



RE1-RN-05-003

**Serie de Notas
de Referencia**

EL CLIMA DE NEGOCIOS EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Graciana del Castillo



**ARGENTINA
BOLIVIA
BRASIL
CHILE
PARAGUAY
URUGUAY**

Febrero 2005

REGIÓN 1

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Notas de Referencia es documentar la realidad socioeconómica de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones I y/o examinar experiencias operativas de modo de servir como referencia informativa para futuros análisis. Las opiniones contenidas en este documento son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con las cuales los autores están afiliados.

EL CLIMA DE NEGOCIOS EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Graciana del Castillo
Macroeconomic Advisory Group

La autora agradece a todos los funcionarios de Gobierno, del Banco Central y de MERCOSUR, miembros del Parlamento y la Suprema Corte de Justicia, ejecutivos de oficinas de promoción y zonas francas, cámaras empresariales, inversionistas, empresarios y jóvenes emprendedores, académicos, profesionales de estudios de abogados, escribanos, contadores y economistas, así como otros especialistas que intervinieron en este estudio, por haber compartido su tiempo, sus ideas, sus experiencias y sus datos con ella. Este estudio no hubiera sido posible sin su activa participación. La autora agradece también los comentarios, sugerencias y valiosos aportes de Silvia Sagari, Gabriel Casaburi, Nicolás Uauy, Gastón Astesiano y otros participantes en el CRG, así como la colaboración de Mario Soto Platero y Mercedes Van Rompaey, colaboradores de MAG en Uruguay.

INDICE

<i>GLOSARIO</i>	3
I. INTRODUCCIÓN	7
II. METODOLOGÍA E INFORMACIÓN ESTADÍSTICA.....	8
III. COMPARACIÓN GENERAL CON OTROS PAÍSES.....	9
IV. MARCO INSTITUCIONAL, LEGAL Y REGULATORIO, Y JUDICIAL	14
A. INTRODUCCIÓN	14
B. OBSTÁCULOS AL CLIMA DE NEGOCIOS	18
1. BARRERAS REGULATORIAS PARA EMPEZAR, OPERAR Y CERRAR EMPRESAS.....	18
2. POLÍTICA FISCAL E INSTITUCIONES RECAUDADORAS.....	24
3. LAS REGLAS DE JUEGO	27
4. LEGISLACION LABORAL	28
5. OTROS TEMAS REGULATORIOS	29
a. PRÁCTICAS DE COMPETENCIA	29
b. LEY CONTRA EL LAVADO DE DINERO Y TERRORISMO	31
c. PRÁCTICAS EN EL ÁREA AMBIENTAL Y SANITARIA.....	32
6. DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL	33
7. EL SISTEMA JUDICIAL, LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS Y MECANISMO ALTERNATIVO DE ARBITRAJE	35
V. INFRAESTRUCTURA Y SISTEMA FINANCIERO.....	37
A. INTRODUCCIÓN	37
1. INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y LOGÍSTICA.....	38
2. INFRAESTRUCTURA HUMANA: EDUCACIÓN	45
B. SISTEMA FINANCIERO	48
VI. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y APERTURA EXTERNA	50
A. INTRODUCCIÓN	50
B. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA	52
C. APERTURA EXTERNA	54
1. COMERCIO INTERNACIONAL	54
a. PROBLEMAS CON ADUANAS	56
b. OTROS OBSTÁCULOS A LA EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN	58
2. INVERSIÓN EXTRANJERA	59
VII. CONCLUSIONES	63
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	
<i>ANEXO: OBSTÁCULOS Y POSIBLES SOLUCIONES AL CLIMA DE NEGOCIOS (ARCHIVO SEPARADO)</i>	

GLOSARIO

AFE	<i>ADMINISTRACIÓN DE FERROCARRILES DEL ESTADO</i>
AIN	<i>AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN</i>
ANCAP	<i>ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE COMBUSTIBLES ALCOHOLES Y PORTLAND</i>
ANCEL	<i>ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE CELULARES</i>
ANP	<i>ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS</i>
ANTEL	<i>ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE TELEFONÍA</i>
AEBU	<i>ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL URUGUAY</i>
BHU	<i>BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY</i>
BID	<i>BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO</i>
BPS	<i>BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL</i>
BROU	<i>BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY</i>
CEDE	<i>CONTROL ESPECIAL DE EMPRESAS DE LA DGI</i>
CEPAL	<i>COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA DE LAS NACIONES UNIDAS</i>
CEPRE	<i>COMITÉ EJECUTIVO PARA LA REFORMA DEL ESTADO</i>
CII	<i>CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES DEL BID</i>
CIU	<i>CÁMARA DE INDUSTRIA DEL URUGUAY</i>
CNCS	<i>CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO Y SERVICIOS DEL URUGUAY</i>
CSC	<i>CENTRO DE SERVICIOS COMPARTIDOS</i>
DBP	<i>DOING BUSINESS PROJECT DEL BANCO MUNDIAL</i>
DC	<i>DEFENSA DE LA COMPETENCIA</i>
DGI	<i>DIRECCIÓN NACIONAL IMPOSITIVA</i>

DGC	<i>DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS</i>
DNA	<i>DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS</i>
DUCSA	<i>DISTRIBUIDORA URUGUAY DE COMBUSTIBLES</i>
EP-FA	<i>ENCUENTRO PROGRESISTA – FRENTE AMPLIO</i>
ESSO	<i>ESSO STANDARD OIL</i>
FOMIN	<i>FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES DEL BID</i>
ICG	<i>INFORME GLOBAL DE COMPETITIVIDAD DEL FORO ECONÓMICO MUNDIAL</i>
ICN	<i>ÍNDICE DE COMPETENCIA DE LOS NEGOCIOS DEL WORLD ECONOMIC FORUM</i>
IDM	<i>INFORME DE DESARROLLO MUNDIAL DEL BANCO MUNDIAL</i>
IED	<i>INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA</i>
IEM	<i>ÍNDICE DEL ENTORNO MACROECONÓMICO</i>
IIP	<i>ÍNDICE DE INSTITUCIONES PÚBLICAS</i>
ILE	<i>ÍNDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA DEL HERITAGE FOUNDATION Y EL WALL STREET JOURNAL</i>
INB	<i>INGRESO NACIONAL BRUTO</i>
INIA	<i>INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA</i>
IPCOTI	<i>ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TRANSPARENCIA INTERNACIONAL</i>
IT	<i>ÍNDICE TECNOLÓGICO</i>
ITP	<i>IMPUESTO A LAS TRANSFERENCIAS PATRIMONIALES</i>
IVA	<i>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</i>
I+D	<i>INNOVACIÓN Y DESARROLLO</i>

LATU	<i>LABORATORIO TECNOLÓGICO DEL URUGUAY</i>
LPM	<i>LUGAR PREFERIDO POR EL MERCADO</i>
NBC	<i>NUEVO BANCO COMERCIAL</i>
OSE	<i>OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO</i>
PIB	<i>PRODUCTO INTERNO BRUTO</i>
PNUD	<i>PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO</i>
PwC	<i>PRICEWATERHOUSECOOPERS</i>
PyMEs	<i>PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS</i>
S.A.	<i>SOCIEDAD ANÓNIMA</i>
SGP	<i>SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS</i>
TCI	<i>TECNOLOGÍA DE CIRCUITOS INTEGRADOS</i>
TI	<i>TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN</i>
TLM	<i>TERMINAL LOGÍSTICA M'BOPIQUA</i>
TOCAF	<i>TEXTO ORDENADO DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL PODER EJECUTIVO</i>
URAGUA	<i>FILIAL DE LA EMPRESA AGUAS DE BILBAO EN URUGUAY</i>
URSEA	<i>UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE ENERGÍA Y AGUA</i>
URSEC	<i>UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES</i>
UTE	<i>USINAS TELEFÓNICAS DEL ESTADO</i>
ZF	<i>ZONA FRANCA</i>

I. INTRODUCCION

El clima de negocios incluye todos aquellos factores controlados por el gobierno que influyen en la decisión del sector privado de hacer o no una inversión, así como el riesgo y retorno de ésta. El clima de negocios incluye entonces una amplia gama de factores de política económica y social así como factores institucionales, legales y de regulación y supervisión. El Banco Mundial define un buen clima de negocios como aquel que provee a las empresas con un marco legal y regulatorio adecuado, promueve la competencia, fortifica la gobernanza y minimiza las ineficiencias burocráticas, y facilita el acceso a servicios financieros y de infraestructura claves.³

Si bien el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) apoyó de manera sostenida un clima favorable a los negocios en América Latina durante la primera mitad de la década de los noventas (y en menor escala desde entonces), la falta de crecimiento sostenible, el poco valor agregado de las exportaciones y el deterioro de la situación social en la región llevó a que el BID pusiera en marcha la *Iniciativa sobre el Clima de Negocios* en Diciembre de 2003, como parte de la implementación de las Estrategias de Competitividad y la de Desarrollo del Sector Privado.⁴

Esta *Iniciativa* tiene un marcado énfasis operacional con el objetivo de producir resultados tangibles en el tiempo más breve posible. En términos generales se parte de la premisa de que cuanto más claros, simples, transparentes, confiables y estables sean las instituciones, leyes, regulaciones y procedimientos relacionados al entorno empresarial, más grande será el incentivo para las empresas a invertir y crecer en el país. El BID se compromete a darle prioridad al financiamiento de los planes de acción para mejorar el clima de negocios.⁵ Uruguay fue uno de los primeros países en adherirse a la *Iniciativa* en febrero de 2004.

El Banco Mundial y otros organismos internacionales coinciden con el BID en la importancia del tema. El *Informe de Desarrollo Mundial (2005)* se enfoca en este tema ya que, de acuerdo a la institución, un buen clima de negocios provee a las empresas – desde las micro-empresas a las grandes multinacionales – de oportunidades e incentivos para invertir productivamente, crear empleo y expandirse.

Aunque la estabilidad macroeconómica e institucional es crítica para mejorar la competitividad internacional de un país, ésta es un factor necesario pero no suficiente para crear bases sólidas para la inversión y el desarrollo sostenido. Una gran parte de la inversión nacional la crean las empresas de acuerdo a las prácticas operativas y estrategias que éstas persiguen y la calidad del ambiente microeconómico de negocios en el que éstas compiten.

³ <http://www.worldbank.org/privatesector/ic/>

⁴ Ver BID (2003).

⁵ Ver Flannery (2003).

Uno de los temas que surgen repetidamente en Uruguay es la falta de una “visión país” que guíe las políticas públicas – tanto macro- como microeconómicas – y la estrategia nacional de desarrollo. Como veremos a continuación, las políticas de apoyo gubernamental a la inversión y al comercio internacional tienen un alto grado de discrecionalidad y carecen de cohesión, consistencia y transparencia. Esto hace que estas políticas no estén integradas, que la inversión extranjera directa no se persiga estratégicamente y agresivamente y que los esfuerzos de promoción a nivel internacional de los bienes y servicios del país sean difusos, poco eficientes, y no lo suficientemente agresivos como para posicionar al sector privado del país en el complejo proceso de globalización.

El objetivo de nuestro estudio sobre el clima de negocios en el Uruguay no es duplicar lo que otras organizaciones han hecho sino actualizar y profundizar en lo que ya existe. Del análisis surgen temas de efectividad, costos y tiempos de las políticas gubernamentales, las instituciones, las leyes y regulaciones y los procedimientos que afectan negativamente el clima de negocios en el país. El estudio no pretende hacer un análisis profundo y riguroso de los muchos temas que se incluyen, sino que se enfoca exclusivamente en aquellos puntos que afectan el clima de negocios.

El propósito es resaltar los aspectos positivos que apoyan el clima de negocios en el país así como identificar los obstáculos más flagrantes que se podrían solucionar en el corto plazo. En el Anexo se presentan los problemas y se proponen soluciones factibles que se podrían implementar en un tiempo razonable, siempre que hubiese voluntad política, aún teniendo en cuenta la gran restricción financiera y de deuda en la que actuará el Gobierno electo. Además de la voluntad política del Gobierno, del Parlamento y del Poder Judicial, las propuestas de soluciones a estos obstáculos requieren que el BID y otras instituciones que apoyan el clima de negocios faciliten los recursos financieros y la asistencia técnica que se requiere para los cambios.

II. METODOLOGÍA E INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

El diagnóstico del entorno empresarial surge de una serie de entrevistas, talleres y estudios que el BID ha organizado con el propósito de profundizar en los factores de competitividad que afectan a la economía uruguaya, así como de estudios previos que el BID ha hecho con respecto a estos temas.

Además de los datos estadísticos compilados por el BID, se usan datos e información de varios estudios, encuestas, e índices de competitividad que comparan varios países de la región y el mundo incluyendo:

- El *Doing Business Project* (DBP, 2004) y el *Estudio de Desarrollo Mundial* (EDM, 2005) del Banco Mundial⁶
- El *Informe Global de Competitividad* (ICG, 2003-2004 y 2004-2005) del *Foro Económico Mundial*⁷

⁶<http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/ExploreEconomies/BusinessClimateSnapshot.aspx?economyid=1>
98

- El *Índice de Libertad Económica* (ILE, 2004) de la *Heritage Foundation* y el *Wall Street Journal*
- El *Factor de Opacidad (Factor O)* de *PricewaterhouseCoopers*, 2004⁸
- El *Índice de Percepción de Corrupción* de la Organización *Transparencia Internacional (IPCOTI)*, 2003 y 2004⁹
- *Latinobarómetro* (2004)¹⁰

Por último, se incluye datos estadísticos e información reciente sobre Uruguay de varias fuentes, incluyendo periódicos nacionales, libros, encuestas y entrevistas.

El clima de negocios en Uruguay se analizará siguiendo los tres grandes temas que identifica el BID como críticos para el clima de negocios: (a) Marco institucional, legal y regulatorio, y judicial; (b) Infraestructura y mercado financiero; (c) Estabilidad macroeconómica y apertura externa. Antes de entrar en la discusión específica de estos tres temas presentaremos algunos índices generales referidos a ellos y que permiten una comparación general con otros países.

Partiendo del diagnóstico y el análisis del clima de negocios en Uruguay, y tomando en cuenta la comparación a nivel regional e internacional, se identifican en el Anexo 10-20 áreas problemáticas concretas que inhiben la inversión del sector privado. Para cada una de ellas se identifican uno o más impedimentos o cuellos de botella específicos. El nivel de detalle de estos últimos permite identificar acciones concretas para solucionarlos. Aunque la priorización y forma de llevar a cabo estos posibles cambios será tarea del Gobierno electo, se indica como alto, medio y bajo lo que a nuestro entender sería el “impacto y beneficios” de los cambios sugeridos, así como su “viabilidad”.

III. COMPARACIÓN GENERAL CON OTROS PAÍSES

Aún teniendo en cuenta todos los problemas estadísticos y comparativos, es interesante mirar algunos de los índices internacionales para ver como se percibe y se compara el Uruguay con otros países de la región y el mundo en cuestiones relacionadas al clima de negocios y la competitividad.

El *Índice de Competitividad Global* (ICG, 2004) del *Foro Económico Mundial* que analiza el potencial del país en mantener crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo, ubica al Uruguay en el lugar 50 de 102 países analizados [Ver Cuadro 1]. La posición de Uruguay es ligeramente mejor que la de Costa Rica y Brasil y muy por encima de Argentina. Chile, por otro lado, aparece en el 28° lugar. Este índice evalúa las

⁷ <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+competitiveness+report>

⁸ http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/IndiceDeOpacidad_LAC.htm

⁹ http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/dnld/cpi2003.pressrelease.en.pdf

¹⁰ <http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>

políticas gubernamentales, las instituciones y la estructura económica del país y está formado por tres subíndices. El primero, el *Índice del Entorno Macroeconómico (IEM)*, mide la estabilidad macroeconómica del país enfocándose tanto en desequilibrios internos como externos. El segundo, el *Índice de Instituciones Públicas (IIP)* mide la solidez en las instituciones públicas, enfocándose en si el marco legal y jurídico garantiza los derechos de propiedad y otros contratos. Este subíndice también mide el grado de corrupción en las instituciones. El tercero, el *Índice Tecnológico (IT)*, se incluye sobre la base que no existe crecimiento sostenible sin desarrollo tecnológico, aunque el origen del progreso tecnológico varía entre los países.

Cuadro 1: Índice de Competitividad Mundial

INDICE	Uruguay		Argentina		Brasil		Chile		Costa Rica	
	2003-4	2004-5	2003-4	2004-5	2003-4	2004-5	2003-4	2004-5	2003-4	2004-5
Competitividad global (ICG)	50	54	78	74	54	57	28	22	51	50
Estabilidad macroeconómica (IEM)	89	90	93	94	75	80	35	27	63	64
Instituciones públicas (IIP)	29	32	88	79	53	50	19	20	49	47
Corrupción	26		65		56		13		51	
Cumplimiento con contratos y leyes	33		99		57		29		48	
Tecnología	51	56	45	57	35	42	31	32	46	55
Clima de negocios (ICN)	71	77	69	74	34	38	32	29	45	48
Operaciones y estrategia de las empresas	77	80	63	68	30	29	34	33	32	35
Calidad del entorno de las empresas	68	76	73	78	39	44	30	29	47	50

Fuente: Elaborado con datos del *Informe Global de Competitividad del World Economic Forum*, 2003-2004, 2004-2005

En el IEM Uruguay aparece en el lugar 89. Esto se debe básicamente a la situación fiscal y de deuda, a la volatilidad de los últimos años y a la incertidumbre con respecto a la solvencia fiscal. Con respecto al IIP, Uruguay se ubica en el lugar 29, apoyado por el respeto a los derechos de propiedad y cumplimiento de los contratos, aún en circunstancias como las del 2002 en que Uruguay tuvo que recalendarizar los vencimientos de los bonos del sector público con inversores privados. Es interesante señalar, que en el ranking de la corrupción, que también es parte de este subíndice, Uruguay aparece en el lugar 26, muy por debajo de Costa Rica (51), Brasil (56) y Argentina (65). Sin embargo, está bien por encima de Chile (13). En cuanto al IT, Uruguay aparece en una situación peor que la de todos los países en la muestra, lo cual es un obstáculo clave al clima de negocios.

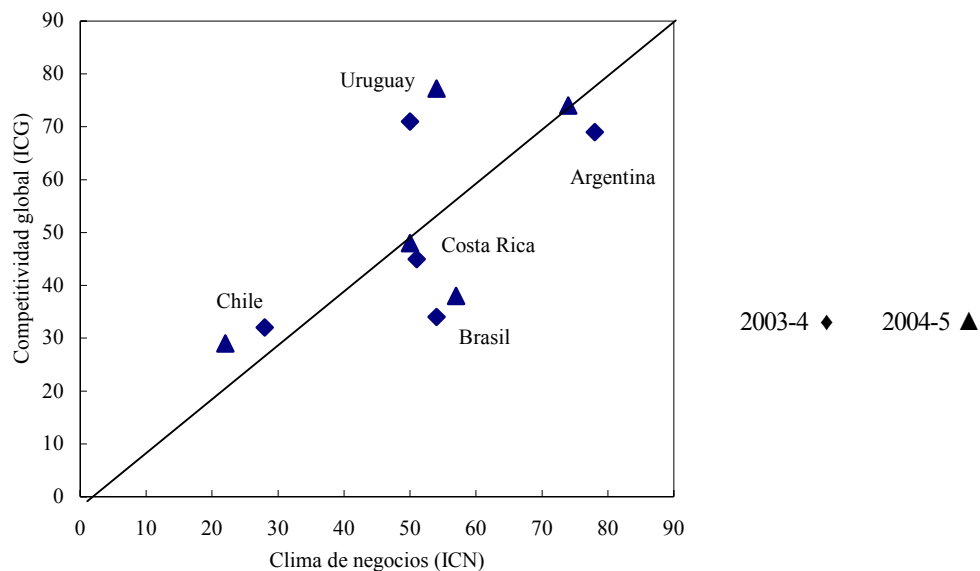
Un marco legal e institucional adecuado y un ambiente macroeconómico estable son indispensables para el crecimiento de la economía a largo plazo. Sin embargo, el marco microeconómico y la habilidad de las empresas de crear bienes y servicios en forma eficiente y efectiva es también fundamental para competir y crecer. El *Índice de Competencia de los Negocios (ICN)*, que también prepara el *World Economic Forum* (WEF), se basa principalmente en la *Encuesta de Opinión entre Ejecutivos* y otras medidas cuantitativas. Este Índice cuenta con dos subíndices que miden (a) el grado de sofisticación en la estrategia y gestión de las empresas, y (b) la calidad del clima de negocios nacional. Este índice, pone énfasis en una variedad de factores específicos a las empresas que determinan la eficiencia y productividad a nivel micro. En el ICN, Uruguay aparece en el lugar 71 de 102 países, ligeramente por encima de Argentina, pero muy por debajo de Chile, Brasil y Costa Rica.

Mirando hacia el futuro, es interesante notar que mientras que en Chile el índice de competitividad (ICG) que acaba de publicarse (2004-2005) se movió del 28° lugar al 22°, Uruguay retrocedió al 54° lugar, del 50°. Esta caída sigue una caída de 8 lugares en el año anterior.¹¹

Como indica el Cuadro 1, a pesar de que la situación macroeconómica y financiera del país en general ha mejorado, la posición de Uruguay se ha deteriorado con respecto a todos los índices de competitividad. Esto muestra en forma contundente que, cuando el mundo se mueve a gran velocidad y los cambios institucionales y tecnológicos son importantes, la competitividad relativa del país cae si el país no hace los ajustes necesarios para mejorar su clima de negocios. Esto hace que tanto las exportaciones como la inversión en el país sean menos atractivas.

La ubicación de Uruguay frente a los países de la muestra con respecto al ICG y al ICN se puede apreciar en el Grafico 1. Este gráfico ilustra bien la situación de Uruguay al mostrar que, aunque muchos factores lo hacen competitivo a nivel regional, en temas relacionados directamente al clima de negocios, el país está, no sólo en una situación en general más desfavorable que el resto, sino que además su posición relativa al resto de los países, en vez de mejorar, se va deteriorando hacia el futuro.

Grafico 1



Fuente: Cuadro 1

En el 2004, Uruguay también cayó en el *Índice de Libertad Económica* (ILE) que compila el *Heritage Foundation* y el *Wall Street Journal* del lugar 35 en que se

¹¹ Como el número de países aumentó significativamente entre 2002-2003 y 2003-2004 de 80 a 102 es necesario ajustar por este número. Con este ajuste el ICG de Uruguay pasa de 40° lugar en el 2002-2003 al 48° lugar en el 2003-2004. El ajuste al 2004-2005 es menos importante ya que la muestra aumentó sólo en un país.

encontraba en 2003, al lugar 39, aunque permanece en la categoría de países “mayormente libres”. De acuerdo al informe, el Uruguay salió de su recesión y debe diversificar su base productiva más allá del sector agroindustrial, reducir el sector público, reducir el número de trámites para acelerar el proceso de apertura de nuevas empresas y reformar las leyes laborales, que si bien proveen una extensa red de seguridad social, premian la falta de productividad. Como factores positivos, el informe menciona que las licencias de importación son fáciles de obtener y no resultan restrictivas y que los procedimientos judiciales, si bien son lentos, están basados en un sólido marco legal (*El País*, 19 de octubre de 2004).

De acuerdo al último informe de *Latinobarómetro* (2004), en el que se resumen una década de mediciones, se muestra el alto apoyo a la democracia en el Uruguay (78% vs. 53% para la región). A pesar de este apoyo, hay una buena dosis de crítica, donde 34% de los que apoyan la democracia en Uruguay dicen que ésta tiene grandes problemas. A la vez, Uruguay es uno de los países que más ha bajado su satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país, sin duda a causa de la crisis de los últimos años. Mientras que en el año 1998-99 casi el 70% estaban satisfechos con ésta, el porcentaje cayó al 44% en 2003-2004. Esto a la vez explica que sólo un pequeño porcentaje de la población apoye la gestión del gobierno (12%) y un 72% piense que el país va por mal camino.

Cuadro 2: Indicadores de Latinobarómetro
(Porcentajes)

Tema	Uruguay	Argentina	Brazil	Chile	Costa Rica
1. Apoyo a la democracia	78	64	41	57	67
2. Crítica a la democracia	34	46	23	25	31
3. Prefieren orden, aunque limite algunas libertades	32	50	53	45	56
4. La empresa privada es indispensable para el desarrollo	49	54	61	72	71
5. La economía de mercado es el único sistema para el desarrollo	50	56	63	53	66
6. Satisfacción con la economía de mercado	18	16	25	36	30
7. El país va por mal camino	72	34	47	39	65
8. Preocupación por quedar sin empleo	63	70	72	69	65
9. Confianza interpersonal 1/	24	15	4	19	8
10. Sociedades estatistas (escala de 0 a 10)	6.06	5.60	5.31	5.50	4.80
11. El país es gobernado por intereses de sectores poderosos	78	71	65	70	68
12. Estado logra que se cumplan las leyes (escala de 1 a 10)	5.21	4.05	3.91	5.37	4.99
13. Es probable sobornar:					
a un policía	37	57	52	22	39
a un juez	25	46	36	20	23
a un funcionario de un ministerio	30	50	39	19	37

Fuente: Elaborado con datos de *Latinobarómetro* (2004)

1/ Se puede confiar en la mayoría de las personas.

Uruguay es el país que más cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (78% vs. 67% en Costa Rica). A la vez, Costa Rica aparece en primer lugar en rechazar la posibilidad de un gobierno militar (89% frente a 72% en Uruguay).

Uruguay rechaza el autoritarismo como cultura social y aparece como el país más libertario donde sólo el 32% (frente al 56% en Costa Rica) prefiere el orden frente a las libertades. Lo que sorprende a muchos, pero no a los que conocen la fuerte crisis que sufrió el país en 2002, es que a pesar de su perfil fuertemente democrático y libertario, un

tercio de los ciudadanos estén dispuestos a decir que le darían el gobierno, ya sea a los privados, ya sea a un gobierno no democrático si pudieran resolver los problemas.

En todos los países de la región excepto Uruguay (49%) y Bolivia (48%), más de la mitad de los ciudadanos consideran indispensable a la empresa privada para el desarrollo del país. Por ejemplo, estos porcentajes llegan al 72% en el caso de Chile y 71% en el de Costa Rica. En Uruguay sólo el 18% de la población está satisfecho con el funcionamiento de la economía de mercado en el país y apenas la mitad (50%) está de acuerdo con que la economía de mercado es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado. Esto explica que, a pesar de estar claro que se necesitan reformas, le sean tan difíciles a los gobiernos de turno llevar adelante reformas estructurales que son clave para mejorar el clima de negocios.

En cuanto a la preocupación por quedar desempleado, Uruguay aparece como el país donde la preocupación es más baja (63%) en comparación a todos los otros países de la región. Esto se explica en parte por el alto porcentaje que trabaja para el Estado y tiene seguridad de empleo.

Un factor muy importante en el clima de negocios es la confianza, a nivel tanto personal como institucional. América Latina aparece con índices promedios más bajos de todas las regiones en la confianza interpersonal y además ésta se muestra en caída a lo largo del período. Uruguay encabeza la lista de países en los que existe confianza (24% en comparación a Brasil (4%). Aunque no hay datos desagregados por país para medir la confianza en las instituciones, la región registra bajas en confianzas institucionales excepto por la Iglesia Católica.

Al mismo tiempo que la sociedad uruguaya aparece como una de las sociedades más democráticas, es la más estatista de todas alcanzando un 6.06% en una escala de 1 a 10, indicando la alta expectativa que el Estado le solucione las cosas a las personas, en vez de creer en la capacidad emprendedora individual de salir adelante. En el otro extremo está Venezuela (con 4.42%).

