

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PRÉSTAMO PROGRAMÁTICO DE COMPETITIVIDAD – PRIMERA OPERACIÓN

(UR-L1007)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gabriel Casaburi Jefe; Flora Montealegre Painter (RE1/RE1); Carlos Guaipatín (RE1/FI1); Karen Pienknagura (RE1/FI1); Gastón Astesiano (RE1/FI1); Hugo Davrieux (COF/CUR); Paula Giraldez (LEG/OPR); y Jorge Ordóñez (RE1/FI1); quien asistió en la producción del documento.

ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Introducción.....	1
B.	Contexto macroeconómico.....	2
C.	Diagnóstico de la Posición Competitiva del País	4
D.	Estrategia del país en competitividad.....	9
E.	Estrategia de País del Banco y lecciones aprendidas	10
F.	Justificación del Programa	10
G.	Estrategia del Programa.....	11
II.	EL PROGRAMA	15
A.	Objetivo	15
B.	Estructura del Programa	16
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	22
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor	22
B.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	22
C.	Seguimiento y Evaluación.....	23
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	23
A.	Resultados esperados al concluir las dos operaciones.....	23
B.	Clasificación SEQ y PTI	24
C.	Impacto social y ambiental.....	24
D.	Viabilidad Institucional	25
E.	Riesgos	25

ANEXOS

Anexo I - Matriz de Políticas

APÉNDICE

Resolución

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución	http://portal.iadb.org/approvals/pdfs/URsp.pdf
Matriz de Resultados	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=849926
Matriz de Medios de Verificación	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=859033
Carta de Política	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=841001
Archivos Técnicos en RE1/FI1	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=856946
Evaluación Macroeconómica Independiente	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=859054
Article IV Consultation IMF	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=855244

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CIACEX	Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior
CN	Compromiso Nacional
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
DEG	Derechos Especiales de Giro
DGI	Dirección General Impositiva
EPUR	Estrategia de País del Banco con Uruguay
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión Extranjera Directa
IGC	Índice Global de Competitividad
INACAL	Instituto Nacional de Calidad
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PIB	Producto Interno Bruto
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RGC	Reporte Global de Competitividad
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SUANCCE	Sistema Uruguayo de Acreditación, Normalización, Certificación, Calibración y Ensayos
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UXXI	Uruguay XXI

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PRÉSTAMO PROGRAMÁTICO DE COMPETITIVIDAD – PRIMERA OPERACIÓN
(UR-L1007)

Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario y Garante: República Oriental del Uruguay Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Plazo de amortización:	25 años
			Período de Gracia:	5 años
			Desembolso:	12 meses
Fuente	Monto (US\$ mill.)	%	Tasa de interés:	variable
BID (CO)	75	100	Comisión de inspección y vigilancia:	0,0%
Local	0	0		
Otro Cofinanciamiento	0	0	Comisión de crédito:	0,25%
Total	75	100	Moneda:	US\$
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto: El fin del Programa es contribuir a mejorar la competitividad del país. El propósito es mejorar el entorno de negocios, la institucionalidad de apoyo productivo y promover la inversión. En el área de entorno de negocios, el Programa apoya reformas para aumentar la eficiencia del mercado a través de la reducción de barreras a la competencia, el fortalecimiento del marco jurídico para la reestructuración de empresas, y la simplificación de trámites. Para fortalecer la estructura institucional de apoyo a la competitividad, se proponen acciones para mejorar la coordinación, articulación y eficiencia de las distintas iniciativas de apoyo al sector privado activas en el país. Adicionalmente en el área institucional, el Programa apoya reformas puntuales para mejorar las herramientas de apoyo a las empresas en las áreas de exportaciones, ciencia y tecnología, y calidad. En cuanto a la promoción de inversiones, se busca estimular la inversión en el país ordenando, facilitando el acceso y reformando el régimen vigente en Uruguay.				
Condiciones contractuales especiales: Ver Anexo I - Matriz de Política				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna				
El proyecto es coherente con la Estrategia de País: <div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%;"> Si [<input checked="" type="checkbox"/>] No [<input type="checkbox"/>] </div>				
El proyecto califica como: <div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%;"> SEQ[<input type="checkbox"/>] PTI[<input type="checkbox"/>] Sector [<input type="checkbox"/>] Geográfica [<input type="checkbox"/>] % de beneficiarios[<input type="checkbox"/>] </div>				
Adquisiciones: No Aplica				
Fecha Verificación del CESI: 17 de noviembre de 2006				
La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(*) (*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.				

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 El Gobierno de la República Oriental de Uruguay ha solicitado al Banco apoyo para mejorar la competitividad de las empresas del país reformando regulaciones, instituciones y políticas de promoción del sector privado. Ese apoyo se va a instrumentar siguiendo un enfoque programático que consistirá en dos operaciones de préstamo de reforma de políticas con un único desembolso de US\$75 millones cada una, sumando un total de US\$150 millones para todo el Programa. Este documento presenta las características de la primera operación e indica las condiciones que se espera sean cumplidas para procesar la segunda operación.
- 1.2 El gobierno actual asumió en marzo de 2005 en un particular momento histórico, marcado por la salida exitosa de la reciente crisis económica y financiera, y el inicio de la recuperación económica. En temas de competitividad, el Banco inició su trabajo con la nueva administración a partir de una labor de diagnóstico y diálogo con el gobierno y el sector privado. En efecto, junto a los estudios encargados en el marco de la preparación de la Estrategia de País del Banco con Uruguay (EPUR) en 2004, se puso en marcha un conjunto amplio y variado de estudios enfocados exclusivamente en la problemática de la competitividad de Uruguay¹. Estos estudios se agruparon en tres documentos diferentes del Banco: las Notas Temáticas de Competitividad y de Integración, y la Nota Técnica del Sector Agropecuario. Simultáneamente, se contrataron también estudios de la competitividad de distintos sectores productivos, que complementaron los anteriores, creando un conjunto de diagnósticos y propuestas de la competitividad de Uruguay muy completo y exhaustivo. Durante la preparación de las notas temáticas, además de contratar consultores para realizar los estudios, el Banco organizó talleres y seminarios de consulta con el sector privado, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil para recoger las opiniones, necesidades y demandas de los distintos actores relevantes en el país y así poder orientar mejor los estudios encargados. Una vez que se contó con las versiones finales de los documentos, se realizaron rondas de presentación y consultas, primero con los equipos técnicos de los principales partidos políticos del país y, una vez concluidas las elecciones, se tuvo un taller de diálogo con el equipo económico del gobierno electo.
- 1.3 Como resultado de todo este esfuerzo, el nuevo gobierno solicitó al Banco un grupo de operaciones para apoyar el fortalecimiento de la competitividad del país; este Programa forma parte integral de este conjunto de operaciones y, por lo tanto, se debe entender como parte de una serie de esfuerzos por mejorar la competitividad. Entre los principales desafíos identificados en los diversos

¹ La mayor parte de los estudios que sirven de base para la preparación de esta operación están incluidos en el libro: Fernández-Arias, Eduardo y Sagari, Silvia, Una Nueva Era de Crecimiento Económico en Uruguay, BID, 2006.

estudios y actividades mencionadas, se detectaron posibilidades de reformar determinadas áreas en el marco institucional, regulatorio y legal que presentan barreras a la inversión privada y que permitirían incrementar la competitividad del sector privado uruguayo. El Programa propuesto está estructurado para llevar a cabo estas reformas en sintonía con otras iniciativas del país, y de otros donantes.² Por tanto, incluye reformas puntuales que complementan otros esfuerzos por mejorar la competitividad que está llevando adelante el país, así como también acciones para generar cambios institucionales que apoyen estas reformas en el tiempo y que generen a futuro los ajustes y programas necesarios para fortalecer al sector privado uruguayo.

B. Contexto macroeconómico

- 1.4 Durante los últimos 50 años Uruguay ha experimentado bajos niveles de crecimiento, promediando 1,7% anual entre 1960 y 2001, por debajo del promedio mundial y de América Latina. Con posterioridad a la profunda crisis económica y financiera que culminó en el año 2002, la economía uruguaya comenzó un proceso de recuperación que se intensificó a partir del segundo semestre de 2003. La reestructuración de la deuda en 2003; el cambio favorable en el contexto internacional, con precios elevados de las materias primas y bajos niveles de las tasas de interés; y el manejo de la política macroeconómica por parte de las autoridades uruguayas, permitió una fuerte recuperación del crecimiento económico en un contexto de estabilidad de precios, cambiaria y financiera. En este entorno se logró la disminución gradual del desempleo a niveles similares a los anteriores a la crisis; una consolidación de la situación fiscal con un aumento del superávit primario; una reversión de la considerable salida de capitales que tuvo lugar durante la crisis de 2002, y una recuperación de los activos de reserva del Banco Central del Uruguay (BCU).
- 1.5 Luego de crecer 2,2% en 2003, el Producto Interno Bruto (PIB) continuó su proceso de recuperación, evidenciando una fuerte expansión en el bienio 2004–2005, de casi 20%, de manera que a fines de 2005 el nivel de PIB alcanzó los niveles históricos del tercer trimestre de 1998. Parte de este crecimiento está asociado a un incremento en los niveles de inversión privada, lo que en el contexto del nuevo gobierno refleja expectativas positivas por parte de los empresarios. La tasa de inversión aumentó de 12,6% del PIB en 2003 a 13,2% en 2005, aunque aún permanece por debajo de niveles previos a la crisis, de 15,9% en 1998, la cual tendrá que aumentar en los próximos años si se quiere continuar con el ritmo de crecimiento actual. Las bajas tasas de inversión en Uruguay son de larga data y anteceden a la crisis, lo cual indica que existen problemas en los incentivos que el sector privado enfrenta a la hora de decidir sus inversiones.

