

Nota Técnica

Políticas de Desarrollo Productivo

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Mercado de Capitales y Finanzas
Gabriel Casaburi y Edgardo Demaestri

Resumen Ejecutivo

Esta Nota Técnica tiene como objetivo señalar los avances, desafíos y propuestas en tres áreas importantes para el desarrollo productivo: Clima de negocios, la institucionalidad para las Políticas de Desarrollo Productivo (PDPs) y la consolidación de los avances en programas de PDPs.

Evolución reciente en Uruguay. En el área de clima de negocios se identificaron algunos cambios legales y regulatorios con potencial de mejorar el entorno de las firmas y se avanzó con algunas leyes críticas para modernizar el marco legal de aspectos estructurales de los mercados, como la regulación de la competencia o de las bancarrotas de empresas. Adicionalmente, hubo avances en la mejora de los regímenes de promoción de la inversión y de las regulaciones que rigen la creación de empresas.

En lo que concierne a la institucionalidad para las PDPs, Uruguay ha avanzado con creaciones y reformas institucionales que cambiaron el panorama en los últimos años. En particular, se destaca la creación de Gabinetes de coordinación interministerial para distintas PDPs, la creación de la ANII y más recientemente la de la ANDES, así como la Unidad de Apoyo al Sector Productivo (UNASEP), la Mesa de Programas y el Instituto Nacional de Calidad.

En lo que respecta a la consolidación y avance de los programas de PDPs, los últimos años han sido importantes en términos de la implementación de nuevos enfoques o la ampliación de programas en áreas de acción donde antes había sólo pequeños proyectos piloto, como el de promoción de clusters o el apoyo al emprendedurismo. Uno de los principales programas implementados es el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas (PACC), que introdujo la modalidad de intervención con los clusters como objetivo de política. También se han puesto en marcha diversos programas que apuntan a apoyar micro-emprendimientos (algunos de éstos cuentan con financiamiento del FOMIN), o bien a ofrecer servicios de desarrollo empresarial (como certificaciones de calidad, capacitación de personal, etc.)

Desafíos pendientes. A pesar de los avances, el país tiene que enfrentar desafíos en materia de PDPs que se plantean en tres niveles funcionales: estratégico, de política y de ejecución. A nivel estratégico, el principal desafío que se plantea es el de construir una visión de país entre los actores públicos y privados más relevantes, que se expresen en la definición de los grandes objetivos que perseguirá el país así como en la identificación de los principales medios para lograrlos. A nivel de la política, se observa que la formulación y el seguimiento de las acciones políticas deben tratar de asegurar la coherencia y la coordinación de los esfuerzos públicos, y hoy en día, a pesar de la existencia de varios gabinetes para la coordinación inter-ministerial, aún hay problemas entre distintos ministerios que no coordinan entre sí, y que mezclan funciones de política con ejecución de programas. Por último, en el nivel de implementación, se plantea como principal desafío lograr coordinar y articular la oferta instrumental de una manera más eficiente, ya que existe un importante espacio para mejorar los niveles de complementación.

Propuestas de acción. Dadas las necesidades de Uruguay y la capacidad del Banco de ofrecer su apoyo, es posible identificar algunas áreas de trabajo conjunto para los próximos años, en las tres áreas ya enunciadas: Clima de negocios, la institucionalidad para las PDPs y la consolidación de los avances en programas de PDPs.

En lo que hace a clima de negocios, se deberá consolidar la institucionalidad necesaria para que las nuevas leyes sean efectivas y mejorar las acciones comenzadas para facilitar la creación y registro de empresas. Uruguay podría instaurar mecanismos que aseguren hacia adelante que las nuevas regulaciones sean de buena calidad, realizando Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), cuya función es someter a toda nueva propuesta regulatoria con impacto en las empresas a un riguroso examen de costo-beneficio que emitirá dictamen sobre la pertinencia, calidad y costo estimado de la nueva regulación. Respecto al desarrollo institucional para las PDPs, debería buscarse una instancia en la cual actores privados y públicos se encuentren y acuerden una visión de largo plazo para el país, y una estrategia para implementarla. Esta visión y estrategia deberá servir como base para consolidar la institucionalidad recientemente creada, dándole coherencia y consistencia. Finalmente, al nivel de los programas, será importante asegurarse que la oferta de apoyo atiende correctamente las necesidades de las firmas en su búsqueda de mayor productividad, y generar los mecanismos de monitoreo y evaluación que permita asegurar la calidad de estos programas, siguiendo su desempeño y midiendo sus impactos.

Conclusiones. Para lograr consolidar los avances que se han venido observando y revertir décadas de lento crecimiento que llevaron al país a perder sus posiciones entre las naciones más prósperas del planeta, Uruguay debe redoblar sus esfuerzos para fomentar un desarrollo del sector privado que redunde en un aumento fuerte y sostenible de la productividad como base de la mejora del bienestar general. Los aumentos de la tasa de inversión en años recientes permiten un moderado optimismo hacia adelante, aún si no volvieran las circunstancias globales tan positivas de los años anteriores a la última crisis global. Con un entorno macro estable, y con intervenciones micro focalizadas y eficaces, el país estará en condiciones de mantener las altas tasas de crecimiento de los últimos años.

Cuadro Resumen

Área: Clima de Negocios		
Área de acción	Desafíos	Recomendaciones-Acciones BID
Regulación de la Competencia	- Mantener y mejorar un entorno de negocios que facilite el desarrollo empresarial y los aumentos de productividad con horizontes de inversión aceptablemente largos - Consolidar los avances en temas regulatorios como las nuevas leyes de concursos y quiebras y de defensa de la competencia	- Fortalecer la institucionalidad encargada de implementar las nuevas leyes de defensa de la competencia y de quiebras - Implementar un sistema Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) para garantizar la calidad regulatoria hacia adelante - Simplificar y asegurar la consistencia de los regímenes promocionales existentes
Regulación sobre el Ciclo de Vida de las Empresas		
Guía de procedimientos para la creación de Sociedades Anónimas y de Responsabilidad Limitada		
Promoción de la Inversión		
Área: La Institucionalidad para el Desarrollo Productivo		
Área de acción	Desafíos	Recomendaciones-Acciones BID
Coordinación entre actores públicos, privados y tercer sector	- La institucionalización recientemente creada aún no constituye un esquema coherente y consistente de apoyo al crecimiento de la productividad en el país. - Las instituciones de reciente creación requieren esfuerzos para su consolidación. - No existe aún una visión compartida de largo plazo, ni las instancias en que esta se pueda acordar e implementar.	- Crear una instancia institucional que facilite la cooperación público-privada en el desarrollo de una agenda de competitividad de largo plazo para el país, semejante a los consejos Nacionales de Competitividad que existen en otros países. - Culminar el proceso de establecimiento de la ANDES, asegurando que tiene bajo su responsabilidad los programas de desarrollo empresarial más relevantes y que se articula correctamente con la ANII y Uruguay XXI
Nueva institucionalidad creada		
Área: Los avances en acciones de PDPs		
Objetivos específicos	Desafíos	Recomendaciones-Acciones BID
Nuevos programas de apoyo a cluster y cadenas y de emprendedurismo	- Los nuevos programas se crearon sin eliminar los existentes, contribuyendo así a la existencia de un conjunto muy variado y no del todo consistente de programas públicos de apoyo al sector privado. - Uruguay presenta ciertos vacíos en la oferta de instrumental de apoyo a las PYMES que vale la	- Consolidar la experiencia del componente empresas del programa Pacpymes con un esquema más general, que abarque a todos los sectores de la economía - Montar sistemas que permitan monitorear y evaluar la calidad del apoyo ofrecido y el impacto del conjunto de programas existentes
Oferta de servicios de desarrollo empresarial		

Evaluación y monitoreo de programas	penar subsanar, como el de los servicios generales de apoyo empresarial - No hay información agregada de la utilidad del apoyo brindado ni del impacto de los distintos programas	
-------------------------------------	--	--

1 Introducción y Objetivo de la Nota Técnica

- 1.1 El BID mantiene un diálogo de políticas permanente con los países miembros, con el objetivo de contribuir a la identificación de los principales desafíos en distintas áreas y presentar ideas y propuestas que ayuden a generar mejoras en las políticas públicas que se diseñan e implementan. Acompañando el ciclo político de los países, cada vez que hay un período electoral que conducirá a un cambio de administración, el Banco realiza un esfuerzo adicional para este diálogo. Este esfuerzo consiste en la preparación de notas técnicas sectoriales que acompañan el diseño de una actualización de la Estrategia del Banco en cada país. Esta Nota se realiza en este contexto y hace especial énfasis en las llamadas Políticas de Desarrollo Productivo (PDPs), estudiando su evolución en los últimos años, como así también identificando los principales desafíos pendientes para mejorar y fortalecer la estructura productiva del Uruguay. Se entiende por PDP al conjunto de políticas que apuntan a mejorar el crecimiento y la productividad tanto de las empresas privadas en general, como así también de sectores específicos o actividades puntuales, incluyendo también el entorno de negocios.
- 1.2 El documento se estructura de la siguiente forma: En la sección 2 se describe el marco de referencia, señalando como punto de partida el análisis de la situación de la competitividad en Uruguay realizado por el Banco en 2005 y reflejado en la Nota Técnica de Competitividad de entonces, la sección 3 se presenta el marco de políticas macroeconómicas que impactan directamente en el entorno de las firmas. La sección 4 analiza la evolución reciente del sector en el país y el rol del Banco en el proceso, mientras que en la Sección 5 se identifican las áreas de trabajo y colaboración posibles entre el Banco y el País para los próximos años. En la sección 6 se presentan los riesgos potenciales de esta intervención y las formas de su posible mitigación y la sección 7 cierra con algunas conclusiones.

2 Marco de Referencia y Antecedentes

- 2.1 En igual ejercicio de apoyo al diálogo de políticas, en el marco del cambio de administración del año 2005, el Banco, en diálogo con el gobierno y el sector privado, impulsó una serie de investigaciones y estudios que permitieron contar con un diagnóstico exhaustivo de la situación de Uruguay en materia de competitividad. A la luz de dicho diagnóstico, fueron identificados diversos desafíos de gran importancia en relación a las posibilidades de crecimiento de largo plazo del país. Particularmente se señalaron, entre otros:
 - Bajo ritmo histórico de crecimiento. El crecimiento económico de Uruguay mostraba una de las más bajas performances entre los países de la región, redundando en un incremento de la brecha de desarrollo respecto a los países más avanzados y las naciones emergentes.
 - Fuerte impacto de la crisis previa. Si bien el ritmo de actividad económica ya mostraba claros signos de reactivación para el año 2004, las varias crisis internacionales de fines de los 90 y la Argentina de 2001/2002 tuvieron severos efectos en el país, destacándose

entre ellos una fuerte desintermediación financiera y una gran elevación de la percepción del riesgo asociado a la actividad emprendedora.

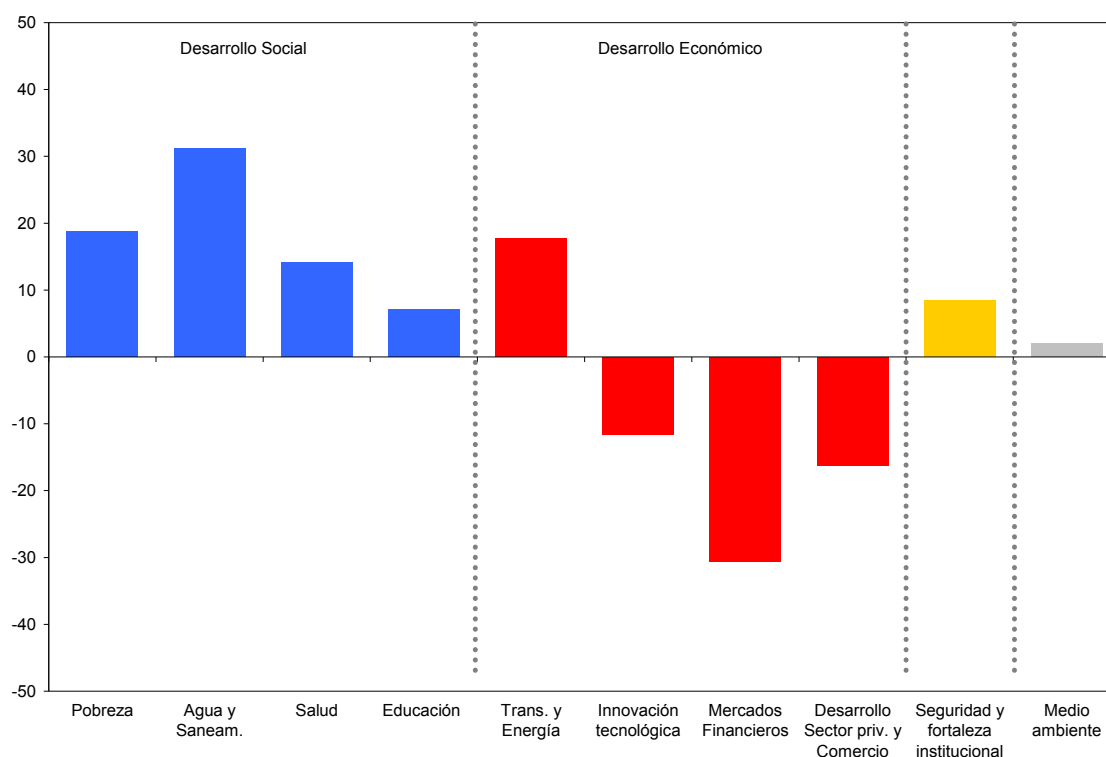
- Bajo nivel de inversión. Aún cuando aumentó durante los años 90, el promedio de la tasa de inversión sobre el producto sólo alcanzó un magro 15,4%, constituyéndose así en una de las explicaciones directas más evidentes del bajo ritmo de crecimiento del producto.
- Estructura productiva y exportadora sesgada a productos de bajo valor agregado. La estructura productiva uruguaya se ha encontrado crecientemente dominada por los servicios y las actividades primarias, exhibiendo una canasta exportadora altamente concentrada en recursos naturales y sus derivados.
- Bajo nivel de incorporación de conocimiento en las actividades productivas. Tanto los indicadores de insumo de innovación, como el gasto en I+D sobre el PIB o la formación de capital humano avanzado, como las percepciones de observadores (reflejadas en el ranking elaborado por el Foro Económico Mundial), mostraban que Uruguay destacaba por el bajo nivel de actividad innovadora, con un bajo esfuerzo tanto a nivel público como privado.
- Clima de Negocios. Se había identificado que los aspectos que más dificultan los negocios en Uruguay eran el alto costo de registro de empresas y propiedades, la lentitud del sistema judicial, la débil aplicación de los derechos de propiedad intelectual, y la pesada y engorrosa carga tributaria.