Aunque apoyan a un gobierno protector, el 78% de los uruguayos creen que éste gobierna para beneficio de los poderosos y no para bien del pueblo. A la vez, Uruguay es uno de los países en donde la gente piensa que el Estado logra que se cumplan las leyes (5.21 en una escala de 1 a 10) y donde sólo el 25% cree que se puede sobornar a un juez (comparado al 58% en México), a un policía (37% vs. 65% en México), o a alguien en un ministerio (30% vs. 56% en México).

PricewaterhouseCoopers define el *Factor de Opacidad (Factor O)*¹², como “la falta de prácticas claras, precisas, formales, de fácil comprensión y ampliamente aceptadas” en materia de sistemas jurídicos, políticas fiscales y macroeconómicas, normas y prácticas de contabilidad, incluyendo el régimen corporativo, divulgación de información y reglamentos. También incluye en este índice los niveles percibidos de corrupción. Aunque Uruguay aparece con un valor de 53, por debajo de otros países de la

¹² <http://www.opacityindex.com>.

región (Argentina, Brasil, Colombia) que tienen un índice mayor a 60, el grado de opacidad es mucho mayor que el de Chile (36) y aún México (48).

Con respecto al ranking de corrupción, de acuerdo al *Índice de Percepción de Corrupción* de la organización *Transparencia Internacional (DPIOTI)*¹³, 2003, Uruguay aparece junto a Estonia en el 33° lugar, segundo en América Latina, después de Chile que se encuentra en el 20° lugar. Costa Rica está en 3° lugar en América Latina pero en el 50° lugar en el mundo. Brasil aparece en 54° lugar y Argentina en el 92°. En el Índice para el 2004, que acaba de ser publicado, Uruguay mejora su posición al 28° lugar, Chile se mantiene en el 20° lugar y Brasil cae al 59° lugar. La caída de Argentina es aún mayor (108°) y Paraguay está entre los países más corruptos (140°) (*El Observador*, 21 de octubre de 2004).

A pesar de que en comparaciones internacionales Uruguay aparece como un país de baja corrupción, una encuesta del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República muestra que la mitad de los uruguayos considera que muchos funcionarios públicos son corruptos y el 68% cree que el gobierno no lo combate. También, casi la mitad de los encuestados opina que los funcionarios públicos están “poco o nada comprometidos en servir a la gente”.¹⁴

El estudio del Banco Mundial, *Doing Business Project* (DBP, 2004), también permite comparaciones regionales e internacionales interesantes pero dado su énfasis en el impacto del marco legal y regulatorio en el clima de negocios lo analizaremos más en detalle en el próximo capítulo [ver también Cuadro 2].

IV. MARCO INSTITUCIONAL, LEGAL Y REGULATORIO, Y JUDICIAL

A. INTRODUCCIÓN

Mejoras en el funcionamiento del sector público promueven el clima de negocios al eliminar las trabas y costos que las ineficiencias burocráticas imponen al sector privado. Un sector público y un servicio civil eficiente y un marco legal y judicial apropiado responden adecuadamente a las necesidades del sector productivo y proveen mecanismos para resolver conflictos de interés entre el sector público y privado. Esto generaría un clima conducivo a la inversión y al crecimiento equitativo y sostenible del país. Por el contrario, la corrupción y el favoritismo, aumentan el costo de los negocios y distorsionan las políticas públicas.

Como discutimos anteriormente, *la corrupción en el Estado* uruguayo no es un problema mayor, como es en otros países de la región. Esto es cierto a pesar del excesivo peso del gobierno general y las empresas públicas en la economía, la complejidad del marco legal y regulatorio y el bajo riesgo de la trasgresión.

¹³ http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/dnld/cpi2003.pressrelease.en.pdf

¹⁴ El sondeo fue financiado por la Universidad de Pennsylvania en Estados Unidos.

A la vez, la sociedad uruguaya, con loables valores de equidad social, sobre todo a nivel regional, frecuentemente cae en comportamientos corporativistas o conservadores. Estos dificultan a menudo la toma de decisiones gubernamentales para eliminar obstáculos clave a un buen clima de negocios. Existe también una cultura que valora la moderación y la búsqueda de consenso, lo que muchas veces lleva a *la inacción del Estado*.

La toma de decisiones no es sólo difícil por cuestiones sociales y políticas. Es claro que *a los temas relacionados al clima de negocios no se les da prioridad* ya que

- La figura y el papel del empresario no son valorados por la sociedad en general y por el servicio civil en particular
- La empresa privada genera recelo independientemente del mérito del emprendimiento ya que el lucro está mal visto

Como contraparte, *el sector privado* no es lo suficientemente dinámico e innovador como para imponer estándares altos al Gobierno. En países con un sector privado dinámico y agresivo, el Gobierno se siente presionado para cambiar y fomentar un buen clima de negocios. A pesar de que Uruguay tiene un número de emprendedores de clase mundial, la relación entre un Estado grande y empresas chicas se dificulta en parte por

- La marcada aversión al riesgo, a la innovación y a la inversión de las empresas y a su actitud “rentista” (acostumbradas a vivir con un Estado paternalista en vez de competir libremente), como vimos anteriormente
- Una mayoría de la población uruguaya espera mejorar su situación económica mucho más en función de lo que haga el gobierno en materia de distribución que en función del esfuerzo personal por mejorar sus ingresos¹⁵
- El uso del “lobby político e institucional” para obtener beneficios (herencia de políticas de sustitución de importaciones)
- Un sector privado cuya producción se concentra en “commodities” de exportación y por lo tanto es tomador de precios, con actitud pasiva ante el entorno, y sin necesidad de ser “proactivo”

El excesivo peso del Estado, su ineficiencia y poca efectividad se manifiesta en varias formas y a menudo abrumba al empresario. Estas incluyen

- La sobre-regulación, en general, de los procesos de producción o servicio
- El fuerte involucramiento en la actividad económica en sectores críticos y a menudo monopolistas como es el sector de combustibles, en sectores donde se limita la participación del sector privado (telefonía básica, el agua o ciertos

¹⁵ Una encuesta reciente de Juan Carlos Doyenart sobre la actitud del público uruguayo muestra que el sentir mayoritario de la gente es que se mejora más distribuyendo una supuesta y mal distribuida “riqueza preexistente” que generando y produciendo riqueza mediante el esfuerzo competitivo (*Búsqueda*, “De la cultura distributiva a la cultura productiva”, 26 de setiembre de 2004).

sectores de seguros) o en sectores donde se privilegia a una empresa pública como es el caso del correo ^{16 17}

- La alta, regresiva y variable carga impositiva (incluyendo el excesivo costo de la seguridad social)
- El control de algunos precios y salarios ya que, aunque existe libertad de precios, el Gobierno sigue fijando los precios de ciertos productos básicos, incluyendo la leche y las tarifas de las empresas públicas (los combustibles, la electricidad, el agua, transporte y los servicios telefónicos) así como el salario mínimo. Los honorarios de las instituciones médicas se ajustan mensualmente y el aumento de rentas de vivienda y oficinas se ajusta anualmente
- El dirigismo que puede asfixiar a las empresas en muchas otras áreas
- El Estado consume alrededor del 13% del PIB y, con un quinto la población de Chile, tiene el mismo número de empleados públicos (235,000).¹⁸ Esto resulta en una relación activo-pasivo de casi 1 a 1 que es inviable (715 mil jubilados y pensionistas, 235,000 empleados públicos, y una masa laboral de poco mas de 1,000,000)¹⁹
- La mala asignación del gasto público y el deterioro en la calidad de éste, como veremos en la sección VI.A.
- La alta evasión fiscal de muchas empresas, aún en el sector formal
- El alto costo de “lobbying” al gobierno dada la discrecionalidad de las políticas públicas
- Las trabas a la modernización tecnológica de los servicios públicos debido a la baja capacitación de los empleados públicos que hace que éstos rechacen los avances tecnológicos
- La poca efectividad del Estado en frenar la competencia desleal
 - Las empresas que cumplen con las obligaciones fiscales, tienen problemas en competir por el alto grado de informalidad

¹⁶ Los casos de apertura son escasos y han sido aprobados sólo luego de complicadas negociaciones como fueron los casos de la terminal de contenedores de Montevideo y el aeropuerto de Carrasco. Otras aperturas han fracasado por presión sindical como fue el caso de ANTEL en los noventa, el de ANCAP de diciembre de 2003 y el del agua y saneamiento de octubre de 2004.

¹⁷ A través de una resolución de principios de octubre de 2004, el Poder Ejecutivo intimó a los directores del Correo a revocar en 24 horas decisiones gerenciales que, según el gobierno, violaron la Constitución y la ley, lo que indicaba que quienes las adoptaron incurrieron en un exceso de poder (*Búsqueda*, 2 de octubre de 2004). El conflicto sindical de más de 45 días, ha ocasionado múltiples problemas para los usuarios del Correo, incluyendo la pérdida por destrucción de correspondencia, el robo de paquetes y la demoras de reparto de las 80 mil facturas de Ancel. El Correo es un buen ejemplo para ilustrar el peso del Estado uruguayo y el impacto que eso tiene en el clima de negocios. Por ejemplo, el Correo tiene 1,700 funcionarios y 52 gerentes, mientras un estudio reciente muestra que podría funcionar bien con 1,000 empleados y sólo 16 gerentes. De acuerdo a Alejandro Seré, ex gerente general del correo, la productividad en Uruguay es 130 cartas por funcionario por día, cuando en Chile y México está entre 400 y 550 cartas por día, y en países desarrollados es superior a 1,000 cartas por día (*El País*, 20 de setiembre de 2004).

¹⁸ De los 235,000, 100,000 son de la Administración Central y el resto funcionarios de los municipios y empresas públicas.

¹⁹ El valor agregado del Gobierno que incluye gastos en bienes y servicios (incluidos el trabajo y excluyendo pagos por transferencias), sin embargo, que era aproximadamente de 20% del PIB en el período 1955/80, cayó en décadas posteriores a 9% en 2003 (OPP, 2004).

- Débil protección a los derechos de autor y de propiedad industrial (marca y patentes)
- Lucha poco eficaz contra el contrabando, incluyendo zonas francas, puertos, aeropuertos y paso de fronteras
- Frecuentes abigeatos que han llevado a una merma en el stock ovino y otros problemas en el sector pecuario, a pesar de recientes cambios en la Legislación (Ley No. 17.826) para evitarlos
- Falta de ejecución a empresas por créditos con bancos públicos, sobre todo en el sector agropecuario

La falta de apoyo de la política pública así como de los mismos funcionarios públicos al clima de negocios también se manifiesta por

- Los tiempos excesivamente largos para la puesta en marcha y funcionamiento de distintos negocios
- El enorme poder de los mandos medio del gobierno para impedir, trancar y demorar trámites
- Las rigideces en el mercado laboral que limitan o dificultan la contratación a prueba, temporal o a medio tiempo que descorazonan las inversiones de riesgo

Los últimos gobiernos no le han dado prioridad a temas de ciencias, tecnología e innovación. El gasto en Innovación y Desarrollo (I+D) es aproximadamente 0.25% del PIB y sólo alcanzó el 0.4% en 1997. En el período 1996-2001, el gasto promedió 0.27% del PIB, por debajo de la media no ponderada en América Latina de 0.35%. El 61% del I+D se lleva a cabo en el sector público, particularmente en la Universidad de la República y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). La política en materia de ciencia, tecnología e innovación se ha caracterizado por carecer de liderazgo y de una estrategia de mediano y largo plazo, por su bajísima dotación de recursos y la inestabilidad del financiamiento de los programas de promoción.²⁰

A pesar de que en Uruguay hay, en general, *respeto al Estado de Derecho*²¹

- Los cambios (o propuestas de cambio) en las reglas de juego de los inversores crean mucha incertidumbre legal
- Leyes anticuadas como las de quiebra y derechos de los acreedores no se ajustan a la realidad actual²²
- Las leyes y regulaciones son a menudo violadas por falta de controles aduaneros, un sistema policial ineficiente y sin recursos y cárceles súper pobladas
- La legislación uruguaya tiene un alto grado de discrecionalidad lo que da lugar a favoritismos, resentimientos e ineficiencias

²⁰ Ver Bértola *et al.* (2004) para un estudio detallado de la problemática en ciencia, tecnología e innovación

²¹ Notorias excepciones son las leyes de refinanciación de deuda y las invasiones de predios baldíos por gente sin techo,

²² Ver Bergara (2003).

Dado que empresas públicas brindan servicios básicos como energía, comunicaciones y agua, a menudo en competencia con el sector privado, el establecimiento de entes técnicos reguladores de la competencia es un paso muy positivo. Así se creó en 1997 URSEC para regular el correo y las telecomunicaciones y URSEA para la regulación de la energía (electricidad y combustibles) y el agua y saneamiento. En cuanto a la legislación vigente, podemos establecer que el sentido de la misma aún presenta dificultades de interpretación, por lo que las “reglas de juego” se interpretan de forma distinta (o incluso arbitraria) según el intérprete.²³

Aunque es positivo que se hayan creado estos entes reguladores, es necesario fortalecer estos entes y solucionar el problema de financiamiento de los mismos. El hecho de que estos entes dependan del Poder Ejecutivo y la falta de una fuente genuina de financiamiento conspira contra su independencia técnica y dificulta sus operaciones. Asimismo es necesario consolidar los marcos jurídicos en que ellos operan.

La regulación en materia de competencia, vigente desde el año 2000 es débil. Como discutiremos en más detalle en la sección IV.B.5, ésta establece básicamente, y a nivel de mercado, prohibiciones de prácticas monopólicas y de acciones abusivas hacia el consumidor. Además, las sanciones previstas a violaciones de la ley son menores.

Con respecto a los derechos de propiedad, uno de los principales problemas en cuanto al clima de negocios refiere a la poca capacidad de aprehender y ejecutar a aquéllos que violan los derechos de propiedad intelectual y la legislación de zonas francas (ZFs), depósitos portuarios y puertos libres, así como a los involucrados en el lavado de dinero. Sumado al secreto bancario que existe en el Uruguay que dificulta los controles, esto ha llevado a la percepción de que el país no siempre cumple con las normas internacionales.

B. OBSTÁCULOS AL CLIMA DE NEGOCIOS

1. BARRERAS REGULATORIAS PARA EMPEZAR, OPERAR Y CERRAR EMPRESAS

En su proyecto “*Doing Business Project*” (DBP), el Banco Mundial ha estudiado el clima de negocios en un número de países, enfocándose en aspectos específicos a la puesta en funcionamiento, operación y cierre de empresas. El BM desarrolló una metodología útil para medir, en forma promedio, el tiempo, costo y dificultades de

- Empezar una empresa
- Contratar y despedir empleados
- Ejecución de los contratos
- Obtener crédito
- Cerrar la empresa

²³ Para más detalle sobre estos entes ver Bergara (2003).

Esta metodología permite comparar la situación de Uruguay (2004) con otros países de dentro y fuera de la región [ver Cuadro 3]. La situación de cada país se compara en relación a su ingreso per capita y su población. También se mide al sector informal como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto (INB) por su relevancia en el tema.

En el DBP el Banco Mundial estima que en Uruguay el sector informal representa más del 50% del INB. Esta cifra es muy alta comparativamente con el resto de los países de la región, y especialmente con los países vecinos. Además de ser preocupante por el efecto fiscal que esto tiene, este fenómeno desalienta la inversión en el sector formal por la competencia desleal que crea y es, por lo tanto, un obstáculo al buen clima de negocios. La informalidad en Uruguay se explica no sólo por la alta presión fiscal sino también por los requisitos legales costosos y que llevan demasiado tiempo (alto grado de burocratización) así como por la difusa y poco accesible información sobre fuentes de apoyo gubernamental a las PyMEs.

Cuadro 3: Indicadores Sobre Clima de Negocios

	Uruguay	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	Promedio Regional	Promedio OCDE
Características de la economía (2003)							
Categoría por ingreso 1/	UM	UM	LM	UM	UM		
Ingreso nacional bruto (INB) per capita (US\$)	3.790	3.650	2.710	4.390	4.280	2.976	25.773
Economía informal (% INB)	51.1	25.4	39.8	19.8	26.2	41.5	16.8
Población (millones)	3.40	38.38	176.60	15.77	4.00	24.92	41.50
Empezar un negocio (2004)							
Número de procedimientos	11	15	17	9	11	11	6
Tiempo (días)	45	32	155	27	77	70	25
Costo (% del ingreso per capita)	48.2	15.7	11.7	10	25.7	60.4	8.0
Capital mínimo (% del ingreso per capita)	181.6	8.1	0.0	0.0	0.0	28.9	44.1
Contratar y despedir empleados (2004)							
Índice de dificultad de despedir	33	44	67	17	44	44.4	26.2
Índice de rigidez de horas de trabajo	60	80	80	20	60	53.3	50.0
Índice de dificultad de contratar	0	30	70	20	0	34.3	26.8
Índice de rigidez de empleo	31	51	72	19	35	44.0	34.4
Costo de despido (semanas de sueldo)	34	94	165	70.8	38	70.8	40.4
Registro de propiedades (2004)							
Número de procedimientos	8	5	14	6	6	6	4
Tiempo (días)	66	44	42	56	21	56	34
Costo (% de la propiedad)	7.1	8.8	2.0	5.6	3.6	5.6	4.9
Obtención de crédito (2004)							
Costo de crear colateral 2/	28.6	21.3	21.4	5.3	16.2	19.4	5.2
Índice de derechos legales	4	3	2	4	4	3.8	6.3
Índice de información de créditos	5	6	6	6	5	4.7	5.0
Cobertura del registro de crédito público 3/	72	201	78	290	10	85.7	76.2
Cobertura del registro privado 3/	756	733	425	220	1000	325.1	577.2
Protección al inversor							
Índice de calidad de información disponible 4/	1	5	2.3	6	1	2.3	5.6
Ejecutar los contratos (2004)							
Número de procedimientos	39	33	25	28	34	35	19
Tiempo (días)	620	520	566	305	550	462	229
Costo (% de la deuda)	25.8	15.0	15.5	10.4	41.2	23.3	10.8
Cerrar un negocio (2004)							
Tiempo (años)	2.1	2.8	10.0	5.6	3.5	3.7	1.7
Costo (% de la propiedad)	8	18	8	18	18	15.8	6.8
Tasa de recuperación (centésimos por dólar)	21.9	23.5	0.2	19.3	15.5	26.6	72.1

Fuente: Preparado con datos del *Doing Business Project* del Banco Mundial (2004)

1/ IMA=pais de ingreso medio alto, IMB=pais de ingreso medio bajo

2/ Como porcentaje del ingreso per capita

3/ Deudores per 1000 capita

4/ "Disclosure index"

Según el informe de la CEPAL titulado “*Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*” (2004), la informalidad de los micro emprendimientos tiene un doble efecto. Por un lado la usan para evadir impuestos o cargas laborales, pero por otro, les causa un aislamiento respecto de las instituciones y de los mercados, lo cual *de facto* actúa como una traba fundamental para su desarrollo. Al discutir el clima de negocios, es importante tener en cuenta que estas mismas empresas son en Uruguay una gran parte de la oferta de bienes y servicios hacia las propias empresas del sector formal, donde se genera una interacción con una difusa línea divisoria entre la formalidad y la informalidad. Una empresa del sector formal, muchas veces recurre a servicios provistos por empresas del sector informal, tanto por motivos de costos como de calidad o especialización. Además, las empresas en el sector formal no necesariamente pagan los impuestos que deberían. Se estima la evasión total (del sector formal e informal) en alrededor de 30% de la recaudación, otro factor que actúa como práctica desleal y descorazona la inversión.

Como indica el Cuadro 3, la creación de una empresa de tipo Sociedad Anónima (S.A.) en el Uruguay requiere 11 trámites diferentes, con un promedio de 45 días y con un costo de 48.2% del ingreso per capita. La metodología utilizada por el Banco Mundial presupone que el emprendedor conoce *a priori* la secuencia de trámites que debe realizar, de manera que los 45 días de tardanza son estrictamente por la demora de las oficinas correspondientes. Sin embargo, obtener con claridad la secuencia de trámites necesarios, los requisitos de cada uno de ellos y el lugar donde se llevan a cabo puede ser una tarea ardua que requiere de un tiempo adicional, dado la falta de información disponible en forma centralizada y bien organizada.

Es importante señalar, sin embargo, que existen en el país estudios de profesionales que se dedican a crear las S.A. y venderlas ya prontas en condiciones de ser operativas en 24-48 horas, cumpliendo con todas las condiciones legales. Estas S.A. listas para operar se compran a un precio de U\$S 1,500 (40% del ingreso per capita), con un sólo trámite. Los estudios profesionales que se dedican a esta actividad, algunos de ellos muy conocidos en el medio, gozan de excelente reputación y no registran antecedentes de haber tenido problemas de ningún tipo. Las S.A. a las que se refiere el DBP, no son el único tipo de empresa que se puede formar en el país. Pueden iniciarse también empresas tipo SRL (Sociedades de Responsabilidad Limitada) que tienen un costo de inicio de aproximadamente U\$S 600 (16% del ingreso per capita) y son de sencilla tramitación.²⁴

La puesta en funcionamiento de una empresa en Uruguay, sin embargo está asociada a dificultades y demoras ligadas a evaluaciones y permisos específicos de cada empresa. En general, la tramitación distingue dos etapas distintas. La etapa previa a la aprobación del proyecto, que es de carácter específico por depender del tipo de actividad económica y del plan promocional aplicado, e involucra

- Diversas etapas del proyecto (preparación, presentación, evaluación y aprobación)
- Diversas instituciones evaluadoras
- Distintos tiempos y costos

En esta etapa hay que hacer habilitaciones dependiendo de la rama de actividad y éstas llevan un tiempo importante, aunque varía de acuerdo a las distintas ramas. Algunos permisos como el ambiental pueden llevar mucho tiempo. Por ejemplo, le llevó a Eufores un año para obtener el permiso para la Planta de Celulosa M'Bopiqua que quiere instalar en Río Negro.

²⁴ Para ver detalles sobre éstas y otros tipos de empresas posibles en Uruguay, ver PricewaterhouseCoopers, 2004] y "Forms of Business Enterprises" [http://www.mintur.gub.uy/atencionainversores/eng/docs/how_to_create.pdf]

La etapa posterior a la aprobación del proyecto es en general común a cualquier rama de actividad económica pues refiere a aspectos operativos (fiscales, laborales, habilitaciones de locales, suministros, etc.).

De acuerdo al DBP, se requiere un depósito mínimo de capital equivalente al 182% del ingreso per capita. Esto llama la atención por lo alto del monto y porque en los países comparados este depósito es nulo o muy inferior. Con referencia al capital mínimo, el dato refiere a un depósito que hay que hacer en una cuenta bancaria para acreditar el aporte de capital. Luego de aportado, la empresa puede retirar este capital (por ejemplo, prestándoselo al accionista fundador). El que compra la sociedad ya hecha, no necesita efectuar este depósito. Se realiza un acta donde el adquiriente cede al fundador dicho capital. Esto es importante para entender que las diferencias en este rubro con la región no son significativas.

Para evaluar los aspectos relativos a la contratación y despido de empleados el DBP utiliza el *Índice de Rigidez de Empleo*, que para Uruguay es 31, una cifra muy similar a la de los países desarrollados y la más favorable excepto por la de Chile entre los países de la región. Este Índice se calcula por un promedio aritmético de otros tres índices elaborados por el mismo estudio que son: el *Índice de Dificultad de Contratación*, el *Índice de Dificultad de Despido* y el *Índice de Rigidez de Horas*.

En el caso de Uruguay, sorprende que el Índice de Dificultad de Despido sea 0,²⁵ porque se contradice con la evaluación que hacen los empleadores sobre este punto en las entrevistas sostenidas con ellos. Al revisar la metodología vemos que el DBP asume entre otras cosas, que el trabajador no es miembro de ningún sindicato. En el Uruguay hay sectores que tienen sindicatos muy fuertes que hacen que un despido pueda tener consecuencias muy importantes para todo el área de actividad (Por ejemplo, la Asociación de Empleados de Bancos (AEBU), puede paralizar la plaza con una huelga a causa de algún despido de trabajadores o pueden condicionar a los bancos a la hora de contratar personal). Históricamente, los sindicatos han sido un obstáculo importante al clima de negocios en el Uruguay.

Un segundo aspecto de la dificultad de despido es el tema de la informalidad y la evasión fiscal, y lo que discutimos anteriormente sobre la difusa línea divisoria entre la legalidad y la ilegalidad. Esto hace que muchos empresarios tengan miedo de enfrentar un despido por la eventualidad de un juicio laboral o denuncias de sus empleados frente a organismos recaudadores como la Dirección General Impositiva (DGI), el Banco de Previsión Social (BPS) o la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Además de la demora de los juicios laborales, las leyes (o por lo menos la interpretación de las mismas por los jueces competentes), tienden a favorecer o a considerar más al empleado que al empleador. A la vez, la poca capacidad de la DGI y el BPS hace que, en general, estos organismos recaudadores hagan auditoría e inspecciones básicamente por denuncias. Esto hace que muchas veces los propios asesores legales de las empresas recomienden negociar financieramente la salida de empleados para evitar conflictos laborales y para no

²⁵ Esto es correcto *strictu sensu*. Como señala Pagés *et al.* (2004), a diferencia de otros países de la región, el marco jurídico admite el despido siempre y cuando el empleador pague una indemnización.

tener que enfrentar juicios. Todo esto hace que las empresas vean el despedir a un empleado como un posible “dolor de cabeza” que les resulte en un costo monetario adicional al estipulado por ley.²⁶ El costo de despido de acuerdo a la ley es de un mes de salario por cada año o fracción trabajado en la empresa, con un máximo de seis meses. Esta es una de las indemnizaciones más bajas de la región y contrasta con el caso de Brasil, donde también es 1 mes por año de trabajo, pero sin límite.

Si bien el Uruguay se enorgullece de su legislación en materia laboral y social por sus valores de solidaridad y por la protección de los derechos de los trabajadores, es válido pensar que dentro del clima de negocios que acompaña al nuevo milenio y a la globalización, estas características puedan transformarse en una traba a la creación de empleo tanto temporal como permanente.

El *Índice de Rigidez de Horas* del DBP indica que en Uruguay hay menos flexibilidad que en Chile pero más que en Argentina y Brasil.²⁷ El *Índice de Dificultad de Contratación* refleja un patrón similar al anterior. No se refleja en este índice, sin embargo, los aspectos extracurriculares de los contratados que son importantes para el clima de negocios tales como la actitud, el espíritu emprendedor, la iniciativa y la ambición de éstos. La carencia de estos atributos contribuye a la falta de dinámica empresarial en el Uruguay.

Respecto al proceso de registrar una propiedad, el DBP muestra que en el Uruguay se requieren 8 trámites y 66 días, con un costo del 7.1% del valor comercial de la propiedad. Vale resaltar que aunque los costos son altos, los registros de propiedad son muy buenos y confiables y notablemente mejores que muchos en la región. Un estudio de los costos muestra que estos incluyen: El ITP (Impuesto a las Transferencias Patrimoniales) que es el 2% del valor fiscal de la propiedad que pagan tanto el comprador como el vendedor.²⁸ Hay un costo fijo de alrededor de U\$S100 para los trámites que hacen a la investigación del inmueble que se está transfiriendo, e incluye trámites de IVA del valor comercial del bien, y se agrega también el costo por comisión del agente inmobiliario que es del 3% + IVA (que pagan también tanto el comprador como el vendedor).

Un tema importante para mejorar el clima de negocios en Uruguay refiere a la ejecución de contratos. El DBP muestra que el Uruguay está en una situación débil con respecto a la región. Tanto el número de trámites necesarios (39) como el tiempo de tardanza (620 días) y el costo (26% de la deuda) son significativamente más altos que los de la región. Este aspecto es sin duda uno de los grandes obstáculos a un buen clima de negocios en el país. Dada la importancia del tema judicial en el clima de negocios, este tema se discutirá en más detalle en IV.B.6.

²⁶ Esto explica en cierta medida la conclusión de Pagés de que los costos legales de despido en Uruguay no son la causa del alto nivel y duración del desempleo. Aunque *de jure* no lo son, si parecen serlo *de facto*.

