente la atención de servicios de calidad. Los modelos de contratación, con fuertes sesgos de “sobrecalificación”; los bajos estímulos a la generación de equipos en la red de atención, y los límites que la estructura presenta en materia de movilidad e incentivos, conforman una agenda necesaria.

En este sentido se propone, por un lado, avanzar hacia la creación de un **Holding del Sector Financiero Público** con el objetivo de:

4. **Promover la sinergia y complementación:** Integrar las instituciones financieras públicas con la inclusión tanto de bancos como de empresas especializadas de su propiedad, permitirá aprovechar al máximo los recursos financieros del país al servicio de las políticas públicas.
5. **Optimizar recursos y ofrecer mejores servicios:** La coordinación entre todos los bancos y empresas permitirá expandir sus capacidades, potenciar la disponibilidad de recursos, ofrecer servicios de mayor calidad a los usuarios y aumentar la eficiencia.
6. **Impulsar el crecimiento y la competitividad**: La creación de una banca universal facilitará un mayor crecimiento, la recuperación de espacios de mercado perdidos y desarrollar una estrategia de mercado más agresiva, permitiendo competir con el sector privado y generar mayores ganancias para el financiamiento de políticas públicas.

Para acompañar este proceso, la OPP debería —en su misión de supervisión presupuestal— impulsar la efectiva sinergia entre las instituciones, y trasladar su orientación actual, en la que ha priorizado la presión por la reducción de costos, hacia mecanismos de evaluación y cumplimiento de objetivos, en el marco del respeto a la autonomía de las instituciones.

Por otro lado, con el objetivo de brindar un **servicio de calidad para sus clientes**, es crucial el desarrollo del modelo de gestión, tecnología, red física y dotación adecuados a ese objetivo.

Por ello, creemos necesario implementar programas de mejora de calidad del servicio y eficiencia, con participación de los trabajadores. Aspectos como la capacitación, el desarrollo tecnológico, la adecuación de los procesos de selección y el rediseño de procesos, deberán afrontarse conjuntamente en un marco de preservación de los puestos de trabajo requeridos y un modelo de gestión de recursos humanos que genere estímulos y condiciones de trabajo apropiadas.

ROL DEL BROU

En los últimos años, los bancos en Uruguay han presentado resultados extraordinarios: alcanzaron ganancias históricas. Sin embargo, a diferencia de la banca privada, el BROU destina parte de estas ganancias a Rentas Generales, que son utilizadas para fines estatales. Puntualmente en el último ejercicio (2023) el banco generó ganancias por más de U$S 600 millones, de las cuales el 80% fueron destinadas a Rentas Generales.

Por otra parte, el BROU se destaca por su rol proactivo ante situaciones de crisis. Un ejemplo de esto fue la crisis que provocó la pandemia (covid-19), cuando implementó políticas de atención para quienes tuvieran problemas en afrontar sus pagos (reestructuraciones, refinanciaciones, etcétera). En este contexto también se destacó por contribuir con montos históricos a Rentas Generales y aportes al Fondo Coronavirus, creado en nuestro país para hacer frente a la emergencia sanitaria.

Aunque el BROU no es un banco de desarrollo, ha demostrado su naturaleza contracíclica al ofrecer soluciones ante imprevistos a sectores clave de la economía, como por ejemplo al agro ante la sequía, al crear líneas de crédito especiales en esos contextos.

Otro punto que distingue a la institución estatal es la fuerte participación y acción ante el cambio climático y cuidado de los recursos naturales del país. El BROU se destaca por desarrollar proyectos con diversos fines en este sentido: uso adecuado de suelos, protección de aguas, cambios en la matriz energética y cuidado de áreas protegidas. El banco tiene la obligatoriedad a la hora de analizar una

solicitud crediticia de realizar un informe técnico de sostenibilidad ambiental, algo que en las instituciones privadas no ocurre.

Resulta fundamental colocar en la discusión nacional la necesidad de avanzar en la creación de una institucionalidad de fomento y desarrollo a partir de una política de Estado, mediante la coparticipación de manera competitiva entre los actores del sistema. En este sentido, el BROU tiene un papel importante para contribuir.

