

DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETIVIDAD:

Una mirada desde la óptica empresarial

Montevideo, octubre de 2016



ASOCIACIÓN DE BANCOS PRIVADOS DEL URUGUAY



ASOCIACIÓN DE PROMOTORES PRIVADOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY



ASOCIACIÓN NACIONAL DE BROADCASTERS URUGUAYOS



ASOCIACIÓN NACIONAL DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS



ASOCIACIÓN RURAL DEL URUGUAY



CÁMARA DE ARMADORES PESQUEROS DEL URUGUAY



CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY



CÁMARA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY



CÁMARA DE LA INDUSTRIA FRIGORÍFICA



CÁMARA DEL TRANSPORTE



CÁMARA NACIONAL DE LA ALIMENTACIÓN



CÁMARA URUGUAYA DE TURISMO



CENTRO DE ALMACENEROS MINORISTAS, BARISTAS, AUTOSERVICISTAS Y AFINES DEL URUGUAY



CENTRO DE NAVEGACIÓN



COONFEDERACIÓN EMPRESARIAL DEL URUGUAY



COOPERATIVAS AGRARIAS FEDERADAS



COORDINADORA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTE



FEDERACIÓN RURAL



INTERGREMIAL DE TRANSPORTE PROFESIONAL DE CARGA TERRESTRE DEL URUGUAY



LIGA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY

DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD:

Una mirada desde la óptica empresarial

INTRODUCCIÓN

La Confederación de Cámaras Empresariales presenta este informe a las autoridades, legisladores, técnicos, especialistas, y a la opinión pública en general, con el objetivo de contribuir al debate respecto a los desafíos que tiene por delante nuestro país en los próximos años.

El documento hace foco en aspectos vinculados a la competitividad, sobre la base de un marco conceptual que se explicita al inicio del mismo.

Todos los apartados temáticos tienen una sección de diagnóstico y otra de propuestas.

Se espera que su contenido resulte una contribución para enriquecer la discusión sobre las acciones que es necesario emprender a efectos de mejorar el entorno de negocios de nuestro país, y así el bienestar de nuestra gente.

RESUMEN EJECUTIVO

Los hechos estilizados de las últimas décadas sugieren que el desempeño de una economía está determinado por dos elementos: su tendencia de crecimiento de largo plazo y las características de los ciclos económicos. En el caso de Uruguay, la elevada volatilidad y el magro crecimiento son dos rasgos distintivos de su desempeño durante el último siglo. En este marco, a efectos de mejorar el desempeño de la economía uruguaya en las próximas décadas la política económica debería seguir dos principios orientadores (i) suavizar las fluctuaciones cíclicas y (ii) generar condiciones adecuadas para mejorar los determinantes últimos del crecimiento en el largo plazo que contribuyen a incentivar la inversión, a mejorar la calidad del capital humano y a impulsar una mejora sostenida de la productividad.

En este documento se abordan diversos capítulos que están vinculados al rol de las políticas públicas como amortiguadoras de los ciclos económicos y como un factor relevante en los determinantes últimos del crecimiento económico. A partir de un diagnóstico sobre cada uno de estos capítulos, se definen por un lado recomendaciones generales sobre la orientación estratégica de las políticas a largo plazo, y por otro se plantean acciones concretas sobre aspectos alcanzables a corto plazo.

El grado de **apertura comercial** y el acceso eficiente a los mercados es quizás uno de los puntos que más destaca el nivel de competitividad de un país. En la medida de lo posible, Uruguay debería seguir en el plano de las negociaciones conjuntas del Mercosur que le otorgan mayor poder de negociación y menores costos, a la vez de avanzar en negociaciones bilaterales que deberían ser vistas como complementarias.

La **política fiscal** ocupa un rol central dentro de la **gestión macroeconómica**, y tiene diversas consecuencias en lo que refiere al bienestar de los agentes y a la asignación de los recursos. Desde 2011 la política fiscal adoptó un sesgo expansivo que tuvo tres tipos de efectos: (i) resignó el rol de estabilizador cíclico, generando presiones inflacionarias y contribuyendo a la disminución del tipo de cambio real, (ii) obligó a utilizar las tarifas públicas para evitar un mayor desequilibrio fiscal, trasladando sobrecostos a consumidores y al sector productivo, y (iii) obligó a introducir un ajuste fiscal que afecta la demanda en la fase baja del ciclo económico. En este marco, se considera necesario promover y estimular instancias de debate en el ámbito académico sobre el eventual diseño e implementación de una regla fiscal, con el objetivo de favorecer la gestión macroeconómica, limitando la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas.

La gestión de las **empresas públicas** ocupa un rol central en la eficacia y la eficiencia en la provisión de servicios públicos de alta calidad y a precios competitivos, aspecto clave para promover el desarrollo económico sostenible. En el caso de Uruguay, el sistema de empresas públicas ha operado en detrimento de una gestión “óptima”. A partir de este diagnóstico, emergen una serie de recomendaciones a efectos de mejorar la gestión de las empresas estatales. En este sentido, es necesario un nuevo arreglo institucional que racionalice, simplifique, sistematice e integre la normativa en un marco jurídico homogéneo. Asimismo, se alienta a que se establezcan marcos legales flexibles que faciliten relaciones comerciales más competitivas, así como la separación y consolidación de los

roles entre los diversos actores que participan en la órbita de las empresas públicas. La promoción de la especialización, transparencia, profesionalización en la conducción y supervisión de la dirección son factores claves para el éxito de una mejor gestión. Se entiende necesario que se establezcan ex ante, metas de contribución, criterios de distribución de dividendos y prioridades para las inversiones, así como facilitar y proveer información sobre riesgo fiscal mediante informes sobre pasivos contingentes. Se recomienda adoptar la versión revisada 2001 del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

La dotación y calidad de la **infraestructura** es otro determinante clave de la inversión y de la competitividad de una economía. Los estudios disponibles permiten concluir que algunos pilares del sistema de infraestructura de transporte se han deteriorado en los últimos años y que la calidad de la infraestructura de Uruguay presenta un rezago significativo frente a otros países en dimensiones como las carreteras y el transporte ferroviario. Teniendo en cuenta las restricciones fiscales actuales, resulta imprescindible agilizar la implementación de mecanismos que permitan financiar las inversiones con el menor impacto posible en el presupuesto nacional, tales como las PPP o la ampliación de la red administrada por la CVU. Asimismo, el arribo a los puertos uruguayos de buques de mayor calado permitiría reducir el costo unitario por tonelada transportada, mejorar la complementariedad de nuestro sistema de puertos y ganar independencia respecto a la región. Por otra parte, a mediano plazo resulta relevante abordar en forma definitiva un análisis de la viabilidad y la conveniencia económica de recomponer total o parcialmente la red de transporte ferroviario.

El **capital humano** juega un rol clave a la hora de potenciar o limitar el crecimiento sostenido de un país. Por su importancia estratégica, las gremiales empresariales están coordinando un ciclo específico de trabajos y seminarios orientados a plantear propuestas en materia de educación y capacitación. Sin perjuicio de ello, en este documento se realiza un abordaje desde la perspectiva de su contribución a la productividad del trabajo. Si bien Uruguay ha destinado un esfuerzo creciente de gasto en educación, no ha tenido el retorno esperado en materia de calidad de bienes públicos. De hecho, en el último medio siglo, Uruguay muestra un retroceso en la acumulación de capital humano y la brecha educativa. Es necesario generar una transformación estructural en el modelo educacional, propiciando la capacidad de innovar, promoviendo una “cultura de trabajo” y el emprendedurismo. Las transformaciones en la demanda de capital humano, la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos y formas de organización del trabajo, hacen necesario disponer de mecanismos que hagan posible desarrollar las competencias de los trabajadores, partiendo de la visualización clara de sus capacidades y necesidades. Es por ello fundamental un sistema de mejora continua y certificación por competencias laborales, con el objetivo de acreditar los conocimientos que reúne cada uno de los trabajadores.

Por su lado, en lo que refiere a la inversión, la **Ley de Promoción de Inversiones** es el régimen de incentivo por excelencia del país, sobre todo para Pymes. Es por este motivo que se considera indispensable mantener los beneficios del régimen, a la vez de ampliar temporalmente los plazos previstos, dada esta nueva coyuntura, para que las empresas puedan aprovechar las exoneraciones originalmente otorgadas. A su vez, sería deseable

lograr una mayor transparencia de la información en cuanto los montos efectivamente exonerados, que son sustancialmente menores a los montos promovidos.

El fortalecimiento de las capacidades del país en materia de **ciencia, tecnología e innovación** es determinante para que el sector productivo alcance capacidades para innovar y así acceder a mercados más sofisticados. Uruguay, al igual que la mayoría de los países de la región, presenta un importante rezago en materia de innovación y desarrollo tecnológico, a pesar de que en los últimos años se han impulsado acciones para mejorar esta situación. Un ejemplo de ellos es el Centro de Extensionismo Industrial (CEI), orientado a superar las barreras que enfrentan las Pymes para innovar. Se recomienda fortalecer este tipo de iniciativas, y ampliarlas al resto de los sectores productivos, de forma de facilitar la articulación entre la oferta y la demanda tecnológica. Adicionalmente, identificar cadenas de valor con potencial de complementariedad entre firmas constituye un elemento clave para superar las dificultades que la escala de las empresas uruguayas representa al momento de rentabilizar los procesos de innovación. Por ello, la construcción de espacios de cooperación empresarial mediante la promoción de la asociatividad resulta también otro elemento de interés en el diseño de instrumentos de apoyo a la innovación.

El **acceso al crédito** es un factor esencial para dinamizar la inversión, principalmente en las PYMES, que muchas veces encuentran barreras de acceso al financiamiento. En los últimos años se han registrado algunos avances, a través de la creación de nuevos instrumentos de crédito y/o de garantía. En efecto, se propone estudiar una eventual readecuación del Fondo SiGa, avanzar en la estandarización de información contable de las empresas (NIIF para PyMEs), así como fortalecer instrumentos de acceso al crédito para PYMES. Por otra parte, se recomienda promover el mercado de capitales mediante incentivos tributarios, de manera de canalizar el ahorro en forma eficiente y transparente. En la misma línea podría dinamizarse el mercado a través de emisiones de instrumentos financieros, o acciones, por parte de las empresas públicas, que tendría a su vez derivadas positivas sobre la transparencia en la gestión de las mismas.

Sumado a lo anterior, el adecuado uso de las **compras estatales** constituye una de herramientas de interés para promover el desarrollo de las PYMES, tanto en países desarrollados, como en desarrollo. Se recomienda establecer un marco normativo que no excluya a la producción local en los procesos de compras públicas, y que al mismo tiempo promueva condiciones de competencia sin barreras que asegure una asignación eficiente del gasto público en materia de precio y calidad. Bajo esta consigna, se entiende que existe un espacio para promover una política activa de las compras públicas para el fomento y desarrollo de la actividad productiva, principalmente en productos o servicios nuevos y/o de mayor contenido tecnológico con derrame positivo sobre la economía. Concretamente, se propone suprimir prácticas habituales como la exclusión de Pymes de algunos llamados público por entenderse que no tienen capacidad de ejecución. También se recomienda aprobar un procedimiento e instructivo para comparar las ofertas nacionales y extranjeras ante la posibilidad de que un pliego contenga disposiciones que signifiquen una discriminación del proveedor nacional. En relación a eventuales acuerdos comerciales con terceros países que incluyan un capítulo relativo a las compras públicas, es necesario salvaguardar las condiciones ofrecidas al proveedor nacional.

Las **relaciones laborales** también representan un pilar fundamental en el desarrollo de las economías, ya que tienen un impacto significativo en aspectos como la organización del trabajo, la eficiencia de los procesos productivos y la productividad del trabajo en las empresas. Modificar la regulación laboral y las prácticas del MTSS en el marco del cumplimiento de las recomendaciones de la OIT, así como derogar el Decreto que regula las ocupaciones de los lugares de trabajo son considerados aspectos esenciales para el buen desempeño de las relaciones laborales. Considerar explícitamente la realidad de las MYPYMES en las negociaciones tripartitas, salvaguardar en la práctica el derecho a la libertad de trabajo de los no huelguistas y del empresario, y que la negociación tripartita se utilice únicamente para definir mínimos por categoría son factores fundamentales a considerar. No obstante esto, es importante avanzar en la revisión de los grupos y subgrupos donde existe importante heterogeneidad, y establecer que los aumentos o ajustes de salarios y otras condiciones de trabajo sean negociados de forma bipartita. Se alienta a propender a una negociación que atienda a la dinámica sectorial e institucionalice y facilite los descuelgues, la inclusión de cláusulas de salvaguarda "automáticas", así como a analizar previo a la aprobación de las normas laborales las consecuencias económicas que derivan de las mismas.

Otro de los elementos importantes a considerar dentro de un abordaje integral de la competitividad es el de las **regulaciones** que afectan el desarrollo de la actividad empresarial. Los trámites y permisos tienen un impacto significativo en términos de costos, tiempos y eficiencia de los procesos que requieren la constitución de inversiones productivas, siendo entonces un determinante de la competitividad. De acuerdo al último informe del *"Doing Business 2016"*, que analiza y compara la normatividad que regula las actividades de las empresas en distintos mercados, Uruguay se ubicó en el lugar 93 de una muestra de 189 países. Si bien ha mejorado en dimensiones como los trámites para comenzar un negocio (puesto 61), también presenta un rezago significativo en procesos como obtener los permisos de construcción (puesto 160). En este sentido, es bienvenida la iniciativa de Trámites en Línea impulsada desde la Presidencia de la República, y se propone extender la iniciativa para todo el Sector Público uruguayo (más allá de la Administración Central), incluyendo también los gobiernos departamentales. Asimismo, se sugiere generar una mesa de trabajo con agentes del sector privado a efectos de explicitar las dificultades que enfrentan los usuarios, enumerar las dificultades prácticas y proponer soluciones eficientes. Iniciativas simples como la ventanilla única dentro de cada organismo, fijación de un límite temporal para cada trámite, y la definición de un proceso óptimo podrían derivar en ganancias relevantes de eficiencia y reducción de costos.

Por último, la **seguridad pública** también es un factor que incide en el nivel de competitividad del país, ya que el aumento de los niveles de criminalidad genera un incremento en los costos de las empresas locales, ya sea asociados a la protección de la propiedad, como a la valoración monetaria de los bienes sustraídos. En este sentido, medidas como conceder beneficios fiscales para gastos en seguridad y exonerar de tributos fijos a establecimientos empresariales víctimas de asalto podrían reducir la carga económica del delito, en particular para las Pymes. Adicionalmente, eliminar las retenciones de impuestos para pequeños comercios por ventas realizadas con pagos a través de medios electrónicos.