²⁷ Pagés muestra que hay baja flexibilidad con respecto a la jornada laboral. Ver sección IV.B.4.

²⁸ El valor fiscal para propiedades inmuebles urbanas es aproximadamente dos tercios del valor comercial, y para propiedades inmuebles sub-urbanas es de un décimo del valor comercial.

Con respecto al costo financiero de la empresa, el DBP compara indicadores de condiciones de crédito en los distintos países. Lo que no incluye, sin embargo, son los costos operativos que una empresa debe enfrentar una vez en funcionamiento. Estos incluyen costos fijos como las tarifas públicas (UTE, OSE, ANTEL), impuestos nacionales, impuestos municipales (impuesto de puerta, tasa de saneamiento, otros), aportes a la seguridad social (BPS), y alquileres, así como costos variables, incluyendo los combustibles. Aunque no contamos con comparaciones regionales de estos costos en su conjunto, sabemos que muchos de ellos son altos en comparación a los vecinos. Algunos de estos temas, como la alta presión fiscal y el costo de los servicios públicos, se analizarán en más detalle en otras partes del estudio.

Un aspecto particularmente interesante es el hecho de que algunas tarifas públicas penalizan el consumo, de manera que los que consumen más pagan diferencialmente más por cada unidad de consumo. Este es el caso, por ejemplo, de UTE. También está el problema de que, dado la baja rentabilidad de las empresas y el alto costo de los servicios, los empresarios tengan que invertir mucho tiempo en la optimización del uso de estos servicios en vez de usar ese tiempo estratégicamente en la empresa. Esto se da, por ejemplo, tanto con los servicios telefónicos (fijos o celulares), como con los de electricidad.

2. POLÍTICA FISCAL E INSTITUCIONES RECAUDADORAS

La política fiscal y la administración tributaria (tanto en la DGI como en el BPS) y aduanera (DNA), son obstáculos importantes en el clima de negocios del país por la alta presión tributaria que ponen en las pocas empresas que cumplen en su totalidad con sus obligaciones, por lo engorroso y la falta de transparencia del proceso y por la competencia desleal que les crea a las empresas la alta informalidad y la poca eficacia del control de las instituciones recaudadoras.

Uruguay, como otros países de la región, reaccionó a los “shocks” externos desde mediados de los noventa con nuevos impuestos y suba en las tasas de los existentes. Esto se acentuó cuando Uruguay enfrentó la crisis financiera más seria de su historia en 2002. Es así que las empresas y los trabajadores han soportado una carga fiscal desmesurada, no sólo en relación a la calidad y a los precios de los servicios públicos que presta el Gobierno, pero también a las dificultades y posibilidades de emprendimientos en Uruguay y la tasa de retorno de los mismos. Hay gran coincidencia de opinión en que algunos impuestos son prohibitivos. Para ponerlo en términos lecheros, el sector privado, en general, se siente ‘la vaca lechera’ de un Estado ‘ordeñador’ que no da mucho a cambio.

Además de la falta de cultura nacional para pagar impuestos, la falta de una ley de protección de datos personales y comerciales hasta setiembre de 2004 hizo que muchas personas o empresas no estuvieran dispuestas a proveer la información necesaria para presentar la declaración tributaria.²⁹ Pero la principal causa de la fuerte evasión es la

²⁹ En setiembre de 2004 se aprobó la Ley 17.838 y en octubre el Poder Ejecutivo dictó normas para la protección de los datos personales a ser utilizados en informes comerciales, en las cuales determina que la

combinación de una alta carga fiscal con una pobre administración tributaria. Además, un sistema sobrecargado de impuestos ocasiona costos y tiempos desmesurados para las empresas y para el gobierno el costo de control es elevado en comparación a la recaudación. Al mismo tiempo, aunque las prácticas de contabilidad y auditoría siguen las prácticas internacionales, no se requiere balances financieros auditados para fines fiscales.³⁰

Aunque no se pretende analizar en detalle la complejidad, inconsistencias, ineficiencias y otros problemas con el sistema fiscal uruguayo,³¹ ni sugerir cambios para la profunda reforma que éste requiere,³² se mencionan algunos temas que son clave por el impacto que tiene una excesiva e ineficiente tributación sobre el clima de negocios

- El ingreso público en 2003 fue 31% del PIB, de la cual casi 4% eran cargas sociales y más del 3% era el superávit de las empresas públicas³³
- El ingreso público aumentó de menos del 30% del PIB en 1996 al 33% del PIB en 2001 sin contrapartida en mejoras en los servicios públicos
- El sistema tributario se percibe como un sistema “injusto” donde pocos pagan y pagan mucho (altas tasas) y que usa exoneraciones en forma discrecional y arbitraria para favorecer a algún sector. Por ejemplo, se ha exonerado del aporte del BPS al agro y a la industria (pero no al comercio y los servicios), y por la crisis el agro no paga impuestos, aún luego de su rápida recuperación en el 2003 y 2004.

En la actualidad existen 26 impuestos, muchos de los cuales crean grandes distorsiones e ineficiencias y llevan a la evasión y a la piratería

- Uruguay grava el consumo a la tasa más alta del mundo ya que muchos bienes están gravados por un IVA de 23%, a lo que se le suma en general el COFIS de 3%. El país que le sigue es Dinamarca con un IVA de 25%
- El IVA tiene dos tasas (23% y 14% y un gran número de exenciones, a pesar del consenso entre los expertos que tasas de distinto valor y múltiples exoneraciones dificultan la recaudación y aumentan la ineficiencia y la evasión)
- El consumo de libros se grava a una tasa cero pero al 26% a la música y al cine, lo que lleva a una alta piratería³⁴
- La tasa del impuesto corporativo a la renta es 35%, entre las más altas de la región. No hay impuesto a la renta personal

recolección de los mismos por medios desleales, abusivos o fraudulentos quedará prohibida expresamente. La reglamentación de la ley deberá estar pronta antes de abril de 2005.

³⁰ Para un detalle de las prácticas de contabilidad y auditoría ver PwC (2004).

³¹ Para un análisis detallado del sistema tributario y sus problemas ver PwC (2004), de Posadas (2004), Grau Pérez, Lorenzo & Oddone (2004) y Eibe (2003).

³² Ver Astori (2005).

³³ Para un detalle del gasto público ver la nota al pie No. 77 en este estudio.

³⁴ La quinta decisión del Primer Ministro Zapatero de España al asumir su cargo fue bajar el IVA a la música y cine al 4% (del 10%).

- De los 26 impuestos, 6 recaudan el 90-95% del total
- Los 20 impuestos que no recaudan mucho tampoco se controlan
- Se aplican impuestos adicionales sobre exportaciones y/o importaciones (e.g., un impuestos para financiar el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) que se grava sobre ambos y que muchas empresas lo consideran caro)

Aunque hay serias ineficiencias será difícil, en momentos en que el país tiene una situación fiscal y de deuda complicada, bajar y unificar las tasas, sobre todo la del IVA, y bajar las cargas sociales que afectan negativamente a las empresas que no evaden. Sin embargo, es una de las reformas pendientes que podría mejorar el clima de negocios en forma significativa.

Ya hace un tiempo que el Gobierno trata sin éxito de modernizar la DGI³⁵ (con un préstamo de la Unión Europea (UE)). En la actualidad algunos profesionales de la DGI que hacen las auditorías, también asesoran empresas y preparan la declaración tributaria de éstas. Así, son parte y juez a la vez, lo cual explica la alta evasión y la impunidad de ésta. Cualquier reforma debería tener en cuenta que los recursos de la DGI son inadecuados ya que cuenta con 800 administrativos y sólo 400 profesionales (expertos en fiscalización, informática y juristas).

A pesar que la DGI lleva un registro de 10,000 grandes empresas (Control Especial de Empresas o CEDE) que recaudan aproximadamente 70% del total,³⁶ la falta de personal profesional y los problemas de conflicto de intereses de éstos hace que estas empresas sean auditadas sólo si hay denuncias en contra de ellas, en vez de regularmente.³⁷ Además de la falta de profesionales, también existe falta de recursos informáticos. Cada equipo de inspección consta de 12 funcionarios y sólo tiene acceso a dos computadoras. El costo de recaudación del año 2003 fue de 0.85% de la recaudación, lo cual es muy bajo en comparación a otros países, tanto en la región como en el mundo.

Los aportes al BPS son también altos y promedian 38% de los salarios nominales del trabajador. Hay, sin embargo, mucha variación por sector de actividad. El ramo de la construcción, por ejemplo, tiene una tasa significativamente superior que oscila en el 80% del salario nominal.³⁸

El BPS sufre muchos de los problemas de la DGI pero hay algunas diferencias importantes ya que a las empresas les resulta difícil evadir el BPS. Sin embargo, una gran mayoría paga la contribución sobre sueldos artificialmente bajos (como mencionamos anteriormente esta es una de las razones por las cuales es difícil y costoso despedir gente ya que las empresas tratan de evitar denuncias que resulten en auditorías).

³⁵ Ver Bensión (2004).

³⁶ Se quiere formar un registro VIP con las 500 empresas más grandes del país que recaudan 50% del total de la recaudación.

³⁷ Por otro lado, la DGI audita a las empresas chicas que recaudan sólo el 30% restante.

³⁸ En los últimos años hubo una disminución de los aportes por leyes sociales para los empleados de la construcción que estaban gravados al 80%, coincidentemente con un período de inactividad muy importante del sector. Sin embargo, apenas los indicadores mostraron una tendencia a la reactivación, caducaron las prebendas y se volvió inmediatamente al régimen anterior.

3. LAS REGLAS DE JUEGO

Las reglas de juego en Uruguay son poco claras o cambiantes, lo que afecta muy negativamente el clima de negocios al crear incertidumbre jurídica. Como señala el flamante Nobel de Economía (2004) Finn Kydland, los agentes económicos toman decisiones sobre la base de lo que ellos creen que hará el Estado y el impacto que podría tener en el futuro. Por lo tanto, es fundamental que el Estado aplique reglas de juego claras, transparentes y estables en las que la gente tenga confianza. Algunos ejemplos y propuestas recientes ilustran elocuentemente la incertidumbre que existe en el Uruguay con respecto a las reglas de juego.³⁹

- La revocación (a través del Referéndum de diciembre de 2003) de la ley que permitió la asociación de ANCAP con privados, sin propuesta de programa alternativo.
- El gobierno propuso y luego derogó los artículos 612 y 613 de la ley de presupuesto, que entre otras cosas habilitaba a vender acciones de ANCEL.
- Diferencias entre organismos públicos (Municipio de Maldonado e Ideografía) que terminó con decisión judicial de embargar y secuestrar bienes en tres importantes restaurantes de la zona portuaria de Punta del Este, después que se les había autorizado la construcción de decks de madera para brindar servicios de gastronomía.
- Idea de resucitar los “consejos de salarios” (ley de 1943 y eliminados a principio de los 90) en los que se establece una negociación colectiva entre trabajadores, empresarios y el Estado. Estos se eliminaron por que su naturaleza colectiva impide que se tenga en cuenta la diferencia de tamaño, capital, mercado y recursos financieros de las diversas empresas que integran la misma rama. A la vez, conspiran contra la generación y estabilidad de empleo en empresas medianas y pequeñas porque las obliga a pagar salarios mayores a los que pueden o las induce a no tomar más personal. Por otro lado, éstos no afectan a las grandes empresas que suelen tener convenios salariales bipartitos negociados libremente con su personal.
- Cambio en la política cambiaria después de que los agentes económicos se habían endeudado en dólares incentivados por la política de tipo de cambio fijo, lo que ha contribuido al alto endeudamiento del sector privado.
- El “Sí” (que logró el 65% de los votos y se votó conjuntamente con el voto electoral del 27 de octubre de 2004) a la reforma constitucional para que los servicios de agua y saneamiento estén en manos del Estado tendrá como efecto la cesación de concesiones y la cancelación de contratos. Esto afectará garantías a los inversionistas y podrá exponer (la legislación da lugar a diferentes interpretaciones) a empresas españolas (Uragua, que ya ha dicho que se va del Uruguay, y Aguas de la Costa) a una expropiación de servicios, donde sólo se les abonaría la inversión que hicieron inicialmente. Esto ha creado gran incertidumbre, no sólo por la modificación de las reglas de juego sino también porque se cuestiona que el Estado cuente con los suficientes

³⁹ Para el análisis de las reglas del juego en Uruguay en un marco teórico ver Bergara (2003),

recursos económicos para prestar con eficiencia los servicios que se piensan estatizar. Es probable que al pasar a manos del Estado se creen deficiencias en servicios básicos de saneamiento en zonas carenciadas del país. Al mismo tiempo, este plebiscito pone en duda a las más de 3.500 concesiones de distinta naturaleza que se han dado para riego, represas, pozos de agua, etc.⁴⁰

- Desde las elecciones, distintos sindicatos y aún grupos dentro del EP-FA han cuestionado la legitimidad de algunas de las concesiones ya otorgadas, como por ejemplo, la de telefonía celular a América Móvil.

4. LEGISLACION LABORAL

Anteriormente discutimos como – a diferencia de otros países de la región – el marco jurídico uruguayo permite el despido, siempre y cuando el empleador pague una indemnización. Discutimos también los factores que *de facto* lo dificultan. *De jure*, la flexibilidad del mercado laboral también existe en otras áreas aunque, por razones similares a las mencionadas, la flexibilidad *de facto* es limitada.

Pagés (2004) analiza en forma detallada la legislación laboral. Al contrario de otros países, la legislación de Uruguay permite la celebración de contratos con duración determinada, si las partes al contratar así lo establecen. Si al comienzo del contrato nada se dice, se considera que se trata de una relación por tiempo indeterminado. La práctica marca la preferencia por la contratación por tiempo indeterminado. Aún sin existir un marco legal específico, los empleadores utilizan contrataciones a tiempo determinado básicamente para cubrir tareas transitorias que no integran el giro normal del establecimiento, cubrir ausencias transitorias de personal, o atender aumentos extraordinarios del trabajo normal.

Los contratos de trabajo de duración determinada no se diferencian en cuanto a sus efectos de los de duración indeterminada, ya que ambos le dan al trabajador derecho a todos los beneficios (por ejemplo, aguinaldo, licencia y salario vacacional en proporción al tiempo trabajado) así como a todas las prestaciones de la seguridad social. Los trabajadores con contrato de duración determinada no cuentan, obviamente, con el derecho a cobrar indemnización por despido al término contractual de la relación laboral. Según Pagés, la ley no hace referencia a los contratados “a prueba”, pero la doctrina y la jurisprudencia admiten que el trabajador despedido durante el período de prueba⁴¹ no tiene derecho a indemnización, en tanto que el que sigue trabajando finalizada la misma convierte el contrato en uno de duración indefinida. Esto también es otra indicación de la

⁴⁰ A mediados de octubre se hicieron público dos informes sobre este tema, uno del Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de la República y el otro del la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP. Ambos critican el proyecto de ley por contradicciones y falta de argumento en que “se ‘exceptue’ a las aguas pluviales ... y se ‘expropie’ las aguas de pozo, los embalses, lagos y otras aguas que se ubican in inmuebles privados.” Esto obviamente afectara todas las inversiones en agua que hayan hecho los propietarios. Como el 90% del agua en Uruguay es para uso agrícola– uno de los porcentajes mas altos del mundo – tendrá efectos muy negativos sobre las perspectivas de inversión en el sector (*Búsqueda*, 7 de octubre de 2004)

⁴¹ Primeros meses de trabajo en los que el empresario evalúa si el trabajador se adecua a sus necesidades

falta de claridad y especificidad de muchas leyes uruguayas, como mencionáramos antes.

Con respecto a la jornada laboral, Pagés nota la baja flexibilidad de la jornada de trabajo. La ley establece que la jornada máxima es de 8 horas y 6 días a la semana (en total, 48 horas semanales) para obreros, y 44 horas para administrativos. En cualquier día que se trabaje más de 8 horas, las horas adicionales deben ser pagadas dobles, porque el cómputo es diario. No son admitidos contratos por 48 horas semanales con horario variable dentro de la semana. Tampoco se admiten cómputos mensuales o anuales. Esto, sin duda, descorazona un número de actividades y encarece la producción de muchos bienes y servicios.

Existe una demanda empresarial de flexibilizar el cómputo del tiempo de trabajo y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) elaboró un proyecto de ley que mantenía los topes horarios pero permitía cómputos semanales y mensuales. Este proyecto, sin embargo no ha sido aún discutido en el Parlamento. Según Pagés, algunas empresas cuyo nivel de actividad tiene una fuerte estacionalidad firmaron convenios estableciendo jornadas variables, trabajando menos horas en el ciclo bajo y más en el alto. Estos convenios, pese a ser cuestionables legalmente, fueron inscriptos en el MTSS y no hubo sanción alguna.

5. OTROS TEMAS REGULATORIOS

a. PRÁCTICAS DE COMPETENCIA

Además de los entes reguladores de la competencia sectorial que discutimos antes (URSEA, URSEC), en junio de 2000 Uruguay incorporó a su Legislación, por primera vez, una norma genérica de prohibición de prácticas de libre competencia (“*antitrust*”). La Legislación relevante incluye los Artículos 13 a 15 de la Ley 17.243, complementada por los Artículos 157 y 158 de la Ley 17.296. Consagrando el principio de la libre competencia, esta Legislación establece que sólo serán ilícitas las prácticas anticompetitivas que causen un “perjuicio relevante al interés general.” Esta necesidad de vulneración del interés general constituye, de acuerdo a los expertos, una limitación importante al alcance de la Ley por que “obliga a los órganos públicos a actuar con prudencia al momento de calificar a una conducta como ilícita en este marco normativo.”

El Poder Ejecutivo, con la facultad que le otorga la Legislación, designó por decreto No. 86/01 del 28 de febrero de 2001 a la Dirección General de Comercio (DGC) del Ministerio de Economía y Finanzas como el órgano de aplicación de las normas de defensa de la competencia. Esto se ha interpretado como una indicación de la falta de prioridad que se le ha dado al tema de la defensa de la competencia (DC), ya que no se designó a un órgano especializado sino a un órgano con múltiples competencias. De acuerdo a Winograd (2003) el regulador no es independiente ni autónomo, y por lo tanto, tampoco “*accountable*”. A la vez, se carece de normas relevantes de funcionamiento y mecanismos de apelación.

Las sanciones son de tres tipos: (i) las administrativas (aplicadas por la DGC), (ii) las referente al derecho contractual (como la nulidad de ciertos contratos) y (iii) la responsabilidad civil por daños causados a competidores y consumidores. A diferencia de la Legislación de otros países, la ley uruguaya no prevé sanciones penales. Tampoco prohíbe, por sí mismos, el monopolio o la posición dominante en un mercado. Lo que prohíbe es el abuso de ese poder económico para distorsionar el funcionamiento del mercado, restringiendo la competencia.

Winograd también argumenta que la legislación de competencia en Uruguay no es clara. La promoción del “interés económico general” puede dar lugar a interpretaciones oportunistas que benefician a un competidor en particular y no a la competencia en general. Tampoco es claro quienes son los sujetos alcanzados por la legislación y quienes están exentos. La Ley establece que están sujetas a las reglas de la DC todas las empresas ... salvo “las limitaciones que se establecieren por ley y por razones de interés general, o que resulten del carácter de servicio público de la actividad que se trate.” La ley es imprecisa sobre quien protege a los consumidores de potenciales conductas anticompetitivas del estado. Winograd menciona como positivo que la ley no incluye reglas *per se* sino que condiciona la existencia de un acto anticompetitivo a la demostración de un perjuicio y la evaluación de cada acción se analiza caso por caso.

Las características del Uruguay, como estado benefactor donde existen varios monopolios naturales públicos, de por sí dificultan la competencia que maximiza el bienestar del consumidor y promueve el funcionamiento eficiente de la economía. Por el alto peso del sector público en la economía, muchas veces les es difícil a las empresas privadas competir en igualdad de condiciones, lo cual es cierto aún para las grandes empresas extranjeras. A principios de octubre, por ejemplo, *Esso Standard Oil* responsabilizó a la Universidad de la República de violar varias leyes y afectar la libre competencia en el mercado de los combustibles para favorecer a la Distribuidora Uruguay de Combustibles (Ducsa). Esto ocurrió cuando la Universidad firmó con ANCAP un preacuerdo en diciembre de 2003 para concederle por 30 años un predio para instalar una estación de servicios, que a su vez ANCAP cedería a su distribuidora Ducsa. De acuerdo a la queja de *Esso*, no se llamó a licitación por el predio y por lo tanto “se afectó así un interés legítimo de *Esso* de competir en igualdad de condiciones con su competidor Ducsa para la obtención de un predio privilegiado para la operación de un puesto de venta de combustibles”.

Esso también señala que “la Universidad no cumplió con los procedimientos impuestos legalmente al Estado en materia de contrataciones”, recordando que el Artículo 33 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) del Poder Ejecutivo prohíbe la contratación directa del Estado con empresas privadas. *Esso* argumenta que, además, al no haberle dado un trato igualitario, la Universidad vulneró la ley 16.906 de promoción de inversiones que establece igualdad en el trato para inversores extranjeros y nacionales y prohíbe la discriminación (*El Observador*, 3 de octubre de 2004).

El Banco de Seguros del Estado (BSE) también ha estado recientemente asociado a prácticas anticompetitivas. En octubre de 2004 el Ministerio de Economía y Finanzas sancionó al Centro de Talleristas Mecánicos de Automóviles (CTMA) y a unas 130 firmas afiliadas a esa gremial por entender que incurrieron en “conductas anticompetitivas” al “concertar” el cobro de un “precio mínimo” por sus servicios en el marco de un acuerdo con el BSE, que controla 60% del mercado de seguros, ocasionando perjuicios a las empresas aseguradoras privadas (*Búsqueda*, 14 de octubre de 2004).

b. LEY CONTRA EL LAVADO DE DINERO Y TERRORISMO

Independientemente del Sistema Judicial y sin consultar con aquéllos cuya participación requiere, el Ejecutivo impulsó y el Parlamento sancionó la Ley 17.835 del 23 de septiembre del 2004, de fortalecimiento del sistema de prevención y control de lavado de activos y de la financiación del terrorismo. El Artículo 21 de esta ley autoriza al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia (SCJ) a transformar juzgados penales en oficinas especializadas en delitos penales específicos. La ley aumenta las sanciones por lavado de activos y actos que apoyen el terrorismo.⁴²

Por varias razones el sector privado objeta contra disposiciones de esta ley.⁴³ De Posadas argumenta que la ley está redactada en una forma peligrosamente ambigua. Esta requiere, por ejemplo, que se informe al BCU sobre transacciones que, “en los usos y costumbres de la respectiva actividad resulten inusuales” o que “se presenten sin justificación económica o legal evidente o se planteen con una complejidad inusitada o injustificada”. Como señala de Posadas, la carga de la prueba se invierte ya que es el sujeto de derecho que tiene que probar que la transacción es ‘inusual’ o ‘injustificada’, algo que por cierto no se exige en Estados Unidos, Suiza o Luxemburgo.

En su opinión y en la de muchos otros, esta ley tendrá un efecto muy negativo sobre la inversión ya que ahuyentará a los inversores que no estén dispuestos a ser sometidos a interrogatorios sobre sus actividades privadas.

Algunas de las ambigüedades de la ley se podrían especificar en el decreto reglamentario que se está elaborando, ahora sí, en consulta con la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS) y otros. Sin embargo, como argumenta de Posadas, “desde la Carta Magna la garantía de los administrados está en la ley y no en los actos administrativos.”

A Uruguay se le menciona frecuentemente con respecto al tema de lavado de activos. De acuerdo a de Posadas, el tema no debería ser de mayor preocupación a nivel mundial ya que la plaza financiera local es de tamaño muy reducido para el lavado de

⁴² Las sanciones por lavado de activos se ampliaron a un mínimo de 2 años y un máximo de 15. El terrorismo se castiga con 3 a 18 años.

⁴³ Para más detalles y para el texto de los Artículos más controversiales ver entrevista en *Economía y Mercado* (*El País*, 21 de octubre de 2004) a Ignacio de Posadas, ex Ministro de Economía y Finanzas y a José Luis Puig, Presidente de la CNCS.

dinero en forma importante. Desde hace una década, el BCU impone controles al sistema financiero el cual está ahora además fuertemente en manos del sector público y de bancos internacionales. Históricamente, sin embargo, no-residentes de países vecinos, principalmente de Argentina, han usado el sistema financiero uruguayo para lavar dinero o, por lo menos, para evitar impuestos en sus respectivos países.

Como prueba de que la imagen de Uruguay como un país de transacciones fáciles no condice con la realidad, de Posadas menciona que, en los últimos treinta años, sólo un país – los Estados Unidos – solicitó la extradición de personas por imputación de lavado de dinero y pidió, además, el levantamiento del secreto bancario. En ambos casos Uruguay levantó inmediatamente el secreto bancario. Con los argumentos bancarios a la vista, quedó en evidencia que el lavado de dinero se hacía en el Estado de Nueva York y en Colombia. Las personas involucradas habían venido a Uruguay a tratar de pasar desapercibidas por ser Uruguay un país que está fuera del circuito del narcotráfico.⁴⁴

c. PRACTICAS EN EL ÁREA AMBIENTAL Y SANITARIA

La Ley de Prevención y Evaluación del Impacto Ambiental data de enero de 1994 (Ley 16.466) y la norma se aprobó en setiembre de ese año. Durante esta década, 29 tipos de proyectos necesitaron la Aprobación Ambiental Previa (AAP), un certificado que habilita la ejecución de los distintos proyectos. Entre los 1,250 proyectos que se han sometido a la AAP se encuentran proyecto variados como la ampliación del Puerto de Montevideo, los gasoductos, los puertos del Río Uruguay, las plantas de celulosa, una obra de minería para la extracción de oro y casas construidas sobre las costas del país ((*Búsqueda*, 7 de octubre de 2004).

El marco legal y regulatorio uruguayo no necesariamente permite adaptarse fácilmente a los avances tecnológicos de producción, construcción y servicios. Con respecto al clima de negocios, es importante para el país mantener las buenas calificaciones que tiene en el área ambiental y sanitaria y mejorarlas en otras áreas. Para esto es necesario, a medida que se desarrollan nuevas actividades, cambiar la tecnología, o el país adquiere nuevas competencias, hacer cambios puntuales y rápidos en el marco legal y regulatorio y profundizar la supervisión y control gubernamental. En el área ambiental, por ejemplo, aunque se preveía actualizar la reglamentación de la ley en 4 o 5 años cuando se adquiriera experiencia en el tema, todavía no se ha hecho. Expertos argumentan que la reglamentación es débil ya que no incluye proyectos forestales y los de vertederos de residuos domiciliarios como los pertenecientes a los municipios, que actualmente no deben someterse a la ley nacional. Otra debilidad radica en que la AAP es sólo previa, ya que no hay control luego de puesta la obra en marcha.⁴⁵

⁴⁴ Ignacio de Posadas personalmente y su estudio jurídico *Posadas, Posadas y Vecino* representaron al gobierno americano en estas negociaciones.

⁴⁵ Ver entrevista a Marcelo Cousillas, asesor legal del la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama) del MVOTMA y uno de los redactores del reglamento de la ley (*Búsqueda*, 7 de octubre de 2004).

En el área sanitaria, por ejemplo, nuevas actividades productivas, como el “*feed lot*” en la producción de carne crean nuevas vulnerabilidades lo cual requiere cambios institucionales que se puedan ejecutar rápidamente. Mantener el estatus sanitario de país “libre de aftosa con vacunación” y “libre de la encefalopatía espongiforme bovina” (EEB o “mal de la vaca loca”), que ha sido un factor clave de la competitividad de las carnes uruguayas, es fundamental para el clima de negocios en el sector agroindustrial.