Orientar el financiamiento para generar impactos en las dimensiones productivas, sociales y ambientales, alineadas con las políticas estratégicas de gobierno, permitirá generar un impulso al desarrollo. Algunas áreas clave que deberían recibir atención o fortalecerse incluyen:

- Crear líneas de financiamiento diferencial en atención al cumplimiento de objetivos estratégicos (ambiente, economía del conocimiento, desarrollo de saltos tecnológicos, factores de reconversión, etcétera).
- Coordinar con la institucionalidad existente y acceder a fondos de financiación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable, para apalancar proyectos y sectores.
- Recuperar protagonismo en la financiación e impulso de las pymes, espacio retraído por la actual administración y que cumple un rol fundamental en la estructura productiva nacional.
- Financiamiento orientado al incremento de la productividad y la competitividad, en programas específicos que aborden proyectos de transformación productiva (como el riego para el sector agropecuario) la incorporación de innovación e investigación (tecnología, biotecnología, capital semilla, etc.), o la acción hacia sectores de interés (emprendedores, población joven, entre otros).
- Generar acciones tendientes a incidir en el costo del dinero y la inclusión, mediante la oferta de programas para las empresas financieras de baja escala que atienden microcrédito o sectores excluidos de la banca tradicional.

POLÍTICA DE VIVIENDA

En Uruguay el acceso a una vivienda digna se encuentra establecido en la Constitución de la República en el artículo 45: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”. Garantizar este derecho es fundamental para el bienestar social, dado que impacta positivamente en distintos ámbitos de la vida de las personas.

A pesar de esto, acceder a una vivienda que garantice condiciones de vida adecuadas, se ha constituido en una problemática para determinados sectores de la población. Según datos del INE de 2022, un 7,2% de los hogares uruguayos habitaban en condiciones de hacinamiento, mientras que un 3,0% no tenían acceso adecuado al saneamiento. Además, los últimos datos oficiales (Programa de Mejoramiento de Barrios, 2018) registraba la existencia de 607 asentamientos en todo el país, con viviendas y terrenos en situación de precariedad.

Estas situaciones ocurren paralelamente con una gran cantidad de viviendas que no son utilizadas. Según datos censales en el año 2011 existían unas 45.000 viviendas vacantes y 10.000 en situación ruinosa.

En setiembre de 2011 se estableció la Ley 18.795 que brinda una serie de beneficios a los proyectos de inversión con destino a viviendas de interés social. Estas modificaciones generaron un gran

aumento en la oferta de viviendas; sin embargo, benefició a inversores y a la industria de la construcción, pero no logró facilitar el acceso a la población que se proponía atender. El 83% de apartamentos comprados bajo este régimen fue para inversión, mientras que solamente un 17% para vivienda de uso personal[17].

La vivienda es el activo más importante de los hogares. Sin embargo, por su elevado valor, el acceso a ella aparece necesariamente ligado al estudio de los mercados de crédito hipotecario. El BHU y la ANV tienen como finalidad promover el acceso a la vivienda y ofrecen soluciones a distintos sectores de la población.

El crédito hipotecario ha crecido durante los últimos años, pero los bancos privados han tenido un crecimiento más rápido, por lo que han ganado participación en el mercado. El porcentaje que corresponde al BHU ha ido descendiendo, siendo superados por primera vez en el año 2023 con una participación del 47% en comparación con un 53% de participación por parte de los bancos privados. Esto supone una gran transformación en el mercado hipotecario, considerando que hace menos de 20 años el banco estatal tenía prácticamente el monopolio de los créditos destinados a vivienda. Si bien el BHU sigue siendo el banco con mayor participación en ese segmento, la suma de los créditos que otorgan los privados es mayor, siendo los principales competidores el Santander, BBVA, Scotiabank, HSBC e Itaú.

La pérdida de participación de la banca pública con relación a los créditos otorgados por instituciones privadas tiene diversas implicancias. Las instituciones como el BHU y la ANV pueden incluir, a la hora de tomar decisiones, un criterio que considere la rentabilidad social de los créditos, diferente al de los bancos privados cuyos intereses están atados a la rentabilidad económica inmediata. Es por este motivo que surge la necesidad de fortalecer una institucionalidad pública fuerte que pueda privilegiar proyectos de financiación socialmente deseables como un medio para contribuir a la situación habitacional de las familias uruguayas.