2.2 Desde el punto de vista de la operación de la política pública en este campo, se destacaban las siguientes áreas que podían ser mejoradas:

- Ausencia de una visión o estrategia de país que permitiera alinear en torno a metas de mediano y largo plazo los esfuerzos públicos y privados en materia de crecimiento y desarrollo.
- Multiplicidad de incentivos a la inversión, manejados por diversas instituciones escasamente coordinadas y con dudosa efectividad. Al mismo tiempo, se verificaba un bajo esfuerzo para atraer inversión extranjera, de modo que ésta pudiera ayudar a elevar la inversión total y actuar a la vez como difusora de nuevas prácticas y tecnologías.
- Escaso desarrollo de programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, con un bajo nivel de articulación de las intervenciones y ausencia de agencias especializadas. El fuerte apoyo brindado a la actividad agropecuaria constituía la gran excepción a la regla.
- Escaso apoyo a las actividades de ciencia, tecnología e innovación, particularmente a la innovación empresarial y a los nuevos emprendimientos.
- Prácticamente nula integración de la dimensión territorial en la reflexión sobre el desarrollo productivo del país.
- Ausencia de evaluaciones y de una cultura de monitoreo de resultados en todas las áreas mencionadas.

Gráfico 1

Brechas de Desarrollo en Uruguay



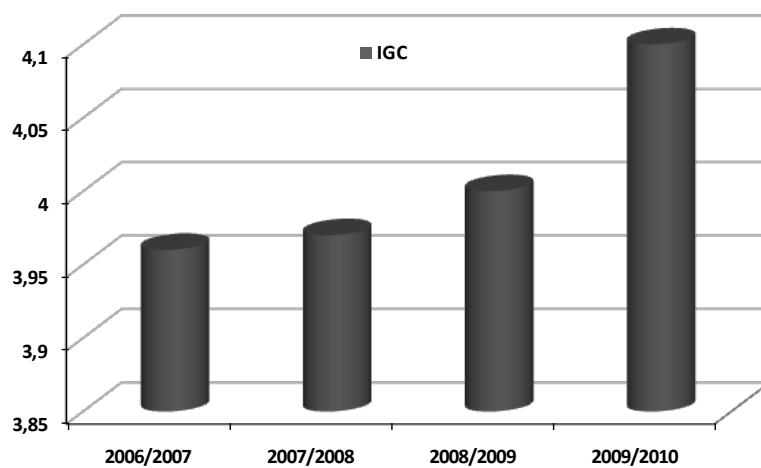
Fuente: Borensztein y Sanchez (2009)

2.3 En los años transcurridos desde ese diagnóstico muchas cosas han ocurrido respecto de la competitividad en Uruguay, mucho se ha logrado y nuevos desafíos emergieron. Es difícil encontrar indicadores sintéticos que muestren los avances o retrocesos de un país en algo tan comprensivo como su competitividad, y por eso, aún con todas sus limitaciones, frecuentemente se recurre a los datos anuales que revela el Informe de Competitividad Global que publica el Foro Económico Mundial. Este informe revela una mejora importante del indicador sintético de competitividad de Uruguay desde 2005 en adelante (Ver Cuadro 1). A pesar de esto, un estudio reciente del Banco¹ utiliza una metodología que intenta identificar grandes áreas del desempeño de Uruguay donde aún existen brechas respecto de lo esperable para su nivel de ingreso per capita. El Gráfico 1 resume los resultados de este trabajo y muestra claramente como el área de comercio y desarrollo del sector privado muestra la segunda mayor brecha negativa, luego de la del desempeño de los mercados financieros. Si bien se trata de un indicador muy agregado, este resultado es una indicación clara de que a pesar de todo lo logrado, el país aún tiene grandes desafíos en estos temas. El propósito de este documento es justamente identificar los desafíos en estas áreas para Uruguay en los próximos años.

Cuadro 1

¹ Eduardo Borensztein and Gabriel Sánchez: **Development Challenges in Uruguay**, November 1, 2009

Evolución del Índice Global de Competitividad



Fuente: Elaboración propia en base a The Global Competitiveness Report – *World Economic Forum*.

3 Entorno Macro: Desafíos para el Desarrollo Productivo

- 3.1 Para generar un adecuado clima de negocios, es fundamental que los países cuenten con un entorno macroeconómico estable que permita fomentar la inversión y así lograr mayores niveles de crecimiento económico. Por ello, es importante examinar la evolución de algunas variables económicas que dan cuenta que en Uruguay se ha logrado consolidar una estabilidad macroeconómica que propicia mayores niveles de inversión. El año 2008 el Producto Interno Bruto del Uruguay creció en un 8,9%, lo que representa la cifra más alta de crecimiento del país en los últimos 20 años. Con ello, culminó un ciclo de expansión de cinco años, en que el crecimiento promedio anual llegó al 6,7%. Los altos precios internacionales de los commodities y los significativos montos de inversión extranjera actuaron como motores del nivel de actividad, mientras que el fuerte alza de los salarios reales estimuló a su vez una expansión del consumo interno.
- 3.2 Frente al shock externo provocado por la reciente crisis financiera internacional, la economía uruguaya evidenció una caída en su nivel de actividad, lo que marcó el primer trimestre de caída luego de 19 trimestres consecutivos de crecimiento. Sin embargo, hay indicios de creciente recuperación lo cual implica que Uruguay pudo procesar el impacto de la crisis internacional con moderados efectos sobre el nivel de actividad.
- 3.3 Respecto a la estabilidad de precios, cabe mencionar que la inflación ha logrado estabilizarse en niveles razonables durante el período. De esta forma, examinando algunas variables macroeconómicas clave, es posible comprobar que Uruguay ha logrado un entorno macroeconómico estable. Esto representa un contraste evidente con la situación de periodos previos recogida en el diagnóstico reseñado en la sección anterior.
- 3.4 No obstante, hay ciertos elementos que conducen a interrogarse sobre las reales posibilidades de retomar un crecimiento tan significativo en los años próximos. Algunos de estos elementos tienen relación con aspectos propios del manejo macroeconómico. Entre ellos, destaca el fuerte incremento que ha tenido el gasto público en los últimos años, en un contexto en que la deuda pública representa del orden del 50% del PIB, nivel superior a la de países comparables. Para el propósito de este documento, interesa resaltar un aspecto particular de esta situación, cual es que ésta deuda es de una alta vulnerabilidad a las fluctuaciones cambiarias, ya que el 65% está expresado en moneda extranjera. En general, la fuerte dolarización de la economía es un factor que puede afectar principalmente al sistema financiero, considerando que gran parte de los créditos otorgados por la banca al sector no financiero están expresados en dólares a deudores que, en su gran mayoría, perciben sus ingresos en pesos.
- 3.5 Esta situación plantea un dilema problemático para la consideración de la evolución del tipo de cambio real. En efecto, desde el punto de vista de la situación de los pasivos financieros, la depreciación de la moneda local es problemática. Sin embargo, la apreciación del peso es contraproducente para el desarrollo de nuevos sectores exportadores, atentando así contra el objetivo de diversificar la canasta de bienes que Uruguay vende al exterior. Obviamente, el objetivo de generar exportaciones con mayores niveles de conocimiento incorporado se ve igualmente afectado.

- 3.6 Ciertamente el valor de las exportaciones totales se incrementó fuertemente en el último quinquenio, pasando de US \$ 4,256,6 millones el año 2004 a US\$ 9.305,0 millones en 2008, o sea, un 119% de aumento². Sin embargo, ello no fue acompañado de una mayor diversificación de bienes. De hecho, el año 2005 los 25 principales rubros exportados explicaban el 89,1% de las ventas externas, mientras que el año 2008 los 24 principales rubros explicaban el 91% de las ventas.
- 3.7 El crecimiento del valor de las ventas externas estuvo muy influido por el aumento de los precios de los commodities, y el rubro con el mayor crecimiento relativo entre las exportaciones fue la soja, cuyas exportaciones se elevaron de US \$ 136 millones el 2005 a US \$ 359 el 2008, superando de este modo al arroz como el principal rubro de exportación agrícola³.
- 3.8 De este modo, en el periodo considerado la especialización exportadora de Uruguay en productos primarios no se revirtió, sino que se mantuvo o incluso avanzó en términos de valores exportados. Este movimiento debe verse no sólo a la luz de lo acontecido con los precios internacionales de los productos derivados de recursos naturales, sino también considerando la evolución de algunos precios claves que inciden en la competitividad de la producción doméstica de transables en el país. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el tipo de cambio real tuvo un deterioro en estos años. Así, si el índice del tipo de cambio real tenía un valor 100 en diciembre de 2005 alcanzó un valor de 81 a diciembre de 2008, aunque durante ese año llegó a valores sustancialmente más bajos (Ver Recuadro 1).

² El crecimiento más fuerte se produjo el año 2008 al aumentar 34,2% con respecto al año 2007.

³ La superficie sembrada de soja más que se duplicó entre el año 2004 y el 2008, año en que supera las 400 mil hectáreas. Ver "Analysis of some Productive Development Policies in Uruguay" Juan Jose Barrios, Nestor Gandelman, Gustavo Michelin. (Universidad ORT Uruguay) Noviembre 2008.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1775431>

RECUADRO 1: La volatilidad del Tipo de Cambio Real y su impacto en los sectores productivos

Los estudios sobre el nivel de equilibrio del TCR en Uruguay pueden agruparse en dos grandes subconjuntos; los que determinan el equilibrio en función del cumplimiento de la teoría PPP (*Purchase Power Parity*) y los que adoptan un enfoque vinculado a la relación de los precios internos de los bienes transables respecto de los no transables y estiman su nivel de equilibrio en base a sus fundamentos de largo plazo. La evidencia aportada por las diferentes investigaciones no permite saldar en forma terminante la discusión acerca del cumplimiento o no de la PPP en Uruguay. En efecto, el seguimiento de los precios relativos estaría justificado -para el caso del TCR bilateral con Estados Unidos- solamente en los análisis de muy largo plazo. No obstante, si bien para el caso de los TCR bilaterales con los socios regionales tampoco parece haber consenso absoluto, el enfoque de PPP parece gozar de mayor aceptación.

Impactos del TCR sobre los sectores productivos

a) Industria manufacturera

Las especificidades de las distintas ramas al interior de la industria permiten seleccionar ramas que presentan impactos totalmente opuestos ante las variaciones del TCR. En particular, diversos estudios encuentran que desde el punto de vista del origen de la producción, las industrias sustitutivas de importaciones se presentan como las más vulnerables a variaciones del TCR por la importancia que en sus costos de producción representan los insumos importados. Las empresas exportadoras y las de Comercio intrarrama son las que presentan menor riesgo cambiario en tanto que las de bajo comercio se ubican en una situación intermedia. Por otro lado, atendiendo al destino de la producción, los grupos de industrias exportadoras y de comercio intra-rama son las que están más expuestas a variaciones en sus ingresos a raíz de fluctuaciones del tipo de cambio real.

b) Turismo

La industria turística se ha constituido en un sector clave en la economía uruguaya, tanto por su importancia en la generación de valor agregado, como en la creación de empleo y como generador de divisas. Durante la década pasada, el sector turístico generó un ingreso de divisas al país similar al generado por las exportaciones tradicionales, alcanzando entre el 20% y 30% de las divisas generadas por el total de exportaciones y el equivalente al 3% del Producto Bruto Interno (PBI). Los resultados de las investigaciones realizadas, indican que la evolución del nivel de actividad de los países de donde provienen los turistas (indicador de la evolución de los ingresos), así como el nivel de precios relativos de nuestra economía respecto de los países que demandan nuestros servicios turísticos, son las principales variables determinantes tanto de la evolución de la cantidad de visitantes que recibe el país del exterior, como de su nivel de gastos. A su vez, también inciden los precios relativos de Uruguay con algunos destinos competitivos en cuanto a turismo. No obstante ello, no se debe descartar el mayor desarrollo de la oferta turística y su difusión como elemento relevante en la trayectoria del turismo en Uruguay.

Cuadro Resumen: Signo del impacto de los TCR bilaterales sobre los sectores

	TCRUSA	TCRArg	TCRBra	TCRmulti
Industria exportadora	+	+	+	+
Turismo	ns	+	+	Ns
Industria de Comercio Intra-rama	-	Ns	+	
Industria sustitutiva de importaciones	-	+	ns	
Industria de Bajo Comercio	ns	Ns	ns	Ns

La evidencia para Uruguay del impacto de las variaciones del TCR a lo largo de un período de más de quince años muestra que los sectores afectados son aquellos en los que el comercio internacional es relevante (ver informe completo en Anexo 2). El cuadro Resumen muestra que en el período reciente los efectos más importantes del TCR se dan cuando los desalineamientos transitorios con respecto al equilibrio se dan en los tres TCR bilaterales relevantes. Esta situación fue la que caracterizó a la economía uruguaya en el período de “bandas de flotación sin plan real”, transcurrido entre marzo de 1999 y julio de 2002, período en el cual todos los sectores de la economía presentaron caídas relevantes de su actividad.

Esta volatilidad de un precio tan crítico para los empresarios como es el del TCR genera excesiva incertidumbre y acorta los horizontes de inversión. Adicionalmente, los procesos de apreciación cambiaria tiene un efecto diferencial sobre algunos sectores que por su relevancia en el empleo, o su carácter estratégico de largo plazo, es crítico apoyar. Dada la inexistencia de mercados financieros que provean coberturas cambiarias suficientes frente a estas fluctuaciones, una recomendación de política que podría enunciarse bajo estas circunstancias son las medidas compensatorias. Dichas medidas compensatorias de apoyo podrían apuntar a sectores que enfrentan pérdidas de rentabilidad producidas por alteraciones transitorias del TCR, y se debe tener en cuenta que los sectores son afectados en forma muy diferente. Si bien es posible definir ganadores y perdedores en algunos períodos, los factores que inciden en las ganancias o pérdidas son múltiples. El análisis anterior sugiere que deben considerarse una serie de criterios para la definición de mecanismos compensatorios. Entre ellos, en el caso de compensar sectores exportadores es importante tener en cuenta la importancia de las exportaciones en el total de ventas, el peso de los insumos nacionales e importados en los costos, la intensidad en trabajo, el valor agregado y el mercado de destino de las exportaciones. Dependiendo de los objetivos de política, se podría construir un indicador que reflejara algunas de estas variables y determinara la utilización de algunos mecanismos de compensación transitorios. De todas maneras, no debe perderse de vista que el mecanismo tiene el riesgo de ser capturado y ser un respirador artificial para sectores no competitivos sin chances en el largo plazo y que se diseña con el objetivo de mitigar consecuencias de alteraciones transitorias del TCR, y por lo tanto no debe ser utilizado cuando el problema es en realidad de competitividad. En esos casos las recomendaciones son las PDPs tradicionales que apoyen al sector con el objetivo de aumentar la productividad.