También es importante la coordinación y unanimidad de criterios entre los distintos departamentos sanitarios e incluso de sus propios profesionales. Para dar un ejemplo, no hay normas establecidas claramente para la habilitación de plantas industriales de lácteos y esto es motivo de interpretación por parte de los funcionarios de gobierno lo cual lleva a demoras, discrecionalidad, falta de transparencia y otras ineficiencias.

6. DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

La *Ley de Propiedad Literaria y Artística* (Ley 9.739) en el Uruguay data de diciembre de 1937. Esta ley fue modificada recientemente con la *Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos* (Ley 17.616) de enero de 2003. Con respecto a la propiedad industrial,⁴⁶ las leyes relevantes son las Leyes 17.164 sobre *Patentes de Invención* (setiembre de 1999) y la 17.011 sobre *Normas Relativas a las Marcas* (“Trademarks”) (setiembre de 1998) y la 15.173 de *Semillas* (agosto de 1981).

La propiedad intelectual tiene base territorial. Los más interesados en los derechos de propiedad industrial son las empresas transnacionales (ETs). Tanto la Legislación como la práctica en esta materia siguen buenas prácticas internacionales. Las empresas registran sus derechos en la Dirección Nacional de Propiedad Industrial en el Ministerio de Industrias. Esta oficina de registro tiene una buena base de datos y reconocimiento a nivel regional.

La situación es distinta con respecto a los derechos de autor. Los países en desarrollo tenían plazo hasta el 2000 para incorporar todos los temas relacionados con el Acuerdo TRIPS⁴⁷ de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que especifica los requisitos sobre los derechos de propiedad intelectual referentes al comercio. De acuerdo a los expertos, la Ley 17.616 está justo en el borde, cumpliendo así sólo con el mínimo del TRIPS. Por ejemplo, Uruguay establece el mínimo que obliga el TRIPS con respecto a la protección de derechos de autor (post-mortem) que son 50 años. Otros países de la región están muy por encima del mínimo como Argentina, Brasil y Colombia (70), Perú (90) y Bolivia, que tiene un proyecto también a 90 años.

Algo similar ocurre con respecto a las normas para los infractores. Aunque el Artículo 61 del TRIPS no establece mínimo de penas, y por lo contrario, establece que se

⁴⁶ Ver <http://www.informatica-juridica.com/legislacion/uruguay.asp> para un detalle de toda la Legislación pertinente.

⁴⁷ Se usa la sigla inglesa de “*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*”.

debe tipificar el delito cuando es a escala comercial, las penas en Uruguay también son bajas en relación a la región. Por ejemplo, en Uruguay se puede condenar a un pirata, violador de marca, etc. a un máximo de 3 años, mientras que en México la pena es hasta 10 años.

No sólo existe una carencia legal en la legislación de derechos de autor por el “minimalismo” legal que mencionábamos, sino que hay problemas serios de ejecución de las respectivas leyes. Esta gran deficiencia es el punto más débil y está ligado al poder represivo y al poder judicial. La policía es débil y está ligada a pequeñas corrupciones. Los problemas con el poder judicial y Aduana también son importantes y, por su importancia, se discutirán separadamente a continuación. Sin embargo, cabe remarcar aquí, que en una gran parte de los casos, o no se incauta la mercadería, o no se ejecuta al delincuente. Esto ocurre por que, en ausencia de jueces especializados, los jueces penales que tienen competencia en estos casos a menudo absuelven a los infractores por “falta de gravedad”.⁴⁸ Así, no se aplican penas a la gran mayoría de ellos.

Los costos económicos por violaciones de derechos de autor son grandes. La piratería atenta contra el principal activo de muchas empresas que es el activo intangible. Esta competencia desleal e ilegal no es lo suficientemente reprimida en el Uruguay. Empresas transnacionales de música (fonografía) como Sony, Warner Music (CNN), Emory y otras, que operaron en el Uruguay por más de 10 años buscando talentos y haciendo discos, suspendieron estas actividades a fines de los 90 por problemas relacionados a la falta de combate a la piratería. Aunque en parte se debe al deterioro económico del período, la venta de música ha caído en forma estrepitosa de 1,800,000 unidades en 1998 a 250,000 unidades en 2003 en gran parte por la alta piratería.

Uruguay es un país reconocido internacionalmente como un lugar de tránsito de mercaderías falsificadas, aunque no una plaza atrayente para consumo interno de estas mercaderías por el limitado tamaño del mercado. De acuerdo a Virginia Cervieri, abogada representante de marcas conocidas como Nike, Adidas, Polo Ralph Laurent, Gillette, Nintendo y Philips Morris, “a nivel aduanero no han tomado conciencia del tema, hay mucha represión al contrabando pero como estos casos no son contrabando porque no hay impuestos aduaneros, no los controlan. Además, la mercancía cuando se incauta por contrabando se remata y el remate se reparte entre quienes lo incautaron; la mercadería falsa no se puede rematar. Por lo tanto, contrariamente al contrabando, sólo está interesado el titular de la marca (*El Observador*, 21 de setiembre de 2004)

Uruguay fue incluido por Estados Unidos en una lista de 24 países que no cumplen a un nivel adecuado con la protección contra la piratería de software y otros productos bajo patente. De acuerdo a funcionarios del Departamento de Estados de los EEUU, el motivo es que Uruguay puede ser utilizado por grupos organizados como lugar de transporte y de traspaso a otros países de la región (a través de zonas portuarias o francas).

⁴⁸ Jueces penales que al mismo tiempo están juzgando casos de homicidios, muchas veces no le dan la importancia debida a este tipo de delito.

Con respecto a la piratería de software, Uruguay muestra un porcentaje mayor que el promedio de América Latina (67% vs. 63%), muy por encima del promedio mundial (36%) y mayor que Colombia (52%), Brasil (61%), Chile y México (63%), aunque inferior que Argentina (71%). Se estima que las empresas del país perdieron US\$10 millones en 2003,⁴⁹ perjudicando tanto a desarrolladores de software como a distribuidores y revendedores.

Poco tiempo después de que se dieran a conocer estas cifras, la Policía incautó más de 500 CDs de la conocida Feria de Tristán Narvaja con estrenos de cine tales como “Fahrenheit 9/11”, “Gatúbela” y otras películas que están en cartelera o por estrenar. Este tipo de operación podría apoyar las campañas anti-piratería que vienen trabajando empresas de cine, música y otras. Dado que las personas involucradas eran primarias (sin antecedentes), sin embargo, el juez dictaminó procesamiento sin prisión. No es claro entonces que estas personas no vuelvan pronto a las mismas actividades (*El País*, 19 de octubre de 2004).

7. EL SISTEMA JUDICIAL, LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS Y MECANISMO ALTERNATIVO DE ARBITRAJE

Un tema importante en el clima de negocios es la capacidad del sistema judicial de hacer cumplir las sentencias, sobre todo en el ámbito de las controversias relativas a contratos. El inversor busca independencia, transparencia e incorruptibilidad del sistema judicial. De acuerdo a la *Encuesta Mundial sobre Ambiente de Negocios – La Voz de las Empresas*⁵⁰ del *World Business Environment Survey* (WBES, 2000), Uruguay aparece en 1º lugar donde el 65% de los empresarios opinan que sus tribunales son ‘siempre’ y ‘casi siempre’ capaces de hacer cumplir sus decisiones. Lo sigue de cerca Canada (62%). Luego viene Chile donde más del 50% de los empresarios piensan lo mismo, muy por encima del promedio para las Américas de 20%. En Costa Rica y Brasil este porcentaje es alrededor del 30% y en Argentina poco más del 10%.

Aunque, como mencionamos antes, la propiedad privada en general se respeta en Uruguay y las expropiaciones son raras, los trámites judiciales son lentos aunque relativamente seguros.⁵¹ Como vimos anteriormente, con respecto a los derechos de

⁴⁹ Estudio de la consultora internacional IDC para la Business Software Alliance (BSA) difundido por Software Legal Uruguay (SLU) (*El País* y *El Observador*, 12 de julio de 2004).

⁵⁰ El BID, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales emprendieron en 1999-2000 un estudio realizado mediante entrevistas individuales, cara a cara, a gerentes y propietarios de cerca de diez mil empresas en ochenta países, 22 de ellos en las Américas [CEJA, 2002-2003].

⁵¹ Una notoria excepción es la de Punta Ballena donde la Intendencia expropió hace 30 años el terreno pero nunca pagó por él. A pesar de esto, la Intendencia construyó una carretera en la Punta y un parador en la playa de Las Grutas, también incluido en el predio 15.503. En 2001 una resolución de la Suprema Corte de Justicia restituyó el predio a sus propietarios luego de varios años de litigio. A pesar del fallo de la SCJ, la Intendencia de Maldonado demoró el proceso por más de tres años con distintas excusas y trámites burocráticos. Más preocupante para el clima de negocios en el país es que, aún cuando finalmente el predio se entregó judicialmente a los propietarios en diciembre de 2004, la Intendencia quiere quedarse con parte ya que la medición del predio con técnicas modernas es mayor de lo que la propia Intendencia había medido originalmente en 1942, aunque los límites del predio están claramente delineados. El propio

propiedad intelectual, la respuesta del Sistema Judicial es benigna, sobre todo para los infractores primarios y de poca escala. Esto se debe en parte a la situación carcelaria deficitaria en el país. Con respecto a los juicios laborales, la Justicia tiende a proteger al trabajador, por entender que este se encuentra en desigualdad de condiciones y la legislación protege siempre al más débil.⁵²

Es interesante notar que Uruguay es el país del continente donde los entrevistados tienen mejor opinión de sus tribunales y piensan que estos son independientes, honestos, incorruptos y con gran capacidad técnica. A la vez, una proporción muy alta de los encuestados piensa que el proceso es lento, algo que discutimos antes cuando analizamos los resultados del DBP del Banco Mundial [ver Cuadro 2].⁵³

El problema de la lentitud e ineficiencia de los procedimientos no es sólo por la falta de recursos financieros y equipamiento, aunque estos son sin duda escasos. En el último presupuesto, al sistema judicial se le adjudica ligeramente menos del 0.4% del PIB y 1.65% del presupuesto total del sector público. Aunque ha mejorado, el equipamiento de los juzgados continúa siendo pobre, fundamentalmente por necesidades en informática. La carga laboral no es excesivamente alta ya que Uruguay aparece como uno de los países con más jueces por habitante (1 juez cada 6.000 habitantes aproximadamente). Un problema fundamental en el enlentecimiento de los procesos judiciales es la complejidad del propio procedimiento.⁵⁴

En casos donde el procedimiento no es tan complejo, como en la ejecución de vales, conformes o pagarés, el proceso en Uruguay demora aproximadamente 3 meses. Hay un procedimiento monitorio donde el juez puede impartir sentencia sin oír a la otra parte. En casos donde la ley se presta a varias interpretaciones, las apelaciones son la norma en vez de la excepción.

Hay una comisión que estudia actualmente la necesidad de juzgados especializados para el combate de ilícitos comerciales, tributarios y aduaneros. Esta comisión estudia, no sólo la necesidad de estos juzgados, sino también la forma en que se crearían y transformarían. Estos juzgados se enfocarían en temas tales como la delincuencia transnacional, el lavado de dinero, ilícitos bancarios, delitos contra la administración pública, la piratería y el terrorismo. Como mencionamos anteriormente, la

Intendente de Maldonado hizo declaraciones que iba a defender a los pescadores que ocuparon la tierra ilegalmente y al propietario de una casa que se extendió al predio vecino. Esto obviamente incentiva la toma ilegal de tierras privadas o del Estado, que como mencionamos, es un problema en el Uruguay.

⁵² Para un detalle del proceso laboral en Uruguay, ver Pereira Campos (2003).

⁵³ Por otro lado, en una comparación del promedio de duración de los procesos en general, Uruguay se destaca por tener cifras más bajas (8 meses) en comparación con Costa Rica (10 meses), muy por debajo de Argentina, Chile, Colombia, y Paraguay (más de 2 años) [Jarquín y Carrillo, 1998]. Esta cifras fueron presentadas recientemente por el Director Ejecutivo de CEJA, Juan Enrique Vargas (Presentación en el II Seminario Interamericano sobre Gestión Judicial, San José de Costa Rica, 25-26 de septiembre de 2003).

⁵⁴ Como muestra el Banco Mundial [2002], la estructura legal, más que el nivel de desarrollo del país, tiene una mayor influencia en la duración de los procesos y en la percepción de eficiencia judicial (entendida como mayor rapidez en la resolución de las disputas, mayor calidad del Estado de Derecho, mayor imparcialidad y transparencia en las decisiones de los tribunales, ausencia de corrupción y mayor acceso a la justicia [CEJA, 2002-2003]).

Ley 17.835 de setiembre de 2004 autoriza al Poder Ejecutivo y a la SCJ a transformar juzgados penales en oficinas especializadas en delitos penales específicos.

En el sistema procesal uruguayo, es obligatorio, antes de iniciar un proceso, pedir una audiencia de reconciliación (Artículo 255 de la Constitución y 293 del Código General del Proceso (CGP)), salvo en los casos en que la ley exima de tal etapa. El Artículo 294 del CGP, exime, por ejemplo, los procesos de concurso, concordato, moratoria, quiebra y liquidación judicial de las S.A. Estas audiencias de conciliación se hacían en los juzgados de paz. A partir del año 2000, con el apoyo del BID a través de préstamos no reembolsables, se han instaurado en Montevideo en materia civil y cuasi penal (contravención) cuatro tribunales de mediación que funcionan dentro del Poder Judicial, con jueces nombrados especialmente para esta nueva experiencia. Es en estos tribunales donde actualmente se realizan las audiencias.

Fuera del Poder Judicial existe desde 1999 un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos comerciales creado en la Bolsa de Comercio con la colaboración del BID y FOMIN que es el Centro de Conciliación y Arbitraje, Corte de Arbitraje Internacional para el MERCOSUR. Es un servicio que fue creado con el objeto de favorecer las relaciones comerciales y la inversión en el país y la región. El Uruguay fue elegido como sede en reconocimiento a nivel mundial de los valores éticos, versación y transparencia de su tradición jurídica. El Centro administra los denominados “métodos alternativos de resolución de conflictos”. A través de esto, se procura que los empresarios puedan dirimir sus controversias de un modo rápido, seguro, confiable, económico, con total privacidad y que no entrañe una ruptura de las relaciones comerciales entre las partes. Cuenta con un Cuerpo Arbitral integrado por las más destacadas personalidades del mundo académico y empresarial del país, y tiene la capacidad de integrar a la brevedad árbitros de la mayor solvencia profesional y moral de otros países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, España, Estados Unidos, Canada, México y Reino Unido. Sus autoridades no miden el éxito de este centro en términos de cantidad de arbitrajes realizados, sino en términos de la introducción en el país de una “cultura de arbitraje”, anteriormente inexistente. Ésta se manifiesta por la inclusión de cláusulas en los contratos que prevén el arbitraje como forma de dirimir posibles conflictos. También miden el éxito de los mismos en términos de la gran calidad de sus fallos, en virtud de la designación de árbitros con la mayor idoneidad en cada caso, y en la rapidez de los mismos que no puede exceder los 120 días. La falta de decisión en este plazo ocasiona causal de nulidad.

Los expertos destacan que, aunque en el mundo se cumplen más del 90% de los laudos de estos tribunales de arbitraje, en el Uruguay, la experiencia hasta el momento ha sido que se cumplen el 100% de los mismos.

V. INFRAESTRUCTURA Y SISTEMA FINANCIERO

A. INTRODUCCIÓN

El mantenimiento de una infraestructura adecuada, tanto física como social, es fundamental para un buen clima de negocios. Asimismo, el financiamiento de la

inversión es un tema clave. Estas son áreas en que tanto el sector privado como el público participan. En países en donde el clima de negocios es estimulante a la inversión, el sector público no compite con el sector privado por la disponibilidad de recursos, pero tampoco es responsable necesariamente de proveer la infraestructura necesaria y el financiamiento de la inversión privada del país. Sin embargo, es deber del Estado el crear bases sólidas para que el sector privado opere en un marco legal e institucional adecuado, estable y bien regulado.⁵⁵

B. INFRAESTRUCTURA

1. INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y LOGÍSTICA

Desde el punto de vista del clima de negocios, Uruguay cuenta con una infraestructura física que le da ventajas importantes a las empresas uruguayas en algunas áreas y le dificulta otras. En el área de servicios, por ejemplo, existen deficiencias particularmente marcadas para la exportación, aunque éstas están mejorando. Por otro lado, en años recientes se han hecho mejoras importantes en caminería, puentes, acceso y ampliación de los puertos y el reacondicionamiento de las vías férreas. Aún hay carencias importantes en materia de infraestructura y logística para la actividad forestal que viene creciendo rápidamente en los últimos años.

El uso estratégico de la infraestructura existente, así como la mejora en áreas claves, son importantes para fomentar tanto las exportaciones de bienes como las de servicios. Las conexiones fluviales, terrestres y aéreas a otros países de la región colocan a Uruguay en una situación privilegiada en la región.

a. TELECOMUNICACIONES

No estar conectado a la fibra óptica que rodea el continente (el gobierno no se conectó gratis en su momento y ahora hay que conectarse a través de Argentina pagando un peaje que encarece las conexiones) es uno de los obstáculos a la exportación de muchos servicios. La telefonía celular e internacional se ha desmonopolizado y los servicios son en general buenos (pero caros a nivel regional). Sin embargo, hay carencias de estos servicios, así como de banda ancha en muchas partes del país.⁵⁶

ANTEL, la empresa pública de comunicaciones, lanzó una política de precios diferenciales regulando la cantidad de impulsos telefónicos por minuto según las horas del día, quedando establecido que entre las 9:00 y las 18:00 horas cuando funcionan la mayor parte de las empresas, es cuando caen mayor cantidad de impulsos telefónicos por minuto. Si bien esto responde a un concepto de solidaridad que ha sido históricamente el

⁵⁵ Ver BID (2003), Capítulo 2: “Como mejorar el clima de negocios – Estrategias para el sector privado, el Gobierno y los donantes.”

⁵⁶ Una comparación de la competitividad en las telecomunicaciones de *América Economía* (Chile), muestra que Uruguay está muy mal posicionado en este ranking que toma en cuenta costos en banda ancha, fibra óptica y otras redes (23 de abril – 6 de mayo, 2004).

hilo conductor de las políticas públicas en el área social, a la hora de mirar las alternativas para mejorar el clima de negocios en el Uruguay, habría que revisar estas prácticas y volverlas más acordes a las nuevas modalidades de negocios y las realidades de las empresas en la actualidad. Este sistema le hace perder mucho tiempo y negocios a los empresarios que, para evitar altos costos, no hablan en horas pico que en general son las más importantes para los negocios.

Las empresas también tienen que hacer malabarismos para evitar hablar de teléfonos fijos a celulares (o viceversa) por el alto costo. La reciente llegada de América Móvil (la empresa mexicana) y la compra de Movicon BellSouth por la española Telefónica han creado más competencia en la telefonía móvil. Esto ha hecho que, a partir del 1° de octubre de 2004, ANTEL bajó el costo de las llamadas desde un teléfono fijo a uno celular de Ancel (telefonía celular pública) en 40% y exonere por un mes la tasa de conexión para quien instale una línea fija o la traslade a otra parte.

b. ENERGÍA

i. COMBUSTIBLES

Uruguay importa el 100% de sus necesidades de petróleo. La empresa pública ANCAP tiene monopolio en la producción, importación y procesamiento del petróleo y sus derivados. Los precios internos de los combustibles y sus derivados son muy altos debido a la alta carga fiscal de ANCAP (IMESI que grava la venta de combustibles), aunque la carga impositiva ha bajado a medida que el precio internacional ha subido. El alto costo también se debe a la propia ineficiencia de la empresa, ya que tiene pérdidas en otros rubros (cemento y alcoholes) que ha subsidiado con el monopolio de combustibles.

El combustible es extremadamente caro porque no se puede importar libremente. El litro de nafta Premium en Uruguay cuesta aproximadamente US\$ 1, o sea, casi US\$4 el galón. Con la suba del precio internacional del crudo por encima del US\$ 55 el barril en octubre, ANCAP logró no subir los precios internos, en parte ayudado por la apreciación del tipo de cambio de 10% en el trimestre julio-setiembre. Es probable que, a no ser que los precios internacionales cambien de trayectoria permanentemente, el precio interno no se pueda mantener al nivel actual. Sin duda, el alto precio de los combustibles es un obstáculo clave en el clima de negocios del Uruguay. Este ha sido un factor determinante de competitividad del sector manufacturero y agropecuario así como un fuerte desaliento al turismo.

ANCAP ha hecho fuertes inversiones en la modernización de su única refinería en La Teja. Sin embargo, a través de un plebiscito de diciembre de 2003 se le canceló a la empresa pública la posibilidad de asociarse con privados.

ii. ELECTRICIDAD⁵⁷

⁵⁷ Para un análisis detallado del sector eléctrico ver Pombi (2004).

La empresa pública UTE es responsable en la actualidad por la generación, la transmisión y la distribución de electricidad, aunque la generación y transmisión a grandes generadores están abiertas a los privados. La generación pasó a ser una actividad libre sometida a la competencia de agentes nacionales e internacionales (generadores argentinos). La distribución y la transmisión se mantuvieron como servicio público (compitiendo contra estándares). La transmisión está abierta desde el punto legal, aunque todavía no se han aprobado los peajes. UTE otorga acceso abierto a la red de transmisión pero la distribución sigue siendo monopolio de UTE.

Hasta ahora no ha habido interés del sector privado en la generación de energía, en parte por que éste en Uruguay es reacio al riesgo, pero también porque el riesgo de demanda es alto. La capacidad total instalada en el país (hidráulica + térmica) es de más de 2,000 megavatios (MW) y las necesidades de consumo varían entre 1,400 y 1,500 MW. Bajo condiciones normales, la energía hidráulica puede cubrir las necesidades de consumo, con la represa de Salto Grande sobre el Río Uruguay, que Uruguay comparte con Argentina, produciendo 945 MW y las tres represas sobre el Río Negro (Gabriel Terra, Baygorria y Constitución) casi 600 MW. Las dos centrales térmicas (la Central Batlle y la Central Térmica de Respaldo) producen alrededor de 500 MW.

El exceso de demanda en períodos de seca se abastece con importaciones desde Argentina y Brasil. Uruguay está interconectado con Argentina por dos líneas de 500 kV, pertenecientes al sistema de transmisión de CTM-Salto Grande, capaces de transmitir del orden de 2,000 MW de potencia. También se ha incorporado una interconexión con Brasil en Rivera-Livramento, con una convertidora de frecuencia, de 70 MW de potencia. La demanda de importaciones es aleatoria. En el 2003, por ejemplo, la energía hidráulica cubrió el 95% de las necesidades, la térmica 0.1% y los contratos sólo el 5.4%. Por el contrario, en el 2004 a causa de pocas lluvias hubo incertidumbre sobre la posible escasez de energía eléctrica debido a dificultades para importar de Argentina por un problema de precios, aunque Uruguay tiene con este país contratos de abastecimiento y de potencia (de uso cuando se necesita).⁵⁸

UTE ha llamado a licitación⁵⁹ para adquirir “llave en mano” una central termoeléctrica de ciclo combinado con uso de gas natural en San José de 360-400 MW. La construcción de esta central puede llevar hasta 3 años. Para evitar otra posible crisis energética como la del 2004, y con un proyectado aumento en la demanda de 4% para el próximo año, UTE estudia con carácter “urgente” la adquisición de dos nuevas centrales a gas, una en Montevideo y otra en Paysandú, de 120 MW cada una. Este año, las escasas lluvias en el país y la crisis energética argentina llevaron a adelantar la hora oficial 60 minutos para ahorrar energía, lo que evitó implantar restricciones al consumo (*Búsqueda*, 7-13 de octubre de 2004).

⁵⁸ Los precios mayoristas de gas y electricidad en Argentina tienen ya una evolución creciente pactada entre el Gobierno y las empresas, que apunta a retomar los niveles previos a 2002.

⁵⁹ Los llamados a licitación en Uruguay son a menudo poco atractivos y al no haber solicitantes el Gobierno a menudo termina haciendo las obras con fondos públicos.

Se estudia también la posibilidad de incrementar la potencia de la conversora Rivera-Livramento de 70 MB a 150MB. Al mismo tiempo, el gobierno uruguayo le ha planteado al de Brasil la necesidad de crear un banco energético del MERCOSUR que permita contar con un seguro que garantice que ningún país del bloque carezca de energía en ningún momento (*El País*, 1 de abril de 2004).

Se proyecta la importación de 150,000 metros cúbicos diarios de gas natural boliviano desde comienzos del 2005. El gas llegaría por el gasoducto operativo entre Bolivia y Argentina y se está buscando acceso directo desde Argentina.⁶⁰

Las alternativas para el abastecimiento incluyen la electricidad eólica, solar, biomasa, celda de combustible, etc., que no se ha desarrollado en forma importante por un problema de costos y bajo potencial de oferta.

Para determinar si el costo de electricidad es competitivo o no es necesario separar la generación, de la transmisión y la distribución y comercialización. En condiciones de lluvias normales, el costo de generación en el Uruguay es bajo dado la alta proporción de energía hidráulica.

UTE ha hecho una comparación tarifaria de cuentas tipo para comparar cuánto pagaría un cliente similar si se ubicase en los diferentes países.⁶¹ Comparando los precios medios de las cuentas de UTE con el de las empresas brasileras para la categoría residencial ellos son inferiores a los correspondientes al 70% de las distribuidoras de Brasil (con excepción de la cuenta de 200 Kwh.). Con respecto a los precios medios de las cuentas tipo comerciales, los de UTE son inferiores al 60% de las empresas.

En comparación con las empresas chilenas, los precios medios de UTE son también inferiores en casi todos los casos. Por otro lado, los precios medios de UTE son superiores a los de ANDE (Paraguay) y a los de las empresas argentinas. Lo de Argentina se debe principalmente a que cuando se eliminó la paridad peso-dólar en diciembre del 2001, el gobierno decidió mantener las tarifas constantes en pesos y recién en enero de 2004 fueron autorizados aumentos graduales dirigidos únicamente a las categorías no residenciales.

Las empresas privadas, sin embargo, argumentan que las tarifas de UTE no reflejan la realidad debido a “costos ocultos”. Entre ellos se encuentran los costos de instalación y conexión ya que UTE entrega electricidad en la empresa. Expertos en temas de inversión utilizan esto como ejemplo de la “carrera de obstáculos” a la inversión en Uruguay. Lo contrastan con el caso de Brasil, donde los gobiernos locales otorgan a las empresas todas las facilidades para invertir en parques industriales, incluyendo un galpón, con conexiones de agua, luz y teléfono.

⁶⁰ De acuerdo al entendimiento de integración energética suscrito entre los dos países, el volumen aumentaría a 2 millones de metros cúbicos en dos años (*El Observador* y *El País*, 26 de setiembre de 2004).

⁶¹ Para ver en detalle estas comparaciones ver UTE (2004).

C. TRANSPORTE

i. TRANSPORTE MARÍTIMO

En Uruguay, los puertos constituyen una infraestructura clave para promover el comercio regional e internacional. Por su ubicación y características el Puerto de Montevideo tiene ventajas comparativas sobre otros en la región. Entre sus características más salientes que lo convierte en una plataforma logística y de distribución regional de mucho potencial se incluye⁶²

- Situación geográfica privilegiada para llegar a un mercado de 200 millones de habitantes y un territorio de 700,000km²
- Única terminal marítima de la costa Atlántica de Sudamérica que opera bajo el régimen de Puerto Libre, que implica
 - libre circulación de mercadería exenta de todo tributo y recargos durante su permanencia en puerto libre
 - No hay límite en el plazo de permanencia de la mercadería en el puerto y ésta no pierde el “certificado de origen”
- Puerto multipropósito, donde operan porta contenedores, barcos chiperos y graneleros, y buques de viajeros y turistas de todo el mundo (hacen escala 70 Cruceros por año transportando más de 70,000 turistas)
- Conexiones con las principales rutas terrestres aéreas, fluviales y ferroviarias
- Las terminales y depósitos intraportuarios cuentan con una oferta total de 325.000 metros cuadrados; también existen depósitos extraportuarios
- La actividad portuaria está respaldada por ventajas en el marco regulatorio y financiero uruguayo, incluyendo libertad cambiaria, libre repatriación de capitales y utilidades, secreto bancario y servicios off-shore

En 1992 se liberalizó exitosamente los servicios de este puerto y en el 2001 se adjudicó la Plaza de Contenedores al consorcio Terminal Cuenca del Plata (TCP) de capitales locales y extranjeros y la propia Administración Nacional de Puertos (ANP). Las compañías navieras han aumentado su tráfico al ser Montevideo un puerto certificado internacionalmente en cuanto a seguridad y normas de calidad. Para que el Puerto de Montevideo opere en todo su potencial y pueda atraer barcos de gran calado es necesario obras de dragado, la construcción de un nuevo muelle de calado profundo y la incorporación de grúas con última tecnología (*Últimas Noticias*, 24 de setiembre de 2004).