ÍNDICE

1. MARCO CONCEPTUAL.....	10
1.1 El crecimiento económico: los determinantes de largo plazo y las fluctuaciones cíclicas	10
1.2 Un enfoque integrado: la aproximación del Foro Económico Mundial	11
2. INSERCIÓN INTERNACIONAL.....	12
2.1 Diagnóstico: Elevados aranceles obstaculizan las exportaciones.....	12
2.2 Propuestas: Estrategias dentro y fuera del MERCOSUR.....	13
3. POLÍTICA MACROECONÓMICA.....	15
3.1 Ciclo económico extraordinario y descoordinación de políticas macro generaron una disminución excesiva del TCR.....	15
3.2 Diagnóstico: la prociclicidad de la política fiscal y su impacto en la gestión macroeconómica.....	17
3.3 Propuestas desde una perspectiva de largo plazo.....	18
4. EMPRESAS PÚBLICAS	20
4.1 Diagnóstico: Restringida capacidad de proveer bienes y servicios en condiciones de eficiencia y calidad	20
4.2 Propuestas: un nuevo arreglo institucional para las empresas públicas.....	22
5. INFRAESTRUCTURA	24
5.1 Diagnóstico: La calidad de la infraestructura en Uruguay.....	24
5.2 Propuestas: una infraestructura que potencie la competitividad	26
6. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN	27
6.1 Diagnóstico: Escasa formación de los recursos humanos.....	27
6.2 Propuestas: Transformación estructural en el modelo educacional e institucionalizar un SNFP	30
7. INNOVACIÓN Y POLÍTICAS ACTIVAS.....	31

7.1	Ley de Promoción de Inversiones	31
7.1.1	Diagnóstico: Impacto positivo sobre la tasa de inversión del país.....	31
7.1.2	Propuestas: Mantener los pilares del régimen actual	32
7.2	Innovación y desarrollo tecnológico	32
7.2.1	Diagnóstico: Dificultades de expresión de demanda tecnológica por parte de las empresas locales	32
7.2.2	Propuestas: Instrumentos adaptados a Pymes y que contemplen la diversidad sectorial	34
7.3	Acceso al financiamiento	35
7.3.1	Diagnóstico: Dificultades de acceso al crédito para las Pymes	35
7.3.2	Propuestas: Fortalecer instrumentos para Pymes	36
7.4	Compras gubernamentales	37
7.4.1	Diagnóstico: una política activa a potenciar.....	37
7.4.2	Propuestas: Introducir medidas para perfeccionar el sistema actual.....	38
8.	REGULACIÓN LABORAL	39
8.1	Diagnóstico: Normas en oposición a Convenios Internacionales y Sistema de Negociación Colectiva inadecuado.....	39
8.2	Propuestas: Modificación de la normativa.....	41
9.	TRÁMITES Y BUROCRACIA	43
9.1	Diagnóstico: Ineficiencias que obstaculizan el negocio empresarial.....	43
9.2	Propuestas: Mejora en los procesos	45
10.	SEGURIDAD PÚBLICA	46
10.1	Diagnóstico: Incremento de los delitos y gastos asociados.....	46
10.2	Propuestas: Beneficios fiscales.....	47
11.	BIBLIOGRAFÍA	48

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 El crecimiento económico: los determinantes de largo plazo y las fluctuaciones cíclicas

El desarrollo de las economías y su capacidad para generar condiciones de prosperidad para sus habitantes en el largo plazo está estrechamente ligado a conceptos como la productividad y la competitividad. Desde los estudios pioneros de Solow (1956), la productividad de los factores ha ocupado un rol central en el análisis de los determinantes del crecimiento. Además de este enfoque macroeconómico, más recientemente otros autores académicos han abordado el vínculo entre la competitividad de las empresas y las estrategias de negocios. Por tanto, resulta clave entender cuáles son los determinantes que contribuyen a apuntalar la productividad y la competitividad de una economía, porque en última instancia determinan la capacidad de crecimiento y desarrollo de las naciones.

Los hechos estilizados de las últimas décadas sugieren que el desempeño de Uruguay estuvo determinado por dos elementos: su tendencia de crecimiento de largo plazo y las características de los ciclos económicos. Tal como se analiza más adelante, la inversión, la calidad del capital humano y la productividad son los determinantes del crecimiento a largo plazo. A su vez, otros elementos como la calidad de la política fiscal, la eficiencia de los mercados y la calidad del sistema financiero son determinantes de la frecuencia y profundidad de los ciclos económicos.

La historia reciente de Uruguay muestra que la elevada volatilidad y el magro crecimiento son dos rasgos distintivos de nuestro desempeño en el largo plazo. Asimismo, al ser una economía pequeña y abierta, los shocks externos han marcado en muchos casos el inicio de puntos de giro del ciclo económico. Factores como la situación de la región, precios de los commodities, valor del dólar, tasas de interés y flujos de capitales tienen efectos relevantes sobre las decisiones de inversión y sobre la demanda externa, derivando en fluctuaciones cíclicas de la actividad. Factores locales como la respuesta de la política económica y las rigidices del sistema de precios son relevantes para definir la manifestación interna de esos shocks internacionales. En particular, en el Uruguay de los últimos 35 años, tres fenómenos han operado como amplificadores de la profundidad de los ciclos en las dos últimas crisis: (i) política fiscal procíclica y sujeta a ciclos electorales, (ii) sistemas de tipo de cambio fijo que operaron rigidizando el sistema de precios y (iii) fragilidades financieras estructurales que operaron ampliando los ciclos.

En definitiva, la relación entre el crecimiento de largo plazo y los ciclos económicos es sumamente estrecha y evidencia la importancia que tiene la calidad de la política económica y la institucionalidad de una nación. Esto es aún más relevante en el caso de economías pequeñas como la uruguaya, donde el grado de vulnerabilidad ante los shocks externos es mayor. Contar con las herramientas adecuadas de política para suavizar las fluctuaciones inherentes al proceso de crecimiento económico es clave para evitar dañar los determinantes que hacen al crecimiento en el largo plazo.

1.2 Un enfoque integrado: la aproximación del Foro Económico Mundial

El Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) elabora desde 1979 un informe anual donde analiza los factores que permiten a las economías alcanzar crecimiento y prosperidad de forma sostenida en el largo plazo. Es un enfoque integrado dado que incorpora tanto elementos relevantes sobre los determinantes del crecimiento a largo plazo, como factores determinantes de los ciclos económicos.

El Foro Económico Mundial define la competitividad como el “conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una economía, que a su vez establece el nivel de prosperidad que el país puede lograr.”

En el Informe de Competitividad que elabora anualmente el WEF se miden los diferentes determinantes según el grado de desarrollo alcanzado por los diferentes países. En concreto, el Índice de Competitividad del WEF busca reflejar el nivel de productividad y prosperidad de un país, y su potencial de crecimiento, de acuerdo a la etapa de desarrollo en que se encuentra, entendiendo que en las distintas fases se necesitan distintas capacidades para crecer en el largo plazo.

Para la segmentación de etapas se considera la clasificación que efectúa el WEF para los países en función de su PIB per Cápita. La primera, “requisitos básicos”, es la menos sofisticada y se caracterizará por basarse en recursos naturales y mano de obra no calificada.



La siguiente etapa, “eficiencia”, está identificada con una mano de obra calificada, productos de calidad y eficiencia en procesos. Por último, la etapa de “innovación y sofisticación” se enfoca en la elaboración de nuevos productos, diferenciación y sofisticación de procesos.

Dentro de estos tres grandes grupos, los determinantes que impulsan la productividad y competitividad quedan divididos en torno a doce pilares, y se asigna un puntaje a cada una de las variables. Asimismo, estos doce pilares nuclea un conjunto más amplio de variables o dimensiones, cuya puntuación agregada termina determinando el valor del índice en cada uno de esos pilares. Los países ponderan cada uno de los tres indicadores principales en función a la etapa de desarrollo en la que se encuentren: los países en etapas tempranas de desarrollo, ponderan en mayor proporción a los Requerimientos Básicos, mientras que los más avanzados, ponderarán más la innovación y sofisticación. Como resultado de la evaluación y clasificación de estos pilares e indicadores, a cada país se le asigna una calificación que varía entre 1 y 7 puntos, a partir del cual se constituye el ranking de competitividad global. Las valoraciones se construyeron principalmente con una Encuesta de Opinión realizada a empresarios en todo el mundo y adicionalmente con informes de estadísticas nacionales y de organismos internacionales. En el caso puntual de Uruguay, la última edición del reporte (2015-2016) lo ubicó en el puesto 73 dentro de una muestra de 140 países (lo que representa una mejora de siete lugares respecto a la edición anterior).

2. INSERCIÓN INTERNACIONAL

El grado de apertura comercial y el acceso eficiente a los diferentes mercados es quizás uno de los puntos que más destaca el nivel de competitividad de un país. Es imperante reconocer que el crecimiento y el desarrollo del Uruguay, como país pequeño, está ligado a la expansión, modernización y diversificación del sector externo.

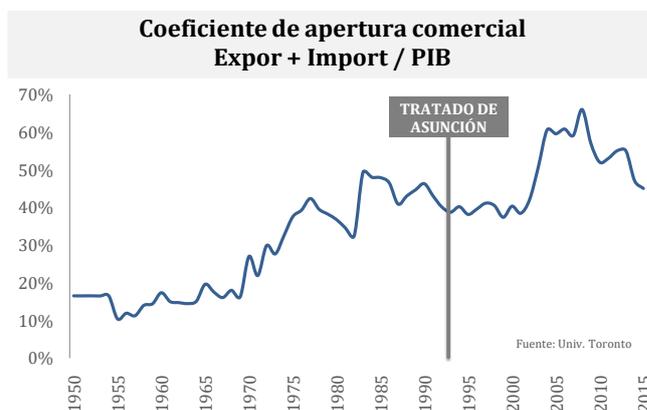
2.1 Diagnóstico: Elevados aranceles obstaculizan las exportaciones

Los aranceles pagados en algunos mercados implican una carga muy importante a las exportaciones. A modo de ejemplo, en 2014 se pagaron aranceles por unos US\$ 200 millones por las exportaciones de carne bovina. Eliminar estos aranceles supondría un aumento de los precios de exportación de 14% para este producto. Es claro que Uruguay no tiene ni peso ni gravitación suficiente para marcar la agenda internacional, motivo por el cual la estrategia de inserción externa debería ser la integración a los diferentes acuerdos internacionales que mejor expanda la producción nacional, ya sea de carácter multilateral, hemisférico, regional o bilateral.

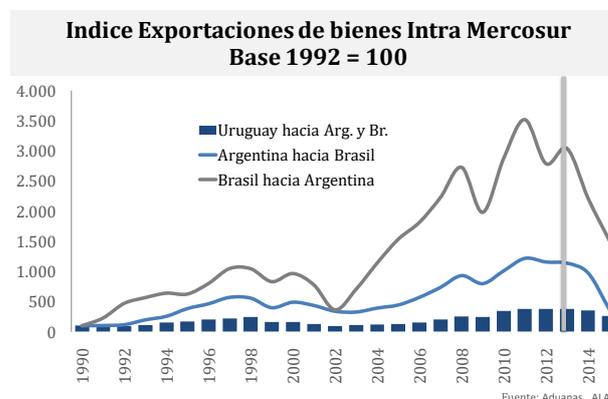
En las últimas décadas la expansión del sector externo ha sido muy importante, con incrementos destacados tanto de las exportaciones como de las importaciones, lo que derivó en un mayor grado de apertura. Sin embargo, desde 2015 el comercio de Uruguay con el mundo ha disminuido, alcanzando un coeficiente de apertura del 45% - menor nivel desde el año 2002, si bien permanece en niveles superiores al promedio histórico-

La “estrategia Mercosur”, no ha dado los resultados esperados para Uruguay. A diferencia de lo que se ideaba, el incremento de las exportaciones entre sí ha sido mayor para los socios grandes del Mercosur respecto de los socios menores. Este proceso presenta dos períodos bien diferenciados. Desde la creación del Mercosur hasta el año 2013, mientras que las exportaciones de Brasil hacia Argentina se multiplicaron por casi 10 veces y las de Argentina hacia Brasil en 6,5 veces, las de Uruguay hacia Argentina y Brasil lo hicieron en algo más de 4 veces. No obstante esto, en los dos últimos años las exportaciones entre vecinos han

Si bien en los últimos años el Mercosur ha mostrado un deterioro institucional importante, que ha puesto en duda su viabilidad en más de una oportunidad, son muchas las empresas uruguayas y los puestos de trabajo que dependen del comercio con Brasil y Argentina.



disminuido de manera muy pronunciada, principalmente entre los socios grandes que experimentaron dificultades económicas.



En 2015 unas 312 empresas exportaron bienes hacia Brasil, mientras 244 lo hicieron hacia Argentina, muchas de ellas de pequeño porte que se valen de las preferencias de acceso comercial y de las ventajas que la cercanía ofrece.

Brasil ha sido históricamente uno de los principales destinos de las exportaciones uruguayas de bienes. Entre 2006 y 2012 fue el principal mercado, siendo remplazado desde 2013 por China. En los orígenes de las importaciones de bienes el proceso fue similar, liderando hasta 2013 y luego pasando a segundo lugar detrás de China. Por si fuera poco, Brasil es un inversor clave, la Inversión Extranjera Directa (IED) recibida desde ese país fue el 12% del total.

Por ello, no está en discusión la permanencia de Uruguay en el bloque, ya que el acceso preferencial es clave para la competitividad de muchos sectores productivos, y porque en el MERCOSUR se negocian otros aspectos de la relación económica en los cuales es conveniente coordinar (por ejemplo, energía, aspectos vinculados a la frontera, infraestructura, etc.).

Sin perjuicio de ello, la realidad económica actual ha determinado que muchos de los principales competidores de Uruguay han ido cerrando acuerdos preferenciales en los últimos años. Como consecuencia de ello, un número relevante de productos exportados han ido perdiendo competitividad en sus mercados tradicionales (arroz en Perú, TLC China-Nueva Zelanda¹).

Por ello, la necesidad de introducir cambios o fortalecer la política de inserción internacional comercial de Uruguay.

A mediados del año pasado el gobierno decidió dar marcha atrás y no participar de las negociaciones del TISA (Trade in Service Agreement). Mantenerse en dicho proceso, hubiera permitido a Uruguay acceder a información útil para trazar una estrategia en la agenda internacional de liberalización del comercio de servicios. Desde el propio gobierno se señaló que las potenciales ventajas hubieran implicado oportunidades de negocios para los servicios logísticos, de turismo y de software.

2.2 Propuestas: Estrategias dentro y fuera del MERCOSUR

Continuar negociaciones conjuntas del Mercosur - en la medida de lo posible, Uruguay debería seguir en el plano de las negociaciones conjuntas del Mercosur que le otorgan mayor poder de negociación y menores costos. Las negociaciones UE-Mercosur han dado un giro positivo desde 2013, y actualmente los cuatro países se encuentran negociando con el bloque europeo con una oferta conjunta desde el 11 de mayo del corriente año. Si bien la discusión está puesta en la reducción arancelaria de una lista de productos, esto no debería ser lo único que se negocie. Las restricciones no tarifarias son muy importantes en el comercio. Un estudio reciente de la UNCTAD² ha estimado que una armonización de las

¹Perú firmó un acuerdo preferencial con Estados Unidos en 2006 por lo que se beneficia de un sistema de cuotas que se amplían anualmente hasta permitir el ingreso libre de arroz estadounidense para 2025. El TLC entre China y N. Zelanda negoció la desgravación arancelaria a cero de los productos agropecuarios en diferentes marcos de tiempo. Australia también negoció un TLC con China.