4 Evolución reciente del sector

4.1 Descripción de las acciones realizadas en el sector en los últimos años

4.1.1 Desde el año 2005 se han realizado diversas acciones que impactan directamente en el desenvolvimiento del sector, muchas de las cuales se dirigieron a enfrentar algunos de los desafíos identificados en la Nota Técnica anterior. Algunas de estas acciones han sido impulsadas por el Gobierno con financiamiento propio, mientras que otras fueron realizadas con financiamiento multilateral, incluyendo en gran medida, al BID. Una de las operaciones del Banco más importantes en esta área ha sido el Préstamo Programático de Competitividad I, que abarcó áreas muy relevantes de mejora del entorno para que el sector privado uruguayo mejore su competitividad. En la siguiente sección se describen los avances del país en estas áreas en los últimos años, siguiendo la siguiente agrupación temática: i) clima de negocios; ii) institucionalidad para la intervención pública en apoyo al desarrollo productivo; iii) los avances en PDPs; iv) la integración entre los esfuerzos financieros y no financieros de apoyo al sector privado; v) la consistencia y coherencia del esquema existente de PDPs, y vi) la dimensión territorial de las PDPs.

i) Clima de Negocios

4.1.2 En el área de clima de negocios se identificaron algunos cambios legales y regulatorios que tenían el potencial de mejorar el entorno de las firmas y se avanzó con algunas leyes que se habían intentado aprobar sin éxito anteriormente y que sirvieron para modernizar el marco legal de aspectos estructurales de los mercados, como la regulación de la competencia o de las bancarrotas de empresas. Adicionalmente, hubo avances en la mejora de los regímenes de promoción de la inversión y de las regulaciones que rigen la creación de empresas.

A) Regulación de la Competencia

4.1.3 En Julio del año 2007 se aprobó la Ley para la Promoción y Defensa de la Competencia⁴, cuya reglamentación fue puesta en marcha por el Poder Ejecutivo mediante un Decreto⁵ promulgado en Octubre del mismo año. En su articulado, la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia incluye disposiciones relacionadas a todos los aspectos y elementos previstos en la condición establecida para el desembolso del primer tramo del Programático de Competitividad: abuso de posición dominante y prácticas concertadas, mecanismos de notificación de fusiones y creación de un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo.

⁴ La Ley para la Promoción y Defensa de la Competencia es la N° 18.159

⁵ El Decreto es el N° 404/007

4.1.4 Durante 2009 quedó constituida la Comisión de Aplicación y se puso en vigencia su Reglamento General de Funcionamiento, poniéndose en marcha los mecanismos previstos por la ley. Si bien actores clave expresan opiniones positivas referentes a la nueva legislación y ha existido una alta demanda por los servicios prestados, sobre todo en materia de consultas, los recursos con los que cuenta actualmente la Comisión son insuficientes para cumplir fehacientemente su misión y cometido. Esta situación golpea particularmente a la dimensión vinculada a la promoción de la competencia, en la que las actuaciones del órgano han sido acotadas por las restricciones mencionadas y los altos costos asociados a las actuaciones de oficio. Las fuentes de financiamiento externas han ido fundamentales para solventar consultorías en algunos casos.

B) Regulación sobre el Ciclo de Vida de las Empresas

4.1.5 En octubre de 2008 se implementó la ley de Concursos y Reorganización Empresarial⁶, que establece un nuevo régimen jurídico para resolver situaciones de insolvencia que aparejan incumplimiento de obligaciones entre agentes. Este nuevo régimen sustituye en su totalidad al anterior, recogido en las normas del Código de Comercio y en una serie adicional de leyes. Diversas interpretaciones y análisis calificados concuerdan al manifestar que el antiguo régimen consagraba un sistema ineficiente, complejo, fragmentario e incapaz de cumplir con su objetivo último: satisfacer los derechos de los acreedores. Adicionalmente, los antiguos procedimientos concursales suponían la desaparición de una unidad empresarial y productiva aún cuando el emprendimiento del que se tratara fuera viable.

4.1.6 Con la nueva ley se cambia radicalmente dicha situación, y se lograron los siguientes avances respecto a la normativa anterior:

- ❖ Al incorporar el concepto de “concurso” en sustitución del de “liquidación” y/o “quiebra”, permite una amplia gama de soluciones a ser negociadas entre el acreedor y el deudor para dar fin al problema. De esta forma, la nueva ley brinda un marco flexible para que las partes arriben a un acuerdo.
- ❖ De igual forma, la mencionada flexibilidad permite generar mecanismos que impidan la destrucción de valor. En efecto, las partes pueden acordar mecanismos que supongan la preservación del valor creado en la empresa u organización implicada.
- ❖ Al comprender a todos los agentes económicos (exceptuando a las personas físicas que no realizan actividades empresariales), unifica los procedimientos. Previamente se discriminaba entre procesos civiles y comerciales.
- ❖ Al definir un único proceso concursal con tres etapas claras (celebración de convenios entre el deudor y sus acreedores, venta en bloque de la unidad productiva y liquidación por partes de la misma), simplifica el procedimiento en relación al régimen anterior (que estipulaba diferentes sistemas).
- ❖ Al proponer plazos breves e improrrogables para las diferentes etapas del proceso concursal, agiliza el procedimiento de definición en torno a la situación del deudor.
- ❖ La simpleza y celeridad infringidas al proceso concursal hace que los costos asociados se vean reducidos.

⁶ La Ley de Concursos y Reorganización Empresarial es la N° 18.837

- 4.1.7 En referencia al fortalecimiento de la judicatura, se han realizado esfuerzos por formar jueces en materia de concursos, existiendo desde el año 2001 dos juzgados especializados. Adicionalmente, se crearon cargos de asesoramiento y asistencia a jueces en temas contables. La nueva legislación establece un nuevo régimen concursal que, a la luz de los elementos remarcados anteriormente, resulta más eficiente que la normativa predecesora. Ello apareja que el marco jurídico para la reestructuración de empresas se evalúe como fortalecido.

C) Guía de procedimientos para la creación de Sociedades Anónimas y de Responsabilidad Limitada

- 4.1.8 EL proceso de creación de empresas en Uruguay es relativamente caro y demora tiempo, lo cual le da una baja puntuación en los informes del “Doing Business” del Banco Mundial. En este sentido, se creó la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP) y se le dio como una de sus funciones la de implementar mecanismos para mejorar el entorno para la creación de empresas. En este marco, la UNASEP ha elaborado una serie de documentos que buscan guiar los procedimientos de inversión en el sector privado. Entre ellas, la Guía de Creación de Sociedades Comerciales⁷ recoge disposiciones comunes y específicas para la creación de los tipos de sociedad comercial existentes en la legislación. Particularmente, el documento estipula los trámites, costos, requisitos y tiempos involucrados en el procedimiento de creación de una sociedad anónima y de una sociedad de responsabilidad limitada. El siguiente paso planeado era el desarrollo y puesta en funcionamiento de una ventanilla única, pero eso aún no se ha realizado.

D) Promoción de la Inversión

- 4.1.9 La necesidad de reformar el sistema de incentivos a la inversión representaba uno de los consensos más extendidos al iniciarse el actual gobierno. El diagnóstico apuntaba a que los beneficios (exenciones al impuesto a la renta y al IVA a las importaciones) se otorgaban sin distinguir respecto de la contribución de las inversiones al desarrollo del país y actuando de manera reactiva, no proactiva. En el marco de un programa que contó con apoyo del FOMIN, se procedió a generar un nuevo sistema de apoyo a la inversión. En lo fundamental, el esquema apunta a diferenciar el nivel de las exoneraciones haciendo depender su nivel de factores tales como el aporte del proyecto a la generación del empleo, la innovación, el desarrollo regional y el medio ambiente.

⁷ http://www.mef.gub.uy/inversor/gui_04_creacion_de_sociedades_comerciales.pdf

- 4.1.10 Los proyectos son presentados a la UNASEP, organismo dependiente del MEF que actúa como enlace y facilitador de las inversiones, pero son aprobados por la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), la cual se apoya en otras reparticiones públicas cuando necesita opiniones sobre aspectos específicos de los proyectos⁸. Un aspecto interesante del sistema es que los proyectos pueden recategorizar su situación si es que las previsiones respecto a sus efectos se revelan distintos a los originalmente estimados. El promedio del apoyo otorgado a las inversiones que se han acogido a beneficios es de un 60% de exoneración. Para las actuales autoridades económicas ésta ha sido una de las iniciativas más exitosas emprendidas, vinculando su implementación al incremento que ha experimentado la tasa agregada de inversión sobre el PIB. El programa en breve contratará una evaluación de sus resultados, lo que permitirá disponer de una visión más precisa de sus resultados.
- 4.1.11 La búsqueda activa de inversiones sigue siendo una materia pendiente en el esquema. La responsabilidad por esta labor reside en Uruguay XXI, pero por distintas razones, en la práctica sólo ha iniciado este año algunas acciones en este campo. A fin de dar sustento a las acciones promocionales que se emprendan, a través de su nueva área de Inteligencia Competitiva, Uruguay XXI se ha propuesto realizar estudios en profundidad en ocho sectores priorizados por distintos ministerios, para los cuales se evaluarán las fortalezas y debilidades para atraer inversiones externas. Estos estudios permitirán desarrollar acciones para fortalecer el atractivo de los sectores como receptores de inversión, así como generar una estrategia focalizada de promoción. Esta actividad es sin duda un paso clave para desarrollar una estrategia efectiva de atracción de inversiones y viene a llenar un vacío en este plano en Uruguay. Será crucial que las recomendaciones que emanen de esos estudios sean tomadas en consideración por los responsables sectoriales, lo cual demandará una activa labor de promoción y convencimiento de parte de Uruguay XXI. Disponer de un respaldo del más alto nivel será crucial para que ello sea posible.
- 4.1.12 Finalmente, en los diagnósticos de 2005 se había detectado que Uruguay, como muchos otros países, tenía en vigencia un conjunto de regímenes de promoción de la inversión muy variado y que, como capas geológicas, se fue acumulando en el tiempo sin necesariamente responder a una lógica consistente de objetivos de política. Con buen criterio, el gobierno decidió actuar sobre el régimen más importante de promoción de la inversión y es el que se reformó según se comenta en párrafos anteriores, pero no se ha hecho todavía una revisión más exhaustiva de los distintos regímenes para actualizarlos y darles coherencia.

⁸ Así, por ejemplo, las opiniones sobre el mérito innovador de los proyectos son solicitadas a la ANII. La COMAP está integrada por un delegado del MEF, otro del Ministerio de Ganadería y otro del Ministerio de Industria

ii) La Institucionalidad para el Desarrollo Productivo

- 4.1.13 Los estudios más recientes sobre PDPs elaborados por el Banco, muestran la importancia que cobran las instituciones a la hora de que un país elabore, implemente y monitoree PDPs. Uruguay ha avanzado con creaciones y reformas institucionales en el ámbito de las PDPs que cambiaron el panorama en los últimos años, en esta sección se describen los cambios más importantes.

A) Unidad de Apoyo al Sector productivo (UNASEP)

- 4.1.14 La UNASEP fue creada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 2007. En ella se centraliza la atención al inversor privado, brindando información y asesoramiento respecto a la nueva reglamentación de la ley Nº 16.906 (“de promoción y protección de inversiones”)⁹. Adicionalmente, se le confiere la función de acompañar al inversor durante todo el proceso para la presentación del proyecto ante la Comisión de Aplicación, brindando todos los elementos necesarios para agilizar el trámite. Su misión fundamental consiste en “...proponer, implementar y facilitar la coordinación de políticas y acciones que mejoren el clima de negocios y favorezcan el desarrollo del sector privado y la inversión productiva”. La Unidad se ha enfocado en las dos grandes funciones mencionadas, sin comenzar la de realizar control y seguimiento de Programas como estaba originalmente previsto. Su objetivo primordial es acompañar al inversor durante todos los procesos del proyecto de inversión, contando con un sistema de certificación de calidad para los servicios que brinda.
- 4.1.15 Respecto al relacionamiento de la UNASEP con otros organismos, no se han explotado todas las oportunidades que una oficina de este tipo podría tener para articular y coordinar. Si bien han existido mejoras en algunos mecanismos, aún no se alcanzan los resultados esperados en la materia. Las articulaciones al interior del propio MEF se ven a veces dificultadas por la dispersión de intereses que existe entre agencias (caso típico es el objetivo recaudador de DGI vs. el interés por promover inversiones de UNASEP). Ello apareja que la fijación de lineamientos estratégicos generales sea sumamente compleja.
- 4.1.16 Adicionalmente, existen duplicaciones en las actividades y funciones desempeñadas por UNASEP y Uruguay XXI en materia de promoción de inversiones. Si bien la articulación ha mejorado entre ambos organismos (participando de manera conjunta en eventos a nivel internacional, por ejemplo), todavía existen serias dificultades. Esta rigidez plantea desafíos institucionales claros hacia adelante, sobre todo en materia de definición precisa de roles, funciones, cometidos y objetivos de cada organismo, de modo de evitar ineficiencias relacionadas a la duplicación de actividades y recursos.

⁹ La nueva reglamentación se promulgó mediante el Decreto Nº 455/007 del 26 de noviembre del año 2007.

- 4.1.17 En términos generales, el desempeño de la Unidad se evalúa como satisfactorio, contando para ello con una estructura adecuada y el personal necesario. Esta situación se ve ratificada por los resultados de las encuestas efectuadas por la UNASEP para evaluar su desempeño que indican que hay más de un 90% de conformidad con su funcionamiento.

B) Mesa de Programas

- 4.1.18 Para mitigar los problemas de falta de coordinación en PDPs, en el diseño del programa PACC de apoyo a clusters se ideó una instancia de coordinación de los distintos programas de apoyo al sector productivo, llamado Mesa de Programas. El esquema original previsto en torno al mecanismo de Mesa de Programas establecía que las grandes líneas de acción fluyeran desde el Gabinete de la Innovación y el Gabinete Productivo hacia los participantes de la Mesa de Programas. Asimismo, los Programas y organismos en ella incluidos deberían articular y coordinar entre ellos. La Mesa de Programas está actualmente constituida por una plataforma virtual (www.uruguayfomenta.com.uy) y una plataforma física (Rincón 728, en Montevideo). La Mesa de Programas fue constituida como “semilla” para la ANDES. Se reunió 4 veces en todo el periodo, y hay cuatro actas correspondientes. Asimismo, cuenta con un reglamento operativo. La idea es que una vez que se conforme la ANDES, la mesa siga funcionando solamente con los programas que no sean incorporados a la órbita de la ANDES.
- 4.1.19 La otra herramienta prevista para lidiar con la multiplicidad de programas es el diseño de un registro único de beneficiarios, el cual ya está listo y actualmente se está llevando adelante una experiencia piloto con cuatro programas: PACC, PACPYMES, EMPRENDER y la ANII. La idea es que cuando se termine esta experiencia piloto, la mesa de programas se encuentre en mejores condiciones de coordinar los programas que queden bajo su égida.
- 4.1.20 El proceso preveía que estas acciones fueran construyendo el camino para llegar al final a la creación de una Agencia de Desarrollo, pensada más bien para el siguiente período de gobierno. Sin embargo, en el tercer trimestre de 2009 se aprobó por el Congreso una ley que crea la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDES). Se espera que el 1ero de marzo de 2010 comience a estar operativa. En principio, la ANDES va a conglomerar a la CND y a los programas de apoyo productivo de DIPRODE.

C) Instituto Nacional de Calidad

- 4.1.21 La Ley Nº 17.930 de diciembre del año 2005, a través del artículo Nº 175, crea el INACAL. El órgano nace como una persona jurídica de derecho público no estatal, que se comunica con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y a la que se le encomienda orientar y coordinar las acciones de un Sistema Nacional de Calidad. A través de la mencionada ley se le establecen los siguientes objetivos¹⁰:

¹⁰ De acuerdo al Artículo Nº 176 de la Ley Nº 17.930.