Las compañías navieras reclaman buen dragado ya que sus buques cada vez son de más porte y capacidad. La profundidad del Puerto es de 10 metros y el del canal de entrada de un metro más. Es importante por lo menos llegar a 12-13 metros en el corto plazo. La necesidad de mejorar las condiciones del puerto quedó en evidencia con la primera exportación de madera de *Eucaliptus* a Japón, el 1^{er} exportador del mundo, ya que los barcos chiperos y los que transportan mercaderías al Asia requieren gran calado.

⁶² Presentación de Leticia Gallarretta del Centro de Navegación (*El País*, 4 de octubre de 2004)

El Puerto de Montevideo cuenta sólo con dos grúas pórtico (gantry cranes), cada una de más de 14 años de antigüedad que se les otorgó a TCP, socio de ANP, a través de la concesión del 2001 por 30 años. En diciembre de 2004, la empresa Montecon adquirió una grúa de última generación y única en la región, que puede llegar en su pluma de 51 metros de largo a la borda extrema de los grandes barcos pospanamex y de hecho el puerto de Montevideo queda habilitado para recibir el próximo barco de 5.500 teus, esperado en mayo de 2005. Aún así, ejecutivos de Montecon resaltan la importancia de contar con grúas pórtico para poder seguir compitiendo con la región (*El País*, 29 de noviembre de 2004).

Desde el 2000 la legislación nacional permite puertos privados. La Terminal logística M'Bopiqua (TLM) en Río Negro se terminó en el 2003 y cuenta con estructura de puerto y plataforma logística para transporte de madera y otros productos agroindustriales. La TLM tiene 14 metros de profundidad y obtuvo la certificación internacional PBIP por la calidad de su operativa portuaria. Sin embargo, para potenciar la obra y evitar transbordos, hay necesidad de dragar cuatro pasos que totalizan 16 Km., en la Hidrovía, para que lleguen a 21 pies, o a 32 pies para que los barcos vayan con carga completa (*El Observador*, 14 de octubre de 2004). Este dragado también beneficiaría al puerto de Fray Bentos. Más al sur, en el puerto de Nueva Palmira, puerto granelero de la región, ya se podría cargar los barcos a pleno. Como el dragado de la Hidrovía involucra también a la Argentina, el gobierno tendría que negociar las bases sobre las cuales se pueda hacer el dragado.

Recientemente se abrió una licitación para iniciar las obras en el puerto Punta de Sayago (Cerro Free Port), un puerto libre multipropósito, que ampliaría la bahía de Montevideo y la capacidad logística del país, que sería el primer puerto regional ("hub port") al concentrar grandes volúmenes de mercancías que luego se distribuirían en volúmenes más pequeños en los puertos regionales (*El País*, 2 de octubre de 2004).

De acuerdo a expertos existiría la necesidad de un nuevo puerto en La Paloma, sobre todo para exportar madera del este del país donde los incentivos a la producción han sido exitosos. Se considera un puerto de aguas profundas, con acceso de barcos de gran calado, para satisfacer demandas presentes y futuras. Ha habido resistencia por consideraciones ambientales y por falta de entusiasmo entre los privados, ya que ven este proyecto como "crear un puerto en un desierto". Para que la posibilidad de este puerto progresara, el gobierno tendría que crear o fomentar la infraestructura en caminos, vías de tren, etc. que lleguen al puerto.

ii. TRANSPORTE FERROVIARIO

En 1988, la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) discontinuó el servicio de trenes de pasajeros. Aunque a partir de 1993 se hicieron varios intentos de restaurarlos, éstos fracasaron ya que AFE no pudo bajar los costos operativos y aumentar los usuarios.

Los trenes de carga operan en muchas de las líneas existentes. Hay, sin embargo, deficiencias de red en el país y se carece de una interconexión regional. A la vez, con el rápido desarrollo de la industria de la madera, se nota la carencia y/o las malas conexiones con los puertos, lo que encarece y dificulta el transporte de madera, además de ocasionar un deterioro de las carreteras.

Mejoras en estas áreas serían clave para que Uruguay pudiera desarrollar servicios de transporte y logística en forma competitiva en la región y para que pudiera mejorar la competitividad de sus exportaciones. Por ejemplo, si se establecen las fábricas de celulosa, se tendrían que potenciar líneas de tren.

iii. TRANSPORTE VIAL

A fines de 1994 Uruguay otorgó la primera concesión en carreteras al Consorcio del Este para la construcción de la doble vía en la carretera con peaje Montevideo-Punta del Este. En 2001, el gobierno adoptó un sistema de “Concesión de costo compartido”, conocida como “Megaconcesión”, donde parte del costo de construcción y mantenimiento se cubre con peajes y el resto lo provee el gobierno.⁶³

A pesar de las mejoras importantes en el transporte vial a raíz de estas concesiones, Uruguay tiene aún necesidad de mejorar la infraestructura vial de caminos, carreteras y puentes, no sólo para uso interno, sino sobre todo para mejorar las posibilidades del comercio regional y la integración dentro de MERCOSUR.

Aunque hay carencias puntuales de caminos y carreteras, una de las carencias importantes es la de vías de tránsito urbano rápido, lo que dificulta y retrasa el comercio. Además, en algunas rutas los peajes son caros y en otras, donde no lo son, la manutención no siempre es buena. En el futuro, por las deficiencias en el transporte ferroviario que mencionamos antes, el impacto de la madera sobre la matriz vial puede llegar a ser muy negativo, sobre todo ya que se espera el pico en la madera en cuatro años.

ii. TRANSPORTE AÉREO

Luego de que varias líneas aéreas internacionales dejaron de operar desde Uruguay, otras realizan vuelos desde y hacia Uruguay, conectando el país, con diversas frecuencias semanales, con las principales ciudades de la región y el mundo. El aeropuerto internacional más importante (Carrasco) se encuentra localizado a tan sólo 17 kilómetros del centro de Montevideo. Uruguay cuenta con catorce aeropuertos (incluidos tres aeródromos civiles y dos de uso militar).

Hasta ahora, debido a la ausencia de una política de “cielos abiertos” para transporte aéreo y de pasajeros, resulta difícil fletar la mercadería por avión, por los pocos vuelos de carga hacia y desde Montevideo al mercado estadounidense y otros

⁶³ Para detalles de estas concesiones y otros mecanismos público-privado de financiamiento de infraestructura ver del Castillo y Frank (2003).

mercados. El 20 de octubre Uruguay firmó un convenio bilateral con Estados Unidos, como el que firmó Chile hace un año, para liberalizar el mercado internacional de aviación, permitiendo a las compañías aéreas establecer rutas, capacidad, frecuencia y precios con la mínima intervención del Gobierno. Esto favorecerá no sólo el comercio sino también el turismo (*El País*, 19 de octubre de 2004). Uruguay no tiene aún políticas de “cielos abiertos” con los países vecinos que más contribuyen al comercio y al turismo.

El Aeropuerto de Montevideo tiene grandes restricciones. Por sus cortas pistas el Boeing 747 no pueden aterrizar. Luego de 7 años de esfuerzo, se otorgó una concesión para construir el nuevo aeropuerto y para gestionar desde ese mismo momento el aeropuerto existente. Las obras de modernización ya están en curso.

2. INFRAESTRUCTURA HUMANA: EDUCACIÓN⁶⁴

Uruguay ha sido tradicionalmente reconocido como uno de los países con mejor educación en América Latina. Sin embargo, la educación hoy en día se ha transformado en uno de los principales problemas del país y en un serio cuello de botella para el clima de negocios.

Existe en Uruguay una fuerte participación del Estado en los tres niveles. La educación pública es gratuita y no restringe el ingreso de estudiantes. La educación privada también está bajo el control del Estado. El Ministro de Educación no desempeña funciones tradicionales. La educación primaria y secundaria pública es ejercida por ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) que administró casi el 10% del presupuesto nacional). La Universidad de la República es responsable por la educación terciaria (2.3% del presupuesto nacional). El Ministro de Educación y Cultura administra 1% del presupuesto nacional, y básicamente controla las guarderías privadas y las universidades privadas. Esto le saca independencia y creatividad a los programas de las universidades privadas.

El gasto en educación pública – 3.2% del PIB en promedio anual en 1999-2003 y 28% del gasto público social (OPP, 2004) – no es excesivamente bajo en comparación a otros países a causa de la baja presión demográfica en el país,⁶⁵ que ha llevado a un crecimiento de la población de 0.6% anual en los últimos 30 años.⁶⁶ Los bajos niveles de

⁶⁴ Para un estudio detallado de la problemática de la educación en el Uruguay ver Da Silveira (2004).

⁶⁵ Sólo el 25% de la población tiene menos de quince años, en comparación con 29% en Argentina y Brasil, 32% en Costa Rica y 40% en Paraguay (da Silveira, 2004). Aunque esta característica le saca presión a las necesidades de educación es un factor muy negativo para la inversión.

⁶⁶ De acuerdo al PNUD (2004) Uruguay está en el lugar 37 (de 170 países) en cuanto a su logro educativo pero en el lugar 111 en cuanto a gasto en educación. No es claro, sin embargo, por qué el PNUD usa una cifra significativamente más baja que las que publica OPP. De todas formas, si se tomara en cuenta la presión demográfica, la inversión acumulada en escuelas y otra infraestructura educativa, y la falta de analfabetismo, sin embargo, Uruguay estaría mucho mejor posicionado en cuanto a gasto en educación. Por eso no tiene sentido comparar el gasto en educación de Uruguay, con el del Congo que aparece en un lugar similar, ya que las condiciones mencionadas son radicalmente diferentes en el Congo, después del largo

aprendizaje muestran, además de escasos recursos, una baja calidad del gasto así como deficiencias en la metodología de la enseñanza, en la capacitación de muchos maestros y profesores, y en los propios programas de enseñanza. Aunque las cifras agregadas esconden las grandes diferencias que existen de acuerdo al origen socio-económico de los alumnos, los bajos niveles de aprendizaje (2003) son sin duda un serio problema para el clima de negocios, no sólo hoy en día, sino para el futuro. Da Silveira (2004), nota que hay diferencias notorias entre los aprendizajes esperados y los que efectivamente se producen, y que además, se está aprendiendo poco en relación a estándares internacionales

- Un tercio de los estudiantes del último grado de primaria no alcanzó el nivel de suficiencia en lenguaje
- Más de la mitad no alcanzó el nivel de suficiencia en matemáticas

El retraso y la deserción son altos en secundaria

- 55% de los alumnos no terminan el ciclo básico (3 años) en el tiempo debido (33% desertaron y 22% se retrasaron)
- Sólo el 20% de los que empezaron secundaria entraron en el 6° grado en el 6° año de secundaria
 - menos de la mitad de los estudiantes que entran en secundaria completan el ciclo completo
 - Uruguay junto a México tienen la más alta deserción en la educación secundaria

Por primera vez Uruguay aceptó participar en el Programa Internacional de Evaluación (PISA). Este estudio revela que Uruguay presenta “niveles bajos de penetración en la educación media superior (de 4° a 6° grado). Solamente 33% de la población de entre 25 y 64 años completó hasta 6° grado. Además, la penetración no mejoró en las décadas de los ochenta y de los noventa como en otros países. Mientras que en Chile este aumento fue de 14%, en Perú y México fue del 11% y en Argentina del 10%, en Uruguay sólo aumentó 5%. La brecha entre estudiantes en escuelas privadas y públicas es alta. Entre los jóvenes de 15 años, 50% se encuentra en el grado apropiado a su edad, 25 repitieron y están en grados inferiores o están en cursos básicos de educación técnica sin haber aprobado el ciclo básico. El 25% restante está fuera del sistema y tienen pendiente la aprobación del ciclo básico.

El estudio de PISA, que se realiza cada tres años e investiga el conocimiento de los estudiantes en tres áreas, muestra que en lectura, los resultados de Uruguay están en segundo lugar después de Argentina y por encima de los otros países de América Latina que participaron en el estudio (Chile, Brasil, México y Perú). Sin embargo, 40% de los estudiantes que realizaron la prueba no lograron alcanzar niveles satisfactorios. Uruguay muestra además la mayor distancia entre los resultados de sus mejores y peores

conflicto que ha acosado (y aún acosa al país), la falta de infraestructura y las altas tasas de crecimiento de la población.

estudiantes en lectura lo que lo convierte en un país “altamente inequitativo en materia de logros en esa área.

En matemáticas, el peor 5% de los estudiantes se ubicaron en situación similar a sus pares en México y por encima de los otros países del estudio. Los investigadores resaltan que en matemáticas, el Uruguay no es un país inequitativo simplemente porque el 5% superior no alcanza porcentajes destacados”. En ciencia, el puntaje del 5% de los peores estudiantes es casi idéntico en Uruguay, México y Chile, con una brecha similar a la de lectura. En las tres áreas, los investigadores encuentran una gran distancia con respecto a los países europeos más comparables (Búsqueda, 9 de diciembre de 2004).

El retraso y la deserción son también altos en la Universidad de la República. Según el Rector, Rafael Guarga (*El Observador*, 27 de setiembre de 2004):

- De unos 17,000 estudiantes que ingresan, sólo egresan alrededor de 4,000 de un alumnado total de 75,000 estudiantes en 2003
- El 80% de los estudiantes trabajan, el 70% de esos trabaja 30 horas semanales, en gran parte para financiarse pero también porque el mercado laboral uruguayo privilegia la experiencia frente a la titulación⁶⁷

La educación terciaria y técnica no está orientada a satisfacer la demanda de conocimiento del mercado en general y las empresas en particular. Los programas no contribuyen a desarrollar el espíritu empresarial en los distintos niveles académicos. A menudo se forman profesionales más allá de lo que demanda el mercado o sin atender a sus exigencias.

- El presupuesto de la Universidad de la República no es adecuado para el número de alumnos y para atender las necesidades de los programas de grado y post-grado⁶⁸
- Hay insuficiencia en graduados en Tecnología de la Información (TI) con buen uso de inglés⁶⁹
- Hay deficiencias de investigación en ciencia, tecnología e inversión por falta de recursos⁷⁰

El deterioro de la educación en Uruguay no es sólo preocupante desde el punto de vista de la integración y desarrollo social, sino también por el impacto que tiene sobre el clima de negocios y la inversión. Parte del problema de la educación primaria es que ésta

⁶⁷ Esto se debe a que la formación universitaria en Uruguay está a menudo alejada de la realidad del mercado.

⁶⁸ El Gobierno le debe aproximadamente US\$5 millones a la Universidad.

⁶⁹ Gabriel Rozman, Presidente de Tata Consultancy Services Iberoamerica, la empresa extranjera más importante en TI, dijo a *Búsqueda* (8 de julio de 2004) que querían contratar 250 profesionales más y que no los encontraban y que por eso estaba por hacer acuerdos con la Universidad de la Empresa para impulsar el estudio de TI de otros profesionales incluyendo abogados, escribanos y economistas.

⁷⁰ Recientemente 3 docentes de perfil para liderar grupos de investigación abandonaron la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República por la Universidad Católica donde les pagarán 3 veces más (*El Observador*, 25 de octubre de 2004).

no atrae gente calificada dado el bajísimo sueldo de los maestros. Un maestro que empieza gana \$5,000 (US\$150) en la enseñanza pública como un sargento del Ministerio de Defensa Nacional, mientras que un administrativo del Banco Central cobra \$30,000 pesos. Esto obviamente desestimula al maestro en su formación y dedicación y lleva a los más destacados y ambiciosos a buscar empleo en la educación privada o en otras áreas.

C. SISTEMA FINANCIERO

El sistema financiero uruguayo consiste básicamente de bancos con US\$12 mil millones de activos, representando más del 85% del total del sistema. El resto del sistema incluye Administradoras de Fondos de Ahorro provisional (AFAPs), compañías de seguros, operadores en bolsas de valores y otros (incluyendo casas financieras y administradores de créditos). Los bancos públicos representan 52% de los activos del sistema bancario y los privados los 48% restantes. Sin embargo, los activos de los bancos en propiedad pública alcanzan el 61% ya que el Nuevo Banco Comercial (NBC), sin bien se rige por derecho privado, su único accionista es el Estado.⁷¹

Varios factores fomentaron el desarrollo histórico del sistema bancario. Entre estos los más importantes fueron

- El estricto secreto bancario e impositivo
- La temprana legalización en el país (1974) del libre ingreso y salida de capitales, de depósitos en moneda extranjera y de la liberalización de las tasas de interés
- El respeto a los derechos de los depositantes

Aún antes de la profunda crisis de 2002, el sistema financiero uruguayo sufría de una serie de problemas estructurales que afectaban el clima de negocios en el país, incluyendo:

- La escasa disponibilidad del ahorro financiero y de financiamiento a mediano y largo plazo
- El alto grado de dolarización de los depósitos y créditos, aún durante períodos de tipo de cambio fijo o controlado
- La arraigada “cultura del no pago”, fomentada a través de continuas refinanciaciones del agro y otros
- Ineficiencias operativas y de política de los bancos públicos (Banco Hipotecario o BHU y el Banco de la República o BROU) que resultaron en fuerte descalce de plazos y monedas, altos costos operativos, un muy elevado nivel de morosidad, ingerencia de presiones políticas y falta de rendición de cuentas (“*accountability*”).

⁷¹ Para información estadística del sistema financiero ver BCU (2004a).

- Un banco central, que aunque no puede por ley financiar al sector público, no es independiente y su presidente es nombrado por el Presidente por un período coincidente con el suyo

Como menciona Michele Santo⁷², la crisis actuó como un poderoso catalizador para acelerar algunas reformas que ya habían comenzado, tales como la reforma de los bancos públicos. También lo fue para comenzar otras, la más importante de las cuales fue el fortalecimiento del marco de regulación y supervisión al nivel de la “Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF)” con ayuda del BID.

Una de los factores críticos en la crisis del 2002 fue la debilidad en la regulación y supervisión de la SIIF y su impotencia para ejercer control sobre los bancos en problemas. Desde entonces, se han adoptado nuevas medidas y se planean otras.⁷³ Estas medidas incluyen una revisión de las normas de crédito, mejoras en el análisis de riesgo y adopción de mecanismos de defensa al consumidor.

Antes de la crisis se creía que existía un seguro implícito a los depósitos en los bancos uruguayos. Los inversores pensaban que “en Uruguay no caen los bancos”. En este esquema, la información no era crítica. Sin embargo, después de la crisis el seguro implícito dejó de existir. Por lo tanto, la buena información sobre las distintas instituciones financieras se ha vuelto clave para que los agentes económicos puedan tomar sus decisiones y ser responsables por sus riesgos.

La SIIF se ha vuelto estricta en mostrar la situación financiera de las instituciones. Si éstas no cumplen con las normas de Basilea la SIIF lo informa y el público puede actuar retirando sus depósitos de la institución. El cambio de gestión en la SIIF debería crear “accountability” en las instituciones financieras.⁷⁴

Con respecto a la regulación, la SIIF ha comenzado a avisar con un año de anticipación las áreas en las que está pensando cambios regulatorios. Esto ayuda a que se establezcan consultas con las instituciones financieras que regula. Para los inversores, un escenario regulatorio claro le facilita la toma de decisiones.

En la actualidad, la disponibilidad de crédito es limitada, de alto costo y a plazos que dificultan la inversión⁷⁵

- El 80% del financiamiento bancario disponible es de corto plazo (plazo promedio de los depósitos menor a 180 días), predominando el crédito al consumo
- El crédito al consumo de largo plazo es muy limitado e incluye básicamente créditos hipotecarios

⁷² Para un análisis detallado del mercado financiero y la crisis del 2002, ver Michele Santo (2004). Ver también Porto (2002), Bergara (2003), Viera (2005).

⁷³ El fortalecimiento de la SIIF se lleva a cabo con la participación del BID (Santo, 2004).

⁷⁴ Para un análisis de los objetivos estratégicos de la SIIF, ver BCU (2004b)

⁷⁵ Para detalles de esta información ver BCU (2004a).

- El crédito de los bancos privados a mediano plazo es escaso y disponible sólo a grandes empresas nacionales y extranjeras
- El crédito a mediano y largo plazo al sector empresarial proviene básicamente del BROU
- El crédito a PyMEs es muy restringido y a costos altos. A fines de setiembre de 2004, el BROU abrió una línea de crédito para PyMEs con fondos provenientes de la República Italiana. Los beneficiarios serán PyMEs industriales, agropecuarias o de prestación de servicios, con actividad no menor a tres años de antigüedad
- Las tasas de interés real son altas. El promedio de la banca privada es 7% en dólares y 41% en pesos a junio del 2004
- El capital de riesgo es prácticamente inexistente. Recién se creó el primer fondo de capital de riesgo ("*Prosperitas Capital Partners*") para PyMEs que facturen hasta US\$5 millones y tengan menos de 100 empleados, apuntando a identificar e invertir en emprendimientos posicionados en Uruguay y que empleen nuevas tecnologías
- Las AFAPs sólo pueden invertir 25% del Fondo de Ahorro Provisional (FAP) de alrededor de US\$1,300 millones en valores emitidos por empresas públicas o privadas
- El financiamiento del BID a través de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) al sector privado es aún incipiente y limitado a empresas grandes (i.e., Zonamérica, Fanapel y Saman).

El uso de mecanismos alternativos de financiamiento como los fideicomisos es incipiente y es, por lo tanto, todavía muy pronto para evaluar qué impacto puede tener en el clima de negocios.⁷⁶

VI. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y APERTURA EXTERNA

A. INTRODUCCIÓN

La expansión dinámica del sector privado depende fundamentalmente de un gobierno que genere estabilidad macroeconómica y otras condiciones para atraer inversión y promover exportaciones. Un país como Uruguay que sale de la peor crisis macroeconómica y financiera de su historia y quiere mejorar el clima de negocios, necesita sanear las finanzas públicas y la situación de deuda externa, que actúa como espada de Damocles sobre el país. Al mismo tiempo, un país del tamaño del Uruguay, no podrá beneficiarse plenamente de la globalización sin profundizar y mejorar su apertura externa, tanto a través del comercio internacional como de la inversión extranjera.

El objetivo de esta sección no es analizar la situación macroeconómica ni la apertura externa en forma rigurosa sino señalar aquéllos temas que afectan

⁷⁶ Recientemente se constituyeron los fondos lecheros y arroceros con recursos de las AFAPs (*El Observador*, 20 de setiembre de 2004). UTE presentó en la Bolsa de Valores el 29 de setiembre títulos que realizara a través de un fideicomiso financiero hasta US\$ 30 millones (*El País*, 30 de setiembre de 2004).

particularmente al clima de negocios, tratando de evitar repetir lo que se ha dicho anteriormente.⁷⁷

La política de apertura externa del Uruguay ha estado basada en privilegiar los mercados regionales. Contrariamente a Chile, que se abrió al mundo, Uruguay buscó primero acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil (a través del Cauce y Pec) y desde 1991 es miembro de MERCOSUR. La integración con países que han mostrado un alto grado de inestabilidad macroeconómica, abruptas fluctuaciones en el tipo de cambio y otro tipo de ineficiencias ha sido una de las causas de la baja competitividad, inversión y crecimiento en Uruguay.⁷⁸ En los últimos años sin embargo, en parte por las dificultades del comercio regional, Uruguay se ha movido unilateralmente a abrir otros mercados y a fomentar acuerdos con países fuera de la región, más notablemente con Estados Unidos y México. Un acuerdo bilateral se firmó con México en 2003 y en 2004 Estados Unidos se transformó en el primer socio comercial del Uruguay. Así, las exportaciones al MERCOSUR que representaban más del 53% del total de exportaciones en 1998 han caído en 2004 a aproximadamente la mitad. Esta recomposición del comercio ha ido acompañada en una disminución del riesgo, al aumentar la proporción de comercio con países más estables y dinámicos.

Cuanto más se abra el MERCOSUR, mejor será para la economía uruguaya. De concretarse las negociaciones de MERCOSUR con la UE o el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), esto sería un fuerte aliciente para la inversión en Uruguay. Poder importar con preferencias distintos insumos de países europeos, americanos y asiáticos con mejor calidad y a precios competitivos mejoraría la competitividad de las exportaciones nacionales, que frecuentemente se ve negativamente afectada por el costo o calidad de los insumos de la región.

La apertura de Uruguay con respecto a la inversión extranjera en los últimos años ha seguido también un patrón parecido, con nuevos acuerdos bilaterales y un fuerte aumento de inversiones de países fuera de la región (España, India, Finlandia, Israel).

Problemas estadísticos a menudo dificultan en Uruguay las decisiones de política relacionadas a la apertura externa. Entre los más importantes se incluyen las dificultades de registro de inversión extranjera en la balanza de pagos, la falta de datos sobre importaciones y exportaciones de las zonas francas y la dificultad de registro del software en las cuentas nacionales (no se incluye). Todo esto hace que no se les de a ciertos sectores dinámicos en la globalización o inversores la importancia que se merecen. Esto es cierto, tanto en el análisis como en el diseño de políticas económicas y regulatorias, como en la asignación de recursos.

El Uruguay cuenta con una política industrial orientada a promover la producción de bienes y servicios y ésta ha tenido un impacto positivo, tanto en las exportaciones del país como en la IED en ella. Los regímenes de promoción están orientados a compensar

⁷⁷ Para un estudio detallado de la situación macroeconómica y financiera del país ver Santo (2004). Ver también Lorenzo (2005). Para el tema de comercio e integración ver BID (2004b).

⁷⁸ Ver también Santo (2004).

por los obstáculos y el costo de la inversión en Uruguay, y por lo tanto, a mejorar el clima de negocios. Los regímenes de promoción industrial y de estímulos sectoriales afectan las decisiones productivas, tecnológicas, financieras y comerciales de las empresas. Hay cuatro regímenes: de Promoción de Inversiones, de Zonas Francas, de Servicios Turísticos y de Promoción Forestal. En algunas áreas como la turística y la forestal estos regímenes han ayudado a mejorar la competitividad de las exportaciones uruguayas.⁷⁹

B. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Hasta el fin del milenio, la situación macroeconómica del Uruguay mostró menos inestabilidad y situaciones de crisis que la de los vecinos. Esto, en cierta medida, le sacó urgencia a las reformas fundamentales que eran necesarias para mejorar el clima de negocios. La falta de reformas contribuyó a que Uruguay se haya quedado rezagado en términos relativos con Chile, un país donde esas reformas progresaron, fueron amplias, consistentes y sostenidas a través del tiempo, y por lo tanto han llevado a altas tasas de inversión y crecimiento.

Reformas pendientes, y otras que no se mantuvieron o se hicieron en forma incompleta, llevó a que Uruguay no haya despegado en términos de inversión y crecimiento sostenible como lo han hecho Costa Rica y Suecia en la última década, e Irlanda y Nueva Zelanda, en décadas anteriores, países que tenían, antes del despegue, vulnerabilidades fiscales y de deuda parecidas a las que hoy tiene el Uruguay.