²Non-Tariff Measures in Mercosur: Deepening Regional Integration and Looking Beyond, UNCTAD.

medidas no arancelarias entre Mercosur y Unión Europea podría generar ganancias de hasta US\$ 5.700 millones anuales para los países del Mercosur. De lograrse un acuerdo en las negociaciones UE-Mercosur, el bloque podría ir planteando negociaciones futuras con terceros países o bloques. A modo de ejemplo, un TLC con la Alianza del Pacífico, China, India, Japón, etc. buscando cuáles son los principales mercados de los productos exportados por la región, permitiendo la posibilidad de que cada miembro se acople con ritmos y velocidades distintas.

Avanzar en negociaciones bilaterales - las negociaciones bilaterales deberían ser vistas como complementarias. En el contexto actual, Uruguay debería definir estrategias de inserción tanto dentro como fuera del Mercosur. En este sentido, debería plantearse en el MERCOSUR que se habiliten modalidades de negociación para los miembros con terceros países, en conjunto o individualmente.

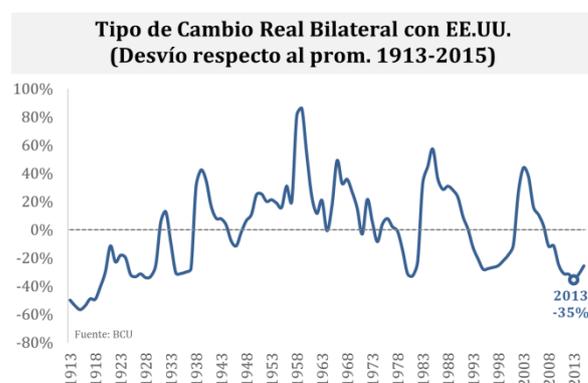
3. POLÍTICA MACROECONÓMICA

Uruguay tuvo un destacado desempeño macroeconómico en la última década. El PIB creció a una tasa promedio anual de 5,1% entre 2004 y 2014, configurando el período de crecimiento más extenso de los últimos 70 años. El desempleo se ubicó en 2012 en su nivel más bajo en 50 años, la inversión en activos fijos llegó a 22% del PIB (registro más alto desde 1948) y las exportaciones alcanzaron un máximo histórico en 2014. De forma concomitante, Uruguay logró importantes avances en la reducción de las vulnerabilidades financieras que en el pasado operaron como amplificadores de los shocks internacionales. Sin embargo, el crecimiento por encima del potencial de largo plazo y la descoordinación de las políticas macroeconómicas generaron desequilibrios: (i) la inflación se ubicó persistentemente por encima del rango meta del BCU, (ii) el tipo de cambio real disminuyó en forma intensa promoviendo un apartamiento de su equilibrio de largo plazo y (iii) sobre el final del período se fue perdiendo el ancla fiscal de la estabilidad macroeconómica.

Por su importancia en los temas que aborda este documento, a continuación se presenta un análisis detallado de la evolución del tipo de cambio real por un lado, y de la situación fiscal y su impacto en la gestión macroeconómica por el otro, en ambos casos con foco en la competitividad.

3.1 Ciclo económico extraordinario y descoordinación de políticas macro generaron una disminución excesiva del TCR

La falta de coordinación a nivel de las políticas macroeconómicas exacerbó la fase alta del ciclo económico, lo que entre otras cosas, impulsó un proceso de disminución del tipo de cambio real. El Tipo de Cambio Real (TCR) es un indicador de precios relativos determinante para la competitividad de una economía. Puntualmente, refleja la evolución de los precios domésticos medidos en términos de moneda extranjera respecto a la evolución de los precios internacionales o de una economía comparada.



Entre los fundamentos más relevantes para su evolución cíclica destacan los flujos de capitales, la productividad, el gasto interno, los precios internacionales y los precios en la región, especialmente en Brasil. Por este motivo, una economía integrada al libre mercado, pequeña y abierta como la uruguaya, no puede “elegir” su TCR. Sin embargo, en horizontes más acotados de tiempo, la política económica puede tener incidencia sobre su trayectoria a través del accionar de la política monetaria y de su interacción con la política fiscal como mecanismo regulador del ciclo. Mantener el TCR en torno a su nivel de equilibrio³ es clave

³ Si bien no existe consenso sobre cuál es el nivel o umbral de equilibrio, existe consenso en que los modelos de fundamentos resultan útiles para analizar la trayectoria del TCR en las distintas fases del ciclo, en tanto que a muy largo plazo se cumple la teoría de la Paridad de Poderes de Compra (PPP por sus siglas en inglés). Desde esta

en términos de crecimiento y competitividad ya que los desvíos distorsionan las decisiones de inversión, producción, consumo y ahorro de los agentes de la economía, afectando la eficiencia en la asignación de recursos. Dicho lo anterior, al considerar el promedio histórico del TCR (promedio 1913-2015) se constata que luego del *overshooting* cambiario en 2002, Uruguay se encareció sistemáticamente en términos relativos.

Como resultado, en el año 2013, el TCR bilateral con EE.UU. alcanzó el mínimo nivel en casi un siglo, lo que representó una disminución del 35% en relación al promedio de largo plazo. A grandes rasgos, dos factores explican la mayor parte de este fenómeno: (i) reversión del *overshooting* producto de la crisis de 2002, (ii) fundamentos de carácter cíclico. Entre estos últimos destacan el debilitamiento global del dólar post 2008, los altos precios de los *commodities*, el crecimiento de la economía uruguaya por encima de su potencial y la mayor productividad en industrias transables como forestación y agricultura. Si bien lo anterior refiere a la relación bilateral con EE.UU., el encarecimiento de la economía uruguaya es un fenómeno generalizado al considerar el universo relevante de socios comerciales y economías competidoras. En particular, es importante destacar la situación respecto a Brasil, nuestro segundo socio comercial y el principal factor determinante de precios de la región. En efecto, al cierre de 2015, el desvío de precios con Brasil se ubicó próximo al 40%, lo que no se condice con razones de fundamentos de largo plazo de ambas economías. Puntualmente, la conjunción de la crisis política y económica en Brasil introdujo una elevada volatilidad y una fuerte presión depreciatoria sobre la paridad del real durante 2015, apartándola de los niveles consistentes con sus fundamentos macroeconómicos.

A la luz de lo anterior, corregir la trayectoria del TCR configura uno de los principales desafíos que tiene la política económica por delante, principalmente porque Uruguay ingresó en la fase baja del ciclo económico y el margen de reacción es acotado. En efecto, sin margen fiscal para contribuir en el combate inflacionario ni para promover políticas anticíclicas, la política monetaria deberá continuar arbitrando a corto plazo entre el objetivo inflacionario y el de competitividad: esto es, mantener un sesgo contractivo para evitar desanclar las expectativas de inflación pero sin limitar el espacio para depreciaciones adicionales del tipo de cambio que permitan amortiguar el impacto del deterioro externo. En consecuencia, en el corto plazo, si bien Uruguay continuará abaratándose en términos reales en los próximos años, las ganancias en materia de competitividad corren riesgo de ser acotadas o de alcanzarse a un ritmo más lento de lo necesario, lo que afectará el empleo y el crecimiento.

Otra de las consideraciones a tener en cuenta más allá de la trayectoria del TCR, es su elevada volatilidad. Como indican varios estudios para Uruguay, la volatilidad del tipo de cambio tiene un impacto negativo a corto y mediano plazo sobre las exportaciones. Por este motivo es clave conservar la estabilidad del TCR como fuente de estabilidad de los sectores exportadores. Por su parte, un estudio de CEPAL⁴ indica que la elasticidad de las exportaciones respecto del tipo de cambio real aumenta en un contexto de disminución del TCR, lo que implica que es mayor el volumen de exportaciones que se pierden por la reducción del tipo de cambio real, que las ganancias que se obtienen cuando dicha variable

lógica, en tanto no haya cambios significativos en la productividad relativa entre dos países, el promedio histórico del TCR resulta una aproximación razonable al concepto de equilibrio según la PPP.

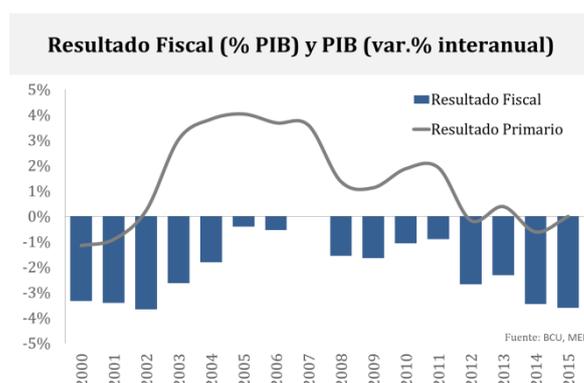
Bernat, G. 2015. "Tipo de cambio real y diversificación productiva en América Latina". CEPAL

aumenta. La matriz exportadora uruguaya se basa en la producción de bienes de origen agropecuario, esto determina que la oferta exportable sea, en cierto modo, rígida en el corto plazo, ya que si se produjera una suba del TCR, que posicionara con un precio más competitivo a los productos uruguayos, las mayores exportaciones podrían concretarse en el mejor de los casos, y mediante condiciones climáticas favorables, en la zafra siguiente, y para aquellas ramas que cuentan con capacidad instalada ociosa.

3.2 Diagnóstico: la prociclicidad de la política fiscal y su impacto en la gestión macroeconómica

La política fiscal ocupa un rol central dentro de la gestión macroeconómica, y tiene diversas consecuencias en lo que refiere al bienestar de los agentes y a la asignación de los recursos. Particularmente, en Uruguay esto es aún más relevante dado que la escasa monetización de la economía limita la eficacia estabilizadora de la política monetaria, lo cual hace de la política fiscal el ancla de la estabilidad macroeconómica. Si bien una valoración integral de la política fiscal requiere de un análisis multidimensional, en lo que sigue se abordarán solo los aspectos más estrechamente vinculados a la sostenibilidad de la deuda, la gestión del ciclo y las consecuencias sobre otras variables y otras políticas.

Durante los últimos años la política fiscal fue expansiva y apuntaló la demanda en la fase alta del ciclo económico, principalmente a partir de 2011. Esta política procíclica introdujo al menos tres tipos de efectos en materia de competitividad. En primer lugar, impuso un estímulo adicional sobre la dinámica de la actividad, en un marco donde el consumo y la inversión privada crecían aceleradamente.



En consecuencia, durante la última década, la economía evolucionó sistemáticamente por encima de su potencial, induciendo importantes presiones inflacionarias. Esto implica que lejos de operar como un estabilizador del ciclo, la política fiscal acentuó los desequilibrios característicos de los períodos de elevado crecimiento. De modo de contrarrestar este efecto, la política monetaria debió adoptar un sesgo más contractivo del que habría sido necesario si el carácter de la política fiscal hubiese sido al menos neutral. La combinación de una política fiscal expansiva y una contracción monetaria apuntalaron el proceso de disminución del tipo de cambio real. Si bien el proceso de fortalecimiento del peso uruguayo de 2005 en adelante era inevitable, dado que era el espejo de un proceso global de debilitamiento del dólar, una política fiscal contracíclica habría permitido una apreciación menor a la registrada. En la siguiente sección se presenta un abordaje más profundo sobre este fenómeno.

En segundo lugar, más recientemente, el creciente desequilibrio de las finanzas públicas obligó a utilizar las tarifas públicas como mecanismo de recomposición fiscal, particularmente a partir del año 2015. Entre otras cosas, lo anterior se materializó, por un lado, sobre el precio de los combustibles, situándolos muy por encima de su paridad de importación y generando sobrecostos para el sistema productivo. Por otro lado, los ajustes de tarifas públicas en enero de 2016 también operaron como mecanismos de

compensación de los desequilibrios fiscales dado que los incrementos de precios fueron en general superiores a los costos de los servicios. En el capítulo 4 de este documento se profundizan aspectos vinculados a la gestión de empresas públicas.

Por último, el deterioro del resultado primario que se registra desde 2011 perforó el balance fiscal hasta un déficit en torno al 4% del PIB a comienzos de 2016, lo que determinó la necesidad de introducir un ajuste fiscal para evitar una dinámica creciente del ratio deuda/producto, sobre todo la luz del estancamiento de la actividad económica. De este modo, el sector público no sólo agotó su margen de reacción para contrarrestar la desaceleración de la actividad con medidas de política contracíclica (como podría ser un shock de infraestructura o una rebaja impositiva), sino que se ve obligado a introducir correcciones que afectan directamente la dinámica de la demanda interna.

A este respecto, no cabe ninguna duda de que el ajuste era necesario e impostergable si se quiere preservar las fortalezas construidas durante los últimos trece años, asegurando la sostenibilidad de la deuda y evitando comprometer la estabilidad financiera y el grado inversor. Sin embargo, se podría haber evitado de haber adoptado una política fiscal anticíclica (o al menos neutral) durante los años de auge que signaron el desempeño económico de Uruguay entre 2004 y 2014, particularmente a partir del 2011. Además de evitar un ajuste recesivo en momento de estancamiento, una política fiscal anticíclica en los años previos habría generado espacio para introducir políticas expansivas que permitieran amortiguar el shock internacional que está recibiendo Uruguay desde mediados de 2014, suavizando así la fase baja del ciclo y su impacto sobre el empleo y los ingresos.

3.3 Propuestas desde una perspectiva de largo plazo

Promover y estimular instancias de debate en el ámbito académico sobre el eventual diseño e implementación de una regla fiscal - El diseño e implementación de una regla fiscal favorecería la gestión macroeconómica ya que limitaría la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas. De esta manera, la política fiscal se vería fortalecida en su rol estabilizador. Una regla fiscal anticíclica permitiría generar el ahorro necesario en épocas de bonanza para poder utilizarlo como estímulo en fases más moderadas del ciclo económico. Desde un punto de vista macroeconómico, la política fiscal procíclica profundiza los ciclos, acelera el crecimiento, la inflación y la apreciación de la moneda local. Ciclos más profundos aumentan la volatilidad de variables económicas relevantes, lo que opera en detrimento del crecimiento económico potencial de largo plazo.

Países como Chile han avanzado en la constitución de reglas fiscales en forma exitosa. En este caso, desde el año 2001 la política fiscal estableció una regla que consiste en imponer a la formulación y ejecución presupuestaria la obligación de fijar el nivel de gastos totales en un nivel tal que el Balance Estructural del sector público represente el 0% del PIB⁵. El Balance Estructural es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB) estuviera en su nivel de tendencia.