- ❖ Promover la mejora de la competitividad de las empresas como medio para incrementar sostenidamente las exportaciones.
- ❖ Propender a la formación y capacitación de recursos humanos en la calidad de la gestión empresarial.
- ❖ Promover la mejora de gestión de las organizaciones públicas y privadas.
- ❖ Respalda técnica al consumidor en cuanto a la calidad como base de su elección.
- ❖ Administrar el Premio Nacional de Calidad.

4.1.22 El Instituto es conducido por un Director designado por el Poder Ejecutivo y seleccionado mediante concurso público. Adicionalmente, se estipula la conformación de un Consejo Asesor Honorario integrado por nueve miembros provenientes de las órbitas pública y privada, con el cometido de evaluar, coordinar y auditar los planes, objetivos y logros del Instituto. Los cargos del Consejo Asesor se encuentran cubiertos de acuerdo a lo resuelto por el MIEM en julio del pasado año. A pesar de este esfuerzo de creación institucional, las actuales funciones del INACAL no difieren sustancialmente de las que realizaba el organismo predecesor.

iii) Los avances en acciones de PDPs

4.1.23 En términos de programas específicos, los últimos años también han sido importantes en términos de la implementación de nuevos enfoques o la ampliación de programas en áreas de acción donde antes había sólo pequeños proyectos piloto, como el de promoción de clusters o el apoyo al emprendedurismo. Las siguientes secciones describen el panorama actual en términos de distintas acciones relacionadas con el apoyo al desarrollo empresarial en Uruguay.

A) Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas (PACC)

4.1.24 El PACC introdujo en Uruguay a partir de 2006 la estrategia de trabajar en la promoción de clusters como parte de la estructura de PDPs en el país. Es un programa de apoyo al desarrollo de clusters que trabaja con nueve sectores: apicultura, arándanos, audiovisuales, calzado/marroquinería, piedras preciosas, software, turismo, vestimenta, y vitivinicultura. Estos sectores fueron seleccionados de forma competitiva en rondas sucesivas partiendo primero con dos casos pilotos para luego incluir sucesivamente nuevos sectores. Actualmente se encuentra en proceso de gestación de tres nuevos conglomerados.

4.1.25 El trabajo del PACC se inicia con un profesional contratado por el programa que actúa como animador de las empresas de un sector, orientándolas a definir un plan estratégico de mejoramiento de su competitividad, para lo cual se trabaja con la asistencia de un experto nacional y otro internacional. Para efectos de movilizar a las empresas se identifican empresarios líderes y se busca incorporar al sector público relevante para que coopere en solucionar las trabas que pueden estar afectando el desarrollo del sector.

- 4.1.26 Una vez establecida la estrategia de mejoramiento de competitividad, el programa co-financia iniciativas que tengan la características de beneficiar al conjunto del sector (bienes club o proyectos estructurantes), así como proyectos de mejoramiento que involucren la participación de al menos tres empresas y cuyos objetivos se encuentren alineados con la estrategia definida. El gestor del cluster es inicialmente financiado enteramente por el programa, pero una vez que se cumple un año de funcionamiento pasa a ser co-financiado por las empresas participantes quienes asumen su contrato.
- 4.1.27 De este modo, el programa tiene 3 componentes:
- (i)** Apoyo a la Dinamización del Conglomerado y Definición de Iniciativas de Refuerzo de la Competitividad (IRC). Tiene como objetivo la selección de los conglomerados a potenciar, la definición de las estrategias de intervención y el plan de desarrollo para potenciar a los grupos empresariales. Opera por llamado a concurso y financiamiento parcial no reembolsable.
 - (ii)** Apoyo al Proceso de Implementación de IRC. Tiene como objetivo lograr el fortalecimiento de los conglomerados a través de la implementación de las actividades que surjan de las IRC. Dispone financiamiento parcial no reembolsable.
 - (iii)** Cofinanciamiento de Proyectos. Tiene como objetivo el apoyo financiero a la implementación de las IRC. Contempla llamado a concurso y financiamiento total o parcial no reembolsable y financiamiento reembolsable.
- 4.1.28 Los clusters disponen de hasta US\$ 500 mil para usar en proyectos. El criterio de aprobación de los proyectos es muy amplio y flexible, bajo la condición ya mencionada de alineamiento con la estrategia. Se han financiado proyectos por cifras que van desde los US\$ 3,000 a US\$ 150,000. El programa dispone de recursos hasta el año 2011. Es interesante notar que se estima que al menos tres clusters (Software, Audiovisual y Turismo de Montevideo) muy probablemente continuaran funcionando una vez se termine el apoyo del programa.

B) El Programa de apoyo a la competitividad y promoción de exportaciones de la pequeña y mediana empresa (PACPME)

- 4.1.29 El programa PACPYME es el resultado de una cooperación de la Unión Europea que ya se encontraba en un proceso avanzado de diseño al momento de asumir las nuevas autoridades en 2005. La ejecución de este programa se radicó en el Ministerio de Industria, bajo la supervisión de la DINAPYME. Si bien su funcionamiento coincidió con el lanzamiento del PACC, con filosofías y objetivos muy semejantes, no se logró fusionarlo en un solo programa y ni siquiera hacerlos depender de la misma jurisdicción.
- 4.1.30 El programa tiene tres componentes: apoyo a clusters y redes empresariales; apoyo a la profesionalización e internacionalización de empresas; y fortalecimiento de capacidades estratégicas e institucionales del Ministerio de Industria. El componente de apoyo a clusters contempla cuatro fases: i) Creación de un marco de confianza; ii) Establecimiento de interrelaciones y diagnóstico estratégico; iii) Definición de la visión y plan de acción; iv) Implementación del plan de acción. Como parte de la implementación de las acciones de apoyo a los clusters, se co-financia también la constitución de redes empresariales (horizontales o verticales).
- 4.1.31 El programa ha trabajado con los siguientes sectores: Turismo de Rocha y de Punta del Este, Hortifrutícola, Quesería artesanal, Industria Naval, Logística y Transporte y Ciencias de la Vida. Adicionalmente ha trabajado en el apoyo a una iniciativa de desarrollo local en Fray Bentos. A diferencia del PACC, en este caso los ámbitos de acción del programa no se definen a través de convocatorias, sino que fueron definidos por los propios gestores del programa.
- 4.1.32 A grandes rasgos, el componente Empresas del Programa PACPYMES se orienta a pequeñas y medianas empresas que sean exportadoras, potenciales exportadoras o proveedoras estratégicas de empresas exportadoras, y ofrece a las empresas un diagnóstico de su situación así como una propuesta de plan de mejora en las áreas consideradas prioritarias. El Programa subvenciona un 50% o 60% -según la radicación geográfica de la empresa y con un tope de €6000- de la intervención propuesta, la cual en general toma la forma de contratación de consultorías o de cursos de capacitación.
- 4.1.33 El objetivo del componente de fortalecimiento institucional es proporcionar un marco donde recoger y procesar las experiencias y enseñanzas que se vayan obteniendo a lo largo del programa, para contribuir a diseñar y poner en marcha una estrategia de Estado en materia de promoción de la competitividad de las PYMES. De acuerdo a los encargados del programa, hasta ahora este componente no ha tenido mayores avances.

C) Servicios de desarrollo empresarial

- 4.1.34 Esta es una de las áreas que aparece menos desarrollada en Uruguay y con menos progresos institucionales, considerando que se mantiene la presencia de programas pequeños y poco coordinados. Actualmente existen los siguientes programas públicos de servicios de desarrollo empresarial:

- (i) Programa FOMPYMES (Ministerio del Trabajo): ofrece apoyo a micro y pequeñas empresas (hasta 19 trabajadores) para capacitación y asistencia técnica, cubriendo hasta un 80% del costo, dependiendo de la modalidad de apoyo. Las empresas beneficiarias deben estar radicadas en los departamentos de Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo, Paysandú, San José y Tacuarembó.
- (ii) Servicios de apoyo a empresas industriales y de servicios (Ministerio de Industria): Este es el programa que operará como continuador del componente de apoyo a servicios empresariales del PACPYME, aunque ahora restringido a los sectores atendidos por este ministerio. A través de esta línea se cofinanciarán servicios de capacitación y contratación de consultorías y de personal técnico, proyectos de mejora de gestión y/o producción, o de implantación de sistemas de gestión de calidad certificables por normas internacionales, y/o aquellas actividades que permitan obtener la normalización técnica y/o la certificación de procesos y productos, instalaciones y/o medidas de protección ambiental y laboral, software cuando afecte significativamente la gestión y/o producción, servicios técnicos. El nivel de co-financiamiento puede ir entre el 50 y el 75 por ciento del costo, dependiendo del tamaño de la empresa. El tope máximo del apoyo es de US \$ 5,000.

4.1.35 El programa PACPYME contó con US \$ 1,2 millones para financiar acciones de asistencia técnica a empresas. El esquema operó con un diagnóstico inicial de parte del equipo de PACPYMES a partir del cual luego se contrataron consultores externos expertos en las temáticas a abordar. En total se efectuaron 400 diagnósticos (de los cuales un tercio fue en provincias efectuados con consultores del programa), los que dieron lugar luego a 280 intervenciones. Tal como se indicó previamente, algunas empresas del programa PACC fueron beneficiarias de los servicios de este corte financiados por PACPYME y la experiencia fue positivamente evaluada por ambas entidades. A veces no se percibe el valor de la provisión de servicios de desarrollo empresarial a empresas individuales, pero sería muy interesante poder evaluar esta experiencia ya que, a diferencia de otros países de la Región, Uruguay no tiene programas generales de apoyo a la provisión de servicios empresariales a las Pyme.

D)Emprendimiento

4.1.36 En Uruguay existen los tres instrumentos básicos que componen la cadena de apoyo sucesivo al emprendimiento en el aspecto financiero: capital semilla, red o sistema de capitalistas ángeles y fondo de inversión. A ello se agrega también alternativas diversas de servicios de incubación de empresas. Dichos instrumentos están radicados esencialmente en el Programa Emprender, nacido como iniciativa conjunta del BID-FOMIN, la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), Prosperitas Capital Partners e inversionistas privados.

- 4.1.37 En el marco de ese Programa se creó el Fondo Emprender, cuyo objetivo esencial es promover el aumento del número y de la calidad de nuevos emprendimientos y el consecuente desarrollo de empresas jóvenes en los sectores más dinámicos de la economía uruguaya. Para el efecto se considera dinámico un emprendimiento si se ajusta a los siguientes criterios:
- (i) Ser capaz de generar un valor agregado importante;
 - (ii) Tener altas posibilidades de acceder con sus productos a mercados externos;
 - (iii) Sus expectativas de crecimiento no sean inferiores a un 20% o un 30% anual y con la consiguiente posibilidad de transformarse en una mediana empresa;
 - (iv) Aparecer como una iniciativa innovadora ya sea en su modelo de negocio, en los productos o servicios, en la tecnología aplicada o en su diseño.
- 4.1.38 La administración de los Fondos que conforman este Programa está a cargo de la empresa Prosperitas Capital Partners, constituida por 6 socios, profesionales calificados de amplia experiencia en el mundo empresarial y financiero. El Programa ofrece una amplia gama de servicios que abarcan la capacitación en diversos aspectos relacionados en el emprendimiento, el apoyo en la preparación de planes de negocio, la evaluación del potencial del proyecto y su validación técnica y comercial, el acceso a redes de contactos, los análisis de mercado, pasantías, etc. Como instrumentos o iniciativas tendientes a apoyar el financiamiento de las iniciativas se contempla el Capital Semilla y la posibilidad de acceso a una Red de Inversores Ángeles y, en casos calificados, posteriormente al Fondo de Capital de Riesgo.
- 4.1.39 El Capital Semilla es la herramienta prevista para proveer a emprendedores seleccionados del capital requerido para el desarrollo inicial de su proyecto. Se materializa a través de préstamos a plazos de hasta 7 años, cuyo monto puede variar entre US\$ 20.000 y US\$ 50.000, cuya tasa es del 10% anual. El monto de las amortizaciones del préstamo se establece como un porcentaje sobre las ventas. Desde el inicio de esta iniciativa se han acogido a este financiamiento un conjunto de proyectos que conforman un portafolio interesante. La última publicación disponible consigna un total de 18 proyectos de diversa índole, predominando los proyectos de desarrollo de software especializado y de soluciones tecnológicas destinadas a mejorar la eficiencia productiva.

- 4.1.40 El programa Emprender ha creado una red de inversores ángeles. De esta forma el programa ofrece un servicio destinado a generar el contacto entre aquellos emprendedores que normalmente ya han superado las etapas iniciales de desarrollo de su proyecto e inversionistas que puedan estar interesados en aportar recursos a esos proyectos. Estos últimos corresponden a personas naturales que cuentan con un cierto capital y una trayectoria significativa en el mundo de los negocios y en su especialidad profesional. Frecuentemente se trata de personas que ya han finalizado su carrera profesional, pero están dispuestos a asumir un cierto nivel de riesgo en nuevos emprendimientos, aportando además de capital, su tiempo y experiencia profesional o gerencial para el desarrollo de la empresa.
- 4.1.41 La red de inversiones ángeles (Inversores Ángeles de Uruguay) que se ha estructurado bajo el Programa Emprender está conformada por unos 20 a 30 inversionistas ángeles que se han incorporado a este sistema. En general se trata de suplir necesidades de capital que fluctúan entre US\$ 50.000 y US\$ 400.000. Pueden acceder a la Red de Inversores Ángeles, tanto las empresas que se han acogido al Programa Emprender en la etapa de capital semilla, como otros emprendimientos que cumplan requisitos como los definidos más arriba.
- 4.1.42 Hay que mencionar también, como una alternativa distinta, la existencia de un servicio que se denomina Red Uruguay de Inversiones. Es un sitio en español que constituye la presencia de Uruguay de un sitio conectado a una gran red internacional de propiedad de una empresa de inversores con sede en Londres denominada Angel Investment Network Ltd., con conexiones en Europa, América del Norte, América del Sur y Australia. Responde a un concepto diferente, ya que ofrece esencialmente la posibilidad de contacto internacional entre inversores y emprendedores. Está sujeto a pagos por los servicios utilizados: contactos producidos, ciertos servicios adicionales a que puede acceder, etc. Se trata de una forma que privilegia facilitar los contactos a nivel internacional, en un concepto más impersonal y sin los servicios adicionales, caso a caso, que ofrece el sistema del Programa Emprender.
- 4.1.43 Como tercer eslabón de las iniciativas destinadas a apoyar el emprendimiento está la existencia de un Fondo de Capital de Riesgo o Fondo de Inversión, denominado Uruguay Investment Venture Capital (UIVC-1) que es administrado por Prosperitas Capital Partners y cuyos inversionistas son el Fondo Multilateral de Inversiones del BID (FOMIN), la Corporación Andina de Fomento (CAF), los propios socios de Prosperitas e inversionistas nacionales y extranjeros. El monto del Fondo alcanza a US\$ 10 millones y su duración es de 10 años. Su fin es tomar participaciones en empresas uruguayas medianas y pequeñas innovadoras en sus productos y servicios, que tengan proyección para llegar a los mercados internacionales, con ventas anuales no superiores a US\$ 5.000.000 y no más de 100 empleados. Se contempla un margen de hasta un 10% del Fondo para invertir en empresas de ventas anuales inferiores a US\$ 100.000.