La política de estabilización con un tipo de cambio controlado tipo banda logró bajar la inflación de tasas superiores al 130% a principios de los noventa, pero con el tiempo llevó a una apreciación real del tipo de cambio. La pérdida de competitividad de la economía uruguaya por la política cambiaria fue particularmente notoria luego de la depreciación del real cuando Brasil se movió hacia un tipo de cambio flexible en enero de 1999. La pérdida de competitividad se acentuó cuando Argentina abandonó la caja de convertibilidad a fines del 2001. Los estudios sectoriales que se hicieron para el BID en 2004, repetidamente mencionan la apreciación real del peso uruguayo como uno de los factores que más incidieron en la falta de competitividad internacional de estos sectores.⁸⁰

En el 2002, el país atravesó una seria crisis económica y financiera que ha tenido un impacto trágico en el desarrollo social del país, del cual le llevará muchos años recuperarse. Los indicadores fiscales y de deuda, así como los de inversión y ahorro muestran la vulnerabilidad macroeconómica en la que todavía se encuentra el país. A pesar de que, como dijimos antes, no es éste el lugar para un análisis detallado de la situación macroeconómica del país, es importante mencionar algunos datos que dificultan la confianza de los agentes económicos en la economía uruguaya y que probablemente requieran cambios de política. Entre ellos, cabe señalar

⁷⁹ Para un detalle de la política industrial y de inversión en el Uruguay, ver Lorenzo *et al.* (2004). Para el régimen de Zonas Francas, ver también del Castillo (2003).

⁸⁰ Ver Osimani *et al.*, Terra *et al.*, y Cancela *et al.*

- El elevado gasto público (34% del PIB en 2003 de los cuales más del 6% del PIB son pago de intereses) en relación al ingreso tributario (22%)⁸¹
- Deuda pública excesivamente alta (109% del PIB en 2003 en comparación a 41% en 1999) y dudas sobre su sostenibilidad⁸²
- Bajísimos niveles de inversión y ahorro
 - Inversión: 13% del PIB (2003)⁸³ vs. Chile 22%
 - Ahorro: 14% del PIB (2003) vs. Chile 21%
- Pérdida del “grado de inversión” de las calificadoras de riesgo y pasaje temporario por “default” en el momento en que se llevó a cabo la recalendarización de la deuda privada,⁸⁴ lo que ha encarecido el costo del endeudamiento externo

Desde una perspectiva macro, las finanzas públicas y la deuda pública han tenido un impacto muy negativo en el clima de negocios por la incertidumbre que crean, el aumento en el riesgo país, la presión para mantener un tipo de cambio bajo que facilite el pago de la deuda y la compra de crudo, y el efecto “crowding out” que tienen sobre el sector privado. Todo esto ha contribuido a la falta de acceso y al alto costo del crédito al sector privado.

El deterioro en la asignación y calidad del gasto son también factores que afectan negativamente al clima de negocios

- La mala asignación del gasto público, con un gasto corriente elevado (26% del PIB en 2003) y con bajísima inversión en infraestructura física y social (2.0% del PIB) y en Investigación y Desarrollo (I+D) (0.25% del PIB), ha tenido un impacto negativo en el clima de negocios
- A pesar de un gasto en seguridad y asistencia social del 16% del PIB en 1999-2003, el más alto de América Latina, el deterioro en la calidad del gasto y la falta de focalización en los grupos más vulnerables ha afectado en forma notoria el desarrollo social del país⁸⁵

⁸¹ El ingreso total (31% del PIB en el 2003) incluye el ingreso tributario del sector público (22%), contribuciones a la seguridad social (3.8), ingreso no tributario (2.0%) y el superávit de las empresas públicas (3.3%)

⁸² Con un crecimiento proyectado del 11% en 2004, se espera que la deuda baje a 95% del PIB en 2004.

⁸³ Cabe señalar que la Formación Bruta de Capital es 13% del PIB pero la Formación Bruta de Capital Fijo fue menos de 8.5%, una caída dramática del 16.5% del PIB en 1998 y aún del 15% de promedio en 1990-98 (Santo 2004, Cuadro IV.4).

⁸⁴ Para la evolución del riesgo país y la calificación de Uruguay ver del Castillo (2004).

⁸⁵ De acuerdo a la CEPAL, la focalización del gasto, sin incluir la seguridad social, es diferente en los países. Mientras que Chile y Colombia, se esforzaron por concentrar los beneficios de los programas sociales en los estratos de menores ingresos (40% de los hogares más pobres) y los índices alcanzan a 4.9 y 4.2, respectivamente, en Uruguay y Costa Rica la focalización relativa es muy inferior, como muestran índices de 2.9 y 2.6, respectivamente. Ambos países tienen programas sociales de corte más universal, que benefician en proporciones semejantes a una fracción elevada del total de hogares. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/0/7950/P7950.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl>

- La calidad del gasto y la falta de focalización ha afectado en forma importante a la educación y a la salud, a pesar de un gasto promedio anual de 3.2% y 3.0% del PIB, respectivamente, en el período⁸⁶

C. APERTURA EXTERNA

Dado el tamaño del país, es importante abrirse mercados internacionales y atraer inversión extranjera directa (IED) que mejore la competitividad de las exportaciones.

Aunque exitosos en algunos casos concretos, los regímenes de promoción no han tenido el impacto que se esperaba sobre las exportaciones e inversión extranjera. Las reglas de juego no son siempre claras, los plazos de los beneficios no son a menudo suficientes como para ser relevantes, hay falta de coordinación entre los distintos esquemas y algunos de los beneficios clave se han perdido. Por ejemplo, el régimen de zonas franca fue alterado en el año 1994, por decisión de MERCOSUR y a partir de esa fecha, manufacturas producidas en zonas francas entran en MERCOSUR como si fueran de “extra-zona”, y, por lo tanto son gravadas con el Arancel Externo Común (AEC).

Los acuerdos internacionales, en general, facilitan la apertura externa. El Acuerdo de Libre Comercio firmado con México en mayo de 2004 (Ley No. 17.766) es un paso en la dirección adecuada. Se acaba de firmar un acuerdo de “cielos abiertos” con Estados Unidos y otro de fomento a la inversión que se firmó el 25 de octubre de 2004. Se negocia también uno para evitar la doble tributación. Uruguay hasta ahora firmó 27 acuerdos de promoción y protección de inversiones.⁸⁷ Se espera que el Acuerdo suscrito con los Estados Unidos tenga un efecto positivo, no sólo en facilitar la promoción de exportaciones sino también la de IED, como lo tuvo el acuerdo relativo a la promoción y protección de inversiones con Finlandia de mayo de 2004 (Ley No. 17.759)⁸⁸ y con Israel de agosto del mismo año (Ley 17.839).

1. COMERCIO INTERNACIONAL

La competitividad de las empresas nacionales en el comercio internacional se ve naturalmente afectado por todos los aspectos relacionados al clima de negocios que ya hemos discutido, incluyendo los problemas de infraestructura física y social que son clave. Hay algunos factores que afectan específicamente los flujos de comercio internacional. Entre éstos, las empresas mencionan el tema de acuerdos comerciales con países dentro y fuera de la región, el tema de Aduanas, que por sus ineficiencias,

⁸⁶ Para información detallada sobre gasto social ver OPP (2004). El gasto en educación y salud representan el 28% y el 18%, respectivamente, del gasto social que representa 22% del PIB.

⁸⁷ De estos, 16 fueron con países europeos, 7 con países americanos y 3 con asiáticos. Se negocian acuerdos con España, India y Chile (*El Observador*, 25 de octubre de 2004).

⁸⁸ A pesar de que muchos expertos en IED piensan que los inversores no le dan mayor importancia a este tipo de acuerdo, la evidencia empírica parece mostrar lo contrario. Los inversores finlandeses, por ejemplo, requerían el acuerdo para hacer la inversión.

corrupción y altos costos disminuye la competitividad del comercio, y el tema de la promoción de productos uruguayos en el exterior. También el tema de las certificaciones y acreditaciones internacionales de calidad en distintas áreas es un factor que afecta la competitividad de las empresas en el mercado internacional.⁸⁹

El desarrollo más importante en cuanto al clima de negocios en el sector carne es la reciente certificación de la Secretaría de Agricultura de Estados Unidos (USDA). Uruguay se transformó en setiembre de 2004 en el único país cuya carne de calidad cuenta con un sello aplicado por las autoridades de los EEUU en su mercado, lo que facilitará la aceptación por parte de la población local.⁹⁰ Sin tener ningún acuerdo preferencial, Estados Unidos se convirtió este año en el principal socio comercial del país gracias a las exportaciones de carne. Las certificaciones sanitarias del Uruguay y la producción de alimentos libres de hormonas, antibióticos y harinas animales son aspectos muy favorables a la inversión en el país así como a las exportaciones de carne en el exterior.

Uruguay es un país productor de servicios. Aunque la proporción ha caído, los servicios representaron alrededor del 70% del PIB en 2003. Las exportaciones de servicios, principalmente turismo, cayeron de alrededor de 30% en los últimos años a 23% en el 2003.

Aparte de sus bellezas naturales, el factor que hace al Uruguay particularmente atractivo al turismo es la seguridad pública. Este factor distingue el clima de negocios en Uruguay favorablemente con otros países de la región. El Informe del PNUD, *La Democracia en América Latina* (2004) muestra que en Uruguay el número de muertes por 100,000 habitantes era de 4.6% en 2000, comparable a Chile, pero por debajo de Costa Rica (6.2%), Argentina (8.2%)⁹¹, México (14%), Brasil (23%) y Colombia (70%). A pesar de contar con una seguridad pública mejor que la de los vecinos, la delincuencia y violencia son fenómenos crecientes. Como las certificaciones sanitarias internacionales, la reputación de “país seguro” es un factor muy importante para el clima de negocios en Uruguay y, por lo tanto, debe preservarse a través de medidas que combatan la delincuencia. Con respecto al turismo, el cuidado del medio ambiente es también un tema crítico. La preservación de médanos en las playas y el buen manejo de la basura son factores que pueden mejorar las perspectivas del turismo.

En Uruguay, los trámites aduaneros y los costos de exportación e importación figuran entre las barreras importantes al comercio internacional. Esto es particularmente cierto de las PyMEs.

⁸⁹ Para un detalle de la institucionalidad relativa a la normalización, acreditación, y certificación de la calidad, metrología y normas de conformidad técnica, sanidad animal y vegetal y servicios de apoyo empresarial, ver Villamil (2004).

⁹⁰ Uruguay es uno de los cuatro primeros países que junto a Singapur, Argentina e Islandia es provisionalmente reconocido desde mayo de 2004 como libre del “mal de la vaca loca”. Temporalmente se perdió en abril de 2001 el reconocimiento alcanzado en 1996 de país “libre de aftosa sin vacunación” y ahora se cuenta con el reconocimiento de “libre de aftosa con vacunación” [Villamil, 2004].

⁹¹ Esta cifra quizás esconda el gran deterioro en seguridad pública en la Argentina en los últimos años.

a. PROBLEMAS CON ADUANAS

La infraestructura de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) es un obstáculo. Operan bajo un sistema informático “Lucía” que cuenta con el mismo equipo (450 terminales en la red) desde el año 1995.⁹² En el tema de comunicaciones, es necesario pasar a 512 k y a un buen ancho de banda.

El 4 de octubre de 2004 empezó a funcionar el “Documento Único Aduanero” (DUA) en forma electrónica. Esto facilitará el seguimiento del trámite y aumentará la responsabilidad (“accountability”) de los funcionarios, ya que en todo momento se sabrá donde está el expediente y quién lo está demorando. Se espera que los tiempos de gestión disminuyan con la digitalización. Por las limitaciones de infraestructura y recursos humanos, la total digitalización, sin embargo, llevará tiempo. Además hay presión de grupos de interés para que el DUA en formato tipo papel siga operativo. Este documento es una fuente de evasión, ya que muchas veces los agentes aduaneros y la policía tienen dificultades en encontrar la información que buscan en dichos formularios, ya que éstos son poco transparentes.

La ineficiencia del control del “régimen de admisión temporaria” (RAT) es causa de fuerte evasión, como mostró recientemente la Auditoría Interna de la Nación (*El País*, 11 de diciembre de 2004). La DNA y el LATU comenzaron recientemente los trabajos de interconexión para manejar la información sobre el RAT.

Con respecto a la “verificación de origen”, que la DNA sólo hace por denuncias específicas, se está formando un grupo en la Aduana para poder mejorar la eficiencia de verificar la procedencia de insumos importados y eliminar la corrupción del proceso. Tanto en ésta como en otras áreas, se requiere financiamiento para capacitación e infraestructura.

Para poder completar el proceso de modernización de la DNA y mejorar la situación de corrupción que, de acuerdo a un amplio consenso, existe en Aduanas, habría que mejorar los recursos humanos de la institución,⁹³ renovar el espacio físico de la misma, y mejorar equipo de control tipo radar, balanzas y otros. También tendría que contar la institución con estabilidad en la dirección. Durante el actual período de Gobierno (2000-2005) hubo cuatro directores de Aduana.

La DNA no podrá operar en forma transparente y eficiente a no ser que tenga menos funcionarios, más capacitados y mejor pagos. El promedio de edad actual es de 54 años. De 1,370 funcionarios, sólo hay 40 de menos de 35 años. Bajo estas circunstancias, no será fácil introducir la digitalización y métodos modernos de gestión. También será necesario cambiar la remuneración ya que la existente, estimula, sin duda, la corrupción. Además de un sueldo fijo, los salarios en la actualidad se complementan

⁹² Con un fondo del BID (línea de crédito de \$200,000) se ha abierto una licitación para comprar 150 computadoras).

⁹³ Se ha creado recientemente el Programa de Comercio y Aduana de la Asociación de Despachantes de Aduana por convenio con ALADI y LATU. Dura 2 años y medio y además requiere una pasantía de 1 año.

con una participación relacionada a la recaudación, más la participación con respecto a multas (% de tributos evadidos + recargos). El problema es que las multas se establecen por “estimación” (otro ejemplo de la discrecionalidad de la que hablábamos anteriormente).⁹⁴ Por lo tanto, como los funcionarios de la DNA que realizan estas tareas se quedan con el 40% de las multas, tienen un incentivo fuerte a inflar el monto de las mismas.

El edificio del DNA, con oficinas separadas y cerradas, donde los agentes aduaneros reciben en privacidad a los Despachantes de Aduana (DA) y a otros, se presta a las prácticas poco transparentes o corruptas. El contacto físico es permisivo ya que, la experiencia internacional muestra que da lugar a corrupción. Las aduanas modernas son espacios abiertos, con funcionarios bien vestidos y equipados con computadoras y otros equipos necesarios.

Además de las deficiencias en TI que mencionamos antes, en Uruguay no hay todavía equipos tipo rayos X y resonancia magnética (“Scanner”). Estos equipos no sólo mejorarían la rapidez y exactitud con la cual opera la Aduana, sino también permitiría el control de los contenedores de mercancía en tránsito en zonas francas y portuarias. El tema de los contenedores es crítico por que le da mala fama al Uruguay y afecta el clima de negocios negativamente. Vienen al Uruguay entre 150,000 y 200,000 contenedores por año. La mayor parte de ellos no se “desconsolidan”, sino que están en tránsito. El contenedor que ingresa en tránsito se identifica por un número de contenedor que otorga el DA, y la Legislación no requiere declaración de su contenido. Además, equipos portátiles podrían ayudar a mejorar el control en fronteras, como por ejemplo Aceguá en el departamento de Cerro Largo, a donde no llega el sistema informático.

Uno de los obstáculos importantes al control del contrabando es la falta de radares. El único radar potente está en el Aeropuerto de Carrasco. El aeropuerto de Durazno, considerado aeropuerto alternativo a Carrasco no cuenta con un radar apropiado de seguimiento (el aeropuerto sólo tiene uso militar). Existen 300-500 pistas al norte del Río Negro, que se usan para contrabando y que no se pueden controlar por falta de radares chicos que detecten aviones de bajo plafón. El control de este tipo de contrabando aéreo, requeriría helicópteros y radares.

Con la nueva concesión a privados del Aeropuerto de Carrasco, los controles y la eficiencia del servicio han mejorado por la inspección de rayos X de valijas, canal rojo y verde, inspecciones, control sanitario y de pequeños artículos, y la supresión de changadores dentro de la Aduana. Sin embargo, todavía queda el *Duty Free Shop* dentro de la Aduana, lo cual no sigue las buenas prácticas internacionales.

La Ley 13.925 establece la figura de DA para cualquier movimiento de mercaderías, excepto encomiendas y obsequios de menos de US\$50 y efectos personales de extranjeros que se mudan al país.⁹⁵ El DA, es responsable frente a la DNA de la

⁹⁴ Artículo 165 de la Ley 17.296.

⁹⁵ En Uruguay existe la “cultura del gestor”. Para llevar a cabo muchas actividades se requiere el involucramiento de un profesional especializado.

correcta declaración y la codificación del producto. En los hechos, debe responder solidariamente a las diferencias de criterio que se susciten entre las partes (exportador, importador y DNA).

A pesar de que las empresas en general están de acuerdo en que los tiempos de despacho son aceptables, una de las principales quejas es el alto costo del DA, la falta de transparencia, y la necesidad que tienen las empresas de negociar con los DA la tarifa que éstos cobran. Se dice que el arancel de los DA tiene un tope de 3% del valor nominal de la mercadería y que las empresas negocian como bajarlo. El arancel depende del volumen y el valor de la mercancía, de las tareas que realiza el DA (si necesita contratar fletes u otros servicios), y de si se necesita depósitos para la mercancía. Aunque no hay cifras oficiales, algunas transacciones específicas muestran que el arancel del DA fluctúa entre 0.5% y el 1.5% del valor CIF de las importaciones y entre el 0.3 y el 1% del valor FOB de las exportaciones.

b. OTROS OBSTÁCULOS A LA EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN

Por la falta de “visión país”, muchos empresarios piensan que no hay directivas de Estado claras lo cual dificulta el comercio en general. Esto se manifiesta de diferente manera, tanto en aspectos comerciales (débil y confusa política de promoción)⁹⁶ como en la vulnerabilidad sanitaria (falta de rigurosas medidas preventivas sobre todo para mantener el actual status sanitario) o en las dificultades de financiamiento después de la crisis bancaria del 2002. Las empresas también se quejan del alto costo de los trámites de comercio exterior.

Un tema que está siempre presente en la competitividad de las exportaciones uruguayas es el tema de la política cambiaria. En busca de la meta de inflación y para facilitar el pago de la deuda y la importación de crudo, el BCU ha mantenido una política monetaria restrictiva a través de colocación de Letras que han aumentado las tasas de interés y han llevado a una apreciación del peso uruguayo frente al dólar de casi 10% en el período julio-diciembre 2004. Los exportadores se quejan de que esto les está erosionando la competitividad que tenían.

Uruguay exporta a 137 países. Aunque sin duda se ha logrado diversificar los mercados, la diversificación implica costos e ineficiencias por la falta de escala.

Los trámites de export/import son en general rápidos pero el costo de los despachos para trámites aduaneros es alto, lo cual afecta el comercio internacional negativamente. Estos incluyen tanto los honorarios del DA, que discutimos anteriormente, como otros costos adicionales. Algunos de estos costos adicionales son muy cuestionados por los exportadores/importadores. Para dar un ejemplo, en una importación de fibra poliéster como insumo para productos de exportación, de un monto de US\$ 20,800, hay gastos de DA de US\$ 250. Hay, por otro lado, una serie de costos

⁹⁶ En la promoción de comercio exterior conviven 14 institutos de promoción, departamentos de varios ministerios, los diversos foros y Uruguay XXI (ver BID, 2004b). Lo mismo sucede con la promoción de inversión extranjera (ver del Castillo, 2003).

adicionales no muy transparentes que incluyen gastos extraordinarios (US\$ 111), Comisión BROU (US\$ 186), gastos de la ANP (US\$ 240), fotocopias y formulario (US\$ 85), Tonelería (US\$ 120), costos operativos (US\$ 120) y otros gastos. Excluyendo el IVA (que se devuelve) y los aranceles de importación, los gastos de un despacho de importaciones oscilan alrededor del 15% del valor CIF. Los gastos de un despacho de exportaciones oscilan alrededor del 3% del valor FOB.

La “certificación de origen” nunca fue un obstáculo a la exportación. Se maneja bien a través de la Cámaras de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y de Servicios (CNCS) y la Cámara Mercantil de Productos del País. Se reservaron dos sectores para el gobierno, el sector automotriz que está a cargo de la Dirección Nacional de Industrias (DNI) y el sector agropecuario a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGP). Existe una propuesta de Brasil en MERCOSUR que actualmente estudia la Comisión de Comercio de este organismo para modificar el sistema de certificación eliminando los entes certificadores y transfiriendo a los exportadores la obligación de emitir el certificado. Ésta ha sido la tendencia en la Unión Europea y es algo que la UE ha planteado en las negociaciones con MERCOSUR. Dado el tamaño de la gran mayoría de exportadores, quizás esto no fuera posible por los altos costos que representaría para las empresas chicas. Una posibilidad que se analiza es un sistema dual donde las grandes empresas se autocertifican y los entes reguladores continúan haciendo la certificación de las pequeñas.

2. INVERSIÓN EXTRANJERA

El Uruguay dispone de un marco básico favorable para la inversión extranjera.⁹⁷ No existen controles al capital ni cambiarios y es posible realizar y exigir el cumplimiento de los contratos en cualquier moneda extranjera. No existen limitaciones a las actividades financieras y comerciales relativas a la compra o la venta de propiedades. El impuesto a los ingresos se aplica con base territorial (es decir, sólo por las actividades llevadas a cabo en el territorio nacional o por los activos en ese territorio). El Uruguay no discrimina entre la inversión nacional y la extranjera y prevé un gran número de incentivos a la inversión. Sin embargo, la inversión –nacional y extranjera– es baja, aún en comparación con otros países de la región.^{98 99}

⁹⁷ Para los detalles de este marco y otros factores que influyen la IED en Uruguay ver del Castillo (2003a).

⁹⁸ Este marco básico fue establecido en 1974 al amparo de la Ley de Promoción Industrial y la Ley paralela sobre la Inversión Extranjera (Ley 14.179). La *Ley de Promoción Industrial* tiene por finalidad promover la inversión en las industrias de interés nacional, tales como *el turismo, la pesca o ciertas industrias manufactureras*. La *Ley sobre la Inversión Extranjera*, promulgada el mismo día, tuvo por finalidad establecer un conjunto paralelo de preferencias para los inversionistas extranjeros. Esta ley constituye el marco regulatorio de la inversión extranjera. En 1994 se aprobó una *Ley sobre las Empresas Extranjeras* (Ley 16.497).

⁹⁹ A pesar de que hay problemas monumentales de datos, se puede afirmar que la inversión en el Uruguay es extremadamente baja. La inversión en el Uruguay promedió alrededor del 13% del PIB entre 1998 y 2003, en comparación con el 18% observado en Costa Rica. La IED en el Uruguay promedió menos del 2% del PIB entre 1998 y 2002, también significativamente inferior al 3% del PIB promedio en Costa Rica.

La IED para producción para el mercado interno tiene serias limitaciones en el Uruguay debido a la dimensión del país. Además, una parte significativa de la IED registrada en los últimos años se ha dirigido al sector vivienda (mayormente apartamentos y casas nuevas), lo cual no crea empleo recurrente ni ingresos por exportaciones y puede no contribuir a la tecnología y otros vínculos con la economía normalmente asociados con otros flujos de IED.

Del resto, si bien se realizaron unas pocas inversiones en supermercados, comercios minoristas y bienes de consumo básico en los años noventas, los flujos de IED han estado en los últimos años mayormente dirigidos a sectores exportadores de bienes (forestación, procesamiento de alimentos, frigoríficos) y servicios (principalmente turismo y banca). En el último año, se han hecho inversiones importantes en infraestructura y se planean grandes inversiones en plantas de celulosa.

Uruguay tiene muchas de las características (ventajas reales e incentivos tributarios) que buscan los inversores extranjeros para la producción de bienes y servicios para la exportación. Además, el Regimen de Zonas Francas (ZFs) debería ser un fuerte incentivo para que el país se transforme en un Lugar Preferido de Mercado (LPM), donde las empresas transnacionales (ETs que operan en más de un país) localizan actividades de servicios como los Centros de Servicios Compartidos (CSC) para toda la región en ZFs, como lo han hecho en Costa Rica e Irlanda. Este regimen, sin embargo, no ha tenido el impacto esperado, ya que el Gobierno no ha sabido venderlo.

Además, las zonas francas son en general mal vistas, aún por altos funcionarios del gobierno y miembros del Parlamento. Esto se debe a que actividades de almacenaje y logística desde ZFs frecuentemente están ligadas a actos de contrabando, piratería, evasión fiscal y otras ilegalidades. Al mismo tiempo, empresas de servicios y firmas de consultoría y de profesionales que operan off-shore desde ZFs a menudo les están dando servicios a uruguayos que operan a través de S.A. desde zona francas, algo que la ley no contempla.

La forma tan poco sistemática y confusa de abordar y promover la IED,¹⁰⁰ impidió que Uruguay haya, hasta el momento, llegado a ser algo más que un actor marginal en la captación de flujos de IED. Esto es causa del poco éxito que Uruguay ha tenido en ampliar, diversificar y agregar valor a sus exportaciones de bienes y servicios. También es causa de que el país no se haya transformado en el centro logístico y de transporte regional que podría ser, dado las ventajas comparativas que ya discutimos.¹⁰¹

Según los inversores muchos de los regimenes de promoción contemplan las ventajas fiscales por un período demasiado corto como para ser relevantes (y muy por

¹⁰⁰ Del Castillo (2003) muestra que un impedimento serio para atraer IED ha sido la falta de una estrategia eficaz de promoción y enumera problemas ligados a esta falta de estrategia. Esto no parece haber cambiado. Un año y medio después, otro estudio del BID nota los mismos problemas en la promoción de inversión extranjera (ver Hausmann *et al.*, 2004).

¹⁰¹ Para un análisis detallado de cómo otros países han promovido exitosamente la IED y como lo podría hacer Uruguay, ver del Castillo (2003).

debajo de los beneficios otorgados por otros países de la región), debido a que las inversiones no tienen en general utilidades en los primeros años. Además, como indica claramente el estudio de Lorenzo *et al.*, los procedimientos necesarios para ampararse dentro de los regímenes de promoción industrial y turismo son largos, complicados y excesivos. Por ejemplo, obtener la *Declaratoria de Interés Nacional* tarda aproximadamente 120 días y aún más para los mega-proyectos turísticos. La creación de la nueva *Oficina de Atención al Inversor* en el Ministerio de Turismo, conocida como “*ventanilla única*”, ha logrado reducir el plazo que anteriormente eran 145 días, pero está aún lejos del objetivo de 90 días.

Algunas empresas argumentan también que los regímenes de inversión, salvo el de zonas francas, no proveen la estabilidad en el marco jurídico por un tiempo prolongado, que es fundamental a las grandes inversiones.¹⁰² Por este motivo, y a pesar de que el régimen de ZF se aplica sólo a las empresas que estén en una de las 8 zonas francas existentes en el país, en octubre de 2004 el gobierno emitió dos decretos por los cuales les otorga el régimen de zona franca a dos empresas (*Ence* de España y *Botnia* de Finlandia) que tienen la intención de construir dos fábricas de celulosa en el departamento de Río Negro, con planes de inversión a largo plazo de entre US\$500 y US\$1,000 millones.¹⁰³ En el caso de Ence se adjudicarán 284 hectáreas y en el de Botnia 550 hectáreas. En ambos casos las concesiones son por 30 años con opción a prórroga por otros 20 años. Las empresas argumentaron también que, dado los altos costos de financiamiento para inversiones en Uruguay, la inversión no hubiera sido rentable y las empresas no se hubieran instalado en Uruguay sin las ventajas fiscales que les ofrece este régimen.