⁵ Por más información ver “Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile” (2011). http://www.dipres.gob.cl/572/articles-81713_doc.pdf

Avanzar sobre un esquema de este tipo dista de ser una tarea sencilla para Uruguay, principalmente a la luz de la realidad económica actual. Una de las principales consideraciones que dificultan la implementación de una regla fiscal tiene que ver con la definición de las variables que condicionan la trayectoria del gasto o del resultado del sector público. En el caso de Uruguay, dada la estructura de los ingresos públicos, la variable más adecuada a estos efectos debería ser la variación del PIB de largo plazo. Sin embargo, varias cuestiones complejizan su estimación en términos de la robustez e independencia de los resultados, problema que se podría paliar utilizando el promedio histórico como *proxy* del crecimiento de la economía (2,5% anual en los últimos 45 años) o definiendo una metodología pública, transparente y objetiva sobre estimación del PIB tendencial, como se hizo en el caso de Chile.

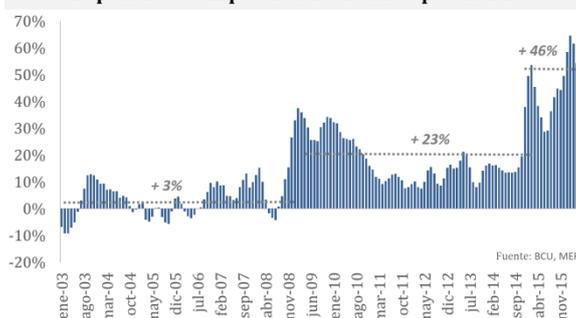
En el caso de Uruguay existe otra consideración adicional asociada a la baja eficacia de la política monetaria como política estabilizadora debido a la condición de economía dolarizada y poco monetizada. En este marco, si bien establecer reglas para la gestión de las finanzas públicas fortalece la credibilidad, tiene un costo en términos de la flexibilidad macroeconómica. En consecuencia, restarle flexibilidad a la gestión de la política fiscal podría comprimir el margen de maniobra de la política económica para afrontar shocks internacionales agudos. En cualquier caso, esta limitante podría superarse diseñando una regla fiscal con mecanismos de flexibilización y de salida en casos excepcionales. No obstante lo anterior, y ampliando el horizonte temporal, la implementación de una regla fiscal sería imprescindible en caso de que resulten exitosas las exploraciones de petróleo que está realizando Uruguay o en el caso de retomar la explotación de recursos mineros. Al mismo tiempo, un escenario de este tipo podría introducir importantes alteraciones en materia de precios relativos, generando apreciaciones espurias de la moneda. Como señala la OCDE, en un contexto como éste, el fundamento para la existencia de una regla fiscal está asociado a limitar la exposición de las finanzas públicas y la economía en general ante efectos transitorios vinculados a la explotación de este tipo de recursos. La Ley N° 19.126 de Minería de Gran Porte constituye un antecedente relevante de esta discusión. En efecto, el artículo 45 de la Ley determina que el “70% (setenta por ciento) de los ingresos obtenidos por el Estado, así como el remanente por concepto de Minería de Gran Porte será destinado al Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión que se crea por el artículo 47 de la presente ley”, en tanto que el 30% restante será destinado a recursos presupuestales.

4. EMPRESAS PÚBLICAS

Las empresas públicas ocupan un rol destacado en la competitividad del país. La eficacia y la eficiencia en la provisión de servicios públicos de alta calidad y a precios competitivos son claves para promover el desarrollo económico. En el caso de Uruguay, las particularidades del sistema de empresas públicas han operado en detrimento de una gestión “óptima”, limitando su potencial para afectar los temas más sustantivos dentro de la agenda de crecimiento de nuestro país. El caso de los derivados del petróleo configura un ejemplo muy ilustrativo, donde estas consideraciones son en especial relevantes dado que se trata de un insumo básico para los sectores productivos.

Dos aspectos clave como la gestión de las empresas públicas y su interacción con la política macroeconómica, en tanto determinantes de las tarifas, afectan directamente los costos en toda la cadena, erosionando la competitividad en distintos eslabones de la producción. A modo de ejemplo, desde 2009 a esta parte, el precio medio al consumidor final de los combustibles ha estado sistemáticamente por encima del precio de paridad de importación calculado por la URSEA, siendo cada vez más amplio el desvío entre uno y otro.

GASOIL - Relación Precio medio al consumidor final/Precio de paridad de importación calculado por URSEA



No obstante ello, cabe señalar que nuestro sistema de empresas públicas no parece tener un problema desde el punto de vista de la eficacia. En otras palabras, los servicios públicos no han sufrido problemas de abastecimiento y su calidad en general no ha supuesto un motivo de controversia para la sociedad uruguaya hasta el momento, algo a destacar a la luz de lo que ha sucedido en otros países de la región. La razón de lo anterior responde, en gran parte, a que la credibilidad del sistema de empresas públicas aún descansa sobre la credibilidad del sistema político. Por tanto, la discusión en torno a las empresas públicas gira en torno a la eficiencia en la provisión de servicios por su impacto en los costos y en la competitividad de la estructura productiva.

4.1 Diagnóstico: Restringida capacidad de proveer bienes y servicios en condiciones de eficiencia y calidad

Son varias las singularidades que exhibe el sistema de empresas de propiedad estatal en Uruguay, y es su conjunción la que explica gran parte de las limitantes que enfrentan las empresas públicas en su rol como potenciadoras del desarrollo económico y la competitividad.

En primer lugar, el sistema de empresas públicas uruguayo no cuenta con un marco jurídico común. Las empresas se encuentran integradas a la Constitución de la República, donde se prevén lineamientos de naturaleza muy general. En segundo lugar, el modelo de gobernanza en Uruguay es un modelo híbrido que carece de una definición clara y

específica en lo que refiera a la propiedad. En consecuencia, son varios los agentes que ejercen las funciones vinculadas a la propiedad, las cuales terminan siendo divididas de forma difusa entre varios agentes que persiguen objetivos distintos (Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), ministerios sectoriales, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), etc.). Por último, la dispersión del marco legal que abarca el sistema es elevada, lo que termina operando en detrimento de la autonomía en varias dimensiones claves de la gestión, como ser la definición del presupuesto, las políticas tarifarias, el manejo del endeudamiento, y las decisiones de inversión o contratación.

Como resultado de lo anterior, nuestro sistema de empresas públicas enfrenta varias dificultades que restringen la capacidad de las mismas para proveer bienes y servicios en condiciones de eficiencia y calidad:

i. **Elevada fragmentación.** El hecho de tener un modelo de propiedad híbrido diluye las funciones y responsabilidades entre varios agentes con objetivos disímiles. Esta multiplicidad de actores contribuye a la dispersión del sistema, erosiona la capacidad de control e impide una asignación clara de las responsabilidades entre los diversos actores. En consecuencia, la fragmentación termina dificultando la gestión y opera en detrimento de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Cabe destacar que este fenómeno de múltiples principales no es algo extraño en el contexto internacional, aunque la evidencia sugiere que el grado de fragmentación que caracteriza el sistema uruguayo de empresas públicas es comparativamente más elevado.

ii. **Tal como está concebido, impide una adecuada coordinación de la gestión económica del país.** Las empresas públicas constituyen un instrumento de la política macroeconómica. Este arreglo institucional, que es herencia del pasado inestable de nuestro país, supone utilizar las empresas públicas como un estabilizador de la política fiscal y de la inflación. En contrapartida, introduce importantes distorsiones a los incentivos y termina ubicando a las empresas en una posición diametralmente opuesta respecto del objetivo empresarial que deberían perseguir en aras de contribuir a la calidad de los servicios, la eficiencia y la competitividad del país. Además, esta condición de instrumento o brazo ejecutor de la política económica no favorece la coordinación ex ante entre agente y principal sobre temas centrales, siendo funcional a un esquema de gestión de las finanzas públicas excesivamente discrecional. Esto último no sólo daña la gestión y el desempeño de las propias empresas sino que además empobrece la calidad de las políticas públicas en general, algo que es clave en el abordaje de los temas de competitividad y crecimiento para cualquier país.

iii. **Sistema puede generar incentivos perversos.** Al operar bajo el derecho público se genera un conjunto excesivo de condicionamientos y restricciones asociadas a temas tales como procedimientos de compras, contrataciones, gestión de capital humano o temas de endeudamiento. En consecuencia, para paliar estas limitantes, las empresas estatales tienden a buscar una salida en el derecho privado, algo que si bien mitiga el problema anterior genera dificultades de otra naturaleza. Puntualmente, cuando las empresas públicas generan subsidiarias dentro del derecho privado para ganar flexibilidad operacional, no están dadas las garantías de control y oposición de intereses que garanticen la adecuada utilización de los recursos, salvo cuando están en la órbita de control de entidades como el BCU. Al mismo tiempo, la supervisión se torna mucho más

compleja mientras que se facilita el accionar discrecional. En consecuencia, algunos pasivos contingentes podrían no estar bien mapeados dado que no se contabilizan dentro de la contabilidad pública, lo que aumenta los riesgos y las vulnerabilidades del sistema.

4.2 Propuestas: un nuevo arreglo institucional para las empresas públicas

A partir de este diagnóstico, emergen una serie de recomendaciones a efectos de mejorar la gestión de las empresas estatales. Mejorar su rol como potenciadores de la competitividad y el crecimiento supone incursionar en un nuevo arreglo institucional para las empresas públicas que contemple los siguientes lineamientos:

Racionalizar, simplificar, sistematizar e integrar la normativa en un marco jurídico homogéneo - dotando de mayor certeza jurídica a la toma de decisiones y contribuiría a delimitar las competencias y las responsabilidades.

Establecer marcos legales flexibles que faciliten relaciones comerciales más competitivas - (con mayor libertad para comerciar, contratar, elegir proveedores, etc.), que permitan trazar alianzas estratégicas con corporaciones internacionales en un marco más ágil y transparente, y habiliten eventualmente el ingreso en procesos de fusión y adquisición.

Separar y consolidar los roles entre los diversos actores que participan en la órbita de las empresas públicas - clarificando quién es el encargado de (i) fijar las directrices de la política sectorial, (ii) establecer las pautas de sujeción a las restricciones fiscales imperantes (iii) ejecutar y proveer servicios y bienes en el marco de los lineamientos anteriores y (iv) regular y velar por la prestación de esos bienes y servicios en condiciones de calidad suficiente y a precios competitivos. En este marco, la experiencia de otros países evidencia la importancia que puede tener la conformación de un Holding de empresas públicas sobre la calidad y eficiencia de la gestión. Como se desprende del estudio elaborado por Pharos/Análisis y Propuestas de la Academia Nacional de Economía: "...un holding en donde quede definido con claridad el ejercicio de los derechos de propiedad de las empresas del Estado y que coordine las acciones, surge como una alternativa válida para lograr mejoras de eficiencia".⁶ Según señala el documento, "una alternativa de acción promisorio puede hallarse en no entrometerse con el estatus de propiedad de las empresas estatales pero a su vez trasladar a una entidad independiente todos los derechos inherentes a la propiedad, con la excepción de la venta de la propia entidad estatal. En particular, los derechos que esta entidad debería recibir por delegación serían la función de coordinación del conjunto de empresas estatales, velar por cumplir los objetivos de cada una de las empresas, nombrar y remover a los directorios de cada una de las empresas, discutir y aprobar las decisiones estratégicas que excedan por reglamento las atribuciones de los directorios de cada empresa y realizar la tarea de control de los directores". En la

⁶"Empresas del Estado y eficiencia: La relevancia del ejercicio de la propiedad" (2015). Trabajo llevado adelante por el Centro de Economía, Sociedad y Empresa del IEEM, Escuela de Negocios de la y Universidad de Montevideo bajo la dirección de Ignacio Munyo y Pablo Regent.

región, casos como el de Chile, Perú y Colombia, han demostrado ser exitosos para mejorar el modelo de gobierno corporativo.

Promover la especialización y la transparencia - empoderando a los órganos reguladores con mayor autonomía técnica y capacidad sancionatoria, promoviendo la búsqueda de financiamiento en mercado de capitales para mejorar estándares de gobierno corporativo, explicitando subsidios cruzados entre actividades o separando contablemente actividades y unidades de negocios.

Profesionalizar la conducción y la supervisión de la dirección.

Establecer, ex ante, metas de contribución, criterios de distribución de dividendos y prioridades para las inversiones.

Facilitar y proveer información sobre riesgo fiscal mediante informes sobre pasivos contingentes.

Adoptar la versión revisada 2001 del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) - de hacerlo, las adquisiciones de activos no financieros dejarán de ser considerados como pagos no reembolsables que afectan el patrimonio neto. En consecuencia, ello permitiría que inversiones de las empresas públicas dejen de afectar el resultado operativo neto del sector público, relajando las limitaciones para invertir y evitando que la provisión de infraestructura quede supeditada a la existencia de “espacios fiscales coyunturales”.

Dicho todo lo anterior, es bienvenida la iniciativa reciente del Poder Ejecutivo para impulsar el debate sobre rol y la gobernanza de las empresas públicas uruguayas en el marco de un convenio con el Banco Mundial. Dentro de este ámbito, y a partir de la experiencia de otros países latinoamericanos y europeos, se facilita el dialogo sobre temas de gobernanza, supervisión, transparencia y tipos de contrato entre gobierno, empresas y proveedores.

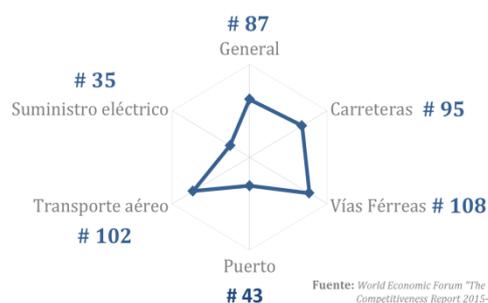
5. INFRAESTRUCTURA

La infraestructura constituye un componente fundamental del stock de capital de una economía, siendo entonces uno de los determinantes del crecimiento potencial a largo plazo. La dotación de infraestructura es además un determinante clave de la inversión y de la competitividad de la economía. El estado de las carreteras afecta el costo del transporte y la eficiencia de los procesos de carga. El dragado a los puertos y la disponibilidad de muelles e infraestructura de acopio impactan en los costos de comercio exterior. Las características de la matriz energética impactan en la confiabilidad y disponibilidad de las distintas fuentes y en los costos de producción de la industria y el comercio. A su vez, el acceso a infraestructura eficiente, de calidad y a costos competitivos es un determinante clave de las inversiones en sectores intensivos en el uso de infraestructura de transporte y en el caso de grandes consumidores de energía, por citar dos ejemplos.

5.1 Diagnóstico: La calidad de la infraestructura en Uruguay

Los resultados del índice de competitividad global del WEF sugieren que la competitividad de Uruguay en materia de infraestructura es intermedia, situándose en la posición 87 de un total de 140 países. Sin embargo, el análisis de las dimensiones que integran este indicador deja en evidencia dos situaciones contrapuestas: energía eléctrica y puertos exhiben una mejor posición relativa, en tanto que el sistema de carreteras, el transporte aéreo y las vías férreas muestran un rezago significativo.