² Ver el documento titulado “Resumen de los desafíos principales a la competitividad y de las iniciativas en curso o propuestas para resolverlos.” que detalla las intervenciones y/o programas relevantes del país, del Banco y de otros donantes, y que se encuentra en los archivos del Programa.

- 1.6 La situación de las finanzas públicas mostró una mejora significativa en 2003–2005, con un aumento del superávit primario de 2,7% del PIB en 2003 a 3,9% en 2005. Por otra parte, el alto ingreso de capitales– por IED y otros flujos financieros– permitieron financiar el gradual aumento en el déficit comercial lo que junto a un leve desequilibrio en la cuenta corriente permitieron una fuerte acumulación de activos de reserva del BCU; a fines de 2005, la cuenta corriente de la balanza de pagos estuvo en virtual equilibrio. En cuanto a la competitividad externa, la economía uruguaya continúa siendo vulnerable a los ciclos económicos de Argentina y Brasil³. La apreciación del peso en 2005⁴ de 11,9%, redujo la competitividad de las exportaciones uruguayas con casi todos sus socios comerciales, especialmente los extraregionales.⁵
- 1.7 La Administración concretó un Acuerdo Contingente con el FMI⁶, aprobado en junio de 2005, por 766,3 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) y una duración de 36 meses. Los principales aspectos de este Acuerdo son la necesidad de consolidar la situación fiscal a través de la generación de un superávit primario importante, así como la implementación de reformas estructurales para generar un crecimiento de la economía por encima de la media histórica (inferior al 2% por año en los últimos 45 años). Según el cronograma establecido, en 2005 y 2006 se completaron las cinco primeras revisiones del Acuerdo; asimismo, en mayo de 2006 se efectuó la consulta del Artículo IV; y en noviembre se realizó la misión para la sexta revisión. Se prevé la aprobación por el Directorio de las dos últimas revisiones en diciembre. En este contexto, a fin de noviembre las autoridades pagaron anticipadamente el total de la deuda pendiente con el FMI, y al mismo tiempo reafirmaron que mantendrán las metas fiscales acordadas y solicitaron al Fondo que siga monitoreando la situación del país semestralmente⁷. En este contexto, el FMI prevé efectuar una próxima misión de consulta del Artículo IV durante el segundo semestre de 2007. El mantenimiento de las condiciones del Acuerdo con el Fondo y de la disciplina fiscal y monetaria le ha permitido a Uruguay acceder a los mercados internacionales de capital y obtener recursos para hacer frente a las amortizaciones de deuda privada y al prepago de amortizaciones importantes concentradas en 2006–2007 con el Banco y el Banco Mundial, así como para financiar el déficit fiscal remanente.
- 1.8 La caída de la tasa de inflación, y el muy favorable contexto financiero internacional, permitieron una disminución de las tasas de interés en el mercado

³ La devaluación del Real en 1999 y del peso argentino en el 2002 restó competitividad a las exportaciones uruguayas en el MERCOSUR y se reflejó en una menor participación del comercio de los países vecinos en el comercio exterior de Uruguay. El país continúa los esfuerzos por diversificar sus exportaciones, pero el MERCOSUR aún representa cerca de un tercio de su comercio exterior, habiendo llegado en su pico al final de los noventa a más del 50%.

⁴ Explicada principalmente por el aumento en la IED, la percepción de estabilidad por el nuevo gobierno y la repatriación de capitales de residentes (FMI, agosto 2006).

⁵ FMI. *Uruguay: Selected Issues*. Junio 2006.

⁶ www.imf.org/URY

⁷ El Cuadro 2 de “Necesidades de Financiamiento”, ubicado a continuación del ¶1.20, ya refleja la revisión de las cifras teniendo en cuenta el próximo pago al Fondo de la totalidad de la deuda pendiente.

local así como una reducción muy importante en el nivel de riesgo-país (219 puntos básicos a principios de noviembre). En línea con la estrategia del gobierno de manejo de la deuda pública y de disminuir las vulnerabilidades asociadas a una concentración de los vencimientos, el gobierno uruguayo colocó deuda en los mercados internacionales en 2005–2006, completando las necesidades de financiamiento⁸ para 2006–2007 provenientes de los mercados internacionales de capital; no obstante, están pendientes aquellos recursos de los organismos multilaterales y los de origen doméstico. La exitosa operación de canje de deuda recién realizada, para la cual el gobierno emitió deuda por US\$800 M, permitió desconcentrar vencimientos en 2011 y 2015.

- 1.9 No obstante los avances evidenciados, el problema más significativo que Uruguay enfrenta en los próximos años es el aún elevado peso del endeudamiento público –del cual un 63% además está denominado en moneda extranjera– lo que genera restricciones fiscales y de financiamiento importantes. En este sentido, las estimaciones de sostenibilidad fiscal y de la deuda pública para el período 2006–2012 indican, como resultado de supuestos macroeconómicos (crecimiento, tasas de interés y apreciación de la moneda) y la meta de superávit primario de alrededor 4% del PIB para el período, una dinámica de la deuda con una reducción marcada en el período 2005-2007, de 69% del PIB en 2005 a 59% en 2007, para luego seguir un descenso más pausado, pero sostenido en 2008–2010.

C. Diagnóstico de la Posición Competitiva del País

- 1.10 Una serie de factores macro y microeconómicos externos a las operaciones de una empresa inciden sobre su capacidad de mantener precios competitivos, ser eficiente, cumplir con requerimientos de calidad y ser capaz de innovar procesos y productos. Los índices de competitividad publicados periódicamente por el Foro Económico Mundial (FEM) son una herramienta útil para comparar el desempeño de estos factores claves del entorno de un país que estimulan u obstaculizan el desarrollo competitivo de sus empresas.
- 1.11 En la edición 2005-2006 de los *rankings* de competitividad que publica el FEM se introdujo un nuevo y más amplio índice de competitividad, denominado Índice Global de Competitividad (IGC), que está constituido por tres subíndices que capturan un conjunto más comprehensivo de factores de crecimiento. Estos tres subíndices son: (i) **Requerimientos Básicos**; (ii) **Impulsores de Eficiencia**, y (iii) **Innovación y Sofisticación**. Cada uno de estos subíndices está integrado por lo que el IGC denomina “pilares”, que son agrupaciones de un conjunto de indicadores de competitividad microeconómica. El Cuadro 1 muestra las posiciones de Uruguay en este *ranking*, mostrando valores para los tres subíndices, sus nueve pilares, y un conjunto seleccionado de los indicadores que componen cada pilar.

⁸ Las necesidades brutas de financiamiento que Uruguay enfrenta en el período se han estimado en 17,9 % del PIB en 2006, 5,2% en 2007 y 4,7% en 2008.

1.12 Las posiciones del país en los indicadores que componen cada uno de los pilares dan una orientación de la importancia relativa de los problemas que enfrentan las empresas uruguayas para mejorar su competitividad. En el subíndice de “**Requerimientos Básicos**” vemos que los indicadores muestran buenos puntajes en los pilares de Instituciones, Infraestructura, y Salud y Educación. Sin embargo, la posición de Uruguay en el pilar de “Macroeconomía” coloca al país muy por debajo de su posición promedio (109 de 125), básicamente reflejando el impacto de la crisis 2001-2002 en indicadores macroeconómicos clave. Para algunos indicadores que integran este pilar, el país muestra una mala posición: la tasa nacional de ahorro, el *spread* de la tasa de interés, y el ratio de la deuda pública con respecto al PIB, le dan a Uruguay una posición en el *ranking* cerca o por debajo del lugar 100 en todos estos casos. Sin embargo, el indicador de inflación mostró una importante recuperación de alrededor de 30 lugares en el ranking en 2006 respecto al año anterior, lo que refleja los esfuerzos del gobierno por recobrar la estabilidad tras la crisis (ver Cuadro 1).

1.13 En el subíndice de “**Impulsores de Eficiencia**”, la posición de Uruguay es igual a la que tiene en el IGC en general (73). Sin embargo, hay una gran disparidad en las posiciones del país entre los pilares que componen este subíndice. Los indicadores de los pilares Educación Técnica Superior y Capacidad Tecnológica son relativamente buenos, ubicando a Uruguay en los lugares 55 y 63 respectivamente. En el pilar de Eficiencia de Mercado, sin embargo, el país se ubica en el lugar 116, el área de peor desempeño de todos los pilares, lo que provee pistas importantes acerca de las áreas de reforma microeconómica en las que debería concentrarse el país. Este pilar recoge indicadores de los mercados de bienes, laboral y financiero que miden el dinamismo, distorsiones, flexibilidad, sofisticación, y otras características de estos mercados. En cuanto al mercado de bienes, a Uruguay le dan los peores puntajes en las áreas de: impacto y efecto de impuestos (95), intensidad de la competencia local (91) y, efectividad de la política de defensa de la competencia (92). En el tema de mercado laboral los indicadores del GCI le asignan a Uruguay un lugar en el *ranking* bastante malo en casi todos los indicadores medidos, incluyendo en

Cuadro 1
Índice de Competitividad Global 2006
Posición de Uruguay

Posición en el Ranking Global	73
Subíndice. Requerimientos Básicos	61
1. Instituciones	42
2. Infraestructura	58
3. Estabilidad Macroeconómica	109
Tasa Nacional de Ahorro	102
Inflación	76
Spread de la tasa de interés	98
Ratio de la deuda pública con respecto al PIB	105
4. Salud y educación	59
Subíndice Impulsores de Eficiencia	73
5. Educación técnica superior	55
6. Eficiencia de mercado	116
<i>Mercado de bienes</i>	
Impacto y efecto de impuestos	95
Intensidad de la competencia local	91
Efectividad de la política de defensa de la competencia	92
<i>Mercado laboral</i>	
Prácticas de contratación y despido	102
Flexibilidad de la nómina salarial	121
Cooperación entre empleadores y trabajadores	122
Remuneración y productividad	96
Existencia de gerenciamiento profesional	112
<i>Mercado financiero</i>	
Facilidad de acceso al crédito	97
Disponibilidad de capital de riesgo	103
Solidez bancaria	112
Acceso a mercados locales de capital	113
7. Capacidad tecnológica	63
Subíndice Innovación/Sofisticación	80
8. Sofisticación de negocios	80
Origen de ventajas competitivas	93
Presencia de productores en la cadena de valor global	85
9. Innovación	74
Inversión privada en I+D	92
Compras públicas de tecnología avanzada	99

Fuente: Informe Global de Competitividad, WEF 2006-2007

las áreas de: prácticas de contratación y despido (102), flexibilidad de la nómina salarial (121), cooperación entre empleadores y trabajadores (122), remuneración y productividad (112), y existencia de gerencia profesional (96). En el tema de mercado financiero, el desempeño es malo. Con la excepción del indicador de sofisticación del mercado financiero donde su posición es la 73, en los otros 4 indicadores que componen este pilar (facilidad de acceso al crédito, disponibilidad de capital de riesgo, solidez bancaria, y acceso a mercados locales de capital) Uruguay ocupa lugares entre 97 y 113 del *ranking*.