- 4.1.44 El objetivo del Fondo es maximizar sus retornos aportando, además del capital, el apoyo en la gestión de la empresa y en el acceso a una red de contactos. Su foco está centrado esencialmente en la industria tecnológica (hardware, software, biotecnología), servicios y agroindustria. Las inversiones hechas hasta la fecha varían entre US\$ 500.000 y US\$ 1.500.000, habiéndose materializado inversiones en 6 empresas. En una de ellas, ya se ha cumplido la etapa de la “salida”, o sea, de la venta de la participación que había adquirido el Fondo.
- 4.1.45 Del análisis de los tres componentes del Programa Emprender se concluye que su diseño y puesta en práctica responde a criterios y orientaciones similares a los de proyectos exitosos en otros países y adecuados al mercado del país. Su administración está a cargo de un equipo altamente calificado y contempla rigurosos procesos de selección. Hay que tener presente, en todo caso, que, en particular, en el caso del Fondo de Capital de Riesgo, se trata de un instrumento de carácter eminentemente selectivo y que, en la práctica, alcanza a un número limitado de proyectos. De hecho, para este caso no cabe esperar resultados distintos a lo que es el standard en la industria de capital de riesgo a nivel mundial en términos de que de 100 proposiciones o proyectos que se reciben y analizan en el mejor de los casos se materializan inversiones en 4 (el promedio es del orden de 2). El hecho de haberse hecho ya 6 inversiones es un buen resultado. No por selectivo, deja de ser un instrumento imprescindible en cualquier política de apoyo al desarrollo productivo, que debiera ser fomentado. Una señal positiva que debe destacarse es el hecho que Prosperitas está desarrollando un proyecto para la creación de un nuevo fondo de inversión de una envergadura sustancialmente mayor que el actualmente existente. El nuevo proyecto apunta a un fondo del orden de US\$ 100 millones que podría quedar constituido en el año 2010. Sin duda, que en un fondo de ese tipo el foco estará centrado en empresas más grandes.
- 4.1.46 En el caso de la red de inversionistas ángeles, los resultados obtenidos hasta la fecha confirman que el número de operaciones posibles de materializar es sustancialmente mayor, debido, entre otros, a que se trata de empresas de menor envergadura con montos de aportes mucho menores. En resumen, los tres instrumentos de apoyo al emprendimiento comprendidos en el Programa Emprender presentan perspectivas de crecimiento interesantes y su fomento debiera ser parte de las políticas públicas de desarrollo productivo del país.

iv) Complementariedad de los apoyos financieros-no financieros

- 4.1.47 Las políticas de desarrollo productivo tienden a tener en su menú instrumentos de apoyo no financiero a empresas, como muchos de los que se han analizado en los párrafos precedentes, y otros financieros, como los créditos promocionales, los esquemas de garantías y el apoyo al capital semilla/de riesgo descripto más arriba¹¹. La conexión entre estos dos tipos de apoyo, sin embargo, es generalmente un punto débil en las PDPs de la mayor parte de los países.

¹¹ Respecto al acceso de las Pymes al crédito en el país, ver la Nota Técnica sobre Sistema Financiero en Uruguay.

4.1.48 Para analizar la situación en este tema en Uruguay se convinieron entrevistas con los ejecutivos o encargados de empresas que recibieron algún apoyo sobre la base de una encuesta semiestructurada. Se trata de empresas que han sido beneficiarias de los programas PACC, PACPYMES y de ANII. En cuanto al tamaño de las empresas entrevistadas, la más pequeña tiene 2 empleados y vende US\$ 24.000 anuales (se trata de una empresa de un año de existencia que accedió al programa Jóvenes Emprendedores) y la más grande tiene 95 empleados y ventas por aprox. US\$ 3.000.000. El monto de los apoyos recibidos fluctúa entre US\$ 3.400 y US\$ 157.000. Los apoyos estuvieron orientados a actividades de capacitación, apoyo a la certificación de calidad, apoyo a la internacionalización de la empresa, desarrollo de nuevos productos o nuevos procesos productivos, preparación de planes de negocio, etc.

4.1.49 El resultado de los estudios sobre interacción entre los instrumentos financieros y no financieros de apoyo a través de las actitudes de las empresas beneficiarias de PDPs no financieras muestran que:

- Predomina entre las empresas visitadas una actitud reacia a financiarse a través de la banca, la que es especialmente marcada en las empresas más pequeñas.
- Sin embargo, algunas de las empresas de mayor tamaño, más consolidadas en el mercado y más solventes, han recurrido al crédito bancario y operan regularmente en la banca.
- Aún así, inclusive en las empresas más grandes, hay una clara preferencia de tratar de financiarse con recursos propios, ya sea generados por la propia empresa o de aportes adicionales del dueño o de su entorno familiar. La falta de recursos propios significa para estas empresas que no están dispuestas a explorar otras fuentes de financiamiento, un claro freno a su crecimiento.
- La renuencia de endeudarse con los bancos es justificada por las empresas con los siguientes argumentos principales:
 - El riesgo que perciben que un endeudamiento puede arriesgar la “independencia” del empresario ante la posibilidad de que no esté en condiciones de pagar el crédito.
 - Las excesivas exigencias de los bancos, tanto en materia de garantías como respecto a la presentación de antecedentes;
 - El escaso interés de los bancos por atender empresas pequeñas o emergentes por una excesiva percepción de riesgo y la carencia de plataformas especializadas para atender ese tipo de empresas. Estiman que los bancos concentran su atención en sectores más tradicionales y consolidados de la economía (ganadería, industria láctea, etc.);
 - La falta de interés de los bancos de incursionar en sectores no tradicionales y la incapacidad técnica de analizar esos sectores y evaluar sus riesgos;
 - No se valora la trayectoria de la empresa y su historial de pago;
 - El recuerdo de los efectos de la crisis del año 2002 y las consecuencias que tuvo para muchas empresas.

- 4.1.50 Varias empresas estiman que las exigencias que impone el Banco Central a los bancos en materia de análisis de riesgo, clasificación de cartera, provisiones, etc. son “antipyme”. En vista de que justificadamente no existe de parte del Banco Central ninguna disposición de cambiar su normativa y establecer una diferencia con normas más “blandas” que favorezcan a las pymes, el esfuerzo debe centrarse en la capacitación dirigida a una mayor profesionalización en la gestión de los empresarios, en particular en lo que se refiere a la gestión financiera y contable.
- 4.1.51 Llama la atención el desconocimiento casi generalizado de ciertos instrumentos que existen en el mercado y que debieran ser de uso habitual. Un ejemplo particularmente notorio es el caso del factoring. En menor medida lo es en el caso del leasing. Las acciones de difusión de los programas de apoyo parecen ser poco eficaces, ya que la mayoría de las empresas señalan que han accedido a esos programas por contactos personales o información de terceros.
- 4.1.52 La proliferación de programas de apoyo con distintas variantes genera confusión en las empresas que se quejan de la dificultad para llegar a determinar a cual programa podrían acceder. Luego se plantea que cada programa establece exigencias distintas que obligan a rehacer íntegramente las presentaciones. Sin embargo, una vez que las empresas han accedido a un programa, buscan la opción de beneficiarse de otro. Lo demuestra el hecho de que 11 de las 18 empresas han recurrido a más de un programa de apoyo público. Tres han accedido a más de dos programas. Dos de ellas por montos bastante significativos. Algunas empresas recalcan que al margen de los problemas financiero, existen restricciones y normativas que les impiden acceder en forma fluída a los mercados externos. Se trata de temas relacionados con aspectos medioambientales, de certificación, falta de capacidad negociadora en los mercados importantes, etc.
- 4.1.53 Como conclusión general debe señalarse que en todos los aspectos consultados, los entrevistados siempre vuelven a recalcar la reticencia de acudir al financiamiento bancario. Sin embargo, hay algunos ejemplos de cómo los programas de apoyo no financiero, como el PACC, pueden generar dinámicas que terminan acercando a las firmas al crédito y a otros programas de apoyo (Ver Recuadro 2).

Recuadro 2: La experiencia del Cluster Audiovisual

El sector audiovisual partió a inicios del año 2007 y fue parte de los seleccionados en la primera ronda de llamados a postulación del PACC, un año después de lanzadas las dos experiencias piloto que dieron inicio al programa. La postulación fue impulsada por una entidad pública, el Instituto del Cine, que cuenta con un claro liderazgo en el sector y fue parte de un proceso de animación que ya venía en curso. El PACC fue en buena medida posible por la existencia de esa dinámica anterior, pero a su vez contribuyó a reforzarla. Como parte de ese proceso, se constituyó la Cámara del Audiovisual, y el facilitador del Cluster, originalmente financiado enteramente por el PACC, pasó a ser el gerente de la Cámara siendo su sueldo co-financiado por las empresas socias¹².

Con recursos del PACC han financiado fundamentalmente proyectos “estructurantes” del sector, entre los cuales el más destacado es el de la formación de una Film Commission para Uruguay, la cual está integrada por la propia Cámara, el Instituto del Cine y el Ayuntamiento de Montevideo. Junto con apoyar la contratación del personal de la entidad, se ha financiado la folletería de promoción de Uruguay como locación para filmaciones, asistencia a ferias de locación, etc.

La Cámara comparte instalaciones físicas con su congénere del Software (la CUTI), lo que le ha permitido beneficiarse de la experiencia de las empresas del sector en acceder a apoyos públicos existentes. De este modo, empresas del rubro de producción audio-visual (para publicidad) han presentado proyectos por US \$ 770,000 para la línea de crédito tecnológico del BROU (que otorga créditos sin petición de colateral a proyectos con activos intangibles). Algunos de esos proyectos ya han sido aprobados, lo que marca una línea de inflexión para un sector en el cual prácticamente ninguna empresa pedía créditos. Por otra parte, hay cerca de 4 proyectos presentados a la ANII (cuya suerte aún no se conoce). También empresas del rubro accedieron a apoyo del PACCPYME para contactar clientes en el exterior, y en la actualidad se encuentran trabajando en estrecha colaboración con las nuevas autoridades de Uruguay XXI, pues el audiovisual es uno de los sectores priorizados para la promoción exportadora y la atracción de inversiones.

De esta forma, el programa PACC ayudó a cumplir uno de los objetivos propios de los programas de cluster, como es tratar de alinear tras objetivos estratégicos de mejora de competitividad a los apoyos públicos, incrementando su nivel de pertinencia ¿Qué factores ayudan a explicar este relativamente alto nivel de articulación en la canalización de apoyos? Si bien contestar en forma esta interrogante requeriría un estudio más profundo, se pueden avanzar algunas conjeturas. En primer lugar, un elemento importante es que las empresas del rubro audio-visual iniciaron el año 2002 un proceso de creciente internacionalización de sus negocios, lo que ha llevado a que algunas tengan incluso filiales en el exterior. Esta situación las condujo a comprender que su mercado es global y que para abordarlo requieren actuar unidas y aprovechar todas las oportunidades de apoyo que estén disponibles. En segundo lugar, su contacto con la CUTI les permitió conocer de primera mano formas de acceder a esos apoyos (lo cual fue clave para sumarse a las postulaciones de la línea del BROU, por ejemplo). Finalmente, cabe destacar el rol del actual gerente, quien ha sido un agente promotor del cambio en las empresas y ha jugado un rol de predicador respecto al uso del financiamiento bancario y del aprovechamiento de las opciones de apoyo públicas disponibles.

¹² El cofinanciamiento aportado por PACC se extingue en un año más.

v) Articulación y consistencia de las PDP en Uruguay: Desafíos Pendientes

- 4.1.54 Las intervenciones a favor del desarrollo productivo encuentran su justificación en la existencia de un conjunto de fallas de mercado. Existe abundante literatura que respalda la necesidad de la intervención pública en este campo. Sin embargo, el desafío no consiste solamente en determinar las fallas existentes sino, sobre todo, en tener la capacidad de realizar intervenciones que logren los efectos deseados, evitando caer en las denominadas fallas de estado. A nivel institucional, existen tres grandes problemas que tienden a afectar negativamente el desempeño del sector público en apoyo al desarrollo productivo: inconsistencia dinámica, problemas de agencia y riesgos de captura.
- 4.1.55 Inconsistencia dinámica: refiere al riesgo de que las políticas públicas no tengan persistencia o no guarden coherencia entre ellas en el tiempo. Este es un problema que afecta frecuentemente las políticas de desarrollo productivo, dado que en muchas ocasiones los resultados de las intervenciones demoran en demostrar sus frutos y las autoridades están presionadas a mostrar logros en el corto plazo.
- 4.1.56 Problemas de Agencia: refiere al riesgo de que no exista claridad de roles entre principal y agente en las políticas y programas. Es frecuente observar que en los diseños institucionales no se definen con claridad los roles correspondientes a los niveles de definición de la estrategia, de diseño de la política y de ejecución de la misma. La falta de claridad en los roles en el ámbito del desarrollo productivo, contribuye a explicar la proliferación de iniciativas poco articuladas y la falta de coordinación.
- 4.1.57 Captura: se refiere al riesgo de que beneficiarios de las intervenciones logren un trato privilegiado, obteniendo así rentas diferenciales.
- 4.1.58 Teniendo presentes estos riesgos, se analiza a continuación el esquema institucional desplegado en Uruguay en el campo del apoyo al desarrollo productivo en los últimos años. Para ello, se distinguen tres niveles funcionales: estratégico, de política y de ejecución.

A) Nivel Estratégico

- 4.1.59 Uno de los mayores problemas que enfrentan las intervenciones a favor del desarrollo productivo en los países de América Latina es su falta de persistencia y de coherencia en el tiempo. Es común observar cómo los cambios de gobierno (o incluso de autoridades en un mismo gobierno) no sólo representan cambios de énfasis o de formas de actuar, sino que suelen involucrar modificaciones absolutas de los objetivos estratégicos y líneas de acción.