Calidad de la Infraestructura - índice de competitividad global (ranking 140 países)



Tal como se desprende de los indicadores del WEF, la infraestructura ferroviaria y las carreteras son las dimensiones en las que Uruguay presenta un mayor rezago. Con respecto a esta última, un documento de trabajo del ceeic (Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción) realizado en 2014⁷ concluía que si bien la inversión en mantenimiento vial alcanzó cifras récord en dólares en los últimos años, la misma no fue suficiente para compensar el aumento de los costos de construcción (se multiplicaron por 2,3 veces entre 2000 y 2013) ni el aumento del tránsito (se multiplicó por 2,4 veces). De esta forma, la inversión medida en canastas viales fue insuficiente para cubrir el incremento del tránsito, lo que derivó en un deterioro de los indicadores de confort de la red vial, dando lugar a una diferencia creciente entre la inversión ejecutada y la inversión necesaria para mantener el estado de la red vial en el mismo nivel que el registrado en el 2000.

⁷ ceeic (2014) Necesidades de inversión en infraestructura vial en Uruguay <http://ceeic.uy/documentos/18-documentos-de-trabajo/6-dt-n-1-necesidades-de-inversion-en-infraestructura-vial-en-uruguay-2014>

Las estimaciones de necesidades de inversión con información al año 2013 permiten concluir que (i) Uruguay necesitaba un shock de inversión vial de 4,5% del PIB para recomponer el rezago acumulado en la década previa y (ii) la inversión anual en mantenimiento vial debería ser en torno a 1% del PIB, lo que implica el doble de recursos que se destinaron en 2013.



En este contexto, teniendo en cuenta las restricciones fiscales imperantes, resulta necesario agilizar la implementación de mecanismos que permitan financiar las inversiones con el menor impacto posible en el presupuesto nacional, tales como las PPP o la ampliación de la red administrada por la CVU.

El sistema ferroviario de Uruguay, diseñado y construido en el siglo XIX, abarca una red de 3.073 km de los cuales algo más del 50% está operativo. El sistema ferroviario se caracteriza por un bajo nivel de mantenimiento y avanzado nivel de deterioro en muchos tramos, por lo que los ramales que se encuentran en funcionamiento no operan en condiciones competitivas en cuanto a tiempos y confiabilidad. Adicionalmente, “los equipos rodantes de AFE son muy antiguos, inadecuados y adolecen de una heterogeneidad técnica que produce elevados costos operacionales”⁸. La calidad de la gestión de AFE ha sido notoriamente deficitaria, caracterizada entre otras cosas por la existencia de un proceso antiguo de autorización de uso de vías, alta participación de procesos manuales, operarios poco calificados, programación de trenes en forma manual y artesanal que deriva en elevado porcentaje de reprogramaciones e interrupciones. En este contexto, la carga transportada por ferrocarril ha venido descendiendo en forma sistemática, pasando de 1,4 millones de toneladas por año en 2008 a 880 mil toneladas en 2014.

Finalmente, si bien la posición competitiva de los puertos de Uruguay es notoriamente mejor que en el caso de la infraestructura ferroviaria y vial, es importante mencionar los desafíos en materia de dragado que enfrenta el sistema nacional de puertos por los impactos que tiene en materia de competitividad. El arribo a los puertos uruguayos de buques de mayor calado permitiría reducir el costo unitario por tonelada transportada, mejorar la complementariedad de nuestro sistema de puertos y ganar independencia respecto a Argentina y Brasil.

En los últimos años la industria naviera ha ido migrando hacia buques de gran tamaño que demandan mayores inversiones en mantenimiento de dragado. A mediados de los '90 comenzaron a operar buques con capacidad de carga de 6.400 TEUS⁹, mientras que en la actualidad los buques clase Triple E tienen una capacidad de carga de 18.000 TEUS y requieren un calado de 14,5 metros. Si bien algunos muelles del puerto de Montevideo fueron construidos para operar con una profundidad de 14 metros, actualmente las operaciones están restringidas a un calado máximo en torno a los 11 metros. Por otra parte, el puerto de Nueva Palmira opera con una profundidad de 32 pies, equivalente a 9,75 metros lo que impide completar los buques con el 100% de su carga potencial y requiere

⁸ Proyecto Infraestructura Uruguay 2030.

⁹ ANP (2013). Boletín N°1 - Arribo de buques portacontenedores a los puertos de América del Sur.

completar la carga en otros puertos graneleros de la región. Un mayor calado del puerto de Montevideo tendría impactos en los costos de exportación de Uruguay y permitiría además reducir la dependencia de Nueva Palmira respecto a otros países.

5.2 Propuestas: una infraestructura que potencie la competitividad

En vistas del análisis anterior, al menos dos líneas de acción surgen como prioridades estratégicas a corto plazo: (i) recomponer el rezago de inversión de la red vial y (ii) mantener el dragado del puerto a una profundidad que asegure la competitividad y la soberanía.

Las iniciativas contenidas en el Plan de Infraestructura 2015-2019 están orientadas en la dirección deseada. En efecto, las inversiones previstas en el sector vial ascienden a US\$ 2.360 millones en todo el quinquenio, lo que equivale aproximadamente a 1% del PIB por año. De esta forma, el esfuerzo en inversión vial sería similar a la inversión necesaria presentada anteriormente, aunque no permitiría compensar la brecha de infraestructura que se generó en la última década. Por ello podría afirmarse que recomponer la calidad de la infraestructura vial requiere un esfuerzo aún mayor. Por otra parte, es importante recordar que un tercio de los fondos destinados a vialidad corresponden a inversiones bajo la modalidad PPP, cuyo despliegue ha sido más lento de lo previsto.

En este sentido, acelerar los procesos de evaluación de obras y publicación de llamados por parte del sector público - resulta estratégico desde dos puntos de vista: en primer lugar porque constituye una forma de realizar políticas anticíclicas minimizando el impacto fiscal, y en segundo lugar porque resulta estratégico para mejorar la competitividad de la red vial.

Adicionalmente, priorizar la competitividad del sistema portuario constituye una línea de acción estratégica - tanto por su impacto en costos como por su efecto en la soberanía.

Por las dimensiones que ha adoptado el comercio marítimo, profundizar el calado de operaciones en el Puerto de Montevideo hasta los 14 metros aparece como una decisión impostergable a corto plazo - al menos mientras se defina la conveniencia y viabilidad de construir un puerto oceánico de aguas profundas. La profundidad óptima del puerto requiere acometer un estudio de eficiencia en forma integral, analizando el costo operativo de mantener un dragado a 14 metros (o más), su impacto directo en los costos de operaciones así como sus implicancias estratégicas en materia de competitividad y complementariedad del puerto de Montevideo con otros puertos de la región.

Por otra parte, teniendo en cuenta el impacto que podría tener en los costos de transporte de la producción nacional, a mediano plazo ***resulta relevante abordar en forma definitiva un análisis de la viabilidad y la conveniencia económica de recomponer total o parcialmente la red de transporte ferroviario***. Esto implica analizar el costo y la rentabilidad de recomponer la infraestructura, así como redefinir definitivamente la institucionalidad a cargo de la infraestructura y las operaciones ferroviarias.

6. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

La educación de los niños y jóvenes, y los procesos de capacitación de los trabajadores constituyen dos desafíos primordiales para la economía uruguaya y para la competitividad de nuestras empresas en los mercados globales. Por su importancia estratégica, las gremiales empresariales están coordinando un ciclo específico de trabajos y seminarios orientados a plantear propuestas en materia de educación y capacitación. Sin perjuicio de ello, a modo de adelanto, a continuación se presenta un breve diagnóstico y se esbozan propuestas de mejora.

La formación - ya sea en educación o en capacitación - es un verdadero motor del crecimiento económico, constituyéndose como uno de los principales fundamentos del desarrollo sostenible de un país. En efecto, el capital humano juega un rol clave a la hora de potenciar o limitar el crecimiento sostenido de un país.

Las transformaciones en la demanda de capital humano, la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos y formas de organización del trabajo propio de un mundo cada vez más demandante, hacen necesario disponer de información actualizada y de mecanismos que hagan posible desarrollar las competencias de los trabajadores, partiendo de la visualización clara de sus capacidades y necesidades. Es por ello fundamental un sistema de mejora continua y certificación por competencias laborales, con el objetivo de acreditar los conocimientos que reúne cada uno de los trabajadores. A través de ese mecanismo, se otorgaría una acreditación formal de las calificaciones ocupacionales, reconociendo la importancia no sólo de la adquisición de conocimientos sino también la capacidad de desempeñarse en el ámbito laboral. Asimismo, contribuye a la transparencia y movilidad del mercado de trabajo, facilitando el encuentro entre oferentes y demandantes en la intermediación; mejora las condiciones laborales y la formalización del empleo; aporta a la evaluación de impacto de políticas de formación y capacitación; reduce asimetrías de información; facilita el desarrollo de las personas en un ámbito ocupacional y fortalece los indicadores clave en el desempeño sectorial (seguridad y salud en el trabajo, productividad).

6.1 Diagnóstico: Escasa formación de los recursos humanos

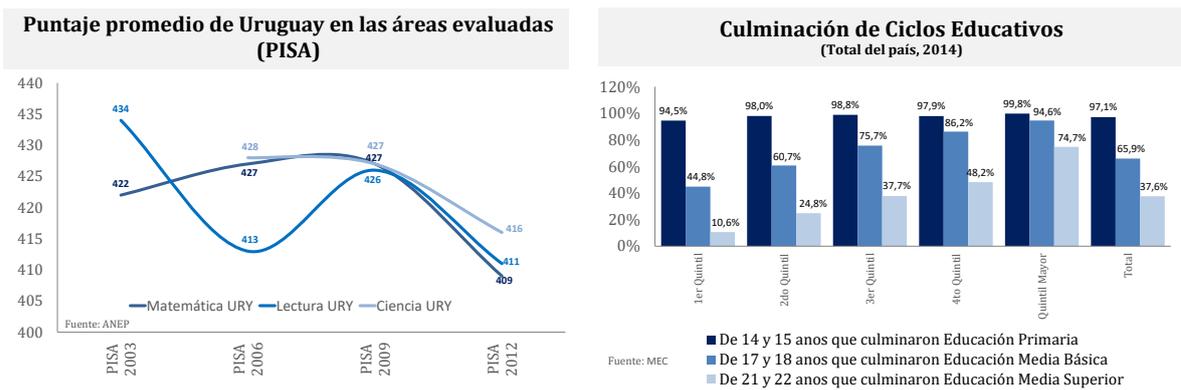
El informe del Foro Económico Mundial destaca a Uruguay por el acceso a la educación, sin embargo, la calidad de la misma surge como uno de los principales aspectos a mejorar. Por ejemplo, en lo que refiere a la escuela pública, y a pesar de que mantiene su histórica primacía, hace varios años que se constata un traspaso de niños hacia el sector privado: la participación del sector público cayó de 87,7% en 2003 a 82,4% en 2015. Si bien Uruguay ha destinado un esfuerzo creciente de gasto en público en educación (4,5% del PIB o 6%), existe una percepción generalizada de que este mayor esfuerzo presupuestal no ha tenido el retorno esperado en materia de calidad de bienes públicos. De hecho, en el último medio siglo Uruguay muestra un retroceso en la acumulación de capital humano y la brecha educativa. A este respecto, el desempeño de Uruguay en las pruebas PISA constituye un ejemplo ilustrativo: en 2012 participaron 65 países, quedando Uruguay en el puesto 55 en la puntuación promedio de las tres áreas evaluadas (Matemática, Ciencias y Lectura), de una muestra de 5.470 estudiantes. Esto deja en evidencia la necesidad de reflexionar acerca

de las prácticas pedagógicas, los instrumentos de evaluación utilizados, así como de los métodos para revertir esta situación.

Asimismo, existe otro desafío educativo que refiere a la desigualdad de logros académicos comparando por nivel socioeconómico. En efecto, la probabilidad de no haber superado primaria perteneciendo a hogares de altos ingresos es similar, pero superior a la de culminar estudios terciarios perteneciendo al 20% de los hogares de menores recursos (7,4% y 2,2%, respectivamente): 1 persona de cada 2 alcanza estudios terciarios entre los de mayores ingresos, no obstante, entre las personas de menores ingresos, 1 de cada 30 lo logra. A su vez, de cada 2 personas, una accede al nivel terciario entre los del quintil mayor y 1 de cada 2 no accede a educación media entre los del 1º quintil.

Se aprecia también un problema persistente y generalizado en relación a las inasistencias y abandono, registrándose los valores más altos entre los grupos de niños de menor edad. Por otro lado, los resultados muestran, que casi 3 de cada 10 alumnos que egresan de las escuelas públicas del Uruguay (28,6%) lo hacen con al menos un año de extra edad, como resultado de experiencias de repetición. En este punto también denota las diferencias socioculturales existentes, pues en 2015 los dos primeros quintiles en las escuelas públicas contribuyeron con el 52% de los repetidores totales.

Por su parte, de acuerdo a información que surge de los resultados de la Encuesta de Productividad y Recursos Humanos realizada por el BID en 2014, el 43,8% de los trabajadores que se desempeñaban en los establecimientos productivos encuestados han alcanzado menos del nivel secundario completo, mientras que el 27% completaron educación secundaria. De los trabajadores que continuaron sus estudios luego de haber completado secundaria, el 12,5% poseía estudios terciarios no universitarios, el 13,9% había concluido la Universidad y solo un 2,8% logró alcanzar un nivel de posgrado.



En lo que refiere a capacitación, de acuerdo a información que surge de la encuesta del BID, el 84,1% de los establecimientos financió las actividades de capacitación a través de fondos propios y solo el 1% utilizó financiamiento del Instituto nacional de empleo y formación profesional (INEFOP).

El 30% de los encuestados manifestó que una de las principales dificultades para la capacitación fue la escasa oferta de cursos específicos para el uso de maquinaria o productos y servicios. A su vez, los principales problemas mencionados para reclutar personal correspondieron a la baja calificación de los postulantes, siendo las categorías más difícil de cubrir las correspondientes a operadores, montadores, oficiales, operarios y artesanos. Este hecho pone de manifiesto la escasez de trabajadores semicalificados o de oficios en el país. Sumado a esto, Uruguay no cuenta con un Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP) correctamente institucionalizado, motivo por el cual no existe una adecuada articulación entre la educación media y la formación profesional. Tampoco existen mecanismos de certificación de competencias laborales, ni mecanismos estándares de elaboración de perfiles y programas de formación.

No obstante esto, se observan ciertos avances en la dirección de impulsar procesos de certificación de competencias en los sectores hotelero-gastronómico y forestal-maderero que todavía están por consolidarse. Asimismo se certificó a soldadores y a trabajadores del Plan Caif. Dichas experiencias fueron promovidas por el MTSS, DINAIE, OIT / Cinterfor, CETP-UTU.

A modo de ejemplo, la Industria de la Construcción se encuentra en proceso para la concreción de la certificación de saberes, que data de fines de la década del 90 y cuya puesta en práctica no fue tarea fácil, siendo aún un desafío.

Con el objetivo de dar continuidad y extensión de estas acciones a nivel nacional e incorporarlas como parte de una política pública, fue firmado recientemente un acuerdo de cooperación entre el INEFOP y la OIT, donde se pretende avanzar en esta dirección. Este proyecto busca mejorar la eficiencia en la definición de programas de formación y recalcificación laboral con una mejor coordinación de esfuerzos entre los actores involucrados, dotar de herramientas para describir las estructuras ocupacionales, cargos y su valoración para mejorar las políticas de gestión humana, y elaborar procesos y herramientas para la evaluación y certificación de competencias laborales. Cabe destacar que este programa tiene como objetivo trabajar con aplicaciones piloto en el sector forestal,

turismo y la industria de la construcción, sectores que ya han dado pasos iniciales en este proceso.