- 1.14 Finalmente, en el subíndice de “**Innovación y Sofisticación**” la posición de Uruguay en el *ranking* de ambos pilares que lo componen, Sofisticación de los Negocios e Innovación, está por debajo de su posición global. En el área del pilar Sofisticación de los Negocios: los indicadores que califican a las empresas uruguayas según su capacidad para delegar poder al interior de las firmas, el origen de sus ventajas competitivas y la presencia de sus productos en la cadena de valor global, excepto en su capacidad para delegar poder, ponen a Uruguay en posiciones peores a la de su posición global (68, 93 y 85 respectivamente). En el pilar de Innovación, la posición de Uruguay en los indicadores que componen este pilar es muy variada. Tiene un desempeño mejor al promedio en lo que se refiere a capacidad para la innovación, disponibilidad de científicos e ingenieros y la protección de propiedad intelectual (68, 52, y 51 respectivamente). Por el otro lado, en los indicadores de calidad de las instituciones de investigación y colaboración público/privada la posición en el *ranking* es más baja que el promedio global (80 y 90 respectivamente). Finalmente, en los indicadores que miden la inversión privada en investigación y desarrollo y compras públicas de tecnología avanzada, Uruguay se posiciona en los lugares 92 y 99 respectivamente. Lo que revela la ubicación diferente de Uruguay en los *rankings* de los indicadores de cada uno de los nueve pilares es que el país muestra peor desempeño en aquellos indicadores dentro de cada pilar que son más importantes para el entorno microeconómico de las firmas,. Estos indicadores coinciden en gran medida con las áreas que este Programa abarca con reformas regulatorias e institucionales.
- 1.15 **Los desafíos identificados.** La posición de Uruguay en los *rankings* del IGC es consistente con los estudios que fueron la base de la preparación de este Programa (ver ¶1.2 y ¶1.3) y que muestran una serie de desafíos de competitividad de diversa índole. Los que aparecen recurrentemente en los estudios y que son importantes para el crecimiento de largo plazo del país, son:
- a. **Situación macroeconómica.** Uruguay presenta una *deuda pública* abultada y por lo tanto, honrar la deuda requerirá un superávit primario alto al menos hasta 2015, demandando así un cuidadoso manejo del presupuesto.
 - b. **Infraestructura.** El pilar de infraestructura del IGC le da relativamente bien a Uruguay, porque en relación a otros países de la región, su infraestructura básica es buena. Sin embargo, los estudios del Banco identificaron algunos desafíos que el país enfrenta, entre los cuales sobresalen: disminuir la

vulnerabilidad energética y mejorar la eficiencia del transporte de carga interno, reduciendo la incidencia de los fletes en los costos, aspecto crítico para la competitividad, dada la lejanía de Uruguay de los principales centros de consumo mundiales.

- c. **Mercados financieros.** El sistema financiero sufrió un impacto grande a raíz de la crisis 2001-2002. La banca perdió un gran porcentaje de depósitos, lo que ocasionó la liquidación de tres bancos privados. Actualmente, hay una escasez de ahorros financieros y limitado acceso a financiamiento a mediano y largo plazo, particularmente para las pequeñas y medianas empresas (Pymes). El mercado de capitales se encuentra poco desarrollado, por lo que aún no constituye una fuente alternativa de financiamiento a los bancos.
- d. **Mercado laboral y capital humano.** Uruguay sufre un problema estructural de altos niveles de desempleo y subempleo. Las razones más importantes para esto son los bolsones de rigidez del mercado laboral (sector público, banca, construcción), las altas tasas de obligaciones y tributos asociados al empleo, la baja flexibilidad horaria de la jornada laboral, y las débiles políticas pasivas y activas asociadas al desempleo.
- e. **Entorno regulatorio.** El sector privado de Uruguay enfrenta desafíos en el funcionamiento de algunas regulaciones básicas. Una de ellas es la legislación de quiebras, cuya desactualización y escasa efectividad se puso particularmente de manifiesto durante la última crisis económica y su etapa inmediatamente posterior, donde la legislación vigente se ha mostrado muy poco flexible para permitir negociaciones ágiles entre deudores y acreedores. Otra regulación importante es la de defensa de la competencia, especialmente en una economía pequeña como la uruguaya que debe maximizar todos los esfuerzos para garantizar el mejor funcionamiento de los mercados. Si bien Uruguay cuenta con ciertas prohibiciones de conductas lesivas de la competencia, ellas se encuentran en distintas leyes, careciendo así de una estructura uniforme y lo que es aún más importante, de una autoridad de aplicación específica. Finalmente, la relación del sector privado con el público está mediada por los trámites exigidos por el sector público, que en el caso de Uruguay han demostrado ser un obstáculo para el desenvolvimiento empresarial⁹.
- f. **Inversión.** Uruguay presenta *tasas de inversión bruta promedio muy bajas* (alrededor del 13% del PIB), y la inversión pública ha tenido un papel importante en la inversión total. A nivel macro, los compromisos asumidos por el gobierno aseguran un entorno sostenible en el corto y mediano plazo

⁹ Tanto el estudio encargado por el Banco, “El Clima de Negocios en Uruguay” (Graciana del Castillo, en Fernández-Arias y Sagari, op. cit.), como en las evaluaciones periódicas del *Doing Business in Uruguay* del Banco Mundial, apuntan a un conjunto de trámites muy engorrosos en el país para la creación y desarrollo de las empresas, así como para el acceso a los programas y regímenes promocionales vigentes.

que deberían otorgar certidumbre al inversor. Pero el país cuenta también con un conjunto de esquemas para fomentar la inversión privada en general, y en particular en algunos sectores escogidos. Este conjunto de regímenes especiales se ha ido acumulando en los últimos lustros sin obedecer a una estrategia nacional y sin asegurarse su complementariedad, su adecuación a las necesidades del sector privado, y lo que es más grave, sin monitorearse ni evaluarse su impacto sectorial o general.

- g. **Inserción en el comercio global.** Uruguay ha dependido históricamente de Brasil y Argentina para colocar un porcentaje grande de sus exportaciones. Esta dependencia ha funcionado como un transmisor de shocks externos y ha hecho al país muy vulnerable al desempeño de las economías regionales. Por tanto, diversificar sus mercados es un gran desafío dentro de la agenda de competitividad del país en los próximos años.
- h. **Marco Institucional para el apoyo a la competitividad.** Uruguay no cuenta con ninguna instancia formal o institucional en la cual los sectores privado y público puedan discutir y acordar los grandes temas que afectan el entorno competitivo de las firmas.
- i. **Apoyo directo al sector productivo.** El conjunto de políticas y programas del país de apoyo al sector productivo es débil y poco coordinado. Existen programas distribuidos por varios ministerios, muchos con poco personal y escaso presupuesto. Específicamente, existen problemas en las siguientes áreas:
 - i. **Innovación.** Uruguay tiene una capacidad de investigación básica con un potencial importante para contribuir al desarrollo de actividades innovadoras. No obstante, estudios recientes¹⁰ muestran debilidades atribuibles a la falta de coordinación estratégica público-privada en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) y a la baja disposición de las empresas por producir y adoptar innovaciones tecnológicas. Existe además desarticulación en las políticas existentes y escasa cooperación universidad-empresa. Todo esto se refleja en el bajo número de generación de patentes y en un comportamiento empresarial poco orientado a la innovación.
 - ii. **Calidad.** La competitividad de las empresas uruguayas en el mercado global está limitada por sus dificultades para mejorar y certificar la calidad de sus productos. Entre los principales problemas detectados en el análisis del Banco¹¹ y en el diálogo con el sector privado, se encontró la falta de una política de promoción de la calidad originada en una

¹⁰ Bértola, L. et al. *Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: Diagnóstico, prospectivas y políticas. Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.* Septiembre 2004.

¹¹ Villamil, R. *Servicios de apoyo para la competitividad en el Uruguay,* Estudio Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Septiembre 2004.

institución que lidere el tema, dada la coexistencia de las actividades del Comité Nacional de Normalización y Acreditación y del Comité Nacional de Calidad.