A pesar del aumento en el costo del financiamiento, la crisis dió lugar a nuevas oportunidades. Los menores salarios en términos del dólar resultantes de la aguda devaluación del peso en 2002, el exceso de mano de obra altamente calificada y la reducción de otros costos resultantes directa o indirectamente de la crisis, han tornado al país más competitivo que antes de la devaluación, cuando los salarios eran relativamente altos en términos del dólar.

Zonamérica, la ZF del Uruguay con mayor potencial para atraer la inversión extranjera de exportación debido a sus instalaciones, sus mejores telecomunicaciones, y la posibilidad de no usar servicios públicos, ha logrado atraer nuevas ETs y aumentar el empleo desde la crisis.¹⁰⁴ Aunque Zonamérica es sin duda el mejor polo tecnológico del Uruguay y uno de los proyectos con más potencial en el país, aún no está totalmente utilizado y no ha logrado volúmenes en términos de inversión, generación de empleo y/o de ingresos por exportaciones que sean significativos para el país.

¹⁰² En una ZF las empresas están exoneradas de la totalidad de los impuestos vigentes actualmente, o de los que puedan ser creados a futuro, mientras dure el plazo de su contrato. Esta exoneración se puede otorgar hasta el 2040, momento en que vencen los permisos para su gestión.

¹⁰³ En Uruguay, los administradores privados de las ZFs existentes no tienen exenciones fiscales como los usuarios de las mismas. En las ZFs que se acaban de otorgar para las plantas de celulosa, los administradores/usuarios de las mismas pagarían un canon pero usufructuarían la exención fiscal. El plazo, además, al poder ser prorrogados por 20 años sería más largo que el de las ZFs existentes.

¹⁰⁴ Hay en la actualidad 150 empresas en Zonamérica y se emplean alrededor de 2,550 personas.

La impresión de muchos usuarios y de otras empresas que han decidido no operar allí es que el costo de utilización de la ZF, por lo menos el de *Zonamérica*, es elevado. En *Zonamérica*, por ejemplo, la dimensión de las instalaciones, el tipo de edificio y las condiciones y la duración del contrato son todos factores importantes que influyen sobre el costo. La utilización de los servicios de infraestructura se cobra en forma separada del arrendamiento. El elevado costo de instalación en *Zonamérica* está obviamente ligado a la excelente calidad de los servicios de infraestructura pero también a la necesidad de amortizar los edificios en 5-7 años debido a que *Zonamérica* no cuenta con financiamiento de más largo plazo.

Además de las muchas trabas a la inversión que discutimos antes, el hecho de que la DNA no opere dentro de las ZFs crea problemas con ciertos países. Por ejemplo, por razones de seguridad y otras, los Estados Unidos no permiten importaciones de bienes que, tanto el producto final como los insumos, hayan pasado por ZFs “sin control aduanero”. Por ejemplo, esto ha dificultado exportaciones de insumos desde *Zonamérica* a Chile, cuyo tratado bilateral con EEUU no le permite exportar bienes cuyos insumos pasaron fuera de áreas aduaneras.

Hay otras muchas trabas a la inversión que surgen de casos especiales. Por ejemplo, Uruguay grava las exportaciones de servicios con IVA, excepto los de “software” que han sido exentos de IVA hasta fines del 2004. Hasta fines del 2004, en términos de impuestos a las empresas de software no les cambia nada operar dentro o fuera de ZFs. Sin embargo, muchas operan en *Zonamérica* por que buscan un horizonte estable más largo para sus inversiones y además precisan la alta tecnología y servicios que allí se les ofrece. Ahora el BHU necesita servicios de software, no los encuentra fuera de *Zonamérica*, y las empresas en *Zonamérica* no se los pueden vender ya que la Ley prohíbe vender servicios de Zona Franca a zona no franca.¹⁰⁵

A pesar entonces de las oportunidades que brindan las mejoras en competitividad por el tipo de cambio existente, las vulnerabilidades macroeconómicas, la ineficiencia y costo de los servicios públicos, las deficiencias de infraestructura física y social, los frecuentes cambios y la alta carga impositiva, así como otras trabas que discutimos anteriormente son claramente factores disuasivos de la inversión. Sería deseable que la IED aumente en forma significativa como para mejorar el ratio deuda/capital que es extremadamente alto e insostenible en el Uruguay y que se dirija a sectores en que contribuya a la generación de empleo y exportaciones, transferencia de tecnología y capacitación de la fuerza laboral. Posibles cambios en la Legislación para eliminar discrecionalidad, aumentar la transparencia y mejorar la eficiencia de ésta, así como una mejora en la cohesión social, uno de los compromisos del Gobierno electo, daría seguridad a los inversores y contribuiría a la estabilidad, la seguridad pública y el desarrollo sostenible del país.

¹⁰⁵ La Ley 15.921 de Zonas Francas tiene muchas ambigüedades y una de las cosas que se podría interpretar es que servicios de logística y almacenaje que se llevan a cabo en ZF no se podrían dar a uruguayos.

VII. CONCLUSIONES

De acuerdo a Iglesias (2003), los tres principales obstáculos que dificultan el clima de negocios y la competitividad en América Latina son la corrupción, la inestabilidad de los contratos y la falta de financiamiento. Como discutimos anteriormente, en Uruguay la corrupción y la inestabilidad de los contratos no son obstáculos críticos. El financiamiento, por otro lado, sí lo es, aunque no es por cierto el obstáculo primordial. Factores más críticos en inhibir la inversión y el ahorro en Uruguay son la situación fiscal y de deuda y la incertidumbre que éstos crean, el excesivo peso del Estado, la burocracia abrumadora (numerosos trámites e involucramiento del Estado en todas las áreas económicas), reglas de juego no siempre claras y transparentes con cambios frecuente en ellas, la alta discrecionalidad del gobierno en las políticas públicas, la excesiva y poco justa carga fiscal, la competencia desleal e ilegal que existe por la ineficacia del Estado en combatir la informalidad, la piratería, el abigeato y el contrabando, la falta de inversión y apoyo gubernamental a la ciencia y tecnología, deficiencias de infraestructura y una justicia lenta y burocrática.

Para mejorar las condiciones para la inversión – tanto nacional como extranjera, el nuevo Gobierno podría – además de consolidar la situación fiscal y de deuda – tomar una serie de pequeños cambios de política que podrían mejorar de forma significativa el clima de negocios en el país y así incentivar la inversión, que como vimos están en niveles muy bajos, aun históricamente. Algunos de estos cambios se podrían llevar a cabo en los primeros meses de gobierno ya que no requieren cambios mayores en la Legislación y, aunque podrían ser resistidos por pequeños grupos, no tendrían oposición generalizada.

En Uruguay el peso del Estado es grande y el sector público no está sujeto a competencia en muchas áreas comerciales y productivas. El peso del Estado se manifiesta no sólo por la altísima carga fiscal sino también por los engorrosos, poco transparentes, y lentos trámites que la Legislación y normativa imponen a las empresas e individuos. Por la falta de competencia, los consumidores a menudo no tienen alternativas a los servicios públicos los cuales, son, en general, poco competitivos en calidad, precio y disponibilidad.

Aunque la carga que representa el Estado ha sido identificada como uno de los principales factores que obstaculizan las inversiones en Uruguay, las reformas estructurales pendientes para eliminar los monopolios públicos, mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios básicos y fomentar la iniciativa privada son políticamente resistidas, requieren fuerte liderazgo para construir consensos, tomarán tiempo y constituirán desafíos de largo plazo. Sin desestimar la necesidad de una reforma gubernamental profunda en los próximos años, sobre todo en el área fiscal y de competencia,¹⁰⁶ la finalidad de este estudio fue identificar una serie de medidas que el próximo Gobierno podría adoptar en el primer año de gestión para mejorar el clima de negocios en el corto plazo.

¹⁰⁶ Ver Astori (2005) y Bergara (2003).

Junto con la baja corrupción, la seguridad pública, el respeto por los derechos de propiedad, y la confianza en el sistema judicial son factores positivos y que lo distinguen a Uruguay favorablemente con otros países de la región con respecto al clima de negocios. En el Anexo se incluyen los principales problemas al clima de negocios que se identificaron en el estudio y se sugieren posibles soluciones para mejorar, agilizar y hacer más transparente el proceso de inversión productiva y el financiamiento de la producción. Junto con los regímenes de promoción y una serie de factores que buscan los inversores y que el país ofrece, estos cambios podrían transformar al Uruguay en un mercado atractivo para la inversión – tanto nacional como extranjera. Será tarea del Gobierno electo priorizar las áreas en las que quiera enfocar el cambio y la forma de hacerlo.

Bibliography

- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), 2002, “ANEP en cifras” (Montevideo, <http://www.opp.gub.uy/docus/gps.pdf>).
- Alfaro, Tomás *et al.*, 2004, “Software cluster in Uruguay” (Cambridge, Mass.: Harvard Business School, *Estudio de Caso*, preparado para el curso de *Competitividad* del Prof. Michael Porter).
- Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE), 1999, *El Uruguay del Siglo XXI: Que País Queremos y Como Lograrlo* (Montevideo: ACDE).
- Astori, Danilo *et al.*, 2004, *Uruguay 2005: Propuestas de Política Económica: Propuestas de Política Económica* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Banco Central del Uruguay, SIIF, 2004a, “Reporte de estabilidad Financiera” (Montevideo: Segundo trimestre).
- Banco Central del Uruguay, SIIF, 2004b, “Agenda 2004-2005” (Montevideo, setiembre).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004a, *Informe de Progreso Económico y Social: Se Buscan Buenos Empleos: Mercados Laborales en América Latina* (Washington DC: IPES, Noviembre).
- _____, 2004b, “Uruguay: Nota temática sobre comercio e integración” (Washington, D.C.: Borrador, Noviembre).
- _____, 2004, *Casos Exitosos del Desarrollo Empresarial en Uruguay* (Montevideo: BID, abril).
- _____, 2003a, “Investment Climate: IDB Group support since 1990” (Washington, D.C.: Estudio preparado para la Cumbre Pública-Privada Sobre Clima de Negocios”, 4 de diciembre).
- _____, 2003b, “Facilitando los negocios” (Washington, D.C.: Estudio Preparado para la Cumbre Pública-Privada Sobre Clima de Negocios”, 4 de diciembre).
- _____, 2003c, “Investment climate reforms: Roles, political economy and implementation” (Washington, D.C.: Estudio preparado por el Enterprise Research Institute para la Cumbre Pública-Privada Sobre Clima de Negocios”, December 4).
- _____, 2003c, “Competitividad: Documento de estrategia” (Washington, D.C.: mimeo, junio).

- Banco Mundial, 2004, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- _____, 2002, *World Development Report: Building Institutions for Markets* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Beaumont, S., N. del Castillo, J. Gross y M. Solano, 2000, "Supply chains create Latin value," *International Tax Review* (diciembre/enero).
- Bergara, Mario, 2003, *Las Reglas de Juego en Uruguay: El Entorno Institucional y los Problemas Económicos* (Uruguay: Ediciones Trilce).
- Bértola, Luis *et al.*, 2004, "Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: Diagnóstico, prospectivas y políticas" (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre).
- Blejer, Mario, 2004, "The future of competitiveness enhancing reforms in Latin America" (London: Bank of England, Presentation at the World Economic Forum).
- Cancela, Walter *et al.*, 2004, "Uruguay: Estudio de competitividad del sector servicios: turismo, transporte y logística, y tecnologías de la información" (Montevideo: Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre).
- Cazala, Emilio, 2004, "Comunidad portuaria busca nuevos socios", *El País* (4 de octubre)
- Centro de Estudios de la Justicia de las América (CEJA), 2002-2003, "Reporte sobre el estado de la Justicia en Uruguay" (Santiago de Chile).
- CEPAL, 2004, *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas* (Naciones Unidas: Santiago de Chile).
- _____, 2001, *Panorama Social de América Latina, 2000-2001* (Santiago de Chile: CEPAL).
- da Silveira, Pablo, 2004, "Gasto educativo en Uruguay: hacia una mayor eficiencia y equidad" (Montevideo: Estudio preparado para el Banco Mundial, agosto).
- de Posadas, Ignacio, 2004, *Sistema Tributario Uruguayo* (Montevideo: Taurus).
- del Castillo, Graciana, 2004, "Assessing sovereign risk," in Anya Schiffrin and Amer Bisat, *Covering Globalization: A Reporter's Handbook* (New York: Columbia University Press).

- _____, 2003, “Promoción de la inversión extranjera directa orientada a la exportación en la República Oriental del Uruguay” (Nueva York: Macroeconomic Advisory Group, Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, julio).
- _____, Y Charles Frank, 2003, “Innovative mechanisms for infrastructure financing” (New York: Macroeconomic Advisory Group, Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, agosto).
- del Castillo, G. y N. del Castillo, 1992, “Si no la Suiza por lo menos la Irlanda de América,” *Estrategia* (Uruguay: Enero de 1992).
- del Castillo, N., J. Gross, R. Mullerat y M. Solano, 2000, “Shared-service centers in Latin America,” *Euromoney* (agosto/setiembre).
- del Castillo, N. A., Lopez, R. Mullerat y M. Solano, 1998, “Tax strategies for acquirers in Latin America” in *Corporate Finance* (London: Euromoney Publications, pp. 40-43).
- Díaz, Ramón, 2003, *Historia Económica del Uruguay* (Montevideo: Taurus).
- Eibe, David, 2003, “La tributación interna: Reflexiones hacia una reforma tributaria”, *Revista Tributaria*, Tomo XXXI, No. 180.
- El Observador, 2004, “Informe: Comercio exterior y transporte” (29 de setiembre de 2004).
- Flannery, Dennis, 2003, “Business Climate Initiative” (Washington, D.C., BID, Presentación a la Cumbre Pública/Privada sobre Clima de Inversión, 4 de diciembre).
- Forteza, Jorge, 2004, “Construcción de una visión estratégica para el Uruguay: Experiencia internacional y propuestas para la visión y la agenda estratégica” (Buenos Aires: Universidad San Andrés, Estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre).
- _____, 1999, “Oportunidades (y desafíos) para los empresarios uruguayos: el Cono Sur y mas allá...” (Montevideo: Presentación a ACDE, agosto).
- Garramón, Carlos, 2001, “Agenda estratégica para reactivar el proceso de inversión y la competitividad del Uruguay” (Montevideo, Promesur Consulting Group, octubre).
- Guinet, Jean, 2004, “The rise of an innovation-led growth model: Implications for policy in leading and catching-up economies” (Paris: OECD, Presentación en el Seminario del Banco Mundial sobre Crecimiento, Montevideo, mayo).

Grau Pérez, Carlos, Fernando Lorenzo y Gabriel Oddone, 2004, “Ideas y lineamientos para la reforma tributaria” (Montevideo, CINVE, julio).

_____, 2004, “Diez tesis para la reforma tributaria” (Montevideo, Presentación Estudio Ferrere, julio).

Hausmann, R, A. Rodríguez-Clare, y D. Rodrik, 2004, “Towards a Strategy for Economic Growth in Uruguay” (Estudio preparado para el Banco de Desarrollo, noviembre).

Iglesias, Enrique, 2003, “El clima de negocios en América Latina” (Washington, D.C., Presentación a la Cumbre Pública/Privada sobre Clima de Inversión, 4 de diciembre).

_____, 2004, “Un nuevo paradigma para América Latina” (Montevideo, Presentación en la Universidad de la Republica, abril,
<http://espectador.com/perspectiva/per2004-04-17-0.htm>.

Israel, Sergio, 2004, “Colgados de un cable: La crisis energética en un año electoral,” *Brecha* (26 de marzo de 2004).

Jarquín, Eduardo, y Fernando Carrillo (eds.), 1998, “Justice delayed, judicial reform in Latin América” (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

Mantis, Hugo, 2004, “Empresarialidad y contexto emprendedor en Uruguay” (Montevideo: Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo).

Latinobarómetro, 2004, “Informe – Resumen: Latinobarómetro 2000 – Una década de mediciones”, Corporación Latinobarómetro (Santiago de Chile,
www.latinobarometro.org).

Lorenzo, Fernando, 2004, “Los equilibrios y las políticas macroeconómicas” en Astori *et al.* (2004).

_____, *et al.*, 2004, “Política industrial y de inversión en el Uruguay” (Montevideo, CINVE, Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, octubre).

Lussich, Nicolás, 2004, “Botnia de cerca: Las plantas industriales de la empresas y su entorno”, *El País Agropecuario*, 10 (113), 28 de Julio.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), 2003 y 2004, “El gasto publico social en el Uruguay” (Montevideo: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, octubre,
<http://www.opp.gub.uy/docus/gps.pdf>).

- Osimani, Rosa *et al.*, 2004, “Uruguay: Estudio de competitividad de cadenas agroindustriales” (Montevideo: CINVE, Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre).
- PNUD, 2004, *La Democracia en América Latina* (Nueva York: PNUD).
- _____, 2004, *Informe de Desarrollo Humano* (Nueva York: PNUD).
- Pomi, Carlos, 2004, “El sector eléctrico uruguayo: Abastecimiento de la demanda, situación actual, antecedentes y perspectivas” (Montevideo, Presentación a ACDE, 26 de mayo de 2004).
- Porto, Luis, 2004, “Políticas de competitividad: Un enfoque y cuatro líneas prioritarias” en Astori *et al.* (2004).
- _____, 2002, *Uruguay 2002: Para Entender la Crisis Bancaria* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental)
- Pereira Campos, Santiago, 2003, “El proceso laboral en Uruguay”, Revista Internauta de Práctica jurídica, 11 (enero-junio), <http://www.uv.es/~ripj/indice.htm>
- PricewaterhouseCoopers, *Doing Business and Investing in Uruguay* (Montevideo: PwC).
- ROU, Ministerio de Industria, 2004, “Algunos sectores dinámicos en Uruguay” (Montevideo: mimeo, 21 de mayo).
- Santo, Michele, 2004, “Uruguay: Principales restricciones al crecimiento sostenible” (Montevideo, Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Octubre).
- Secco, Joaquin, 2004, “¿Otra vez atraso cambiario?”, *El País Agropecuario*, 10 (113), 28 de Julio.
- Terra, Ines *et al.*, 2004, “Uruguay: Estudio de competitividad de la industria manufacturera – Sectores textil, vestimenta y diseño y farmacéutico” (Montevideo: Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre).
- UNCTAD/WORLD BANK, 1995, *Deepening the Gains from Services Liberalization: Uruguay* (New York, DTCI/DOC,15, este estudio formó parte de un proyecto sobre la expansión de la IED y el Comercio en el Sector Servicios.
- URUGUAY XXI, 2004, “Promoción de inversiones y exportaciones” (<http://www.uruguayxxi.gub.uy/>).
- _____, 1999, *Inversión extranjera directa en Uruguay: Dimensiones*,

motivaciones, estrategias e impactos. Bases para una política de promoción
(Uruguay: mimeo, noviembre).

UTE, 2004, “Comparación tarifaria: Cuentas tipo” (Montevideo: Gerencia Sector Estudios Empresariales y de Costos, Informe Octubre, mimeo).

Viera, Carlos, 2004, “Hacia una nueva inserción financiera internacional” en Astori *et al.* (2004).

Villamil, Roberto, 2004, “Servicios de apoyo para la competitividad en el Uruguay” (Montevideo: Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre).

Winograd, Carlos, 2003, “Defensa de la competencia en Uruguay: Limitaciones y desafíos”
http://www.bancomundial.org.ar/archivos/Winograd_infraestructura.ppt

ANEXO: OBSTÁCULOS Y POSIBLES SOLUCIONES AL CLIMA DE NEGOCIOS EN URUGUAY

ÁREA Y OBJETIVO	OBSTACULOS IDENTIFICADOS	SOLUCIONES POSIBLES
I. MARCO REGULATORIO		
<i>1. Regimen de “Zonas Francas” (A, A)</i>		
<i>DISCRECIONALIDAD Y FALTA DE TRANSPARENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</i> ▪ <i>Eliminar la discrecionalidad y la falta de transparencia de las políticas públicas y orientarlas a fomentar la inversión, el empleo, la transferencia de tecnología y otros beneficios para el país.</i> NOTA: <i>Las letras A, M, y B indican Alto, Medio y Bajo. La primera letra hace referencia al “Impacto y Beneficios” de la medidas que se sugieren en ese tema y la segunda a su “Viabilidad”. Por ejemplo (A, M) significa impacto y beneficios altos y viabilidad media (por la oposición que puedan tener las medidas o por la dificultad de implementarlas).</i>	▪ El Regimen de Zonas Francas (ZF) tiene elementos de discrecionalidad que dan lugar a ambigüedades, falta de transparencia y otros problemas que resultan costosos y le llevan tiempo a las empresas. ▪ El Regimen de Zonas Francas se aplica sólo a las empresas que estén en dichas zonas. Sin embargo, en octubre de 2004 se otorgó en forma discrecional los beneficios del regimen a dos grandes inversores extranjeros para la instalación de fábricas de celulosa después de largos y complicados trámites. ▪ Empresas instaladas en una ZF pueden tener sólo un 25 % de expatriados en el total de su fuerza laboral. Sin embargo, este requerimiento puede ser obviado, lo que a menudo se suma a la falta de transparencia del sistema. ▪ Actividades de almacenaje y logística desde ZFs frecuentemente están ligadas a actos de contrabando, piratería, evasión fiscal y otras ilegalidades. La DNA no opera dentro de ZFs. ▪ Empresas de servicios y firmas de consultoría y de profesionales que operan off-shore desde ZFs a menudo le están dando servicios a uruguayos a través de SAFIs, a pesar de que no se pueden prestar servicios al Uruguay desde ZFs.	▪ Reformar el Regimen de Zonas Francas para eliminar la discrecionalidad, mejorar la transparencia en la aplicación de los incentivos, y disminuir y simplificar los trámites . ▪ Establecer mínimos de inversión y/o empleo para otorgar beneficios de ZF a las empresas que quieran establecerse fuera de las ZFs establecidas (por ejemplo, US\$500 millones de inversión y la creación de 300 empleos). ▪ Eliminar la discrecionalidad con respecto al empleo de extranjeros en ZF estableciendo un máximo de 25%. ▪ Establecer control aduanero y mejorar la fiscalización de las actividades en zonas francas para evitar contrabando, piratería, y servicios a uruguayos desde ZFs.

<i>2. Otros Regímenes de Promoción a la Inversión (A, A)</i>		
	▪ La Declaración de “Interés Nacional”, necesaria para acceder a estímulos especiales está asociada a discrecionalidad y tiempos excesivos por falta de información, trámites complicados, proceso de evaluación complejo y otras ineficiencias. ▪ Obtener la declaratoria tarda aproximadamente 120 días y aún más para los mega-proyectos turísticos ▪ Los plazos por los que se otorgan los beneficios fiscales son demasiado cortos como para tener un impacto (y muy por debajo de los plazos otorgados por otros países de la región). ▪ La creación de la nueva <i>Oficina de Atención al Inversor</i> en el Ministerio de Turismo, conocida como “<i>ventanilla única</i>”, ha logrado reducir el tiempo que llevan los trámites de 145 días a 120, aunque todavía esta lejos del objetivo de 90 días.	▪ Simplificar la Declaración de “Interés Nacional”. ▪ Reducir los plazos del trámite. ▪ Aumentar los plazos de los beneficios fiscales y otros incentivos a 10 años. ▪ Reubicar la “ventanilla única” fuera del Ministerio de Turismo y fortalecerla para acelerar y simplificar el proceso, tanto para inversiones en turismo como para industriales y otros servicios.
	<i>3. Exenciones o preferencias fiscales (M, M)</i>	
	▪ Se usa la política fiscal con discrecionalidad, falta de transparencia y racionalidad lo que lleva, no sólo a una alta evasión fiscal, sino a la alta informalidad y piratería que existe en el país. ▪ Se otorgan exenciones fiscales a sectores determinados en forma discrecional y frecuentemente a causa del fuerte “lobbying” del sector lo que crea inequidades, ineficiencias y descorazona a los excluidos a pagar los tributos. ▪ Se bajaron las cargas sociales al agro y a la industria pero no al comercio y los servicios. ▪ Las tasas diferenciales del impuesto al consumo (IVA + COFIS) a distintos productos no sólo incentiva la evasión fiscal sino es un factor importante en la piratería. Por ejemplo, los libros tienen tasa cero y los CD de música deben pagar una tasa del 26%.	▪ Eliminar la discrecionalidad en cuanto a los beneficiarios de ventajas fiscales y otros incentivos para aumentar la transparencia, evitar el costo del “lobbying” que sufren las empresas, y crear la imagen de igualdad frente a las políticas tributarias. ▪ Equiparar la baja en las cargas sociales a todos los sectores para aumentar el incentivo de todos a pagar. ▪ Unificar, equiparar y bajar la tasa del impuesto al consumo, no sólo para mejorar la eficiencia de la recaudación, sino para luchar contra la piratería y la informalidad.

	<i>4. Discrecionalidad en las Habilitaciones (M, A)</i> ▪ Falta de regulaciones sobre los requerimientos necesarios para distintas “habilitaciones” de proyectos de inversión establecidas en manuales. ▪ No hay normas establecidas claramente para la habilitación de plantas industriales para la exportación, por ejemplo de lácteos, y esto es motivo de interpretación y discrecionalidad por parte de los funcionarios de gobierno, lo cual lleva a demoras y otras ineficiencias innecesarias. ▪ Establecer normas claras y no discrecionales para la habilitación de plantas industriales de exportación y otros proyectos de inversión.	
	<i>1. Leyes de Competencia (A, M)</i>	
B. LEYES POCO CLARAS, IMPRECISAS, INFLEXIBLES Y/O OBSOLETAS ▪ <i>Modificar la Legislación pertinente para eliminar ambigüedades y “loopholes”.</i> ▪ <i>Asegurarse que la Legislación sigue buenas prácticas, que existe el marco institucional y judicial adecuado, y que las sanciones que contempla la ley sean adecuadas.</i> ▪ <i>Asegurar el adecuado financiamiento de los entes reguladores para asegurar su independencia técnica.</i> ▪ <i>Asegurar que las empresas contraten dentro de la ley al flexibilizar el mercado laboral.</i>	▪ Existen deficiencias en la legislación general de la competencia (Leyes 17.243 y 17.296) que establecen prohibiciones de prácticas monopólicas y de acciones abusivas hacia el consumidor. ▪ La promoción del “interés económico general” puede dar lugar a interpretaciones oportunistas que benefician a un competidor en particular y no a la competencia en general. ▪ La legislación es imprecisa sobre quien protege a los consumidores de potenciales conductas anticompetitivas del Estado. ▪ La legislación prevé sanciones administrativas, contractuales, y de responsabilidad civil pero no prevé sanciones penales. ▪ El Decreto 86/01 designa a la <i>Dirección General de Comercio</i> como el órgano de aplicación de las normas de defensa de la competencia, lo cual indica la falta de prioridad que se le da al tema. ▪ Las “reglas de juego” con las que operan los entes reguladores (URSEC, URSEA) se interpretan de forma distinta (o incluso arbitraria) según el intérprete. ▪ La falta de una fuente genuina de financiamiento dificulta las operaciones de estos entes y conspira contra su independencia técnica.	▪ Reformar la Legislación de la competencia de tal forma de eliminar vaguedades e imprecisiones. ▪ Establecer sanciones adecuadas para aumentar el costo de violar la ley. ▪ Establecer un órgano especializado en la defensa de la competencia ▪ Organizar un debate sobre el tema de la competencia y como regularla con las organizaciones no-gubernamentales que trabajan intensamente en esta área ▪ Es necesario establecer reglas de juego claras y transparentes, consolidar los marcos jurídicos en que los entes operan y solucionar el problema de financiamiento de los mismos.