- 4.1.60 Una de las formas de mitigar este riesgo es construir visiones compartidas entre los actores públicos y privados (incluyendo empresas, sindicatos, universidades, etc.), que se expresen en la definición de los grandes objetivos que perseguirá el país así como en la identificación de los principales medios para lograrlos. Con ello se dispone de una carta de navegación que ayuda a mantener la consistencia de las acciones en el tiempo, sin perjuicio de la necesaria actualización que la estrategia debe experimentar de manera periódica (particularmente su expresión operacional vía planes o programas).
- 4.1.61 A fin de que este tipo de acuerdos no se conviertan en letra muerta, es muy importante que cuenten con respaldo al más alto nivel político. De cualquier manera, también requieren materializarse en un arreglo institucional con los recursos suficientes para realizar seguimiento a los avances y propuestas de actualización, hacer promoción de la visión, contribuir con estudios e investigaciones que den mayor sustento técnico a las conversaciones, etc.
- 4.1.62 A inicios del presente período gubernamental, el Banco hizo una bien fundada propuesta sobre la necesidad de avanzar en esta dirección a las nuevas autoridades del país. Esta visión fue bien acogida, y se materializó en el diálogo acerca de los desafíos que se planteaban para el desarrollo productivo, en el marco del Consejo Económico y Social. Sin embargo, el esfuerzo se discontinuó pues el diálogo general se empantanó en torno a temas laborales.
- 4.1.63 En el último tiempo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), ha comenzado a publicar los resultados de diversos estudios que presentan una mirada de más largo plazo sobre los desafíos del crecimiento económico y el desarrollo productivo de Uruguay. Estas iniciativas incluyen dimensiones de prospectiva, y se inscriben en el marco de un proyecto de planificación del desarrollo uruguayo hacia el año 2030 conocido como Uruguay III siglo¹³. Este proyecto puede ser la base sobre la cual comenzar a construir una estrategia general para el país.
- 4.1.64 Por otra parte, la percepción imperante entre los actores, tanto públicos como privados, es que la conducción estratégica del país es realizada por el MEF, y por lo tanto en el marco temporal del mandato gubernamental. En síntesis, disponer de una visión estratégica ampliamente respaldada, que pueda servir de guía a los esfuerzos públicos y privados en materia de desarrollo productivo, sigue siendo una materia pendiente en el país. De los esfuerzos realizados se extrae como lección aprendida que se debe liberar la discusión estratégica en materia de desarrollo productivo de aspectos más contingentes, de corto plazo, que conducen a los actores a fijar posiciones de corte más negociador que colaborador.

B) Nivel de la Política

- 4.1.65 La formulación y seguimiento de la política debe tratar de asegurar la coherencia y la coordinación de los esfuerzos públicos. En ese sentido, uno de sus principales desafíos es resolver los problemas de agencia que puedan afectar la acción pública.

¹³ Ver Bittencourt, G. y otros (2009) y OPP (2009).

- 4.1.66 A fin de mejorar la articulación dentro del sector público, el Gobierno uruguayo estableció los llamados Gabinetes Sectoriales. En el campo que nos ocupa, tres Gabinetes han tenido incidencia: Productivo, de Innovación¹⁴ y de Comercio Exterior¹⁵. A efectos de hacer más operativa su acción, fueron establecidas coordinaciones delegadas en representantes dedicados a materias técnicas. En el caso del Gabinete Productivo, su función principal consistió en monitorear las acciones de reactivación post-crisis y abordar iniciativas puntuales. Esencialmente, más que operar como espacios para acrecentar sinergias en la acción pública, los gabinetes parecen haber servido como espacio de negociación entre los ministerios involucrados frente a proyectos fundacionales o de reforma.
- 4.1.67 La existencia de programas de apoyo al desarrollo productivo que cuentan con objetivos similares y operan bajo la conducción de distintos ministerios¹⁶, habla de una cierta incapacidad de resolver disputas entre las distintas reparticiones. A esa misma dirección apunta la autonomía con la que operó el Ministerio de Agricultura y sus múltiples dependencias durante el periodo. La conducción global sobre los temas de desarrollo productivo aparece así diluida en múltiples ministerios, lo que conduce a que: i) no exista un responsable claro a cargo de los temas de desarrollo productivo; ii) se refuercen las tendencias a concentrar las energías en el éxito particular de cada iniciativa, sin que existan incentivos reales a la coordinación y la acción complementaria.
- 4.1.68 Una consecuencia adicional de la ausencia de una conducción más nítida en este campo, es que no se encuentra definido un espacio desde el cual se evalúen los programas e instrumentos en marcha. Esta ausencia conlleva el riesgo de que las decisiones sobre la apertura o cierre de programas e instrumentos no corresponda a un procedimiento técnicamente documentado.

¹⁴ El Gabinete de Innovación (GMI) está integrado por el Ministro de Agricultura y Pesca (MGAP); el Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM); el titular de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); el Ministro de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministro de Educación y Cultura (MEC), quien lo preside.

¹⁵ Para mayor detalle sobre instituciones como la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), el Gabinete de Innovación (GMI) y la Agencia Nacional de Investigación (ANII), consultar las Notas Técnicas de Comercio Exterior e Innovación respectivamente.

¹⁶ Es el caso del programa PACC que está albergado en la OPP y del programa PACPYMES que opera bajo el Ministerio de Industria.

- 4.1.69 Por otra parte, existen instancias que subsisten inercialmente, aún cuando sus funciones no son claras. Ejemplo de ello es la DINAPYME, que depende del Ministerio de Industria. Esta dirección fue creada en el año 1990 por Ley presupuestal, y su rol original consistía en apalancar la formulación de políticas de apoyo al sector de las PYMES. Sin embargo, su mandato se ve acotado por su adscripción sectorial dado que no cubre el sector del turismo ni el de las actividades agropecuarias situadas bajo la tutela de otros ministerios. Adicionalmente, su capacidad de incidencia en el plano normativo se ve limitada por la mayor influencia que en estos aspectos tienen el MEF, y en menor medida la OPP. Como suele ocurrir cuando las instituciones no disponen de un espacio claro de intervención, la DINAPYME comenzó a implementar algunas acciones directas de apoyo al sector. Así, desde el año 2004 ejecuta programas de capacitación para PYMES y acciones de fomento a la artesanía, para lo cual cuenta con un presupuesto de aproximadamente US\$ 350.000 anuales. Con apoyo de la cooperación internacional, también han incursionado en el impulso al emprendedurismo, y tiene la supervisión del programa PACPYMES. Cabe notar que en virtud de un convenio, a partir del año 2008 la ANII le traspasa US\$ 150.000 anuales, para que DINAPYME realice acciones en tres líneas de trabajo: (i) Promoción de redes empresariales¹⁷; (ii) Impulso a emprendedores¹⁸ y (iii) Servicios de apoyo a empresas industriales y de servicios¹⁹.
- 4.1.70 De este modo, la DINAPYME se ha transformado en un híbrido entre un ente de formulación de políticas y una agencia de fomento, sin adquirir relevancia ni competencias distintivas en ninguno de los dos ámbitos. Actualmente, su mayor aspiración es poder fortalecer su nivel de actividad mediante la integración en su seno de las actividades del PACPYMES. Otro caso que parece apuntar en la misma dirección es el de la DIPRODE en la OPP.

C) Nivel de implementación

- 4.1.71 Siguiendo buenas prácticas internacionales, Uruguay ha optado por conformar agencias especializadas para efectuar la implementación de programas e instrumentos de apoyo. En ese sentido, un avance muy importante ha sido la constitución de la ANII como entidad especializada en el fomento a la ciencia, la I+D y la innovación. Asimismo, en días recientes el Parlamento aprobó la Ley que crea la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDES), que tiene como objetivo fundamental albergar los programas de apoyo al desarrollo productivo que se implementen por parte del sector público (incluyendo funciones de banca de segundo piso).

¹⁷ Operan con entidades que ya tienen trabajo con grupos de empresas, y financian por 6 meses el costo total de un coordinador o de manera parcial por 12 meses. En la actualidad hay 12 redes a las que se aporta US \$ 500 por mes.

¹⁸ Se entrega capacitación y apoyo al armado de planes de negocios a emprendedores a los que previamente se les realiza un test de tendencia emprendedora. Opera fundamentalmente con convocatorias en departamentos del interior y es continuador del programa previamente apoyado por la ONUDI y la cooperación italiana.

¹⁹ Se trata de la continuación del componente de servicios empresariales que disponía el PACPYMES.

- 4.1.72 La ANII tiene a su cargo el diseño, organización y administración de programas e instrumentos orientados al desarrollo científico – tecnológico y al fortalecimiento de las capacidades de innovación. Su creación ha tenido como principal virtud el haber consolidado un modelo de financiamiento público a las actividades de innovación, que se basa en el apoyo a proyectos seleccionados por mérito. De esta forma, la ANII ha recogido la experiencia adquirida con las operaciones de crédito del BID en este campo, particularmente del PDT I.
- 4.1.73 La ANDES es de reciente creación legal y se espera que albergue a los programas de desarrollo productivo actualmente ejecutados por la CND y aquéllos que se encuentran bajo la tutela de la OPP (PACC). El directorio de la ANDES estará integrado por tres miembros, designados por el Presidente de la República tras sugerencia del Gabinete Productivo, y se relacionará con el ejecutivo a través del MEF. Aunque la Ley ha sido aprobada, resta aún su reglamentación, lo cual definirá en buena medida el alcance real de sus funciones así como su forma de operar.
- 4.1.74 La creación de estas agencias representa un avance significativo que debiera ayudar a organizar mejor el panorama de los programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo en Uruguay. Su existencia permitirá, asimismo, disponer de entidades que puedan acumular aprendizaje y generar conocimiento práctico en estas materias, evitando que la experiencia acumulada por los programas se pierda una vez que éstos culminan.
- 4.1.75 El desafío actual es lograr que la ANDES efectivamente concentre en su seno los programas e instrumentos de desarrollo productivo. Ello permitiría mejorar la complementariedad entre las acciones de fomento y facilitaría la coordinación de las iniciativas desplegadas en ámbitos conexos, como los de innovación y promoción de exportaciones e inversiones. Por otra parte, será también importante efectuar una clara delimitación de ámbitos de acción entre ANII y ANDES. Existe un riesgo de sobreposición de actividades entre ambas agencias, particularmente en temas de difusión tecnológica y fomento a la adecuación de normas y estándares. Un reto común a todas estas agencias es el de incorporar de manera más decidida al sector privado en sus instancias directivas y procesos decisionales. En efecto, en el directorio de la ANII la presencia de empresarios privados es inexistente, mientras que en el consejo de la ANDES no está considerada. Sólo en el Directorio de Uruguay XXI existe participación de representantes del sector privado.
- 4.1.76 **Coordinación y articulación de la oferta instrumental.** Aunque existen algunas iniciativas de coordinación entre programas, hay un importante espacio para mayores niveles de complementación. Asimismo, es posible detectar ciertos espacios de acción que pueden redundar en mayores sinergias en el sistema.

- 4.1.77 Entre las experiencias positivas, vale la pena destacar la del conglomerado audiovisual que ha trabajado en el marco del PACC, la cual muestra cómo se logra potenciar el apoyo a las empresas cuando se aprovechan los espacios de convergencia (ver Recuadro 2). Esta experiencia muestra cómo se logra articular la oferta pública desde la propia demanda empresarial, para lo cual el apoyo con facilitadores profesionales a la acción colectiva es una herramienta que puede dar interesantes frutos. Este tipo de articulación de los apoyos es mucho más efectivo que el que puede tratar de promoverse desde la propia oferta, pero requiere contar con facilitadores que dispongan del perfil adecuado. El contacto de las empresas con los mercados internacionales parece ser también un importante acicate para moverlas a aprovechar las oportunidades abiertas por el sector público.
- 4.1.78 Sin perjuicio de lo dicho respecto al mayor rendimiento potencial de la articulación de los instrumentos “desde la demanda”, existe una importante responsabilidad de los oferentes en facilitarla. En efecto, las entidades de apoyo deben procurar estandarizar sus procedimientos y sus requisitos, de modo de evitar generar condiciones de acceso muy diferentes a los potenciales usuarios. En ese sentido, es conveniente que exista un espacio institucional que este preocupado de asegurar que exista cierto nivel de homogeneidad en los requisitos, y que asimismo vele por evitar la redundancia en el financiamiento de actividades.

vi) La dimensión territorial de la institucionalidad

- 4.1.79 A pesar de su pequeño tamaño, el país se encuentra dividido en 19 departamentos, cada uno de los cuales es dirigido por un Intendente electo por votación popular. La capital, y en menor medida el Este del país (Maldonado, Rocha, Treinta y tres y Lavalleja), concentran el grueso de la actividad económica y sus habitantes disfrutan de un nivel de vida sustancialmente superior al del resto del país. Así, en Montevideo se estima un PIB per cápita de 30,8 mil dólares, en el Este un PIB per cápita de 23,4 mil dólares, mientras que en el resto de las zonas del país bordea entre los 13 mil y los 8 mil dólares²⁰.
- 4.1.80 La Constitución establece la obligación del Estado de descentralizarse, para lo cual se define un organismo específico para ese objetivo: la Comisión Sectorial dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP). En este organismo participa, también por derecho constitucional, el Congreso de Intendentes. Es interesante notar que los Gobiernos Departamentales están facultados para realizar convenios entre sí, abriendo así la posibilidad de que se creen redes horizontales entre ellos. Junto con encargarse de la relación política con los Departamentos, la OPP también por mandato constitucional administra los recursos del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), al cual los gobiernos departamentales pueden presentar proyectos. Los proyectos son asignados por una comisión integrada por una comisión en la que junto con representantes ministeriales participan 6 intendentes.

²⁰ Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos. Serie EUIIS 02, 2009. OPP, op cit.

4.1.81 A nivel departamental, los temas de desarrollo productivo no han sido hasta ahora una prioridad alta. Sin embargo, en varios Departamentos se han comenzado a instalar Agencias de Desarrollo. En general se trata de esfuerzos organizados desde las Intendencias, con distintos niveles de involucramiento del sector privado y que financian su accionar a través del acceso a ciertos programas nacionales, particularmente de la OPP y de la cooperación internacional. Jurídicamente tienden a constituirse como entes de derecho privado y por esa cualidad son vistas con buenos ojos por entidades dependientes de la OPP como aliados para la ejecución de sus programas. Con distintos niveles de desarrollo, se han constituido Agencias en los Departamentos de Florida, Paysandú, Tarariras, Tacuarembó, Rivera, Colonia, Cerro Largo, Río Negro y Salto²¹. En general tienden a ser iniciativas frágiles cuya existencia depende de su capacidad para levantar recursos de programas nacionales, proyectos de cooperación internacional, y en menor medida de aportes de las propias intendencias y de las empresas de la zona. Obviamente, la voluntad del Intendente es clave para su surgimiento y subsistencia. Como lo muestra la experiencia de Florida (ver Recuadro 3), entre los desafíos que enfrenta la constitución de las Agencias está el disponer de soporte profesional tanto para su creación como luego para desarrollar sus acciones. En casos en que hay una visión clara de los desafíos involucrados, y de conocimiento de las posibilidades de apoyo existentes, pueden surgir iniciativas interesantes. El reto es luego mantenerlas.

Recuadro 3: La experiencia de la Agencia de Desarrollo de Florida

Florida es un Departamento cuya capital se encuentra a una hora de Montevideo. El año 2005 asumió una nueva administración y el Intendente nombró como Director General de Desarrollo Sustentable a un profesional con fuertes lazos con las cámaras empresariales y experiencia en desarrollo de proyectos con apoyo de la cooperación internacional. Desde un inicio la administración tuvo en mente la formación de una organización público-privada que apoyara el desarrollo productivo y actualmente se encuentran en los trámites finales para su creación. Su visión se encuentra inspirada por la experiencia de Rafaela y con apoyo de un proyecto de fortalecimiento institucional conseguido con la Unidad de Desarrollo Municipal de la OPP obtuvieron asesoría internacional. Asimismo, pudieron contar con un profesional en comisión de servicios que los apoyó a elaborar una cartera de proyectos para obtener apoyo de la cooperación internacional. También han recibido apoyo del programa ART, el cual les ayuda a financiar inversiones menores así como la contratación de asesores para ayudar a formular proyectos.