- iii. **Promoción comercial.** El crecimiento vía la expansión de mercados internacionales y una menor dependencia de los mercados vecinos presenta un importante desafío para Uruguay. Históricamente las exportaciones uruguayas han contribuido alrededor del 20% del PIB, porcentaje superior al promedio latinoamericano, pero aún muy dependiente de pocos mercados (Argentina y Brasil) y pocos productos. La actual estructura de promoción de exportaciones tiene un impacto limitado, actúa de manera descoordinada y es insuficiente¹² para enfrentar los retos de expansión de mercados y negociación comercial. Lo poco que se hace, además, tiene poco direccionamiento estratégico.

D. Estrategia del país en competitividad

- 1.16 El gobierno inició sus funciones en marzo de 2005 con una agenda que prioriza la inversión y la inclusión social, y asumió los siguientes compromisos: (i) política fiscal prudente con una meta de superávit fiscal primario de 3,5% y 3,7% para el 2005 y el 2006 respectivamente; (ii) política monetaria estable con inflación baja (meta de 3,5% para el 2008) y tipo de cambio de flotación libre, intervenido en casos de volatilidad excesiva; (iii) política sectorial favorable a la competitividad y a la inversión privada (meta de incrementar la inversión privada del 13% del PIB actual al 20%). Existe un consenso político acerca de mantener políticas macroeconómicas estables y el gobierno cuenta con mayoría parlamentaria.
- 1.17 Respecto a la relación con el sector privado para la mejora de la competitividad, la estrategia que el gobierno se ha propuesto es la de superar la tradicional falta de formalización de esta relación y solucionar la fragmentación con la que el sector público uruguayo intenta promover al sector privado. Recién asumidas sus nuevas funciones, el gobierno lanzó un diálogo abierto y continuo con el sector privado a través de un proceso denominado “Compromiso Nacional” (CN) para definir aquellas reformas más cercanas al desempeño y operación de empresas privadas, logrando consensos para mejorar el entorno competitivo uruguayo. Pero para consolidar este diálogo, el Gobierno tiene una estrategia que incluye varias acciones a implementarse en el marco de este Programa. A nivel más agregado, creará por ley una institución para la concertación público privada, el Consejo de Economía Nacional (CEN), y establecerá una oficina pública en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de seguimiento de las políticas, regulaciones y programas que intentan promover al sector privado. Estas dos iniciativas de mirada global a los temas de competitividad se complementan con tres instancias de cooperación inter-agencias o interministerial en las áreas de Comercio

¹² Ver De Groote, Roberto, “Informe de Consultoría: Diagnóstico y propuesta de reforma para la institucionalidad de apoyo empresarial”, Febrero 2006, en los archivos técnicos del Programa, para detalles acerca de las debilidades específicas de Uruguay XXI.

Exterior, Innovación y Desarrollo Productivo orientadas a superar la fragmentación de las políticas públicas de apoyo a la competitividad. Más detalles de cada una de estas iniciativas se encuentran en la sección II de este documento.

E. Estrategia de País del Banco y lecciones aprendidas

- 1.18 La Estrategia de País del Banco con Uruguay (EPUR) para el período 2005-2009 tiene como objetivo contribuir a lograr un crecimiento sostenido que permita revertir el deterioro provocado por la crisis de 1999–2002 en los indicadores sociales y que genere condiciones para una mejora perdurable del nivel de vida de la población. A partir de los principales desafíos identificados en la Estrategia se sugirió orientar el apoyo técnico y financiero del Banco hacia tres áreas: (i) la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal; (ii) la mejora de la competitividad y la profundización de la inserción internacional para lograr un crecimiento sostenido; y (iii) la disminución de la pobreza y la inclusión social como ancla del crecimiento sostenible. Basándose en el proceso de análisis y diálogo con el gobierno y el sector privado que el Banco ha llevado a cabo desde el año 2004 (§ 2.2), este Programa se enmarca en la segunda área.
- 1.19 La preparación de este Programa ha tomado en cuenta las lecciones aprendidas en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos sectoriales del Banco¹³ en Uruguay y en otros países de la región. Numerosas evaluaciones sobre la eficacia y el impacto de operaciones de apoyo a reformas de política concluyen que este tipo de intervención es más eficaz cuando el propio país se identifica con los programas, y cuando el diseño de las reformas de política refleja la capacidad de ejecución del país.¹⁴ Las condiciones en sí mismas no lograrán los objetivos de desarrollo, sino que son más bien el resultado de un proceso conjunto del Banco y el país de diálogo de políticas y creación de capacidad para elaborar soluciones nacionales específicas.¹⁵ El largo proceso de diálogo y consulta con el gobierno y el sector privado, en el que se ha enmarcado el diseño de esta operación, contribuye a la fuerte identificación de los actores involucrados con las reformas propuestas. Evidencia de esto es que el contenido de la Matriz de Políticas de esta operación fue planteado al sector privado en el contexto del CN.

F. Justificación del Programa

- 1.20 Este programa de reforma de políticas de tipo programático por un monto estimado de US\$ 150 millones –en dos préstamos– es clave en la adecuada implementación de la EPUR, la cual incluye un Programa Operativo que propone una combinación apropiada de los instrumentos con que cuenta el Banco. Por otra parte, la operación propuesta se enmarca en el contexto del programa económico

¹³ En los últimos años se han diseñado y ejecutado préstamos sectoriales que apuntan a mejorar la competitividad en Perú, El Salvador, Panamá, Bolivia, Ecuador y Colombia.

¹⁴ Banco Mundial. *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy*. Agosto de 2004.

¹⁵ BID. *Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación*. Abril 2005. Pág. 4

del Gobierno y la agenda de reformas para mejorar la competitividad; es coherente con el objetivo de consolidación de la sustentabilidad fiscal, el cual se plasma en el Presupuesto Quinquenal; y provee recursos en el marco de las necesidades financieras proyectadas para 2006–2009.

Cuadro 2
Necesidades de financiamiento

	2004	2005	Proyecciones			
			2006	2007	2008	2009
Necesidades de financiamiento , US mill.	2,504	2,588	3,653	1,363	896	725
Financiamiento BID , US mill.	-	185	50	360	175	-
<i>del cual Programático Competitividad</i>	-	-		75	75	-
Amortizaciones , US mill.	1,711	1,859	4,271	888	777	628
<i>de las cuales BID</i>	113	220	520	139	145	164
Servicio de la deuda pública , % del PIB	18.1	15.6	26.3	8.6	7.9	6.9

Fuentes: FMI y BID

- 1.21 La modalidad de préstamos programáticos tiene una serie de ventajas que incrementan el impacto de las reformas propuestas. En particular, la flexibilidad de este instrumento es necesaria en escenarios como el uruguayo donde el proceso de reformas aún está desarrollándose para ajustar las condiciones durante la implementación y así alcanzar los objetivos propuestos. Adicionalmente, este instrumento facilita el diálogo y soporte técnico continuo a lo largo de la implementación de la agenda de reformas. Frente a estos beneficios, el Gobierno de Uruguay y el equipo de proyecto acordaron que la modalidad de un préstamo programático de reforma de política es la más adecuada, considerando lo anterior así como las lecciones sobre implementación de PBLs tradicionales en Uruguay.

G. Estrategia del Programa

- 1.22 Sobre la base de todos los estudios hechos en el marco de la preparación de la EPUR y de las Notas Temáticas y Técnicas que la acompañaron, se identificaron los problemas que forman la base de este Programa y que se describen en el ¶ 1.15. Estos estudios, sin embargo, no proporcionan indicadores cuantitativos sobre la relevancia relativa de cada problema que afecta la competitividad en Uruguay. Un instrumento complementario que sí los utiliza es el conjunto de indicadores de competitividad publicados por el Foro Económico Mundial, detallados en los ¶ 1.10-1.14. Dado que en el área de competitividad hay muchos programas e iniciativas en marcha, algunas con apoyo de instituciones internacionales, la estrategia del Programa es complementar las existentes, y actuar especialmente en las áreas que no están siendo ya contempladas en otras iniciativas. Por eso, a continuación se realiza una descripción de otros programas

complementarios que fueron tenidos en cuenta para definir las acciones de esta operación.

- 1.23 **Programas complementarios del Banco y otras agencias internacionales.** La información que sigue a continuación expande aquella presentada en el archivo técnico titulado “Resumen de los desafíos principales a la competitividad y de las iniciativas en curso o propuestas para resolverlos”, y está organizada en función de los desafíos presentados en la sección de antecedentes:
- 1.24 **Infraestructura:** El país, con el apoyo del BID, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Cooperación Internacional Española está invirtiendo en los sectores de energía, transporte, acceso rural, infraestructura de integración regional, vial, y portuaria, que han sido señalados como las áreas críticas para incrementar la competitividad del país porque es la infraestructura más relacionada con el comercio exterior. Además de éstos, también están los siguientes programas del BID: el Programa de Infraestructura Vial (1582/OC-UR) que busca reducir los costos de transporte, y en preparación, el de Modernización del Puerto de Montevideo (UR-L1004), y el Programa Vial con la Corporación Vial del Uruguay (UR-L1022).
- 1.25 **Mercados financieros:** En esta área, el BID y el Banco Mundial están trabajando con los siguientes objetivos: (i) aumentar la transparencia, eficiencia y efectividad de las instituciones públicas; (ii) incrementar la flexibilidad y mejorar la intermediación financiera a través de reformas en el sector financiero; y (iii) aumentar la independencia operacional del Banco Central. Adicionalmente, el Banco tiene varios proyectos FOMIN¹⁶ que apoyan con financiamiento, capital semilla y asistencia técnica emprendimientos de compañías con alto potencial en sectores dinámicos y el acceso al microcrédito en el sector rural. Finalmente, está en diseño el Programa de Apoyo a Microfinanzas para el Desarrollo Productivo¹⁷ que busca contribuir a la inserción económica de poblaciones pobres y a consolidar micro y pequeñas empresas.
- 1.26 **Mercado laboral y capital humano:** Actualmente, programas del BID¹⁸, Banco Mundial, Unión Europea y UNESCO están en marcha con el propósito de integrar a mujeres y jóvenes al mercado laboral rural, a incentivar el desarrollo de TICs, entrenar jóvenes, y reformar el servicio civil.