Sin embargo, en los últimos tiempos decisiones políticas de los distintos gobiernos han relegado a estas instituciones a un segundo plano. La Ley de Presupuesto 2020-2024 implica un recorte presupuestal en comparación al período anterior, y para el caso del MVOT este recorte se tradujo en menor inversión en vivienda. El presupuesto para los años 2021 a 2024 en términos reales es 16% inferior al del 2019[18].

En el caso del BHU, se ha descuidado su rol como agente de política pública de vivienda, siendo desplazado a centrarse en su rol comercial y a la competencia directa con los bancos privados en el mercado de créditos hipotecarios. Un ejemplo de esto es que en el pasado el BHU percibía directamente ingresos por impuestos que eran volcados a su actividad, como parte de la política de vivienda, y esto actualmente ya no ocurre.

Otro ejemplo de decisiones que impactan en estas instituciones es el proyecto de ley aprobado en diciembre de 2023, que consiste en una reestructuración para deudores del BHU y ANV. Esta medida tiene un costo de 590 millones de dólares para el Estado. La aprobación de esta ley facilita la adquisición de la vivienda para un grupo de personas, estableciendo condiciones económicamente ventajosas a partir de la resignación de recursos. La asunción de este costo debilita a la institución y la coloca en una posición desventajosa para continuar compitiendo en el mercado de créditos contra las instituciones bancarias privadas.

[17] Informe realizado por InfoCasas.
[18] LEY DE PRESUPUESTO 2020-2024. Los cambios en materia de política habitacional y la cuestión presupuestal (Cooperativa Comuna, 2020)

Es importante destacar que el crédito hipotecario tiene un gran espacio para crecer. Las necesidades en materia de acceso a una vivienda digna se combinan con un bajo nivel de créditos hipotecarios en el Uruguay, en comparación con otros países de la región. En el año 2023 el crédito hipotecario representó un 4,5% del PIB.

Desde esta perspectiva resulta imperioso debatir seriamente con todos los actores nuevas orientaciones, que articulen el rol de fomento desde el Estado. Se trata de potenciar al BHU y la ANV a partir de colocarlos como la alternativa de financiamiento hipotecario con mayor orientación social, con acceso a recursos específicos para generar soluciones habitacionales de calidad para los uruguayos.

La Agencia Nacional de Vivienda, como instrumento del Ministerio de Vivienda, y el Banco Hipotecario — en distintos niveles y alcances— deben desarrollar y cumplir roles de financiación (subsidiada cuando corresponda), que permitan la democratización del acceso a la vivienda digna, sobre la base de una política crediticia racional y ajustada a las posibilidades de la gran mayoría de la población.

Los incentivos al ahorro, la exoneración a la construcción de viviendas sociales, son algunas de las experiencias que se deben seguir profundizando, pero también hay que propiciar la creación de fondos de inversión sustentados a partir de mecanismos que estimulen al sector público y privado (ej., inversionistas privados, colocaciones del mercado financiero).

Uno de los desafíos para el futuro cercano es asegurar la vigencia del BHU, vigorizar su competitividad como empresa estatal de intermediación financiera, así como también reafirmar su rol social de fomento de la vivienda.

Anexo VII

TRABAJO, TRANSFORMACIÓN TECNOLÓGICA Y SISTEMA FINANCIERO

aebu

TRABAJO, TRANSFORMACIÓN TECNOLÓGICA Y SISTEMA FINANCIERO

Los servicios financieros han sido históricamente intensivos en incorporación tecnológica por la propia naturaleza del negocio, caracterizado por constantes innovaciones, tanto en servicios (innovación en productos) como en formas de proveerlos (innovación en procesos).

Esto permitió que los bancos incrementen la cantidad de operaciones a través de la promoción de cuentas y medios digitales de pago, con menor cantidad de sucursales físicas y trabajadores, sin dejar de obtener crecimiento en su volumen de negocios y ganancias.

La fuerte incorporación de tecnología en el sector se vio complementado con otros fenómenos que tienen efectos en el empleo: la creciente conglomeración de empresas; una mayor capilaridad a través de empresas con fuerte presencia en el territorio; subcontrataciones o tercerizaciones; nuevos modelos laborales; cambios en el perfil de los trabajadores; extinción de algunos puestos y creación de otros.