2. <i>Leyes sobre Derechos de Propiedad (M, M)</i>		
	▪ El marco legal que proveen la <i>Ley sobre Derechos de Autor (Ley 17.616)</i> es “minimalista”. ▪ El plazo (post-mortem) (Art. 7) para derechos de autor cumple el mínimo del requisito del TRIPS (50 años). ▪ Las sanciones a violaciones de leyes de derecho de autor (Art. 46) son bajas en comparación a la región, aunque el problema de piratería es serio. ▪ Uruguay es reconocido como país de tránsito de mercaderías falsificadas y piratería de software. ▪ La piratería de software es una de las más altas de América Latina. ▪ A menudo, infractores primarios son procesados sin prisión.	▪ Eliminar la carencia legal (“minimalismo”) de la Legislación actual sobre Derechos de Autor, extendiendo el derecho post-mortem y aumentando las sanciones a la violación de la ley. ▪ Bajar el impuesto al consumo a la música y el cine de 26% al 10% para disminuir la piratería y hacer los productos más accesibles a la población. ▪ Mejorar el control aduanero en cuanto a la incautación de mercadería de marcas falsificadas, sobre todo en mercadería “en tránsito”. ▪ Mejorar la protección contra la piratería de software y otros productos bajo patente. ▪ Establecer penas más severas para violadores de derechos de autor y marcas. ▪ Crear un establecimiento carcelario exclusivamente para este tipo de delito, para asegurar que se condenen a los infractores.
3. <i>Ley de Quiebra y Concordato (M, M)</i>		
	▪ La Ley de Quiebra y Concordato es obsoleta e inadecuada y ha sido aprovechada por comerciantes inescrupulosos. ▪ La mayoría de los concordatos termina en quiebra con una empresa fundida.	▪ Elaborar una adecuada y moderna Ley de Quiebra y Concordato siguiendo las buenas prácticas internacionales. ▪ Asegurar que durante la negociación, las empresas cuenten con una moratoria que les permita evitar las ejecuciones de los acreedores.

	<i>4. Ley de Lavado de Dinero (M, M)</i>	
	- La Ley 17.835 del 23 de setiembre de 2004, que aún no ha sido reglamentada, está redactada en forma peligrosamente ambigua - La carga de la prueba se invierte ya que es el sujeto de derecho que tiene que probar que la transacción es “inusual” o “injustificada”.	Reformar la ley para eliminar ambigüedades y revertir la responsabilidad de la prueba.
	<i>5. Legislación Laboral (M, M)</i>	
	- Rigideces <i>de jure</i> pero no <i>de facto</i> para la contratación con “flexibilización de horario” lo que descorazona un número de actividades, sobre todo las zafrales, y servicios, principalmente el turismo. - Dificultad de las empresas de contratar estudiantes y mujeres por la falta de flexibilidad en la jornada de trabajo.	Flexibilizar la ley para establecer jornadas variables de trabajo según la necesidad de las empresas y de los trabajadores.
	<i>4. Legislación y normas de prevencion y control sanitario y ambiental (A, M)</i>	
	- Existe vulnerabilidad con respecto a la “buena calificación sanitaria” existente en el país por falta de prevencion y débiles controles. - Nuevas actividades como el “feed lot” en la producción de carne crean nuevos riesgos sanitarios. - Otras vulnerabilidades las crea el permiso de importación de carne de Argentina y Brasil, la importación de semen congelado de otros países y el frecuente contrabando de ganado de países vecinos, principalmente Brasil.	- Revisar la Legislación y normas cada vez que el uso de nuevas prácticas ponga en riesgo la buena calificación sanitaria. - Establecer un riguroso control sanitario de fronteras para no exponer el “Status de libre de aftosa con vacunación” y “libre de EEB”. - Evaluar seriamente el riesgo sanitario de la importación de carne de países vecinos sin status sanitario comparable, así como la importación de semen congelado. - Regular y controlar las formulaciones de raciones para ganado. - Establecer penas severas a los violadores de normas de sanidad o a aquellos, que por acciones ilegales como el contrabando, ponen la calificación sanitaria en peligro.

II. MARCO INSTITUCIONAL		
<i>A. REFORMAR Y MODERNIZAR LOS ENTES RECAUDADORES</i> <i>▪ Acelerar la reforma y modernización de los entes recaudadores para aumentar la recaudación fiscal y disminuir el informalismo, la piratería, el contrabando y cualquier otra competencia desleal</i>	I. Dirección General Impositiva (DGI) (A, M)	
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="661 133 1381 1448"> ▪ Hasta ahora, los profesionales de la DGI que hacen las auditorías, asesoran empresas y algunos hasta preparan la declaración tributaria de éstas. ▪ En la actualidad la DGI cuenta con 800 administrativos y sólo 400 profesionales (expertos en fiscalización, informática y legales). Esta proporción es única a Uruguay. ▪ Los recursos de la DGI para fiscalización son bajos en relación a otros países (0.85% de la recaudación). ▪ La poca capacidad de la DGI (así como del BPS) hace que, en general, estos organismos recaudadores hagan auditoría e inspecciones básicamente por denuncias. </td><td data-bbox="1381 133 1923 1448"> ▪ Tener personal de tiempo completo y bien pagos para evitar los conflictos de intereses que existen. ▪ Cambiar la relación entre personal técnico y administrativo, aumentando y mejorando (a través de capacitación) el personal profesional y disminuyendo el administrativo hasta revertir la proporción. ▪ Juntar bajo la misma dirección (con tres sub-direcciones) los tres organismos recaudadores: DGI, BPS, DNA. ▪ Crear buena base de datos ▪ Cruzar la información en casos necesarios, (“cross-reference”) con el sistema bancario, luego de obviar el secreto bancario. </td></tr> </table>	▪ Hasta ahora, los profesionales de la DGI que hacen las auditorías, asesoran empresas y algunos hasta preparan la declaración tributaria de éstas. ▪ En la actualidad la DGI cuenta con 800 administrativos y sólo 400 profesionales (expertos en fiscalización, informática y legales). Esta proporción es única a Uruguay. ▪ Los recursos de la DGI para fiscalización son bajos en relación a otros países (0.85% de la recaudación). ▪ La poca capacidad de la DGI (así como del BPS) hace que, en general, estos organismos recaudadores hagan auditoría e inspecciones básicamente por denuncias.
▪ Hasta ahora, los profesionales de la DGI que hacen las auditorías, asesoran empresas y algunos hasta preparan la declaración tributaria de éstas. ▪ En la actualidad la DGI cuenta con 800 administrativos y sólo 400 profesionales (expertos en fiscalización, informática y legales). Esta proporción es única a Uruguay. ▪ Los recursos de la DGI para fiscalización son bajos en relación a otros países (0.85% de la recaudación). ▪ La poca capacidad de la DGI (así como del BPS) hace que, en general, estos organismos recaudadores hagan auditoría e inspecciones básicamente por denuncias.	▪ Tener personal de tiempo completo y bien pagos para evitar los conflictos de intereses que existen. ▪ Cambiar la relación entre personal técnico y administrativo, aumentando y mejorando (a través de capacitación) el personal profesional y disminuyendo el administrativo hasta revertir la proporción. ▪ Juntar bajo la misma dirección (con tres sub-direcciones) los tres organismos recaudadores: DGI, BPS, DNA. ▪ Crear buena base de datos ▪ Cruzar la información en casos necesarios, (“cross-reference”) con el sistema bancario, luego de obviar el secreto bancario.	

2.Reforma de la Aduana (DNA) (A, M)		
	▪ Lucha inefectiva y corrupta contra el contrabando, incluyendo en ZFs, puertos, aeropuertos y paso de frontera. ▪ Obstáculos a la modernización de la DNA por falta de infraestructura, recursos humanos adecuados y capacitación. ▪ El edificio de la DNA, con oficinas separadas y cerradas, donde los agentes aduaneros reciben en privacidad a los Despachantes de Aduana (DA) y a otros, se presta a las prácticas poco transparentes o corruptas ▪ Contrariamente a las buenas prácticas aduaneras, luego de la reforma del aeropuerto de Montevideo, el <i>Duty Free Shop</i> permanece dentro de la Aduana.	▪ Eliminar el “contacto físico” ya que la experiencia internacional muestra que es permisivo y da lugar a corrupción. ▪ Mudar la DNA de lugar para crear una aduana moderna, con espacios abiertos, con funcionarios bien vestidos y equipados con computadoras y otros equipos necesarios. ▪ Instalar la DNA dentro de ZF. ▪ Comprar equipos tipo rayos X y resonancia magnética (“<i>Scanner</i>”). Estos equipos no sólo mejorarían la rapidez y exactitud con la cual opera la Aduana, sino también permitiría el control de los contenedores de mercancía en tránsito en zonas francas y portuarias. ▪ Comprar helicópteros y radares chicos para detectar aviones de bajo plafón para luchar contra el contrabando al norte del Río Negro. ▪ Incorporar un conjunto de técnicos jóvenes profesionales, por concurso abierto, para que ejerzan por 5 años sin renovación. ▪ Estas personas luego tendrían que seguir su carrera profesional en el sector privado. Por lo tanto, no harían cosas que pudiesen arriesgar su futuro, desestimulando así las prácticas corruptas. ▪ Acelerar el retiro de funcionarios mediante mecanismos de estímulo económico. ▪ Sumariar y despedir a aquellos que se les haya probado prácticas corruptas, como ejemplo para los que quedan

B. REFORMAR Y MODERNIZAR AL ESTADO	3. Reforma del Estado (A,M)	
▪ <i>Agilizar el aparato estatal para facilitar la inversión.</i> ▪ <i>Dotar al Estado de tecnología y capacitación técnica para que pueda cumplir sus funciones en forma puntual y eficiente.</i> ▪ <i>Crear competencia para mejorar los servicios públicos.</i>	▪ Sobre-regulación de todo proceso de producción o servicio ▪ Enorme poder de los mandos medio del gobierno para impedir, trancar y demorar trámites ▪ Fuerte involucramiento en la actividad económica en sectores críticos y a menudo monopolistas como es el sector de combustibles, en sectores donde se limita la participación del sector privado (telefonía básica, el agua o ciertos sectores de seguros) o en sectores donde se privilegia a una empresa pública como es el caso del correo ▪ Alta, regresiva y variable carga impositiva (incluyendo el excesivo costo a la seguridad social) ▪ Bajo uso de tecnología en el Estado, lo que lleva a una alta burocracia, demoras, y otras ineficiencias. ▪ Trabas a la modernización tecnológica de los servicios públicos debido a la baja capacitación de los empleados públicos que hace que éstos rechacen los avances tecnológicos. ▪ Los tiempos excesivamente largos para la puesta en marcha y funcionamiento de distintos negocios. ▪ La poca efectividad del Estado en frenar la competencia desleal que crea el alto grado de informalidad (50%). ▪ La alta presión fiscal, los costosos requisitos legales, el tiempo que requieren y la difusa y poco accesible información sobre fuentes de apoyo gubernamental a las Pymes llevan a la alta informalidad.	▪ Acelerar la desburocratización, eliminando o simplificando trámites y otros requisitos. ▪ Estimular a los funcionarios públicos por productividad y resultados y no sólo asistencia. ▪ Estimular el uso del tele-trabajo. ▪ Aumentar el suministro de servicios públicos en asociación con empresas privadas que aporten capital y tecnología. ▪ Reformar el sistema tributario para bajar tasas, eliminar impuestos que no recaudan, hacerlo más progresivo y eficiente. (A, M) ▪ Una vez que el sistema este ajustado para que sea equitativo y razonable en términos de peso, aumentar las penas a la evasión. ▪ Acelerar el uso de TI en el funcionamiento y trámites del Estado. ▪ Capacitación de los empleados públicos en el uso de TI. ▪ Alivianar, aligerar y hacer más amigables los trámites relacionados a las Pymes. ▪ Racionalizar y hacer más efectivos los programas de capacitación y apoyo a las Pymes.

4. <i>Empresas Públicas y Entes Autónomos (A, M)</i>		
	▪ Los obstáculos y recomendaciones que se mencionan en el ítem 5. arriba se aplican también a las empresas públicas y entes autónomos. Sin embargo, hay algunos específicos a éstos. ▪ Una de las grandes trabas al clima de negocios son los altos costos y falta de competitividad de muchos servicios públicos básicos. ▪ La excesiva burocracia en la provisión de servicios públicos. ▪ Tanto en los cuadros gerenciales como en los directorios de empresas públicas y entes autónomos, hay gente nombrada exclusivamente por motivos políticos y no profesionales o gerenciales.	▪ Profesionalizar las empresas públicas y los entes autónomos instalando profesionales competentes en los respectivos cuadros gerenciales y en los directorios. ▪ Aumentar la competencia para mejorar la calidad de la prestación de servicios públicos, como ha pasado con la telefonía celular
III. MARCO JUDICIAL (A, M)		
A. <i>LENTITUD DEL SISTEMA JUDICIAL URUGUAYO</i> ▪ <i>Modernizar y acelerar el proceso judicial</i>	▪ De acuerdo al DBP, tanto el número de trámites necesarios para la ejecución de los contratos (39) como el tiempo de tardanza (620 días) y el costo (26% de la deuda) son significativamente más altos que los de la región. ▪ Eficacia y eficiencia limitada para hacer efectiva en tiempos razonables la validez de los contratos que regulan las actividades comerciales. ▪ Las contrapartidas del <i>Programa de Fortalecimiento del Sistema Judicial Uruguayo</i> que financia el BID y ejecuta el PNUD han sido un obstáculo clave en su implementación. ▪ Falta de recursos financieros y equipamiento (sobre todo en informática) de los juzgados y tribunales. ▪ Falta de capacidades técnicas de los juzgados y tribunales en solución de controversias de tipo económico-financieros específicos así como de prácticas ilícitas. ▪ Situación carcelaria deficitaria lo que hace que ciertos delitos comerciales sean impune por que los jueces no dictan condena.	▪ Acelerar la ejecución del <i>Programa de Fortalecimiento</i> que apoya el BID. ▪ Solucionar problema de la contrapartida nacional, bajando al mínimo (o eliminando (¿?)) la contrapartida y comprometiendo al Gobierno a cumplir con ella en tiempo y forma. ▪ Acelerar la adquisición de computadoras y capacitación del personal en su uso. ▪ Capacitar a los asesores del sistema judicial en temas complejos económico-financieros y en el combate de ilícitos económicos. ▪ Especializar juzgados en el área económico-financiera. ▪ Crear una cárcel de uso exclusivo para “delitos de guante blanco”.

	▪ Los delitos económicos se juzgan por jueces civiles o penales. No hay jueces especializados en estos delitos. ▪ A menudo los jueces penales involucrados en homicidios y otros crímenes no entienden o no le dan la suficiente prioridad a los temas comerciales o económicos	
IV. MARCO DE INFRAESTRUCTURA Y FINANCIAMIENTO		
	<i>1. Telecomunicaciones (A, M)</i>	
▪ <i>Mejorar la infraestructura y logística para que Uruguay se transforme en un centro regional de peso</i> ▪ <i>Mejorar, extender y modernizar la infraestructura de puertos, aeropuertos, carreteras y vías férreas</i>	▪ Alto costo de comunicaciones locales e internacionales, tanto en telefonía como en banda ancha, que bajan la competitividad de las empresas y la posibilidad de atraer servicios de exportación en forma masiva desde zonas francas. ▪ Falta de competencia en telefonía fija. ▪ Hay deficiencias de comunicaciones en muchas zonas rurales y sub-urbanas y falta de acceso en algunas de ellas.	▪ Buscar opciones para bajar el costo de las conexiones de banda ancha. ▪ Crear competencia a la telefonía fija para bajar costos y mejorar los servicios como ha sucedido en la telefonía móvil. ▪ Mejorar y extender las comunicaciones en zonas carenciadas en todo el país.
	<i>2 Energía (A, M)</i>	
	▪ El altísimo costo del combustible (aproximadamente US\$1.00 el litro de <i>Premium</i> o casi US\$4,00 el galón) es un serio obstáculo a la producción y al turismo. ▪ El país vivió una crisis energética en el 2004 a causa de las pocas lluvias y las dificultades de importación de la Argentina. ▪ “Costos ocultos” de la electricidad que incluyen costos de instalación y conexión ya que UTE entrega electricidad en la empresa	▪ Buscar formas de asociación con empresas privadas u otros mecanismos para abatir el costo del combustible. ▪ Acelerar la construcción de nuevas plantas termoeléctricas con gas natural. ▪ Eliminar los costos ocultos para aumentar la transparencia y mejorar la competitividad.

	3 Transporte (A, M)	
	▪ El puerto de Montevideo tiene carencias para recibir buques de gran calado por su profundidad de sólo 10 metros. ▪ Falta de un marco legal y jurídico que les permita a los privados competir con otros privados que operan con la ANP a través de una licitación a 30 años. ▪ Falta de profundidad en la Hidrovía que dificulta el pasaje de barcos grandes o impide que se los cargue a su máxima capacidad lo que encarece los costos. ▪ Deficiencias de infraestructura (camino, puertos, vías férreas, etc.) que dificultan la expansión de las exportaciones de madera y otros rubros. ▪ Ausencia de política de “cielos abiertos” ha creado hasta ahora serias restricciones a las exportaciones y al turismo. ▪ Carencias específicas de infraestructura (camino, carreteras y puentes). ▪ Carencia de vías de tránsito urbano rápido lo que dificulta y retrasa el comercio.	▪ Mejorar el dragado del Puerto de Montevideo, construir un nuevo muelle de gran calado y otros cambios necesarios para recibir buques grandes ▪ Crear un marco que les permita a los privados competir en igualdad de condiciones (“<i>level playing field</i>”). ▪ Negociar con Argentina el dragado de los cuatros pasos que totalizan 16 kms para que lleguen, por lo menos a 21 pies. ▪ Mejorar y desarrollar los servicios de transporte y logística para incrementar la competitividad de las exportaciones. ▪ Se acaba de firmar un acuerdo de “cielos abiertos” (octubre de 2004) con los EEUU. Negociar lo mismo con los países vecinos para mejorar la logística y favorecer la instalación de nuevas empresas en el país. ▪ Acelerar la modernización y expansión del Aeropuerto de Montevideo. ▪ Buscar asociaciones público-privadas innovadoras para la construcción de infraestructura que facilite el comercio internacional y la integración dentro del MERCOSUR.

<i>B. INFRAESTRUCTURA SOCIAL: EDUCACIÓN (A, M)</i>		
- Mejorar los niveles de educación primaria y secundaria como forma básica de contribuir a la integración y el desarrollo social a mediano plazo. - Modernizar y focalizar la enseñanza terciaria y técnica hacia I+D para mejorar el clima de negocios y la inversión. - Incentivar la formación de profesionales y técnicos para los cuales hay demanda en el mercado laboral.	- Deterioro en términos de suficiencia y deserción de la educación primaria y secundaria (que históricamente era reconocida como buena). - Curricula no adaptada a las necesidades actuales de las empresas, el mercado laboral o la globalización. - Falta de desarrollo del “espíritu empresarial” en los distintos niveles académicos y técnicos. - Bajísima remuneración a los educadores lo que descorazona la aceptación de empleo en el área de educación. - Falta de capacitación y experiencia de educadores en zonas marginadas lo que actúa en contra de la integración y desarrollo social. - Ratio docente/alumno inadecuado en el nivel terciario por el alto número de ingresos y el mal desempeño de muchos de los estudiantes que prolongan sus estudios en forma desmesurada o los abandonan. - Alto porcentaje de graduados universitarios en áreas de poca demanda laboral e insuficiencia en otros como TI donde hay mucha demanda. - Deficiencias en la enseñanza de inglés y falta de profesionales con suficiente comando del idioma. - Deficiencias en la asignación y calidad del gasto público en educación.	- Mejorar la escolaridad profundizando y modernizando programas de apoyo familiar. - Capacitar maestros y profesores en técnicas modernas de enseñanza, incluyendo enseñanza de idiomas, matemáticas, computación y otras. - Orientar la educación para satisfacer la demanda de conocimiento del mercado en general y las empresas en particular. - Mejorar la retribución salarial de los educadores como estímulo o/y a cambio de mejor capacitación.
<i>C. SISTEMA FINANCIERO (A, M)</i>		
Completar el fortalecimiento del marco de regulación y supervisión de las instituciones financieras de la SIIF para mejorar la confianza en el sistema financiero y restituir el crédito.	- Debilidad de la SIIF en ejercer control sobre los bancos en problemas llevaron a la serie crisis de 2002, lo que causó pérdida de confianza en el sistema bancario uruguayo. - El 80% del financiamiento bancario disponible es de corto plazo (plazo promedio de los depósitos menor a 180 días), predominando el crédito al consumo	- Fortalecer la SIIF para acelerar la adopción de medidas de regulación y supervisión que puedan restaurar la confianza en el sistema financiero y evitar otra crisis. - Expandir la línea de crédito para Pymes del BROU buscando otros donantes.

▪ <i>Expandir y diversificar los programas de crédito a las Pymes.</i>	▪ El crédito a Pymes es muy restringido y a costos altos. ▪ Los beneficiarios del programa de apoyo a las Pymes que abrió en agosto el BROU con fondos provenientes de la República Italiana incluyen Pymes industriales, agropecuarias o de prestación de servicios, con actividad no menor a tres años de antigüedad, pero excluye nuevos proyectos.	▪ Abrir dicha línea de crédito a proyectos innovadores que se estén formando.
V. MARCO TECNOLÓGICO		
<i>A. POLÍTICA DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO (I+D)</i>	<i>1. Promover Uso de Tecnología (A, M)</i>	
▪ <i>Incentivar el uso de la tecnología en el sector público y fomentar el uso de ésta en el sector privado.</i> ▪ <i>Asignarle más recursos.</i> ▪ <i>Fomentar asociaciones público-privadas y convenios con universidades y centros técnicos.</i>	▪ En el ICG, Uruguay aparece como uno de los países de la región con el peor índice tecnológico. ▪ El 61% del I+D se lleva a cabo en el sector público con escasos recursos. ▪ La política en materia de ciencia, tecnología e innovación se ha caracterizado por carecer de liderazgo y de una estrategia de mediano y largo plazo.	▪ Proveer apoyo fiscal a la inversión privada en I+D. ▪ Fomentar I+D en las Pymes a través de apoyo técnico y financiero. ▪ Diseñar una estructura institucional, que permita coordinar las políticas sectoriales para evitar duplicación, derroche de recursos y para promover “cross fertilization” entre ellas.
	<i>2. Mejorar la Asignación de Recursos (A, A)</i>	
	▪ En el período 1996-2001, el gasto promedió 0.27% del PIB, por debajo de la media no ponderada en América Latina de 0.35% y el financiamiento ha sido inestable. ▪ En 2003, el gasto fue alrededor de 0.25% del PIB.	▪ Cuadruplicar la inversión pública en I+D a 1% del PIB en el 2010.

	<i>Fomentar Asociaciones y Convenios (A, A)</i> En Uruguay, a diferencia de otros países que han logrado mejorar el uso de la tecnología, no hay sinergia entre instituciones públicas y privadas y universidades y centros técnicos para el desarrollo y la aplicación de tecnología. ▪ Fomentar y apoyar proyectos público-privados para la investigación ▪ Fomentar los convenios entre empresas y universidades, incluyendo programas de pasantías. ▪ Fomentar los convenios entre el Estado y las universidades para capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos en el uso de tecnología.	
<i>A. COMERCIO EXTERIOR (A, M)</i>		
▪ <i>Mejorar los costos de exportaciones e importaciones para mejorar la competitividad.</i> ▪ <i>Promover de forma sistemática, coherente y centralizada las exportaciones de bienes y servicios</i> ▪ <i>Aumentar el valor agregado de las exportaciones uruguayas para crear mas empleo y así contribuir al desarrollo social y a la seguridad pública..</i>	▪ Por la falta de “visión país”, muchos empresarios piensan que no hay directivas de Estado claras lo cual dificulta el comercio en general. ▪ Existe un número de ministerios, organismos, y otras instituciones que promueven el comercio sin coherencia, consistencia y racionalidad. Esto ha llevado a que Uruguay exporte a 137 países, lo que impide utilizar economías de escala y bajar costos. ▪ No hay negociadores capacitados y entrenados en las técnicas de negociación como los hay en Brasil y en Chile. ▪ Bajo valor agregado de las exportaciones agroindustriales hacen que éstas sean poco intensivas en el utilizamiento de mano de obra. ▪ La Ley 13.925 establece la figura de Despachante de Aduanas (DA) para cualquier movimiento de mercaderías, excepto encomiendas y obsequios de menos de US\$50 y efectos personales de extranjeros que se mudan al país. ▪ Altos costos de exportación/ importación, además del de DA, debido a altos costos de las tarifas de export/import. ▪ La “certificación de origen” no sigue la tendencia en el mundo que es responsabilizar a las empresas	▪ Establecer directivas claras con respecto al comercio internacional, cuales van a ser las prioridades y donde se focalizarán los esfuerzos. ▪ Crear una entidad independiente para promoción del comercio internacional, con los suficientes recursos humanos y financieros y con la voluntad política del propio Presidente quien tendrá que ejercer liderazgo y estar dispuesto a confrontar la burocracia pública que se resistirá a que exista una entidad independiente. ▪ Transformar el marco de incentivos a la inversión de tal forma de estimular la inversión de riesgo para aumentar el valor agregado de las exportaciones agroindustriales y aumentar el empleo. ▪ Establecer costo mínimo (por ej. US\$10,000) por debajo del cual no es necesario la intervención de un DA. ▪ Revisar los distintos ítems que

	por su auto-certificación. ▪ Vulnerabilidad sanitaria por la falta de rigurosas medidas preventivas, sobre todo para mantener el actual status sanitario. ▪ Dificultades de financiamiento después de la crisis bancaria del 2002.	integran los costos de export/import. ▪ Moverse a un sistema dual de “certificación de origen” indistinto donde se pueda optar por la auto-certificación (en general las empresas más grandes) o la certificación por organismos específicos. ▪ Establecer rigurosa vigilancia epidemiológica con controles fronterizos y aduaneros de mantener el status sanitario de país “libre de aftosa con vacunación” y del “mal de la vaca loca”). ▪ Promover el trabajo conjunto con las autoridades sanitarias de los países vecinos con fines preventivos de acciones conjuntas ▪ Promover la apertura de nuevos mercados emergentes para segmentos de carne de alta calidad en países como Japón, Corea y Taiwán y también en segmentos menos exigentes como son los mercados de Rusia y China. ▪ Profundizar las negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea para mayores cupos de exportación de carne y lácteos. ▪ Luchar contra obstáculos al ingreso de lácteos en países menos competitivos dentro del MERCOSUR. ▪ Promover los lácteos y otros productos competitivos en forma más sistemática y agresiva en mercados nuevos.
--	--	---

B. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (A, M)	
▪ <i>Promover en forma eficiente y agresiva las ventajas comparativas en los sectores productivos.</i> ▪ <i>Promover de la misma forma servicios de exportación desde zona francas que son intensivos en empleo capacitado y transfieren tecnología al mercado laboral uruguayo</i> ▪ <i>Generar empleo y brindar una alternativa a la emigración del gran número de profesionales y trabajadores altamente calificados que están abandonando el país</i>	▪ Los regímenes de zonas francas, si bien son favorables al inversor extranjero, no han atraído el suficiente volumen de inversión como para hacerle una diferencia al país en término de empleo, transferencia de tecnología, uso de insumos nacionales, y vinculaciones a las universidades y centros técnicos (para mejorar curricula, fomentar pasantías y otras vinculaciones). ▪ Los otros regímenes de promoción de inversión no crean el marco regulatorio y de incentivos estable en el tiempo que buscan los inversores. ▪ Problemas estadísticos a menudo dificultan en Uruguay las decisiones de política relacionadas a la apertura externa, sobre todo con respecto a la inversión extranjera. ▪ Crear una institución independiente para la <i>promoción de IED en forma exclusiva</i>, aunque en colaboración estrecha con el gobierno y otros actores involucrados. ▪ No tratar de inventar la rueda para la creación de esta institución y ver como lo hicieron países exitosos en la promoción como Costa Rica e Irlanda. ▪ Mejorar el registro estadístico de inversión extranjera en la balanza de pagos, de exportaciones e importaciones de zonas francas y de software en las cuentas nacionales (que hasta ahora no se incluye) para mejorar la toma de decisiones de política.