¹⁶ “Apoyo Integral a la Empresarialidad Dinámica” – UR-M1019 – (US\$3.000.000); “Incrementando el acceso a financiamiento de microempresas rurales y urbanas” – UR-M1018 (US\$ 150.000); “Fortalecimiento Institucional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Interior Urbano del País” – ATN/ME-9219 (US\$ 200.000); “Expansión del Microcrédito en el Interior del País” – ATN/ME-9340 – (US\$ 140.000).

¹⁷ UR-L1010. El ejecutor es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y tiene un monto de 10 millones de dólares. Su aprobación se espera para el 2007. Adicionalmente el BID está apoyando esta área con los siguientes programas en ejecución: Multisectorial Global de Crédito (1407/OC-UR); y el Programa Sectorial de Fortalecimiento Bancario (1496/OC-UR).

¹⁸ Entre los programas del BID destaca el Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil (1722/OC-UR) y el Programa de Colocación Laboral (ATN/SF-7119-RG-5).

- 1.27 **Entorno regulatorio:** Actualmente el país está fortaleciendo la capacidad administrativa y operacional del sistema judicial con el apoyo de la Agencia Española y con un programa del BID que tiene por objetivo reducir los tiempos de procesamiento y aumentar la credibilidad del sistema (1277/OC-UR). El área tributaria está siendo atendida por el propio BID, la Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación y la Organización de los Estados Americanos (OEA). En el caso del Banco, se acaba de aprobar un programa de reformas de política (PBL) programático (UR-L1021) con el objetivo de apoyar la reforma tributaria así como facilitar el cumplimiento de las obligaciones impositivas de las empresas, elevar la equidad y eficiencia del sistema y la administración tributaria, incrementar la calidad del gasto público y promover una gestión articulada de los recursos humanos.¹⁹ El programa conlleva a su vez tres *facilidades* de apoyo, una de las cuales es el *Programa de Apoyo a la Gestión Tributaria* para modernizar y fortalecer la estructura funcional de la Dirección General Impositiva (DGI), e incrementar los niveles de transparencia y comunicación con la sociedad.
- 1.28 **Inversión.** Esta área está apoyada por dos cooperaciones técnicas, una de FOMIN para la mejora del clima de la inversión privada y otra del Banco, para mejorar la calidad de la inversión pública. Se requieren mayores esfuerzos en esta área y por eso será abordada por este préstamo.
- 1.29 **Inserción en el comercio global.** Actualmente el país se encuentra fortaleciendo su institucionalidad de apoyo especialmente a los sectores ganadero, agrícola, turístico y exportador en general, con programas del BID, Unión Europea, Agencia Española, Banco Mundial, UNESCO, y Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. El tema hasta ahora ha sido atendido a través de apoyos puntuales dirigidos a sectores específicos, como por ejemplo: (i) el Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos (1643/OC-UR) dirigido a fortalecer la cadena ganadera con énfasis en el desarrollo de pequeños y medianos productores mediante apoyos no reembolsables a planes de negocios para nuevos productos ganaderos; (ii) el Programa de Competitividad de Destinos Turísticos (UR-L1018) dirigido a contribuir a la mejora de la competitividad del sector financiando inversiones en infraestructuras turísticas estratégicas, mejorando el marco legal y fiscal y apoyando la organización del sector; y (iii) el Programa de Servicios Agropecuarios (1131/OC-UR) que busca incentivar las exportaciones de la producción agropecuaria y agroindustrial asegurando que cuenten con los niveles de calidad/sanidad demandados por los mercados internacionales.
- 1.30 Adicionalmente, el país está preparando dos iniciativas complementarias. Con el apoyo del Centro de Comercio Internacional de la Organización Mundial del Comercio y de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se está preparando una Estrategia de Comercio

¹⁹ Adicionalmente, está en ejecución el Programa “Sistema Nacional de Inversión Pública (OPP)” – UR-T1013- PRODEV. Aporte BID: (US\$700.000).

Internacional para Uruguay que será el marco en el cual se puedan luego decidir medidas concretas de apoyo al comercio exterior consistentes con la estrategia. Por otro lado, con apoyo de un proyecto del Banco en preparación (Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Inserción Internacional de Uruguay – UR-L1015), el país va a trabajar para fortalecer la capacidad de sus negociadores comerciales, mejorar las capacidades nacionales de aprovechar los acuerdos externos logrados, y promover el apoyo a los esfuerzos exportadores de las firmas uruguayas.

1.31 **Apoyo directo al sector productivo.** Este tema abarca las siguientes áreas:

- a. **Innovación.** El Banco actualmente está preparando un nuevo Programa de Desarrollo Tecnológico que sucederá al actualmente en ejecución (1293/OC-UR), que se someterá para la aprobación del Directorio en el 2007. Este programa se espera que tenga un especial énfasis en incentivar la innovación empresarial. Adicionalmente, el Banco está coordinando estrechamente la preparación de la nueva operación en esta área con el equipo del Banco Mundial que está preparando una operación complementaria, y la unidad ejecutora de ambas es la misma, ayudando así a que el financiamiento proveniente de los dos bancos sirva para apoyar un mismo programa estratégico del Gobierno de Uruguay. Por último, se encuentra en preparación una Cooperación Técnica con financiamiento del Fondo Coreano para la Tecnología y la Innovación para apoyar el fortalecimiento de la nueva Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el desarrollo de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- b. **Promoción del desarrollo empresarial.** En esta área el país se encuentra trabajando con el apoyo del Banco y de la Unión Europea con sendos programas dirigidos a fortalecer *clusters* productivos. El presente Programa se ha diseñado en detallada coordinación con el diseño del Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados (UR-L1020) que fue aprobado en el 2006 con el propósito de contribuir a aumentar la competitividad de varios conglomerados estratégicos. El Banco, además, a través del FOMIN está apoyando *clusters* seleccionados desde un enfoque sectorial como por ejemplo: vino, ñandú, plantas aromáticas, hortalizas hidropónicas, y turismo; y desde un enfoque territorial, en varias áreas rurales y en Paysandú.

1.32 **Eficiencia del sector público.** El Programa UR-L1021 conlleva dos facilidades relacionadas a la Reforma del Estado, que promoverán la eficiencia en el gasto público y de los servidores públicos: (a) *Programa de Mejora de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario* que fortalecerá los sistemas de información al ciudadano utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y (b) *Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil* que promoverá una gestión flexible, fundada en el mérito, coherente e integrada de los recursos humanos de la Administración Central. Adicionalmente está el “Programa de Fortalecimiento de la Estrategia de Gobierno Electrónico de la Dirección General Impositiva” financiado con aporte del Banco y otras iniciativas de menor

relevancia apoyadas por programas de la Unión Europea y la Cooperación Española descritas en el archivo técnico titulado “Resumen de los desafíos principales a la competitividad y de las iniciativas en curso o propuestas para resolverlos”.

- 1.33 Del conjunto de desafíos identificados, este Programa se propone contribuir en aquéllos más importantes que no están siendo atendidos por otros proyectos y programas, y que a su vez cuentan con la decisión política para respaldar las acciones que permitan enfrentarlos con éxito. Para los desafíos en los cuales hay programas existentes o en preparación, este Programa se concentra en las reformas de políticas o institucionales que permitirán mejorar la efectividad y coherencia global de las otras iniciativas, y su mejor coordinación. A pesar del ambicioso alcance de este Programa, y del conjunto de los otros programas complementarios, quedan problemas identificados por la Nota de Competitividad y el resto de estudios de base que están siendo sólo moderadamente atacados en la actualidad, y que por lo tanto forman parte de la agenda de largo plazo que el país tiene para mejorar su competitividad. Entre estos últimos se encuentra el mejorar el desempeño general del sector público, en particular de las empresas públicas, abriendo posibilidades para que la inversión privada contribuya a dinamizar los sectores en los que éstas actúan con exclusividad, y las mejoras en el mercado de trabajo que faciliten la creación de empleo y los aumentos de productividad.
- 1.34 Las intervenciones apoyadas por el Programa se organizan en tres áreas principales de acción: (a) el entorno regulatorio; (b) la institucionalidad de apoyo al sector privado; y (c) la promoción de la inversión. Se trata de tres aspectos que están estrechamente relacionados y que se refuerzan mutuamente. Adicionalmente, gran parte de las áreas de acción del Programa serán acompañadas por programas del Banco que se están preparando simultáneamente, y que se encuentran comenzando su ejecución o que lo harán pronto. Estos programas, ya descritos en otras partes del documento, son: el Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados (UR-L1030), el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Política Comercial Externa (UR-L1015), los proyectos FOMIN Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada (UR-M1024) y Apoyo Integral a la Empresarialidad Dinámica (UR-M1019), el Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo (UR-L1010), y el Programa de Desarrollo Tecnológico II (UR-L1030).

II. EL PROGRAMA

A. Objetivo

- 2.1 El fin del Programa es contribuir a mejorar la competitividad del país. El propósito es mejorar el entorno de negocios, la institucionalidad de apoyo productivo y promover la inversión.

- 2.2 El Programa está estructurado en dos etapas, según los lineamientos del Banco para préstamos programáticos de reforma de política (ver GN-2200-13 y CS-3633). La primera operación consiste en una serie de condiciones para el (único) desembolso con el entendimiento que se procesará una segunda operación una vez las autoridades hayan alcanzado ciertas metas indicativas.