6.2 Propuestas: Transformación estructural en el modelo educacional e institucionalizar un SNFP

Transformación estructural en el modelo educacional - propiciando la capacidad de innovar, promover una “cultura de trabajo” y el emprendedurismo.

Institucionalizar un Sistema Nacional de Formación Profesional - en cuanto a la capacitación para el trabajo. Se alienta a continuar con los avances en cuanto a institucionalizar un SNFP de forma tal de lograr una correcta articulación entre la educación media y la formación profesional, y de alcanzar mecanismos de certificación de competencias laborales.

Ampliar el alcance del Proyecto INEFOP – OIT al resto de los sectores productivos - a su vez, se propone luego de avanzar con los sectores seleccionados (cadena forestal-madera, turismo e industria de la construcción), ampliar el alcance al resto de los sectores productivos con mayor relevancia en la matriz productiva del país.

7. INNOVACIÓN Y POLÍTICAS ACTIVAS

7.1 Ley de Promoción de Inversiones

La Ley de Promoción de Inversiones es el régimen de incentivo a la inversión por excelencia del país. Este régimen otorga beneficios fiscales a las empresas contribuyentes del Impuesto a la Renta Empresarial (IRAE) que realizan inversiones en el territorio nacional y cumplen con determinados objetivos establecidos a través de una matriz de indicadores. El propósito de este instrumento es impulsar el incremento de la inversión, incentivando el aumento del empleo y de las exportaciones, así como fomentar la descentralización de las actividades productivas, la innovación y la adopción de prácticas de producción más limpia.

7.1.1 Diagnóstico: Impacto positivo sobre la tasa de inversión del país

Debido a que este instrumento ha tenido un impacto muy positivo sobre la tasa de inversión del país y que ha sido la principal herramienta utilizada por las empresas, incluso para las Pymes, se considera indispensable mantener los beneficios incluidos en este régimen. La justificación de su existencia radica en que la disminución de la tasa efectiva de imposición a la renta oficia como un mecanismo de compensación del costo país, transformando en viables a muchos proyectos de inversión de financiación privada.

Según un estudio reciente, “puede concluirse que el decreto 455/07 ha efectivamente aumentado la inversión, el empleo y las exportaciones de las empresas beneficiarias, respecto a lo que hubiera ocurrido en una situación sin política.”...“Al comparar la renuncia fiscal asociada al régimen con la inversión añadida, se verifica que el beneficio directo de la política en términos de inversión es superior a los costos de producirla, lo que constituye una primera condición absoluta de eficiencia. En efecto, “el régimen de promoción se presenta como una herramienta mejorable pero generalmente apropiada para estimular la acumulación de activos fijos en Uruguay. En primer lugar, cuenta con justificativos económicos serios. En segundo lugar, muestra ser capaz de alterar el ritmo de acumulación en la dirección deseada. En tercer lugar, aunque la evidencia en este sentido es todavía parcial, parece lograr sus fines a costos razonables para la comunidad y para el gobierno.”¹⁰

No obstante esto, cabe señalar que las empresas gozan del beneficio de exoneración del Impuesto a la Renta Empresarial siempre y cuando se haya generado renta neta fiscal suficiente en el plazo predeterminado para la utilización del beneficio. Siendo que la economía ingresó en la fase baja del ciclo económico y que estamos transitando una coyuntura menos favorable, se considera pertinente ampliar los plazos previstos,

¹⁰ “Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay”. 2014. Documento elaborado en el marco de convenio entre el Centro de Estudios Fiscales, el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) con la colaboración de la Asesoría Económica de la DGI y de la Asesoría Tributaria del Banco de Previsión Social, así como de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) y la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

temporalmente, para que las empresas puedan aprovechar las exoneraciones originalmente otorgadas.

A su vez, sería deseable avanzar hacia una mayor transparencia de la información en cuanto los montos efectivamente exonerados por las empresas, que son sustancialmente menores a los montos promovidos. El hecho de que la opinión pública no cuente con esta información, lleva a conclusiones erróneas respecto a cuál es el sacrificio fiscal efectivo de implementar este instrumento por parte del sector público.

7.1.2 Propuestas: Mantener los pilares del régimen actual

Mantener los pilares del régimen de promoción de inversión actual.

Temporalmente, ampliar el plazo de utilización del beneficio en caso de no generarse renta fiscal positiva para aprovechar el régimen de promoción de inversiones.

Difundir la información de los montos de inversión efectivamente ejecutados.

7.2 Innovación y desarrollo tecnológico

Varios estudios, así como la experiencia empírica han demostrado la importancia que tiene el rol del Estado en el desarrollo tecnológico y la innovación, donde la cooperación entre los distintos actores (Estado, sector productivo, academia) es vital para lograr avances. Tanto los países avanzados, como los de reciente industrialización poseen una significativa fortaleza en relación a los recursos volcados a los sistemas de investigación y a la capacidad de interacción entre los actores involucrados como forma de sacar el máximo provecho de los mismos.

7.2.1 Diagnóstico: Dificultades de expresión de demanda tecnológica por parte de las empresas locales

Uruguay, al igual que la mayoría de los países de la región, presenta un importante rezago en materia de innovación y desarrollo tecnológico, a pesar de que en los últimos años se han impulsado acciones para mejorar esta situación. El fortalecimiento de las capacidades del país en materia de ciencia, tecnología e innovación es determinante para que el sector productivo alcance capacidades para innovar y así acceder a mercados más sofisticados.

Con relación al rol del Estado, a través de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) se ha avanzado, generando apoyos con diferentes instrumentos económicos que buscan movilizar la potencialidad innovadora de las empresas, así como fortalecer a las instituciones de apoyo (centros tecnológicos sectoriales, instituciones intermedias).

Si bien existen varios programas, servicios y fuentes de financiamiento con el objetivo de fomentar la innovación en las empresas, generando un amplio abanico desde el lado de la oferta, la demanda tecnológica por parte de las empresas es aún insuficiente, principalmente

de las PYMES. Por ejemplo, y de acuerdo a un estudio realizado en 2012 por Snoeck, et al¹¹, la demanda tecnológica y de innovación no se expresa espontáneamente en el sector de PYMES industriales. Muchas empresas tienen dificultades para identificar necesidades y oportunidades tecnológicas más allá de la adquisición de maquinaria. Asimismo, la oferta nacional de conocimientos y las capacidades de resolución de problemas tiene baja visibilidad para el sector empresarial.

Estos problemas también fueron manifestados por Ferraro y Stumpo (2010): “...se supone que las empresas están en condiciones de expresar correctamente su demanda y que esto sea suficiente para generar mercados. En concomitancia con el primer aspecto, parece bastante poco probable que las empresas de menor tamaño relativo estén en condiciones de realizar un diagnóstico correcto de sus problemas y necesidades. En consecuencia, no necesariamente la demanda que se origina a través de los subsidios estará orientada hacia servicios que responden a las verdaderas necesidades de las empresas”¹².

Un ejemplo de instrumento que está buscando superar las dificultades planteadas por las PYMES para innovar es la creación del Centro de Extensionismo Industrial (CEI) por parte del Ministerio de Industria, la Universidad de la República y la Cámara de Industrias del Uruguay, con financiamiento adicional de la ANII. Actualmente se encuentra dirigido a apoyar a las empresas pequeñas y medianas de los sectores de alimentos, plástico, metalúrgico y químico en la detección de problemas tecnológicos, el acompañamiento en la búsqueda de soluciones y el acceso a instrumentos de financiamiento.

También, desde el sector industrial en cooperación con la academia, se han creado dos centros tecnológicos sectoriales financiados por la ANII (UITA para alimentos y CTplas para plástico); los cuales están desarrollando capacidades de transferencia tecnológica para la prestación de servicios tecnológicos y la generación de proyectos de I+D+i.

Es necesario, entonces, fortalecer este tipo de iniciativas, y ampliarlas al resto de los sectores productivos, de forma de facilitar la articulación entre la oferta y la demanda tecnológica, así como incentivar la utilización de los instrumentos a los efectos de que los beneficios se derramen en las empresas y así se generen fuentes genuinas de innovación que incrementen la competitividad de las mismas.

Dado que el tejido empresarial uruguayo se encuentra fuertemente dominado por pequeñas empresas, y que son estas últimas las que presentan menores capacidades para innovar, es crucial enfocar acciones más alineadas a los requerimientos y potencialidad de este segmento. Por tanto, al momento de generar instrumentos y servicios de apoyo, es necesario conocer y tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- i) Las dificultades tecnológicas, productivas y comerciales que limitan el desarrollo empresarial.
- ii) Las capacidades con las que cuentan las empresas para absorber el conocimiento disponible (para adquirir el conocimiento necesario para

¹¹ Fuente: Snoeck, M. (coord.), Hernández, M. y A. Waiter, 2012, Capacidades, necesidades y oportunidades de la industria manufacturera en tecnología e innovación –sectores alimentario, metalúrgico y plástico, Informe final de proyecto, DNI-MIEM/UDELAR/CIU.

¹² Fuente: Ferraro, C. y Stumpo G. Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. CEPAL. 2010.

- innovar, las empresas primero deben tener las capacidades que le permitan absorber y manejar ese conocimiento, y convertirlo en una herramienta de creación de valor).
- iii) Las oportunidades tecnológicas, productivas y comerciales que perciben los empresarios.
 - iv) Los vínculos de las empresas con actores externos para la resolución de problemas y la identificación de oportunidades de negocios.

De forma adicional, para potenciar las actividades de innovación de los sectores productivos uruguayos se requiere superar el principal obstáculo identificado por las empresas: el reducido tamaño de mercado, que dificulta rentabilizar la inversión en innovación. En este marco, para enfrentar las dificultades de competitividad genuina basada en innovación a escala empresarial, es necesario ampliar el tamaño del mercado donde compiten. La estrategia a seguir debe incluir la identificación de cadenas de valor (regionales e internacionales) donde los diferentes sectores puedan insertarse; y la generación de sistemas de apoyo adecuados que permitan transitar por el proceso de adaptación y reconversión, tecnológica y productiva, para insertarse exitosamente en las cadenas de valor seleccionadas.

Ese acceso a mercados externos necesita la generación de economías de escala mediante redes y actividades asociativas. La construcción de espacios de cooperación empresarial mediante la promoción de la asociatividad, tanto a nivel horizontal como vertical, es otro elemento a considerar en el diseño de instrumentos y servicios de apoyo a la innovación.

Por tanto, partiendo de una visión sistémica de la innovación, la generación de un contexto de fomento de la innovación empresarial es necesaria. La existencia de entornos institucionales favorables es requerida bajo un modelo de innovación sistémica (Bértola et al, 2005)¹³. Esta visión requiere la construcción y/o consolidación de canales de interrelación empresa – empresa y de las industrias con diferentes actores del Sistema Nacional de Innovación (Academia, clientes, proveedores, competidores, organizaciones, financiadores); aspecto fundamental para mejorar la propensión a innovar de las empresas mediante la superación de fallas en su proceso innovador (punto que es señalado como una debilidad del sistema de CTI por el PENCTI: “débil articulación público – privada y el escaso desarrollo de redes de innovación...”¹⁴).

7.2.2 Propuestas: Instrumentos adaptados a Pymes y que contemplen la diversidad sectorial

Desarrollar instrumentos adaptados a la realidad de las Pymes.

Fomentar la incorporación de profesionales y la asistencia técnica en las Pymes - de forma de potenciar la capacidad de absorción de conocimiento en las mismas

¹³ Fuente: Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay: Diagnóstico, prospectiva y políticas. Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.

¹⁴ Fuente: Decreto presidencial del 25/2/2010 (disponible en http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/PENCTI_Decreto.pdf).

Ampliar y profundizar los centros de vigilancia y vinculación tecnológica - que funcionan tanto en la órbita pública como privada o mixta.

Aumentar la interacción de las organizaciones que integran el Sistema Nacional de Innovación - de forma de impulsar el desarrollo tecnológico.

Brindar apoyo técnico y cofinanciamiento en la etapa previa a la innovación - construcción de demanda y diseño e implementación de proyectos de innovación.

Diseñar programas de fomento a la innovación que tomen en cuenta la heterogeneidad de los diversos sectores productivos- instrumentos sectoriales.

7.3 Acceso al financiamiento

El acceso al crédito es un factor esencial para dinamizar la inversión, principalmente en las pequeñas y medianas empresas, que muchas veces encuentran importantes barreras de acceso al financiamiento.

Por otro lado, es conveniente buscar los mecanismos que promuevan el mercado de capitales, con medidas de política tributaria, así como dinamizando su utilización a través de emisiones de instrumentos financieros, o acciones, por parte de las empresas públicas.

7.3.1 Diagnóstico: Dificultades de acceso al crédito para las Pymes

En los últimos años se han registrado algunos avances, a través de la creación de nuevos instrumentos de crédito y/o de garantía. Es necesario que tales instrumentos permanezcan o que se fortalezcan, ya que aún persiste un importante segmento empresarial con necesidades de financiamiento no cubierto.

El acceso de las PyME al financiamiento constituye una problemática de largo aliento en Uruguay y en las economías emergentes. En este escenario, el Sistema Nacional de Garantías (SiGa) constituye una herramienta impulsada desde las políticas públicas para apuntalar el crecimiento del crédito productivo y mitigar los eventuales problemas de acceso a crédito de las pequeñas empresas. En efecto, el SiGa (creado por Ley en 2008 e implementado en 2009 con el fin de garantizar créditos para financiar a micro, pequeñas y medianas empresas) ha sido un factor determinante en el crecimiento de la cartera de créditos PyME de los bancos en los últimos años, otorgando garantías por un monto de USD 128 millones entre 2009 y 2014.

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados desde las políticas públicas, las operaciones del sistema bancario siguen estando enfocadas en grandes empresas, segmento en el que la calidad de la información contable y el volumen de activos propios los hacen sujetos de crédito más atractivos. Las estadísticas publicadas por el Banco Central del Uruguay sobre montos de capital de las operaciones activas de las instituciones financieras deja en evidencia que en torno al 65% del total corresponde a créditos a grandes empresas (facturación superior a UI 75.000.000 de acuerdo al criterio adoptado en la Comunicación N° 2012/013 de la SIF).

7.3.2 Propuestas: Fortalecer instrumentos para Pymes

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone estudiar una eventual readecuación del Fondo SiGa PyMEs, considerando entre otros elementos los siguientes:

- Analizar en qué medida los incentivos implícitos en el sistema de licitaciones permiten que el público objetivo acceda a los programas, y eventualmente establecer incentivos diferenciales para mejorar el acceso por parte de Micro y Pequeñas Empresas.
- Evaluar una eventual ampliación de topes de montos y coberturas, con el objetivo de mejorar el acceso para Empresas Medianas (facturación a partir de UI 10.000.000).
- Evaluar la conveniencia de ampliar los plazos (actualmente hasta 72 meses) y las operaciones elegibles (actualmente capital de trabajo y de inversión, no cubre leasing ni líneas de crédito), con el objetivo de ampliar el espectro de empresas en todos los segmentos.