Fenómenos como la automatización no están pautados exclusivamente por el avance de la tecnología. En estos procesos intervienen diversos factores económicos, sociales, institucionales, preferencias de los consumidores, regulaciones, etcétera. Los procesos de incorporación tecnológica no solo generan efectos sustitutivos en la mano de obra, sino que producen cambios en toda la estructura organizativa del mercado laboral.

Es importante igualmente destacar que los efectos tecnológicos no están predeterminados ni son neutros, sino que son resultado de elecciones realizadas por los diseñadores de las tecnologías, que defienden determinados intereses económicos, sociales y políticos.

La incorporación de diversas tecnologías a procesos ya existentes, como por ejemplo nuevas plataformas proveedoras de servicios financieros, nuevas formas de comunicación con los usuarios —que afectan directamente el servicio de atención al cliente—, trae consigo importantes cambios dentro de las organizaciones de trabajo al interior de las instituciones.

Se automatizan procesos, lo que hace que una misma tarea se haga en menos tiempo. Además de tener efectos sustitutivos en la mano de obra, también se observan cambios en toda la estructura organizativa del mercado laboral. Las relaciones de trabajo tradicionales se han modificado abruptamente, emergiendo nuevas modalidades como el trabajo a distancia y también nuevos contratos de trabajo más flexibles, que rompen con el modelo típico de relación de dependencia.

Por otra parte, surgieron también nuevos actores financieros de base tecnológica como las *fintech,* que han ganado protagonismo en los últimos años al ofrecer productos financieros a través de medios tecnológicos. Muchas de estas plataformas basan su negocio en un vínculo laboral diferente a la tradicional relación de dependencia empleado-empleador; hacen a los trabajadores crear empresas unipersonales y se los contrata como “autónomos”.

Estos cambios atravesados por el sector, tanto en la aparición de nuevas instituciones con perfiles más tecnológicos como los cambios dentro de las organizaciones tradicionales, llevan a que se desdibujen en cierto punto los límites sectoriales. Resulta cada vez más cotidiano poder acceder a servicios financieros fuera de las instituciones que los proveían históricamente.

Muchos puestos de trabajo se han visto desplazados a empresas con condiciones laborales inferiores, tanto salariales como en materia de beneficios, así como se han incrementado los contratos laborales "independientes", como estrategia por parte de las empresas para generar una reducción de costos.

Este tipo de vínculo laboral autónomo genera peores condiciones de trabajo, pérdida y retroceso considerable en materia de derechos laborales, puesto que la regulación sobre estas modalidades es inexistente. Estos trabajadores, a su vez, en su mayoría carecen de protección social sin tener derecho a seguros por desempleo, enfermedad, accidentes, entre otros.

Simultáneamente, un fenómeno incipiente que surge con impactos en el mercado laboral es la implementación de algoritmos de gestión del trabajo. Las empresas están adoptando herramientas digitales para la vigilancia, análisis y toma de decisiones, con el propósito de informar, asesorar e incluso reemplazar por completo el proceso de toma de decisiones que antes realizaban humanos.

Estos algoritmos generan grandes impactos en las relaciones de trabajo: algoritmos intervienen en procesos de contratación, deshumanizando y automatizando los procesos de selección de personal; algoritmos toman decisiones en el lugar de trabajo, asignando tareas y gestionando aspectos administrativos de los trabajadores, así como también sistemas de premiación y competencia; algoritmos gestionan rendimientos a través del monitoreo digital de los trabajadores, evaluaciones de interacción, opinión, rendimiento y cumplimiento de objetivos, para decidir a qué empleados ascender, otorgar bonificaciones o despedir.

A su vez, es importante no dejar de lado el hecho de que estas tecnologías pueden contener sesgos en su diseño o implementación, perjudicar a ciertos grupos de trabajadores, al mismo tiempo que sustituyen las intervenciones de personas en la toma de decisiones. Generan una profunda deshumanización del trabajo.

Las nuevas dinámicas laborales crean mayores cargas a los trabajadores, metas más exigentes, y un incremento en la multitarea. Estos procesos tienen impactos negativos en la salud mental de los trabajadores al provocar mayores presiones, situaciones de estrés y casos de "*burnout* laboral". Al mismo tiempo, la extensión del teletrabajo puede tener efectos negativos en cuanto a la delimitación de la jornada y produce también cierto aislamiento en los trabajadores, todo ello reforzado por estrategias empresariales que tienden a un proceso de individualización del trabajo.