B. Estructura del Programa

- 2.3 Sobre la base de los estudios mencionados en el capítulo anterior, los resultados del diálogo público-privado en el contexto del CN, y las acciones que se están llevando a cabo en el área de competitividad por otros programas del Banco y por programas de otras agencias de desarrollo, se identificaron tres áreas de reforma de políticas para este Programa: (i) mejora del entorno de negocios; (ii) mejora de la institucionalidad de apoyo productivo; y (iii) promoción de la inversión. A continuación se describen las condiciones asociadas a estas tres áreas, las cuales se presentan en la Matriz de Políticas en el Anexo I.

1. Entorno de Negocios

- 2.4 Este componente busca mejorar el clima de negocios, fomentando un marco macroeconómico estable y reduciendo barreras regulatorias en áreas clave relacionadas con dificultades²⁰ para el registro de nuevas empresas y para el acceso a los programas públicos de fomento de la inversión, así como problemas relacionados con un marco jurídico poco favorable a la competencia y a la reestructuración de empresas. Se incluyen condiciones en cuatro áreas de reforma:
- a. **Entorno macroeconómico estable.** El mantenimiento de un ambiente macro estable y de políticas macroeconómicas congruentes con los objetivos del Programa es necesario, aunque no suficiente, para que el país alcance y mantenga una posición competitiva en un contexto comercial de creciente globalización.
 - b. **Reducción de barreras a la competencia.** El tamaño de la economía uruguaya y su posición geográfica generan barreras naturales a la competencia en ciertos mercados que deben enfrentarse con medidas de política que promuevan la competencia, para lo cual se requiere el marco regulatorio que ofrece una legislación adecuada de defensa de la competencia. **Como condición para el desembolso del primer préstamo** el Gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley de promoción y defensa de la competencia, que incluya: (i) la prohibición del abuso de posición dominante en el mercado relevante; (ii) la prohibición de prácticas concertadas; (iii) mecanismos de notificación de fusiones que puedan afectar a la competencia; (iv) creación de un organismo desconcentrado del Poder

²⁰ Para estadísticas precisas referirse al *Business Climate Initiative* del Banco Mundial y al estudio de Clima de Negocios de Graciana del Castillo, contratado por el Banco, que se encuentra en los archivos del Programa.

Ejecutivo, en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, con idoneidad técnica para el adecuado desempeño de su función. El **activador para iniciar la preparación del segundo préstamo** es la ley aprobada por el Congreso y sancionada por el Poder Ejecutivo y la **meta indicativa para un segundo préstamo programático** es que el organismo de aplicación de la ley haya sido constituido y se lo haya dotado de recursos (humanos y financieros) para su funcionamiento adecuado.

- c. **Fortalecimiento del marco jurídico para la reestructuración de empresas.** En Uruguay, el régimen concursal ha permanecido sin cambios sustanciales desde finales del siglo XIX. Si bien se introdujeron reformas puntuales, éstas no han dado respuesta ni al deudor ni a los acreedores. **Como condición previa al desembolso** el Gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley de concursos y reorganización empresarial que contemple: (i) simplificación y unificación de los procedimientos concursales; (ii) facilitación del acceso al procedimiento concursal; (iii) un marco flexible para que las partes lleguen a un acuerdo; (iv) reducción de costos del procedimiento; (v) fortalecimiento de la judicatura y (vi) conservación de la empresa viable. La **meta indicativa para un segundo préstamo programático** es la ley reglamentada en términos sustancialmente similares a la versión presentada en el primer préstamo.
- d. **Simplificación de trámites** Las empresas uruguayas enfrentan un alto costo para relacionarse con el estado, y eso afecta tanto registrarse como cumplir obligaciones impositivas o acceder a los beneficios y regímenes promocionales existentes. En los dos primeros casos hay otras iniciativas en marcha para mejorar la situación²¹, pero también se realizarán actividades para facilitar la creación de empresas que vayan más allá de informatizar los procedimientos. **Como condición previa al desembolso** el ejecutor publicará en la página Web de la Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado del MEF una guía de procedimientos para la creación de sociedades anónimas (SAs) y sociedades de responsabilidad limitada (SRLs). El **activador para iniciar la preparación del segundo préstamo** es la presentación al Banco de un Plan de Acción para la simplificación de procedimientos y reducción de costos para la creación de empresas, mientras que la **meta indicativa para un segundo préstamo programático** es la puesta en marcha de una Ventanilla única para la creación de empresas. Respecto del acceso a beneficios y regímenes, se llevarán a cabo acciones para facilitar esos trámites, cuya descripción se encuentra en el ¶ 2.6.

²¹ Adicionalmente a las condiciones comprometidas bajo este componente, se ha creado a finales de 2005 la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información, dependiente de la Presidencia. Entre sus objetivos está el de posibilitar una serie de trámites en forma electrónica, especialmente aquéllos que realizan las empresas. Por otra parte, las reformas en marcha que forman parte de las condicionalidades de la operación BID UR-L1021 deberán facilitar el cumplimiento de las obligaciones impositivas de las empresas, reduciendo impuestos y haciendo más eficiente el funcionamiento de la Dirección General Impositiva (DGI).

2. Institucionalidad de apoyo al sector productivo

2.5 Este componente busca fortalecer y mejorar el funcionamiento de la institucionalidad uruguaya de apoyo al sector productivo. Las medidas previstas no generarán costos adicionales significativos a la administración pública ya que se trata principalmente de acciones para formalizar y sistematizar la articulación de los instrumentos de apoyo. El gobierno tiene una batería de instrumentos de apoyo directo al sector privado que no están siendo coordinados entre sí, no existe información transparente ni estandarizada de todos ellos y, por lo tanto, evaluar su eficiencia, eficacia e impacto es casi imposible. Adicionalmente, las empresas no llegan a conocer el conjunto de instrumentos a su disposición, y al tener distintas oficinas localizadas en diferentes ministerios, los empresarios enfrentan altos costos de transacción para intentar acceder a los beneficios ofrecidos. Las condiciones se agrupan en seis áreas:

- a. **Creación del Consejo de Economía Nacional (CEN).** Para superar la falta de una institucionalidad permanente a través de la cual canalizar el diálogo público privado, y como consolidación de la tarea iniciada por el Compromiso Nacional, el Gobierno se ha propuesto poner en funcionamiento una institución que, si bien estaba contemplada en la constitución uruguaya, nunca fue creada y que se denomina el Consejo de Economía Nacional (CEN). El CEN se crea con el propósito de proveer una instancia de diálogo e intercambio entre el sector privado y el sector público, de manera sistemática, fluida e institucionalizada. El Consejo estará constituido por una amplia mayoría privada y representantes de los Ministerios relevantes y la OPP. El **activador para iniciar la preparación del segundo préstamo** es la presentación al Parlamento de la ley de creación de esta institución y la **meta indicativa para un segundo préstamo programático** es su puesta en funcionamiento en condiciones semejantes a las dispuestas en el proyecto de ley presentado.
- b. **Mejora en la coordinación y articulación de programas de apoyo al sector privado.** Con estas acciones se busca mejorar el apoyo público al sector productivo dándole un direccionamiento estratégico, evaluando y midiendo su evolución y sus resultados. Para enfrentar la atomización de las acciones actuales, su falta de coordinación y armonización de objetivos de política, y la ausencia de información que permita medir resultados, se creará una Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado en el MEF. **Como condición previa al desembolso** el MEF emitirá una resolución ministerial de creación de la Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado con la función de monitorear, evaluar, y proponer mejoras en por lo menos las siguientes áreas: (a) clima de negocios; (b) regímenes comerciales y de promoción de inversiones; y (c) programas de fomento empresarial de tipo financiero y no financiero²². El **activador para iniciar la**

²² Esta Unidad estará diseñada para desempeñar funciones de diseño y seguimiento de políticas en las siguientes áreas, entre otras: (i) clima de negocios; (ii) regímenes de promoción comercial y de

preparación del segundo préstamo es que el personal de la Unidad haya sido seleccionado y contratado. La **meta indicativa para un segundo préstamo programático** es el funcionamiento de la Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado de acuerdo con la Resolución Ministerial que la creó.

- c. **Mejora en los instrumentos de apoyo a las exportaciones y la atracción de inversiones.** El objetivo de esta área es lograr un mejor apoyo para el comercio exterior uruguayo y mayor atracción de inversiones, abarcando las siguientes dos sub-áreas:

(i) **Agencias y ministerios que inciden en el comercio exterior.** La generación e implementación de una política comercial externa de largo plazo implica la coordinación y la búsqueda de consensos entre las diversas agencias y ministerios que inciden en las exportaciones. Para lograr esto, el Gobierno ha decidido la creación de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) integrada por los ministerios de: Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Ganadería, Agricultura y Pesca; y Turismo y Deporte. **Como condición previa al desembolso** se acordó la creación mediante decreto del poder ejecutivo de la CIACEX. El **activador para iniciar la preparación del segundo préstamo** es que la CIACEX continúe funcionando y opere en el marco de un plan de acción concreto con prioridades y objetivos para mejorar la coordinación y las capacidades de negociación y promoción del comercio exterior. La **meta indicativa para un segundo préstamo programático** es que la CIACEX esté avanzando en la implementación de su plan de acción, mostrando adelantos en por lo menos las siguientes áreas prioritarias: (i) prioridades de negociación definidas; (ii) estrategia de exportaciones aprobada; y (iii) mecanismo de análisis para el aprovechamiento de acuerdos comerciales establecido.