En estos momentos el proyecto emblemático en que se encuentran embarcados se denomina “Campo Limpio” y consiste en una iniciativa para desarrollar el reciclaje de los desechos de los agro-químicos que usan las explotaciones lecheras de la zona. Este programa cuenta con la participación de las empresas privadas y el apoyo de los sindicatos. Tiene asimismo en marcha un proyecto para el manejo sustentable de la Cuenca, y el desarrollo de una ruta turística.

Si bien han difundido información acerca de las ventanillas de apoyo público al desarrollo productivo no perciben una actitud muy proactiva de parte de tales programas. Organizaron un evento de difusión con la ANII para una convocatoria de proyectos para jóvenes, pero aparte de esa iniciativa no ha existido mayor cooperación.

Cabe notar que la Dirección General del Desarrollo Sustentable incluye también entre sus funciones el manejo de un terreno e insumos para apoyar labores de personas sin empleo, así como de una Carpintería y una Herrería, las cuales se encuentran bajo la dirección de Desarrollo Productivo. Tiene asimismo a su cargo la mantención de los lugares públicos a través de la dirección de Paseos Públicos, y los servicios de turismo a través de la Dirección de Turismo. En total, la Dirección General tiene a su cargo 70 funcionarios, entre los cuales no hay ningún profesional.

²¹ Ver http://www.artuguay.org/art/home/fotos/395/relatoria_red_agencias.pdf El Departamento de Durazno tuvo una Agencia pero su labor se discontinuó por falta de apoyo.

- 4.1.82 No existe actualmente en Uruguay una política que guíe la formación de las Agencias, y que las apoye en la definición de sus estructuras de gobierno, líneas de acción a impulsar, etc. Las Agencias de Desarrollo están surgiendo como un fenómeno relativamente espontáneo desde los propios departamentos, como respuesta a las necesidades de promoción del desarrollo productivo que ellos mismos detectan. No obstante que en muchos casos estas entidades se encuentran asumiendo acciones de interés público, como por ejemplo apoyar la ejecución o la difusión de programas nacionales, en general las autoridades centrales han tendido a ver las agencias como organismos dominados por las cámaras empresariales locales, y que por lo tanto debieran financiarse con los aportes de las empresas y no con apoyo público. Sin embargo, más temprano que tarde el Gobierno central deberá establecer una posición sobre estas entidades y generar una política al respecto. Recientemente se realizó un primer encuentro nacional de Agencias organizado por el programa ART²² y en él quedó de manifiesto que se trata de un proceso que va en crecimiento y que en muchos casos es capaz de convocar una participación real del sector privado en los Departamentos.
- 4.1.83 En el marco de la generación de la ANDES, se ha planteado la posibilidad de crear Agencias Regionales de Desarrollo. Ante la falta de masa crítica de actividad empresarial en muchos departamentos del interior, se postula la idea de organizar agencias que agrupen varios departamentos de similar vocación productiva. Estas entidades tendrían como objetivo actuar como agentes estimuladores de la demanda empresarial por programas de desarrollo productivo. De alguna forma, jugarían un rol similar al de un “broker” o intermediario entre los programas nacionales y las necesidades territoriales. Al estar cerca de las necesidades de los territorios, las agencias regionales podrían asimismo ayudar a adaptar los instrumentos a las condiciones locales. Disponer de estas instancias intermedias entre el nivel departamental y el nivel nacional puede constituir un aporte al sistema, por ejemplo a través de la entrega de asesoría técnica para la elaboración de proyectos, apoyando la articulación de las iniciativas locales con las nacionales y colaborando a generar la masa crítica necesaria para dar viabilidad a proyectos que requieren de actores situados en más de una localidad. Sin embargo, no debiera plantearse como una alternativa al fortalecimiento de las agencias departamentales, las cuales, como se señaló, parecen haber llegado para quedarse y pueden hacer una contribución importante al sistema de fomento productivo. Por otra parte, debiera procurarse integrar en redes voluntarias a las agencias departamentales, aprovechando el marco legal que lo posibilita. Si bien hasta el momento los esfuerzos dirigidos en ese sentido no han prosperado²³, las Agencias Regionales podrían disponer de mecanismos que incentiven la conformación de esas redes favoreciendo así el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de proyectos comunes.

²² El programa ART es una iniciativa de apoyo al desarrollo local que congrega a diversas entidades de la cooperación multilateral, particularmente, pero no exclusivamente, de entidades pertenecientes a Naciones Unidas.

²³ Un intento de crear una Agencia del Sur, agrupando Maldonado, Montevideo, Colonia, Canelones, Florida y San José no logró prosperar. La iniciativa fue promovida en su oportunidad por la Intendencia de Montevideo.

- 4.1.84 Respecto de la dimensión territorial de los programas de desarrollo productivo, *no* existen antecedentes suficientes como para emitir una opinión muy elaborada sobre el despliegue de los instrumentos a nivel territorial. En general, se aprecia una amplia coincidencia entre los actores en señalar que es muy difícil encontrar actividad empresarial en suficiente cantidad y calidad en los departamentos del interior. Las agencias nacionales no tienen presencia fuera de la capital, y las agencias locales se juzga que están en un estado muy embrionario como para actuar como agentes colocadores de los instrumentos disponibles a nivel nacional²⁴.
- 4.1.85 Sin embargo, la experiencia de PACC y de PACPYMES ha mostrado que sí es posible trabajar con empresas del interior. De hecho, PACPYMES estructuró su gestión en base a tres grandes territorios: la región Este, con los programas turísticos de Rocha y Punta del Este; la Región Norte, en la que se trabaja con el sector Hortifrutícola y en la iniciativa de desarrollo local de Fray Bentos; y en la Región Sur, donde se sitúa el resto de las iniciativas. Asimismo, el programa estableció alianzas con la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó y oficinas locales de Paysandú y de Salto para la colocación de los instrumentos de apoyo al desarrollo empresarial²⁵. La evaluación en curso del programa permitirá determinar si la experiencia fue tan positiva como la consideran sus promotores y desprender lecciones.
- 4.1.86 **Las acciones del país y el apoyo del Banco en los años recientes.** El desarrollo de esta sección pone en manifiesto que Uruguay ha estado muy activo en los últimos años revisando, actualizando y expendiendo sus PDPs. El Banco ha estado muy presente en este proceso, desde el intenso diálogo de políticas que generó la Nota Técnica de Competitividad anterior, hasta el diseño e implementación de nuevos programas que intentaron enfrentar algunos de los desafíos identificados. Central en este sentido ha sido el Préstamo Programático de Competitividad, Tramo 1, bajo el cual se acordaron una serie de acciones en el plano del clima de negocios, la institucionalidad para la promoción de la competitividad y la promoción de la inversión. Todas las condiciones establecidas para el primer tramo han sido cumplidas y está abierto el diálogo con el país respecto de la matriz de condicionalidades para el segundo tramo. A su vez se generó el nuevo programa de apoyo a clusters, el PACC, con resultados alentadores, y que innovó en un nuevo abordaje de PDPs no existente hasta ese momento en el menú de oferta de apoyo gubernamental al sector privado. Y finalmente, la creación de la UNASEP con apoyo del FOMIN ha sido un primer paso importante en la dirección de crear una instancia que pueda coordinar los esfuerzos por fomentar la inversión y el desarrollo del sector privado en el país. A pesar de todo esto, es mucho lo que resta avanzar para consolidar lo comenzado y para intentar enfrentar los nuevos desafíos que el país enfrenta, y el Banco podrá seguir acompañando los esfuerzos. Esto es precisamente el tema de la próxima sección.

²⁴ Aunque no se desarrollan acciones como para constituir las en agentes promotores, por ejemplo estableciendo convenios que permitan a las agencias contratar profesionales para promover la colocación de los instrumentos de al ANII o los que ANII opera en convenio con DINAPYME.

²⁵ Ver presentaciones del seminario internacional organizado por PACPYMES: "Competitividad, entorno y estrategia." Montevideo, julio 2008.

5 Propuestas de posibles áreas de acción del Banco en el Sector

- 5.1 Siguiendo la estrecha colaboración en temas de desarrollo del sector privado desarrollado en los últimos años, se abre ahora un amplio espacio para que en los próximos años el país y el Banco trabajen en conjunto en esta área, aprendiendo de las lecciones de los últimos años. Se ordenan las áreas de potencial colaboración por los siguientes temas: i) Clima de Negocios, ii) institucionalidad para las PDP, y iii) consolidación de los avances en programas de PDPs.

i) Los desafíos en temas de clima de negocios

- 5.2 Mantener la estabilidad macroeconómica alcanzada es parte central de un entorno de negocios estable y con horizontes de inversión aceptablemente largos. Con este objetivo hay numerosos proyectos del Banco que apuntalan el objetivo de la estabilidad macro. Más específicamente, es necesario consolidar los avances en temas regulatorios como las nuevas leyes de concursos y quiebras y de defensa de la competencia. En este último caso, es preciso dotar a las instancias creadas de los recursos suficientes para cumplir su tarea con eficacia, y para ello el Banco podrá colaborar en este fortalecimiento, además de la posibilidad de colocar este objetivo de fortalecimiento dentro de la matriz de condicionalidades del nuevo tramo del Préstamo Programático.
- 5.3 En referencia al entorno más inmediato de las firmas, las acciones comenzadas para facilitar la creación y registro de empresas podrán consolidarse. Pero la nueva etapa puede ser más ambiciosa en este sentido, e instaurar mecanismos que no sólo trabajen en la mejora de las regulaciones existentes, si no que asegure hacia adelante que las regulaciones que se creen o reformen tengan un impacto en las empresas positivo, o lo menos negativo posible. Para esto el país podría implementar el sistema que casi todos los países de la OECD ya han puesto en marcha que es crear una instancia de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), cuya función es someter a toda nueva propuesta regulatoria con impacto en las empresas²⁶ a un riguroso exámen de costo-beneficio que emitirá dictamen sobre la pertinencia, calidad y costo estimado de la nueva regulación. El Banco está apoyando a otros países de la Región en esto y podrá colaborar con Uruguay para analizar como podría tal sistema implantarse aquí.

ii) La institucionalidad para las PDPs

- 5.4 Los estudios más recientes del Banco en materia de PDPs señalan la relevancia fundamental que tiene la institucionalidad que un país desarrolle para el diseño, la implementación y el monitoreo y la evaluación de las PDPs. Esto es así porque estas intervenciones microeconómicas presentan desafíos muy específicos que un buen esquema institucional puede contribuir a enfrentar con éxito. En los procesos de diseño, en muchos casos de PDPs se toman decisiones que favorecen ciertos sectores sobre otros, ciertas regiones sobre otras, o incluso algunos mercados de destino son privilegiados por

²⁶ En algunos países el sistema se aplica también a regulaciones con impacto en las personas físicas.

razones varias. Estas decisiones, que en ausencia de PDPs serían resultado del accionar de las fuerzas del mercado, conllevan una cierta discrecionalidad en la asignación implícita o explícita de recursos públicos. Y por lo tanto presenta riesgos relacionados con la apropiación indebida de rentas por parte de los empresarios, o el favoritismo hacia ciertos actores por razones distintas al incremento de largo plazo de la productividad y la diversificación económica. Adicionalmente, las posibilidades de error en algunas PDPs son altas, y se necesita el monitoreo y la evaluación permanente, así como la capacidad y la voluntad política de modificar el rumbo cuando se crea necesario. Finalmente, dada la complejidad de la implementación de estas políticas, donde se interactúa con miles de pequeños empresarios con pequeños apoyos, donde se debe coordinar múltiples agencias públicas y distintos niveles de gobierno, las posibilidades de que ocurran “fallas de gobierno” son muy grandes. Pueden presentarse de muchas maneras, pero en general la excesiva burocracia, los trámites prolongados, la confusión que genera la multiplicidad de programas, todo esto puede conspirar contra el logro de los impactos esperados de estas intervenciones. Estos riesgos pueden ser fuertemente mitigados si existe una institucionalidad fuerte que provea: colaboración público-privada en la obtención de información crítica para la toma de decisiones, coordinación eficaz público-pública, pluralidad de representación de intereses que trasciendan los objetivos políticos de corto plazo, transparencia para la rendición de cuentas y permanencia en el tiempo para aprender las lecciones que la implementación va permitiendo derivar.

- 5.5 Uruguay ha hecho un gran esfuerzo de creación de institucionalidad en el último lustro, pero aún enfrenta el desafío de completar esta construcción, y de lograr su consolidación. En este sentido, una lección que debiera ser incorporada en cualquier acción futura en el ámbito institucional es tomar en cuenta los plazos reales involucrados en la creación y/o reforma de entidades. En muchos países la urgencia por actuar no permite asumir los desafíos ligados a la construcción de instituciones, afectando de ese modo el desarrollo de largo plazo del país. En ese sentido, el esfuerzo hecho en Uruguay por la presente administración debe ser apreciado y valorado. Pero es importante ahora trabajar en la consolidación de la institucionalización recientemente creada y en asegurar que constituye un esquema coherente y consistente de apoyo al crecimiento de la productividad en el país. En este sentido hay que redoblar los esfuerzos y enfrentar los reales costos de transacción involucrados en el proceso de coordinación y articulación de las iniciativas públicas. Es necesario que tanto la visión estratégica como la visión sobre la forma en que deben dialogar y articularse las políticas, que poseen quienes han estado impulsado las acciones de apoyo al desarrollo productivo, se plasmen en instituciones que dispongan de la autoridad para actuar como guías efectivas en esta materia y que se hagan responsables por los resultados del conjunto de las iniciativas. El Banco puede apoyar al país en estos esfuerzos de diversas maneras, tanto a través de su apoyo técnico como a través de operaciones de inversión, o ampliando los objetivos de la institucionalidad en la segunda Operación Programática de Competitividad.
- 5.6 En términos específicos, un desafío importante para los próximos años es concluir la tarea comenzada con la sanción de la ley de creación de la ANDES, para lo cual hay que reglamentarla, ponerla en marcha y asegurar la adscripción de la ejecución de programas e iniciativas que hoy son ejecutadas por DINAPYME, DIPRODE y otras dependencias como Turismo o Ganadería, constituyéndose progresivamente en la agencia especializada de fomento productivo de Uruguay.