Los procesos de incorporación tecnológica pueden generar distintos beneficios para los actores implicados. Sin embargo, si estos procesos no se producen en un contexto de diálogo social, los cambios llevan a un mercado laboral con mayores niveles de polarización, y por ende a una estructura más desigual.

RECOMENDACIONES

- Generar acuerdos en la negociación colectiva que aseguren la visión de los trabajadores en los procesos de incorporación tecnológica. En estas instancias se deberán abordar temas relacionados a la incorporación tecnológica como:
    - Derechos en el uso de información: La información recabada debe asegurar que no se incumple con los derechos del trabajador, asegurando principios de seguridad, privacidad y responsabilidad. Los datos que sean obtenidos sobre los trabajadores deben tener un propósito claramente justificable. La recolección de datos personales o confidenciales (ej. contenido de correos electrónicos o conversaciones) no puede realizarse sin un consentimiento explícito del trabajador.

- Formación: Generar mecanismos de formación continua a los trabajadores ante las nuevas demandas laborales, y medidas de reconversión laboral para los trabajadores afectados por la automatización.
- Transparencia: Los trabajadores tienen derecho a estar informados sobre los instrumentos de gestión algorítmica que se utilizan y que les afectan, así como a oponerse a cualquier instrumento que consideren perjudicial. En este sentido, los criterios que utilizan los algoritmos deben ser claros y explicados de manera comprensible a los trabajadores, teniendo este último acceso a los datos y a las evaluaciones algorítmicas de su rendimiento.
- Ética: Se vuelve necesario incorporar nuevos aspectos como la ética en la aplicación de Inteligencia Artificial, considerando los efectos de su implementación en la equidad. Quienes adopten algoritmos para la gestión del trabajo deberían conocer los riesgos de parcialidad y discriminación que pueden tener estas herramientas.
- "El ser humano al mando": En la introducción de algoritmos en las decisiones de trabajo, jamás se aceptará que la responsabilidad de las decisiones clave se transfiera a agentes no humanos. Los algoritmos deben aconsejar, las personas deben decidir. Los trabajadores deben tener siempre el derecho de recurrir a una persona autorizada para invalidar el algoritmo.

- Los incrementos de la productividad obtenidos a causa de la incorporación tecnológica deberían ser distribuido equitativamente entre las empresas, los trabajadores y la sociedad en general (por ej. a través de la reducción de costos), en lugar de que sea apropiado exclusivamente por estas instituciones.
- El marco normativo debe acompañar los cambios en la organización del trabajo, estableciendo regulaciones que contemplen las nuevas modalidades de trabajo, como es el caso del teletrabajo o los contratos individuales de trabajadores prestadores de servicio, que en realidad se encuentran en una relación de dependencia encubierta.
- Es necesaria la implementación de medidas que aseguren que los cambios en las dinámicas del sector no deriven en exigencias excesivas y metas inalcanzables que afectan la salud mental de los trabajadores. La propuesta de reducir la jornada laboral en un contexto de incremento de la productividad debe ser objeto de discusión entre las partes interesadas, lo cual podría ayudar a abordar esta problemática cada vez más frecuente.
- Los procesos de diálogo social que incluyan diferentes miradas son cruciales para gestionar el impacto social de los cambios tecnológicos. Es esencial establecer consensos sociales que garanticen una transición justa, permitiendo así que todos disfruten los beneficios que estas tecnologías le ofrecen a la sociedad, maximizando sus beneficios, al mismo tiempo que se mitigan sus efectos negativos, especialmente en términos de empleo y puestos de trabajo.
- Para que la incorporación de tecnología tenga beneficios que puedan ser apropiados por la sociedad y los trabajadores, debe darse un proceso que no fomente la competencia por la vía de la reducción de costos, lo que llevaría a un deterioro en las condiciones laborales y es en este sentido que resulta crucial la participación de todos los actores y el acompañamiento de adecuadas políticas públicas.

@aebu_uruguay

www.aebu.org.uy
aebugremial@aebu.org.uy
2916 10 60