(ii) **Funcionamiento de Uruguay XXI (UXXI).** La actual institución encargada de la promoción de las exportaciones y las inversiones externas, UXXI, ha presentado históricamente baja efectividad en el cumplimiento de sus funciones²³. Este problema se relaciona con el bajo compromiso de todos

inversión; (iii) seguimiento y evaluación de programas de fomento empresarial de tipo financiero y no financiero; y (iv) promoción de la cooperación público-privada en la definición de políticas de competitividad. Para llevar a cabo estas tareas, esta unidad implementará acciones tales como: creación de un registro único de beneficiarios, desarrollo de un “cuadro de mando” de las políticas de competitividad en marcha, creación y difusión de guía de programas accesible a los clientes potenciales, desarrollo de metodologías comunes de intervención, y evaluaciones de impacto periódicas y sistemáticas. Existe un proyecto FOMIN en preparación para apoyar el establecimiento y puesta en régimen de esta Unidad.

²³ Los estudios del Banco recogieron estas opiniones críticas de parte de distintos representantes del sector privado, otras agencias públicas y la misma dirigencia de UXXI de ese momento (ver informe de De Groote, citado en nota al pie No. 11). El diagnóstico muestra falta de apoyo institucional a UXXI tanto del sector público como privado que llevó a una ausencia de dirección estratégica y una crónica escasez de recursos.

los actores relevantes para el comercio exterior uruguayo, y la falta de una dirección estratégica para la institución. Una vez consolidados los cambios institucionales en el área y con la CIACEX funcionando, se elaborará un plan para mejorar el funcionamiento de UXXI, pero como primero debe darse el proceso contemplado en este préstamo, en esta área la condición es sólo para la segunda operación. Así, el **activador para iniciar la preparación del segundo préstamo** es que CIACEX presente una propuesta de reforma de Uruguay XXI conteniendo: (a) reformas institucionales a los mecanismos de gobierno de Uruguay XXI; (b) mejoras de los mecanismos para la participación del sector privado en su accionar; (c) mejoras en la coordinación con otras agencias de promoción; (d) mejoras en sus mecanismos de fondeo. La **meta indicativa para un segundo préstamo programático** es la reforma de Uruguay XXI aprobada por decreto ejecutivo y en implementación.

- d. **Ciencia, tecnología e innovación (CTI).** El actual gobierno ha priorizado la inversión en CTI y se ha comprometido a introducir modificaciones institucionales que doten al país de una política de Estado en el área, incrementando la eficacia de las políticas y el gasto en esta materia, con particular atención en los aspectos de innovación en el sector privado.²⁴ **Como condiciones previas al desembolso** se requerirá: (1) Proyecto de Ley Orgánica de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) presentada al Parlamento, que contenga al menos: (a) objetivos estratégicos; (b) estructura institucional; y (c) régimen financiero, y (2) la creación mediante decreto del poder ejecutivo del Gabinete de la Innovación integrado por los Ministros de Agricultura y Pesca, Industria, Energía y Minería, Economía y Finanzas, Educación y Cultura y por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El **activador para iniciar la preparación del segundo préstamo** es La Ley Orgánica de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) aprobada. Las **metas indicativas para un segundo préstamo programático** son: (i) ANII en funcionamiento, de acuerdo a la propuesta y al plan aprobados en el primer préstamo y (ii) el Gabinete de la Innovación en funcionamiento de acuerdo a lo dispuesto en su decreto de creación.
- e. **Sistema Nacional de Calidad (SNC).** La creación del Sistema Uruguayo de Acreditación, Normalización, Certificación, Calibración y Ensayos (SUANCCE) en la década de los 90 no produjo los resultados deseados porque no incluyó a todas las instituciones involucradas y porque las que participaron no operaron según lo esperado.²⁵ Por esta razón, se requiere una reforma institucional para mejorar la capacidad del SNC de atender a las

²⁴ Entre 1990 y 2000 Uruguay promedió una inversión total anual en I&D de 0,23% del PIB, cifra que representa la mitad de la media latinoamericana.

²⁵ El SUANCCE está integrado por: Comité Nacional de Normalización y Acreditación, Organismo de Normalización, Organismo de Acreditación, Organismos de Certificación, Laboratorios de Calibración y Ensayos y Auditores de Sistemas de Calidad.

necesidades de servicios del sector privado. **Como condición previa al desembolso**, deberá aprobarse por ley la creación del Instituto Nacional de Calidad (INACAL), con la finalidad de orientar y coordinar las acciones del SNC. El **activador para iniciar la preparación del segundo préstamo** es que el INACAL tenga el personal jerárquico seleccionado y contratado. La **meta indicativa para un segundo préstamo** es que el INACAL esté funcionando de acuerdo a lo determinado en su ley de creación.

- f. **Provisión de servicios empresariales.** La promoción de servicios empresariales para las Pymes en Uruguay se realiza desde distintos programas públicos y privados sin coordinación, disminuyendo así la eficiencia y eficacia de su ejecución. Para superar estos problemas, el Gobierno se propone poner en marcha una Mesa de Coordinación de Programas²⁶, con reuniones periódicas en las cuales hay participación de por lo menos 50 % de los miembros, lo cual será **condición previa al desembolso**. Los **activadores para iniciar la preparación del segundo préstamo** son: (i) que haya un plan de trabajo anual acordado entre los principales miembros de la Mesa de Programas y (ii) la presentación al Banco del reporte final de una consultoría para el diseño de un registro único que contenga la base de datos con la información de empresas beneficiarios de todos los programas de apoyo a la competitividad y el desarrollo productivo. Las **metas indicativas para un segundo préstamo programático** son: (i) que la Mesa de Programas continúe funcionando, presentando evidencias de mejoras en la coordinación de los programas allí representados; (ii) que el Registro Único de los programas de apoyo empresarial esté diseñado con una prueba de laboratorio en ejecución realizada; y (iii) que la Mesa de Programas prepare y presente una propuesta de acción para la coordinación de la institucionalidad de apoyo empresarial, conteniendo un plan de transición de corto y mediano plazo hasta la implementación de una nueva institucionalidad de apoyo al sector productivo.

3. Inversión

- 2.6 El objetivo de este componente es promover la inversión en el país incrementando la eficiencia y efectividad de los regímenes de promoción. La necesidad de instrumentar las condiciones de esta área tiene que ver con la existencia de un sinnúmero de regímenes que son el resultado de la acumulación histórica de incentivos generales y sectoriales que hoy en día tienen poca efectividad porque no obedecen a objetivos específicos cuantificables ni a una estrategia o visión consensuada. Adicionalmente el acceso por parte de los inversionistas privados a

²⁶ La Mesa estará integrada por el INACAL, la DINAPYME, el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI-DIPRODE), el Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados (PACC-DIPRODE), la ANII, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), la CND, el programa Pacpymes (DINAPYME), Uruguay XXI, el Programa de Microfinanzas (DIPRODE) (en preparación), y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MGAP).

los beneficios que otorgan estos regímenes es complejo, con procedimientos ad hoc y poco transparentes. Este componente incluye como **condiciones previas al desembolso** la presentación al MEF por parte de la Unidad de Apoyo al Desarrollo e Inversión en el Sector Privado de un estudio sobre trámites y procedimientos relacionados con el acceso de las empresas a los principales regímenes promocionales del país incluyendo los siguientes: (a) regímenes sectoriales; (b) régimen general de promoción de la inversión; y (c) regímenes de Zonas Francas, Puerto Libre, Depósitos Aduaneros y Parques Industriales. El estudio deberá incluir al menos los siguientes aspectos: (a) propuesta de simplificación y facilitación del régimen de promoción de la inversión; y (b) identificación de oportunidades para aumento de eficiencia y efectividad, y de mejora del sistema de incentivos. El **activador para iniciar la preparación del segundo préstamo** es que el Gobierno presente un plan con sus decisiones sobre los cambios a introducir en los regímenes de inversión para facilitar el acceso de las empresas y hacerlos más transparentes. Como mínimo, el plan deberá incluir ajustes en los mecanismos de acceso a los regímenes tratados en la condición para el desembolso del primer préstamo que: (i) simplifique el acceso; (ii) incremente la transparencia de la información pública sobre los regímenes, y (iii) proponga un mecanismo de monitoreo y evaluación unificado. La **meta indicativa para un segundo préstamo programático** es la ejecución de la propuesta en términos sustancialmente similares a los que se establezcan en el plan presentado por el gobierno.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario y garante es la República Oriental del Uruguay. El Organismo Ejecutor del Programa será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Asesoría Macroeconómica, la cual será la encargada del seguimiento de las condiciones acordadas en el Programa y de la relación con el Banco.

B. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.2 En vista de su carácter de préstamo programático de reforma de política, se espera que las condiciones previas al desembolso de la operación propuesta se cumplan antes de la firma del contrato de Préstamo. Actualmente todas las condiciones acordadas han sido cumplidas y sólo resta la presentación al Banco de las evidencias acordadas en la matriz de medios de verificación. Por ende, se espera que el único desembolso se realice en un corto plazo después de la aprobación y firma del contrato del préstamo. Se espera preparar el segundo préstamo programático durante el transcurso de los 12 meses posteriores al desembolso del primer préstamo. El avance de esta segunda operación dependerá del ritmo de cumplimiento de las acciones activadoras anteriormente descritas.