- 5.7 Es importante también asegurar la correcta articulación/coordinación de los organismos de apoyo al sector privado en materia de promoción de inversiones, de modo de evitar ineficiencias derivadas de duplicaciones de esfuerzos y recursos. De manera complementaria, el desafío reside en delimitar claramente las misiones, cometidos, objetivos, funciones y tareas a desempeñar por los organismos existentes. Esta situación remite a la UNASEP y Uruguay XXI en materia de promoción y atracción de inversiones.
- 5.8 Finalmente, una tarea pendiente para el país y que sería una gran contribución para la consolidación de lo creado y asegurar consistencia hacia delante, es generar una instancia que permita la colaboración público-privada para acordar sobre objetivos de mediano y largo plazo en materia de desarrollo productivo, por encima de las Agencias creadas recientemente. Esta instancia debe favorecer la generación de un amplio y compartido acuerdo sobre metas a alcanzar y debe estar dotado de capacidades profesionales y de recursos financieros que le permitan hacer aportes continuos en materia de seguimiento y de actualización de las propuestas. Esta instancia debiera asimismo cumplir un rol de “*advocacy*” sobre los temas en su esfera de influencia. Establecer con claridad una entidad responsable, dotada de los recursos y capacidades para cumplir su labor, de la conducción política de las acciones a favor del desarrollo productivo. La entidad designada debiera mantener un rol de “tercer piso” conduciendo la asignación de recursos para las actividades de fomento del desarrollo productivo, y ejerciendo labores de supervisión y promoción de la articulación de las iniciativas.

iii)Consolidación de los avances en programas de PDPs

- 5.9 La creación de los programas de apoyo a clusters y las iniciativas en temas de emprendedorismo marcaron un rumbo para las PDPs en Uruguay. Este rumbo aún no se ha consolidado, y como sucede en muchas partes, los nuevos programas se crearon sin eliminar los existentes, contribuyendo así a la existencia de un conjunto muy variado y no del todo consistente de programas públicos de apoyo al sector privado.
- 5.10 Uruguay presenta ciertos vacíos en la oferta de instrumental de apoyo a las PYMES que vale la pena subsanar. En primer lugar, programas de asistencia técnica para proveer servicios de desarrollo empresarial que apunten a disminuir brechas de gestión y tecnológicas entre la gran mayoría de las empresas existentes y las mejores prácticas nacionales. Aún cuando no se dispone de estudios que precisen el nivel de la distancia en materia de productividad entre los establecimientos del país, es razonable pensar que existen importantes brechas en ese ámbito. Disminuir esas distancias puede significar un importante aporte al crecimiento del PIB de la economía uruguaya. Hay que considerar que junto a las ganancias estáticas que puede obtenerse por el cierre de brechas, normalmente los cambios necesarios en la gestión repercuten en modificaciones del comportamiento de los empresarios, por lo que también se pueden observar ganancias dinámicas. En segundo lugar, y muy en línea con lo anterior, uno de los servicios de desarrollo empresarial que podrían fomentarse son las misiones tecnológicas para visitar mejores prácticas internacionales de parte de las empresas uruguayas. Evidencia parcial derivada del programa PACPYME indica que las experiencias más valoradas como motivación de cambio en las empresas participantes son los viajes al exterior. Para una economía pequeña como la uruguaya, que requiere que un número significativo de sus

empresas sean competidoras en la arena global, este tipo de acciones representan una inversión de relativo bajo costo y alto rendimiento potencial.

- 5.11 En términos de la interacción entre las PDPs que utilizan instrumentos de apoyo no financiero y las financieras, nuestros estudios demuestran que existe un desconocimiento muy generalizado en la banca respecto a los instrumentos no financieros y, en general, no se valoriza como un atributo positivo el hecho de que el cliente haya sido beneficiario de esos instrumentos y como tal constituye un cliente precalificado que ya ha pasado ciertos “filtros”. Por el otro lado, la bancarización en Uruguay es tan baja en general, y en particular entre las Pymes que son las beneficiarias más frecuentes de las PDPs, que no hay tampoco una percepción de alta demanda frustrada por parte de estas empresas. En esta área hay mucho por hacer para mejorar la interacción entre ambos tipos de instrumentos de apoyo. El Banco, con su experiencia en el apoyo de ambos tipos de programas, y con sus operaciones en otros países de la Región que contienen ambos instrumentos, puede apoyar a Uruguay a una mejor complementación entre estos tipos de herramientas de PDPs.
- 5.12 Finalmente, el país deberá avanzar en la creación de un sistema que sea capaz de monitorear la calidad de los programas de apoyo empresarial y de medir sus impactos, asegurándose así que ninguno se desvíe del propósito para el cual fue creado y que la performance medida tiene su reflejo en un sistema de premios y castigos.

6. Identificación de riesgos y medidas mitigantes

- 6.1 El Banco ha colaborado con Uruguay en temas de desarrollo del sector privado por muchos años y no ha tenido problemas serios en este accionar, lo cual proyecta hacia delante un horizonte de trabajo sin grandes riesgos. Sin embargo, en la medida que el país avanza y profundiza estas políticas, y si lo hace en la dirección que se recomienda en esta Nota, crecen algunos riesgos identificados en el párrafo 5.4. Estos riesgos están relacionados con los peligros de captura privada de las PDPs, y las posibilidades de enfrentar fallas de gobierno que neutralicen o aún vuelvan negativos los impactos de estas iniciativas. Si bien este es un riesgo general de la política y no sólo de la intervención del Banco, si la reciente experiencia de muy activa participación del Banco en estas intervenciones en el país continuara en el próximo período, el riesgo también sería del Banco al estar asociado a políticas con impactos menos positivos que lo esperado.
- 6.2 Las medidas de mitigación deberán concentrarse en: 1) Seguir en las acciones las recomendaciones de las mejores prácticas internacionales al respecto, y especialmente las identificadas en los varios estudios que el Banco ha realizado recientemente en temas de políticas de desarrollo productivo; 2) poner especial atención al desarrollo y consolidación de las instituciones a través de las cuales estas políticas serán diseñadas y ejecutadas en Uruguay; y 3) maximizar las instancias de publicidad de las decisiones que se tomen para garantizar el control social de las iniciativas y disminuir así los riesgos de captura.

7. Conclusiones

- 7.1 Durante los últimos 5 años Uruguay logró un crecimiento económico bien por encima de su promedio de las últimas décadas, estimulado por un conjunto de políticas que lo incentivaron y circunstancias externas excepcionales. Para lograr consolidar estos avances y revertir décadas de lento crecimiento que llevaron al país a perder sus posiciones entre las naciones más prósperas del planeta, Uruguay debe redoblar sus esfuerzos para fomentar un desarrollo del sector privado que redunde en un aumento fuerte y sostenible de la productividad como base de la mejora del bienestar general. Los aumentos de la tasa de inversión en años recientes permiten un moderado optimismo hacia adelante, aún si no volvieran las circunstancias globales tan positivas de los años anteriores a la última crisis global.
- 7.2 Adicionalmente a mantener el entorno macro estable, los desafíos microeconómicos son muy grandes en la medida que la economía uruguaya sigue aún dependiente de unos pocos sectores con capacidad de competir en mercados globales, y fuertemente basados en recursos naturales. Su relativamente alto stock de recursos humanos calificados ha permitido la emergencia de sectores que utilizan estas ventajas para penetrar con éxito mercados exigentes, con ocurre con las TICs y la biotecnología. Sin embargo, si el país quiere potenciar esta transformación hacia una sociedad del conocimiento, y desarrollar sectores de alta productividad intensivos en innovación y capital humano, debe invertir en crear las condiciones adecuadas para que sus empresarios arriesguen e inviertan para entrar en estas nuevas actividades y conquisten nuevos mercados.
- 7.3 Este esfuerzo de transformación productiva presenta exigencias en varios campos de la política pública, como los de formación del capital humano, la innovación, la infraestructura, los mercados financieros y las políticas de desarrollo productivo. Esta Nota Técnica se concentra en el rol crítico de estas últimas para generar en el entorno microeconómico de las firmas un set de incentivos adecuados para que enfrenten los desafíos de la competencia global. Este desafío es casi por definición un blanco móvil, y aún los países más exitosos, aquellos que ostentan los primeros puestos en los rankings de competitividad globales, están permanentemente revisando y actualizando sus PDPs para asegurarse que sus firmas cuentan con las herramientas necesarias para mantenerse competitivas. De modo que Uruguay no es la excepción y una nueva administración abre las oportunidades para hacer el inventario de los logros obtenidos y de los desafíos pendientes, muchos de los cuales podrán ser encarados durante el siguiente período. Estos desafíos se concentran en la mejora del clima de negocios, la consolidación de un menú de PDPs completo y consistente con una estrategia productiva consensuada y la consolidación de una institucionalidad eficaz y eficiente para su implementación. El Banco es muy activo en todas estas áreas tanto en la generación de conocimiento como en el apoyo de operaciones concretas, y por lo tanto este nuevo período que comienza en 2010 podrá renovar el compromiso de la institución con el desarrollo del sector privado uruguayo.

Bibliografía

- Aboal, D. (2002)**, "Tipo de cambio real de equilibrio en Uruguay: determinantes e implicancias de política". Instituto de economía, Freya, Udelar. DT 3/02.
- Armellini y Revertía (2003)**, "Turismo receptivo en Uruguay: una evaluación del aporte al producto, el empleo y las remuneraciones." Documento presentado en las XVIII Jornadas del Banco Central del Uruguay. Montevideo.
- Bollerslev (1986)**, "Generalized autoregressive conditional heteroskedasticity "Journal of Econometrics, 1986, vol. 31, issue 3, pages 307-327
- Borensztein, Eduardo and Gabriel Sánchez (2009)** "Development Challenges in Uruguay", November 1, 2009, borrador
- Brida, J. G., Lionetti S, y Risso W.A. (2008)** "The tourism-led-growth hypothesis for Uruguay" (con J. G. Brida,). SSRN - Social Science Research Network, Working Paper Series.
- Banco Central de Ecuador, Consejo de competitividad (2002)**. "¿Cómo puede Ecuador responder a devaluaciones competitivas?" Alfredo Astorga, Marco Baquero y Belén Freire. Boletín de competitividad Nº3. Setiembre de 2002.
- Capurro A., Davies G. y Ottonello, P. (2006)**, "Los precios relativos y sus fundamentos de largo plazo Un análisis de la influencia regional desde un enfoque de tres bienes".
- Cobas, A. García, A. (2008)**: "Impactos de las fluctuaciones del tipo de cambio real sobre los sectores productivos en Uruguay, 1985-2006". Trabajo Monográfico. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR.
- Decreto Nº 404/007** – Reglamentación de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia.
- Decreto Nº 455/007** – Reglamentación a la promoción y protección de inversiones.
- Decreto Nº 101/006** – Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) – Creación, atribuciones, integración.
- Decreto Nº 136/005** – Gabinete Ministerial de la Innovación.
- Fernández, A., Ferreira, M., Garda, P., Lanzilotta, B., Mantero, R. (2005)**, "TCR "competitivo" y otras soluciones desajustadas", CINVE.
- Gili, B, Ferreira, M e Ithurralde, S (2009)**: "Análisis de la evolución del Préstamo Programático de Competitividad y desafíos para el próximo Gobierno." Consultoría en proceso, informe final será entregado el 30 de octubre de 2009.
- Goyeneche, J.J., Rodríguez, S. y Urrestarazú, I. (1999)**. "El comportamiento de los tipos de cambio reales bilaterales entre Argentina, Brasil, Uruguay y Estados Unidos", Instituto de Estadística, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Guía de Creación de Sociedades Comerciales** – Ministerio de Economía y Finanzas – Unidad de Apoyo al Sector Privado.
- Hempel, R.(2009)**: "Estudio sobre la Oferta y Demanda de Instrumentos Financieros de Promoción de Desarrollo Productivo en Uruguay". Consultoría en proceso, informe final será entregado el 30 de octubre de 2009.
- Instituto de Estadística (2009)**. Proyecto de Mejora de la Información Turística hacia las Cuentas Satélites de Turismo en Uruguay (CSTU). IESTA, Freya, Udelar, Uruguay.
- Laens, S y Osimani, R. (2000)**. "Patrones de comercio, desempeño exportador y comercio intraindustrial: el caso de Uruguay en los noventa." Jornadas de Economía 2000, Banco Central del Uruguay.
- Lanzilotta, V., Llambí, C. y Mordecki, G. (2002)**: "La Influencia Regional Sobre la Economía Uruguaya - Un Análisis de los Últimos Veinte Años". Jornadas de Economía 2002, Banco Central del Uruguay.

-**Ley Nº 18.159** – Promoción y Defensa de la Competencia.

-**Ley Nº 19.906** – Promoción y Protección de Inversiones

-**Ley Nº 18.084** – Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

-**Ley Nº 18.387** – Declaración Judicial Del Concurso y Reorganización Empresarial.

-**Ley Nº 17.930** – Presupuesto Nacional 2005 – 2009 – Artículo Nº 175 – Instituto Nacional de Calidad.

-**Lorenzo, F., Noya, N. y Daude, C. (2000)**, “Tipos de cambio reales bilaterales y volatilidad: la experiencia uruguaya con los socios del Mercosur”, CINVE.

-**Lorenzo, F. Lanzilotta, B. y Sueiro, I. (2003)**: “Métodos cuantitativos para el análisis y predicción de la actividad industrial Uruguaya”. Jornadas de Economía 2003, Banco Central del Uruguay.

-**Mantero, R., N. Perelmutter e I. Sueiro (2004)**, “Determinantes Económicos Del Turismo Receptivo En Uruguay: ¿Aporta Información Relevante Un Análisis Desagregado?”. CINVE. Mimeo.

-**Ministerio de Turismo y Deporte (2009)**, “Plan nacional de turismo sostenible 2009-2020”. Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos, Préstamo 1826/OC-UR Minturd – BID. Uruguay.

-**Mordecki, G. y Piaggio, M. (2008)**: “Integración regional: ¿El crecimiento económico a través de la diversificación de exportaciones”. DT 11/08. Serie de documentos de trabajo. Instituto de economía de la Facultad de Ciencias económicas y de Administración, UDELAR.

-**Olivera, R.** “Principios y Bases de la Nueva Ley de Concursos y Reorganización Empresarial”. Fundación de Cultura Universitaria.

-**Osimani, R.(2009)**: *Análisis de sensibilidad de distintos sectores productivos estratégicos ante cambios transitorios del tipo de cambio real*. Consultoría en proceso, informe final será entregado el 30 de octubre de 2009.

-**Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2009)**, “Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos”. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. Documento para Discusión. OPP, Presidencia de la República, Uruguay.

-**Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI)**.

-**Propuesta de Préstamo Programático de Competitividad** – Primera Operación (UR – L1007).

-**Project Performance Monitoring Report** – 31/07/2008 - 26/11/2007.

-**Resolución Nº 1/009** – Reglamento de Funcionamiento de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia – Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

-**Proyecto de Ley de Creación del Consejo de Economía Nacional**.

-**Resolución Nº 2/009** – Criterios para la definición de mercado relevante – Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

-**Resolución Nº 3/009** – Forma y contenido de notificación de concentraciones – Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

-**Robano, V. (2000)**, “Determinantes del Turismo Receptivo en Uruguay”. XV Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay.

-**Rostán, F. Troncoso, C, y Vázquez, J. (2001)**: “Tipo de cambio real agropecuario: un indicador de competitividad sectorial”. Jornadas de Economía 2001, Banco Central del Uruguay.

-**Rivas, G.(2009)**: *Estudio de Políticas de Desarrollo Productivo de Uruguay*. Consultoría en proceso, informe final será entregado el 30 de octubre de 2009.

-**The Global Competitiveness Report 2009** – 2010, 2008-2009, 2007-2008, 2006-2007. *World Economic Forum*.