Avanzar en la estandarización de información contable de las empresas, en línea con lo establecido en el Decreto 291/014 (NIIF para PyMEs).

Fortalecer instrumentos de acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas.

7.4 Compras gubernamentales

Los países desarrollados y en desarrollo, utilizan mecanismos vinculados a las compras públicas para el fomento de actividades de alto contenido tecnológico, así como para la provisión de bienes y servicios de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de generar empleos de mejor calidad.

El adecuado uso de las compras estatales constituye una de las herramientas más eficaces para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

Las legislaciones, en general, otorgan preferencias a la producción local de bienes y servicios, las que se complementan con exigencias a las empresas, a efectos de impulsar aquellas ofertas de origen nacional que se encuentren en un nivel tecnológico adecuado y en condiciones satisfactorias en cuanto a sus prestaciones. De esa manera, se convierten en un fuerte impulso para el desarrollo de nuevos negocios, y el mejoramiento de los estándares de calidad.

7.4.1 Diagnóstico: una política activa a potenciar

Es necesario que el Estado y sus empresas promuevan una política de desarrollo de proveedores locales, que no se refleje en el mero hecho de comprar un producto o un servicio nacional por la sola razón de serlo. Se aspira a generar conjuntamente, entre el sector público y el privado, una política activa de las compras públicas para el fomento y desarrollo de la actividad productiva, principalmente en productos o servicios nuevos y/o de mayor contenido tecnológico, cuyos efectos se proyecten en toda la economía nacional.

Es habitual que algunos pliegos excluyan, de hecho, la posibilidad de participación de pequeñas y medianas empresas, al no tener en cuenta sus capacidades productivas o por no buscar adaptaciones o mecanismos que les permita ofertar.

Para modificar esta realidad deben existir lineamientos precisos por parte de los principales integrantes del gobierno y de los directorios de las empresas públicas que lideren el cambio.

Uruguay no debe renunciar a este instrumento de fomento, máxime cuando la mayoría de los demás países con quienes compite no abren -de hecho- sus mercados de compras estatales.

En los últimos años, se han aprobado diversas normas destinadas a favorecer la proveeduría nacional por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

En ese marco, se considera relevante la realización de una evaluación permanente del impacto del régimen preferencial para la MIPYMES, a los efectos de introducir los ajustes que se consideren necesarios, tendientes a alcanzar el objetivo para el cual fue creado: facilitar y aumentar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras estatales. En materia de acuerdos comerciales con terceros países, cuando se incluya un capítulo relativo a las Compras Públicas, deben salvaguardarse las condiciones ofrecidas a los proveedores locales, combinando de la mejor manera posible conceptos

como exclusión de productos y/o de organismos, definición de umbrales, reservas de mercado, etc.

7.4.2 Propuestas: Introducir medidas para perfeccionar el sistema actual

Mejorar el sistema de compras públicas - en términos de transparencia y eficiencia.

Establecer con carácter obligatorio que en todas las compras públicas que realice el Estado, se disponga de una reserva del mercado interno - para el abastecimiento por parte de proveedores nacionales cuando éste acredite estar en condiciones de suministrar el producto o el servicio en similares condiciones a la oferta extranjera, en cuanto a calidad, cantidad, precio, plazo de entrega, según las normas tributarias y fiscales a aplicar.

Cuando se trate de productos de los que no exista proveeduría nacional, exceptuar la presentación de muestras a los proveedores locales interesados - buscando mecanismos alternativos para el cumplimiento del requisito.

Aprobar un procedimiento e instructivo para comparar las ofertas nacionales y extranjeras - para que los organismos públicos que realizan la compra utilicen similares criterios de comparación.

Ante la posibilidad de que un pliego contenga disposiciones que signifiquen una discriminación del proveedor nacional, habilitar la posibilidad de que cámaras u organizaciones empresariales, realicen consultas, propuestas y sugerencias, y éstas deban ser contestadas, sin necesidad de que deban adquirir los pliegos.

Establecer que toda compra pública debe incluir los criterios que permitan conocer la fecha y condiciones de pago, así como mecanismos de ajuste y/o intereses, para los casos en que el organismo público incumpla con los plazos de pago.

Salvaguardar las condiciones ofrecidas al proveedor nacional en eventuales Acuerdos Comerciales con terceros países, que incluyan un capítulo relativo a las Compras Públicas (adecuados umbrales, reserva de mercado, listas negativas de bienes y organismos excluidos).

8. REGULACIÓN LABORAL

Las relaciones laborales representan un pilar fundamental en el desarrollo de las economías, siendo la cooperación, el equilibrio y la confianza, factores esenciales de las mismas.

Es necesario que las diferentes normativas que regulan las relaciones laborales se encuentren integradas, de forma que sean eficaces, equilibradas y que contemplen los derechos y responsabilidades de los actores sociales involucrados (tanto a trabajadores, como a empleadores) y del Estado. En efecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve el tripartismo y la participación democrática de los actores para lograr el dialogo social, con lo que cobra sentido que el sistema de relaciones laborales se geste a través del diálogo en busca de consensos entre los actores principales.

8.1 Diagnóstico: Normas en oposición a Convenios Internacionales y Sistema de Negociación Colectiva inadecuado

No obstante lo anterior, en la última década se dictaron diversas normas a nivel nacional en oposición a los Convenios Internacionales de la OIT ratificados por el país, y a la posición empresarial. Lo que es más, las consultas realizadas al sector empleador -que la OIT contempla como uno de los principios fundamentales para elaboración de la normativa laboral- representaron solo aspectos formales y no fueron efectivas a la hora de considerar los principales planteamientos del sector empresarial.

En este marco, las Cámaras Empresariales presentaron una queja ante la Organización Internacional del trabajo (OIT), organismo tripartito que ordenó recomendaciones al Gobierno del Uruguay para modificar la legislación vigente, adecuándola a los Convenios Internacionales suscriptos por el país. La solución a esas graves observaciones comunicadas por la OIT aún no se ha incorporado a la normativa nacional, a pesar de haber transcurrido más de ocho años de que se iniciara el proceso en la OIT.

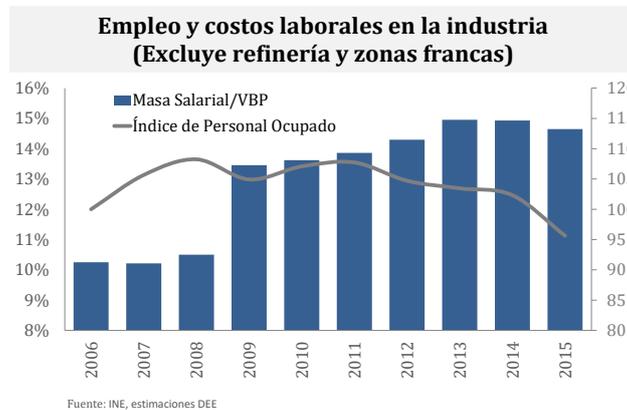
La negociación colectiva implicó significativas consecuencias económicas a nivel sectorial, y afectó además la productividad y eficiencia a nivel de las empresas. El diseño actual del sistema de negociación es inadecuado, ya que si bien en momentos de bonanza económica se pueden esconder ciertas ineficiencias del modelo, en situaciones de bajo o nulo crecimiento, donde se empieza a atravesar por una fase más baja del ciclo económico, se observan consecuencias negativas sobre el empleo.

Los efectos no deseados sobre el empleo, de las rigideces impuestas por este modelo en períodos de baja del ciclo, ya habían sido reiteradamente señalados por las Cámaras Empresariales.

La industria manufacturera, así como el sector de comercio minorista de la alimentación, han sido ejemplos de que el sistema no tiene las flexibilidades adecuadas para salvaguardar el empleo en coyunturas menos favorables.

En el primer caso, a pesar de que en los últimos años el sector atravesó una compleja coyuntura y el empleo descendió de forma persistente desde el año 2012, el salario real creció ininterrumpidamente.

En consecuencia, y a pesar del descenso del empleo, la masa salarial continuó ganando participación en relación al valor de la producción del sector, dado el incremento de los costos laborales.



Asimismo, el sector de comercio minorista de la alimentación también ha mostrado un incremento en el costo laboral – que representa el principal costo de las empresas del sector - en relación a la facturación. Por su parte, se observa una caída en el Índice de Ocupados promedio por empresa desde fines de 2012.

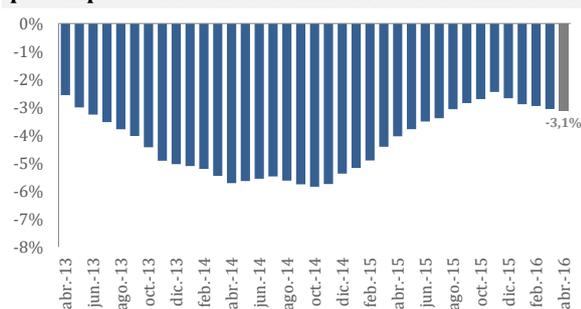
Cabe mencionar que a pesar de que desde la 3ª Ronda de Negociación Salarial (2012) las Gremiales Empresariales entendían que los aumentos salariales deberían ser más moderados y que era necesario introducir cláusulas de salvaguarda automáticas en caso de modificaciones de las condiciones económicas, en varios sectores los aumentos laudados resultaron excesivos para las realidades de las empresas, con la consecuente destrucción de puestos formales de trabajo por encima de lo esperable.

A su vez, otras de las debilidades que presenta el sistema es que no contempla las diferencias existentes a nivel de empresas dentro de un mismo sector, ya sea por tamaño, localización u otros factores. El dato más representativo al respecto seguramente sea el hecho de que los descuelgues o desenganches de los convenios sectoriales o por rama de actividad, son casi inexistentes. En los hechos, en un mismo grupo de negociación conviven empresas que fabrican bienes o prestan servicios con dinámicas comerciales o tecnológicas muy distintas, aunque pertenecen a un mismo sector.

Sumado a esto, las regulaciones se encuentran diseñadas para empresas de mayor porte, desconociendo la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y sus efectos sobre las mismas (en ocasiones, opera como un fuerte incentivo a pasarse a la informalidad, o al incumplimiento de las normas). Es sabido que la mayoría de las Pymes carecen de la infraestructura necesaria para participar de los ámbitos de negociación y para implementar todas las exigencias impuestas por el sistema.

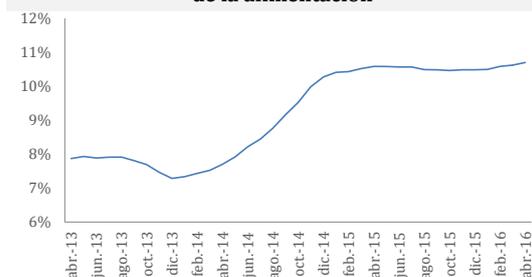
En el ámbito del Poder Legislativo están a estudio nuevas iniciativas legislativas que antes de ser aprobadas deberían necesariamente considerar sus efectos económicos, en el empleo, la formalidad y el desarrollo empresarial, especialmente para las Pymes.

Variación interanual del Índice de Ocupados Promedio por empresa del comercio minorista de la alimentación



Fuente: Unidad de Desarrollo Empresarial de CAMBADU

Costo laboral sobre facturación del comercio minorista de la alimentación



Fuente: Unidad de Desarrollo Empresarial de CAMBADU

Lo expuesto anteriormente explica en buena parte la relegada posición de Uruguay en lo que refiere a la eficiencia del mercado laboral en el ranking mundial del Índice de Competitividad Global que elabora el World Economic Forum. En efecto, en la última edición Uruguay se ubicó en la posición número 128 de un total de 151 países que integran la medición.

Los peores resultados se obtuvieron en la flexibilidad en la determinación de los salarios, la cooperación en las relaciones empleado-empleador, así como en la relación de la evolución de los salarios con la productividad (todos aspectos desarrollados anteriormente).

Eficiencia del mercado de trabajo	2011	2012	2013	2014	2015	Posición	Evaluación
Participación femenina en el mercado laboral	71	74	78	78	77	☹	=
Confianza en la gestión profesional	87	97	85	82	77	☹☹	↑
Fuga de cerebros	84	81	77	83	79	☹☹	↑
Costos de despido	65	93	98	98	96	☹☹	=
Capacidad del país para atraer talentos	-	-	113	106	99	☹☹	↑
Efecto de los impuestos sobre los incentivos a trabajar	-	-	119	120	126	☹☹	↓
Prácticas de contratación y despido	124	138	136	127	131	☹☹	=
Salarios y productividad	140	143	148	144	135	☹☹	↑
Cooperación en las relaciones empleado-empleador	131	136	138	139	138	☹☹	=
Flexibilidad en la determinación de los salarios	142	144	148	144	138	☹☹	↑

Fuente: WEF

8.2 Propuestas: Modificación de la normativa

Modificar la regulación laboral y las prácticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en el marco del cumplimiento de las recomendaciones de la OIT - para que estén de acuerdo a los principios de dicha Organización y a lo dispuesto en los Convenios Internacionales.

Derogar el Decreto que regula las ocupaciones de los lugares de trabajo - se trata de un acto ilícito que excede el Derecho de Huelga y viola derechos fundamentales como el de la propiedad privada, la libertad de empresa, y la libertad de trabajo de los trabajadores que no comparten la medida de conflicto. Igualar el tratamiento de las ocupaciones de los

lugares de trabajo de la actividad privada a lo que rige para la actividad pública, donde las ocupaciones no están permitidas.

Considerar explícitamente la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas en las negociaciones tripartitas.

Salvaguardar en la práctica el derecho a la libertad de trabajo de los no huelguistas y del empresario.

Negociación tripartita únicamente para definir mínimos por categoría, en armonía con las normas internacionales ratificadas por Uruguay.

Revisión de los grupos y subgrupos donde existe importante heterogeneidad.

Negociación bipartita para aumentos o ajustes de salarios y otras condiciones de trabajo.

Propender a una negociación que atienda a la dinámica sectorial e institucionalice y facilite los descuelgues.

Inclusión de cláusulas de salvaguarda "automáticas" - tanto frente a afectaciones sectoriales como por empresas.

En forma previa a la aprobación de las normas laborales, analizar sus consecuencias económicas, prioritariamente en el empleo y en las micro, pequeñas y medianas empresas.

9. TRÁMITES Y BUROCRACIA

Otro de los elementos importantes a considerar dentro de un abordaje integral de la competitividad es el de las regulaciones que favorecen, o entorpecen, el desarrollo de la actividad empresarial. En ese sentido, la medición que elabora el Banco Mundial de forma anual en el marco del informe *Doing Business* es una herramienta útil para dimensionar la situación de nuestro país respecto de estándares internacionales y regionales. “El Proyecto Doing Business analiza y compara la normatividad que regula las actividades de las pequeñas y medianas empresas locales a lo largo de su ciclo de vida”. El informe presenta indicadores cuantitativos sobre las regulaciones empresariales y la protección de los derechos de propiedad que pueden compararse entre 189 economías y a través del tiempo. En particular, se analiza las regulaciones que afectan a 11 áreas del ciclo de vida de una empresa: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencia.