C. Seguimiento y Evaluación

- 3.3 El seguimiento de las acciones, tanto las consideradas como condiciones del primer desembolso, como también de los mecanismos activadores y las metas indicativas para el desembolso del segundo préstamo, estará a cargo de la Asesoría Macroeconómica del MEF. El Gobierno ha indicado que en la medida que la Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado se establezca y se fortalezca, irá asumiendo las responsabilidades de seguimiento y evaluación del Programa. El MEF presentará al Banco informes semestrales que permitan hacer un seguimiento de las distintas áreas involucradas, los cuales serán utilizados por el equipo de proyecto para evaluar el grado de cumplimiento de los mecanismos activadores para iniciar la preparación de la segunda operación, así como para introducir las correcciones que sean necesarias para definir una matriz definitiva de condiciones para el segundo préstamo. Adicionalmente, el equipo de proyecto mantendrá mecanismos de diálogo y ofrecerá apoyo técnico para acompañar el proceso de reformas de manera continua, contribuyendo a lograr el alcance de las metas indicativas de la matriz y/o identificando mecanismos alternativos para alcanzar los objetivos del Programa. Estas actividades serán acompañadas por misiones técnicas que se realizarán cada cuatro meses.
- 3.4 El seguimiento de la Matriz de Resultados (ver archivos técnicos) será responsabilidad de la Asesoría Macroeconómica, y la Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado tomará la responsabilidad una vez establecida ya que esta unidad tiene entre los objetivos centrales de su creación el de medir y evaluar la competitividad de la economía uruguaya, y la efectividad de los distintos programas públicos que se proponen mejorar el desarrollo competitivo del sector privado de Uruguay. Dado que las reformas institucionales y de políticas contempladas en la matriz de políticas de esta operación demandarán tiempo para demostrar su impacto, se estableció que los resultados esperados del Programa (logros o *outcomes*) se midan dos años después de haber sido cumplidas todas las condiciones de la matriz del Programa entero, es decir del primero y del segundo préstamo. Sin embargo, los productos que se obtendrán (*outputs*) serán medidos al final de cada operación, ya que éstos son equivalentes a las condiciones pactadas en la matriz de políticas.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Resultados esperados al concluir las dos operaciones

- 4.1 El Programa está diseñado para mejorar el entorno que impacta la inversión y la competitividad de las empresas uruguayas a través de: (i) la reducción de barreras burocráticas, legales, reglamentarias e institucionales al comercio y al desarrollo de los negocios en general; (ii) la reestructuración del apoyo público al sector productivo; y (iii) la reformulación de los regímenes de incentivos existentes a la inversión para hacerlos más eficientes, efectivos y transparentes. Al ser éstos

aspectos tan estructurales que mejoran el clima de negocios e inversiones en el país, tanto en el mediano como en el largo plazo, los impactos son difíciles de medir, y los problemas de atribución normales en cualquier proyecto del Banco se encuentran ampliados en una operación de este tipo. Todos los diagnósticos de competitividad realizados en los últimos años en Uruguay señalan a los bajos niveles de inversión como causa central del mal que afecta al país desde hace décadas: una muy baja tasa de crecimiento económico. El conjunto de condiciones que llevan a los múltiples actores privados a arriesgar e invertir es complejo, pero este Programa contempla acciones en un grupo de áreas que en conjunto deberían producir una mejora en el clima de inversiones que derive en un aumento de la tasa de inversión sostenible en el tiempo. Esta suba deberá llevar a mayor crecimiento económico, con resultados positivos en el empleo y la renta. Sin embargo, dados los problemas de atribución mencionados, las mediciones de impacto del Programa se centrarán en logros más inmediatos, más directamente relacionados con las acciones contempladas en la matriz de políticas, y que puedan esperarse para el mediano plazo.

- 4.2 Estos impactos se verán reflejados al término de la segunda operación y se podrán medir dos años después de su terminación. La Matriz de Resultados presentada (ver *link*) incluye metas para la mejora del entorno que son medibles mediante indicadores de tres tipos: (i) indicadores cuantitativos y cualitativos levantados por el Reporte Global de Competitividad del FEM, por considerar que presentan buenos *proxies* de los factores microeconómicos subyacentes a la competitividad; (ii) datos estadísticos para el caso de indicadores muy agregados, como los de comercio exterior; y (iii) encuestas específicas realizadas con el fin de medir resultados del Programa, a empresas privadas y responsables de programas públicos, para capturar las mejoras más cualitativas que surjan de los cambios institucionales propuestos.

B. Clasificación SEQ y PTI

- 4.3 Esta operación no califica como orientada a la pobreza o a la promoción de la equidad social, como se describe en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco (Documento AB-1704).

C. Impacto social y ambiental

- 4.4 Este documento fue revisado por el CESI en su Reunión 45- 06, del 17 de noviembre de 2006. Por su naturaleza, el Programa no generará impactos ambientales y sociales directos, aunque se espera que algunas de las medidas propuestas, en un marco de creciente apertura económica, incentiven a las empresas a adoptar estándares internacionales de protección ambiental y de responsabilidad social.

D. Viabilidad Institucional

- 4.5 La institución con presencia y liderazgo en todas las reformas objeto de este Programa es el Ministerio de Economía y Finanzas, entidad que por su propio rol cuenta con la experiencia y recursos necesarios para la ejecución del Programa. Asimismo, equipos del Banco, durante la reciente preparación de otros programas que se están iniciando o terminando de diseñar, han analizado la viabilidad institucional de entidades que trabajan en las áreas de reforma del presente Programa. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto está iniciando la ejecución del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (UR-L1020), por lo cual fue objeto de un análisis utilizando el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) que constató su viabilidad institucional. Asimismo, actualmente está en ejecución una operación de desarrollo tecnológico que tuvo su análisis institucional correspondiente y se encuentra en preparación una nueva operación continuadora de ésta que revisará la capacidad institucional de las entidades relacionadas al área y las fortalecerá. Finalmente, durante la reciente preparación del PBL Programático UR-L1021, el Banco realizó una evaluación institucional de los organismos ejecutores de las Facilidades Sectoriales (OPP, DGI y ONSC), también utilizando el SECI. Dichas evaluaciones concluyen que las instituciones cuentan con las capacidades institucionales indispensables para la ejecución adecuada del programa, siendo necesario enfrentar algunas debilidades administrativas y de gestión. Para ello ese programa elaboró y acordó con cada organismo ejecutor de las facilidades sectoriales un Plan de Fortalecimiento Institucional.

E. Riesgos

- 4.6 El éxito del Programa dependerá de que se introduzcan mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de apoyo a la competitividad así como en determinadas regulaciones que promoverán las inversiones y el desarrollo del sector privado. Los cambios requeridos para el primer préstamo programático han sido realizados durante la preparación del Programa, por tanto, la realización del primer desembolso y las reformas de política que éste conlleva, no presentan ningún riesgo. Sin embargo, las reformas para el segundo préstamo programático dependen de la voluntad y capacidad política del Gobierno de Uruguay, lo cual puede ser complejo dado que el gobierno es una coalición de distintos partidos.
- 4.7 El riesgo mencionado está mitigado por las siguientes consideraciones. En primer lugar, el gobierno, y las fuerzas políticas que aglutina, ha sido consistente con sus reformas desde el inicio de su gestión lo cual ha sido comprobado por el equipo de proyecto durante la preparación del presente Programa. En segundo lugar, el MEF, que es la contraparte del Banco y quien supervisará el cumplimiento y avance de las condiciones del Préstamo Programático, ha calificado al programa como altamente prioritario y tiene bajo su control varias de las iniciativas importantes para la segunda operación. En tercer lugar, las áreas de política están en el Plan de Gobierno como compromiso con la sociedad, y han sido ampliamente discutidas con el sector privado. Cuarto, el diseño del programa,

prevé indicadores activadores de la preparación del segundo préstamo programático que permitirán evaluar el proceso de reformas y el nivel de riesgo inherente a su realización satisfactoria. Finalmente, están en curso otras operaciones del Banco que apoyarán al país en el proceso de reformas impulsadas por el presente Programa en las áreas de Ciencia y Tecnología (Programa de Desarrollo Tecnológico II - UR-L1030), apoyo al Comercio Exterior (Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Inserción Internacional de Uruguay"- UR L-1015) y Desarrollo del Sector Privado (Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas- UR-L1020; Proyecto FOMIN de Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada- UR-M1024).

- 4.8 Un riesgo de alguna manera relacionado con el anterior, vinculado a las capacidades de la coalición gobernante de llevar adelante profundas reformas, es el que se presenta por el hecho que este Gobierno ha tomado la decisión de atacar múltiples problemas que afectan al Uruguay desde hace años. Esto abre simultáneamente una serie de conflictos potenciales que podrían eventualmente reducir la efectividad global del esfuerzo de reforma. Hasta ahora, el gobierno ha logrado mantener la iniciativa reformadora y el apoyo social para los cambios y reformas propuestas, teniendo mucho cuidado en intentar lograr los consensos sociales necesarios antes de emprender las grandes reformas, aspecto que al haber sido descuidado en el pasado frenó muchos cambios necesarios.
- 4.9 La mejora de la competitividad tiene como unas de sus bases subyacentes una buena relación entre trabajadores y empresarios, algo que ha sido tradicional en Uruguay. Sin embargo, la profundidad de la última crisis y algunas modificaciones al marco regulatorio introducidas en el año 2005, condujeron a un aumento e intensidad de los conflictos laborales, lo que incide en el clima de negocios. Este riesgo parece ser más bien coyuntural, ya que ha comenzado a disminuir la conflictividad laboral desde mediados de 2006, y el Gobierno se encuentra comprometido a generar las condiciones necesarias para que las relaciones laborales en el país recuperen los niveles históricos de armonía.
- 4.10 Un riesgo adicional asociado a la reforma de los regímenes de promoción es que esta modificación podría afectar intereses, lo que generaría dificultades adicionales para la implementación de reformas efectivas en esta área. Este posible riesgo está mitigado por los siguientes elementos: (i) la ejecución de la operación FOMIN para apoyar al la Unidad de Apoyo al Desarrollo y a la Inversión en el Sector Privado, proveerá herramientas de apoyo a la reforma que permitirá enfrentar mejor las barreras al cambio; (ii) el gobierno ha puesto en manifiesto frente al Banco y públicamente su compromiso de implementar las reformas independientemente de que existan resistencias, y (iii) se ha llevado a cabo una tarea de diagnóstico que expone con claridad los problemas de los regímenes, y se ha constatado el apoyo empresarial global para el cambio.