9.1 Diagnóstico: Ineficiencias que obstaculizan el negocio empresarial

En lo que refiere al ambiente de negocios, Uruguay se ubicó en el lugar 93 de una muestra de 189 países según el último informe del “*Doing Business 2016: midiendo la calidad y eficiencia regulatoria*” (por encima del promedio de la región). Si bien el país se posiciona en el lugar 61 a la hora de comenzar un negocio – que no implica necesariamente un resultado negativo-, se encuentra muy mal posicionado en cuanto a otras dimensiones como es el caso de obtener los permisos de construcción (puesto 160, prácticamente dentro de los 30 peores países de la muestra). En Uruguay, se estima en 251 días el tiempo necesario para obtener los permisos de construcción, 100 días más que los necesarios en Chile y Panamá (países mejores posicionados en la región).

A su vez, se observa una tendencia a la baja en las dimensiones mencionadas, lo que implica que en términos relativos se está empeorando en relación a otros países, lo que podría impactar en que los inversores ya no encuentren demasiados incentivos en ubicar sus negocios en el país.

Otra dimensión relevante, es el tiempo en días que se demora en abrir una empresa en el país - en 6,5 días se está completando dicho proceso, apenas por arriba de países como Chile y Panamá, pero alejado de los primeros puestos de la clasificación-.

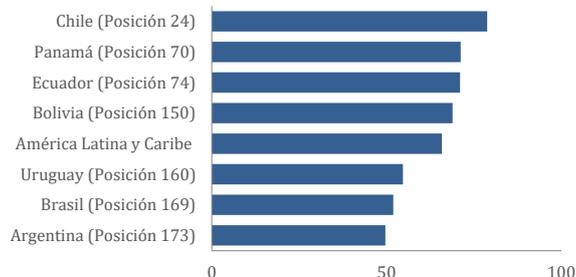
Sumado a esto, Uruguay mostró un incremento en los costos de incorporación y de apertura de un negocio, mientras que las experiencias de ventanillas únicas no han logrado alcanzarse totalmente en la práctica, quedando camino por recorrer en cuanto a facilitar el emprender en el país.

El tiempo asociado al registro de la propiedad también es un indicador donde el país tiene mucho por mejorar - se demora más de dos meses en tramitarlo, mientras que en otros países de la región el tiempo de demora es menos de la mitad-.

Para citar ejemplos, las habilitaciones comerciales para locales comerciales menores a 100m² y sin elaboración de alimentos dentro del negocio, requieren al menos de seis trámites distintos, todos en ventanillas diferentes a pesar de que en varios casos correspondan al mismo organismo.

A su vez, en el caso de locales comerciales menores a 100m² para tramitar el permiso de microemprendimiento, es necesario contar con el permiso de bomberos y el de regulación alimentaria, siendo el permiso de microemprendimiento exigible para tramitar el permiso de instalaciones mecánicas y eléctricas. En efecto, el encadenamiento de los trámites requiere en determinados casos una ingeniería para calzar los plazos e ir avanzando en las distintas etapas, así como es necesario contar con el asesoramiento profesional - principalmente de un arquitecto- que presente la documentación que se solicita.

Ranking del tiempo transcurrido para la obtención de permisos para la construcción



Fuente: Doing Business

En el caso de locales comerciales que superan los 100m² y que se elabore dentro del establecimiento, es decir del rubro gastronómico, los trámites son más complejos, pero esta complejidad excede los permisos alimentarios y de salubridad. Se agrega por ejemplo el permiso para colocar mesas y sillas, toldos, salientes y marquesinas, todos tramites que se realizan en el centro comunal zonal. A su vez, en caso de contar con música en vivo es necesario tramitar un permiso para espectáculos públicos en el municipio en otra ventanilla distinta.

Vale señalar que no se incluyen aquí los otros trámites necesarios ante BPS, DGI, MTSS, y los costos que cada uno tiene implícito, sino que se citó únicamente el ejemplo de trámites municipales, para desarrollar la idea de que a pesar de que distintas habilitaciones sean menester de un mismo organismo, los trámites deben presentarse en varias ventanillas de entrada diferentes. Si a esto se le suman los permisos de construcción y remodelación, se pueden contar más de 20 trámites a realizar frente a organismos estatales que deben ser tramitados de forma independiente y con la dificultad que conlleva el encadenamiento de varios de ellos. A su vez, se destacan importantes ineficiencias dentro de los diferentes procesos de obtención de permisos que entorpecen el normal desarrollo del negocio, como es el caso del permiso de bomberos que resulta condición previa de otros trámites y habilitaciones (en algunos comercios relevados el atraso de esta habilitación alcanza los dos años).

En este sentido, dada la importancia que los trámites tienen en materia de calidad de vida de la ciudadanía y su impacto en términos de costos, tiempos y eficiencia de los procesos que requieren la constitución de inversiones productivas, es bienvenida la iniciativa de Trámites en Línea impulsada desde la Presidencia de la República. Se trata de un proyecto a ser implementado por Agesic, que persigue el objetivo de lograr que el 100% de los trámites de la Administración Central puedan realizarse de forma digital para el año 2020, consolidando de esta manera “la transformación del Estado desde el gobierno burocrático al gobierno electrónico”. En el marco de esta iniciativa, el primer objetivo intermedio es

lograr en 2016 que el 100% de los trámites puedan iniciarse en forma digital. Cabe destacar que el Gobierno Electrónico constituye uno de los 10 objetivos estratégicos del actual Gobierno. En su discurso del 1º de marzo de 2015, el Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez afirmó que “la mejora permanente en la gestión pública cumplirá una etapa trascendente en materia de Gobierno Electrónico cuando en el año 2016, el 100 % de los trámites puedan ser iniciados y seguidos mediante Internet e incluso desde los propios teléfonos celulares desde los cuales podrán efectuarse los pagos correspondientes”.

9.2 Propuestas: Mejora en los procesos

Generar una mesa de trabajo con agentes del sector privado a efectos de explicitar las dificultades que enfrentan los usuarios, enumerar las dificultades prácticas y proponer soluciones eficientes.

Extender la iniciativa Trámites en Línea para todo el Sector Público uruguayo (más allá de la Administración Central), incluyendo también los gobiernos departamentales.

Ventanilla única dentro de cada organismo - presentar toda la documentación necesaria en ventanilla única al menos dentro de un mismo organismo, y que luego a la interna de dicho organismo el proceso se vaya ejecutando sin necesidad de volver a vincular al interesado, no obstante se presente la necesidad de hacerlo por falta de documentación u otros imprevistos que puedan surgir.

Fijación de un límite temporal para cada trámite - no puede ser aceptable que una habilitación tenga retrasos de hasta dos años, ya que imposibilita la apertura de las empresas provocando un descalce de plazos operativos. Superado el plazo estipulado por causas inherentes a los procesos internos del organismo debiera darse por aprobado.

Coordinación y definición de un proceso óptimo - generación de un ámbito con participación del sector privado y los organismos que correspondan para la coordinación y definición de un proceso óptimo de aquellos trámites o habilitaciones que abarcan a más de una dependencia nacional o departamental y que dependan del mismo u otro organismo.

10. SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública también es un factor que incide en el nivel de competitividad del país, ya que el aumento de los niveles de criminalidad genera un incremento en los costos de las empresas locales, ya sea asociados a la protección de la propiedad, como a la valoración monetaria de los bienes sustraídos.

10.1 Diagnóstico: Incremento de los delitos y gastos asociados

En el último tiempo, uno de los principales flagelos de nuestra sociedad ha sido el crecimiento del delito, lo que ha llevado a las empresas a incrementar sus costos en materia de seguridad, para poder continuar con el normal funcionamiento de su operativa. Los delitos contra la propiedad han mostrado una tendencia ascendente en los últimos años, tanto bajo la modalidad de hurtos, rapiñas o abigeato. En 2015, se registraron 104.443 denuncias por hurtos, 19.423 por rapiñas y 1.555 por abigeatos, mostrando una tasa de crecimiento del 3%, 5% y 20% respectivamente en relación a 2014.

Por otro lado, de acuerdo a Aboal, et al (2013), el costo del delito en Uruguay se estima en 3,9% del PIB. Cabe señalar, que de acuerdo a lo que mencionan los autores, este ratio podría estar subvaluado dada la dificultad para estimar monetariamente otros efectos que genera la criminalidad. Asimismo, este guarismo incluye gastos del sector público y privado y se consideran las diferentes etapas de la criminalidad - costos para anticipar el delito (2,3% PIB), gastos asociados a las consecuencias del hecho delictivo (1,29%) y costos en respuesta al mismo (0,37%).

En lo que refiere a los gastos de anticipación al delito, se encuentran entre otros, los gastos privados en seguridad que realizan las empresas, que representan aproximadamente el 0,9% del PIB. Por su parte, dentro de los costos derivados de la criminalidad se ubica el costo empresarial asociado a los bienes sustraídos (0,6% del PIB).

A su vez, uno de los pilares que conforma el Índice de Competitividad Global del World Economic Forum, incluye un indicador referido a los costos económicos asociados al crimen y la violencia.



Fuente: Ministerio del Interior



Fuente: Ministerio del Interior



Fuente: Ministerio del Interior

Para el caso de Uruguay, este indicador ha mostrado un persistente deterioro en los últimos años, alcanzando la posición 108 de un total de 151 países en la última medición de 2015.

Por su lado, de acuerdo a información que surge del relevamiento realizado de forma aleatoria por CAMBADU a 100 comercios del rubro, 43 de ellos señalaron haber sido víctimas de robos en el último año, pero con una media de 2,3 asaltos por cada uno de ellos. Vale mencionar que solo el 30% de los delitos fueron denunciados.

Sumado a esto, en el sector comercio, el gasto en servicios de vigilancia en relación a la facturación de las empresas se ha incrementado en el entorno de 45% en los últimos tres años.

En 2015, el costo en seguridad de comercios relacionados al rubro de la alimentación (supermercados, autoservicios, restaurantes, entre otros.) se ubicó en el 0,8% de la facturación anual, cuando hace dos años era el 0,55% de la venta. Es importante considerar a su vez, que muchas empresas han tomado la opción de incluir dentro de sus nóminas permanentes al personal de vigilancia, o a parte del mismo, no tercerizando el servicio, efecto que podría generar una subvaluación de este indicador.

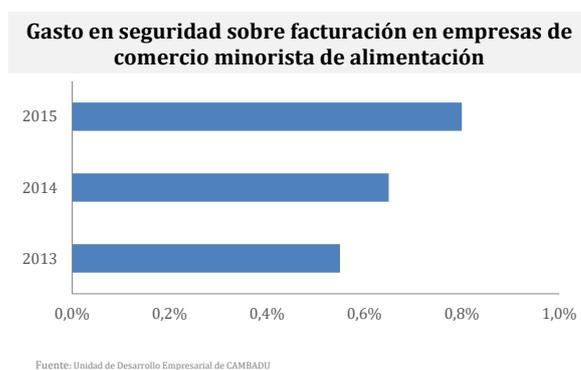
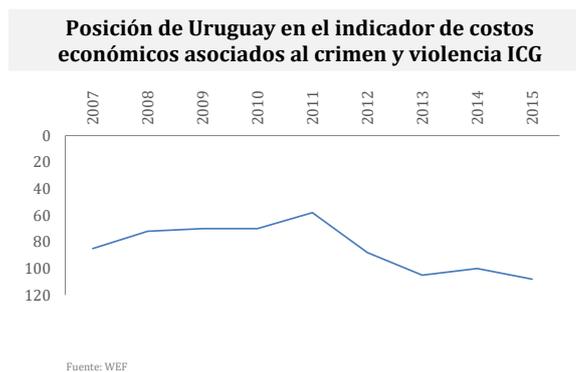
En línea con el relevamiento de CAMBADU, se encuentran los resultados de la encuesta realizada por Equipos y el Centro de Economía del IEEM a 388 empresas de Montevideo. Según este relevamiento, el 38% de las empresas sufrió en los últimos cinco años un delito, mientras que el 0,85% de la facturación de las empresas de la muestra fue destinado a seguridad.

10.2 Propuestas: Beneficios fiscales

Beneficio fiscal en gastos en seguridad - exoneración de IVA y deducción ampliada en IRAE para los gastos e inversiones en seguridad.

Exoneración de tributos fijos como el aporte patronal al BPS por dueños o socios, así como del IVA mínimo o monotributo, a establecimientos empresariales víctimas de asalto - particularmente cuando implique la pérdida de facturación por el cierre del local durante algunos días.

Eliminar las retenciones de impuestos para pequeños comercios por ventas realizadas con pagos a través de medios electrónicos.



11. BIBLIOGRAFÍA

- Aboal, D., Campanella, J., Lanzilotta, B., Dominguez, M. y Vairo, M. 2013. "Costos del Crimen en Uruguay". Centro de Investigaciones Económicas, Uruguay.
- Bergara M. 2003 "Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos".
- Bernat, G. 2015. "Tipo de cambio real y diversificación productiva en América Latina". CEPAL.
- Bértola, L., Bianchi, C., Darscht, P., Davyt, A., Pittaluga, L., Reig, N., Román, C., Snoeck, M., Willerbald, H. 2005. "Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay: Diagnóstico, Prospectiva y Políticas". BID.
- Capurro, A., Harguindeguy, S. y Oddone, G. 2014. "Necesidades de inversión en infraestructura vial en Uruguay". Documento de Trabajo. CEEIC.
- "Doing Business 2016: midiendo la calidad y eficiencia regulatoria". Banco Mundial.
- Ferraro, C. y Stumpo G. 2010. "Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales". CEPAL.
- Hernandez, M., Snoeck, M. y Waiter, A. 2012. "Capacidades, necesidades y oportunidades de la industria manufacturera en tecnología e innovación –sectores alimentario, metalúrgico y plástico, Informe final de proyecto". DNI-MIEM/UDELAR/CIU.
- Llambí, C., Rius, A., Carbajal F., Carrasco P., Cazulo P. 2014. "Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay 2005 – 2011". Centro de Estudios Fiscales, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Universidad de la República) y Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).
- Larraín, F., Costa, R., Cerda, R., Villena, M., Tomaselli, A. 2011. "Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile". Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile.
- Mendoza, C., di Capua, L., Rucci, G. 2014. "Formación para el Trabajo en Uruguay. El punto de partida". BID.
- Munyo, I. 2015. "El Gasto en Seguridad en las Empresas, Percepciones y Realidad." Centro de Economía, Sociedad y Empresa (IEEM), Uruguay.
- Munyo, I., y Regent, P. 2015. "Empresas del Estado y eficiencia: La relevancia del ejercicio de la propiedad" Centro de Economía, Sociedad y Empresa del IEEM, Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo.
- Schwab K. 2015. "The Global Competitiveness Report 2015-2016". World Economic Forum.
- "Non-Tariff Measures in Mercosur: Deepening Regional Integration and Looking Beyond. 2016. UNCTAD.