

Pharos

ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ECONOMÍA

Autor: Carlos Loaiza Keel

Uruguay miembro de la OCDE:

Un camino al desarrollo



Uruguay miembro de la OCDE:

Un camino al desarrollo

Empresas patrocinadoras:

Deloitte.  **SCHANDY**



 **UniónCapital**
AFAP

Uruguay miembro de la OCDE:
Un camino al desarrollo

Carlos Loaiza Keel¹

Montevideo, 2016
Pharos | Academia Nacional de Economía | Universidad de Montevideo

Diseño: Paula Lorenzo
Impreso por: Mastergraf

¹ Equipo completo en página 5



Academia Nacional de Economía



Pharos es un Centro de análisis y propuestas en materia económica y social perteneciente a la Academia Nacional de Economía.

Objetivo de Pharos

Realizar propuestas de política pública con una mirada de desarrollo de largo plazo, con un abordaje técnico sobre temas relevantes para el país.

Financiamiento

Pharos se financia con el aporte de las empresas patrocinadoras.

Destinatarios de las propuestas

Sistema político.

Comunidad en el sentido amplio.

Consejo asesor

El consejo asesor está integrado por representantes de la Academia Nacional de Economía y por referentes del empresariado uruguayo.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las empresas patrocinadoras.

Dirección

Carlos Loaiza Keel

Profesor de Derecho Financiero y Director del Postgrado de Tributación Internacional de la Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo

Equipo académico

Gabriel Rizzo

Colaborador de la Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo

Ignacio Munyo

Profesor de Economía y Director del Centro de Economía, Sociedad y Empresa del IEEM, Universidad de Montevideo

Carlos Loaiza Keel

Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo

Consultores externos

Christian Daude

Consejero Senior, Oficina de la Economista Jefe de la OCDE

Catalina Crane

Jefe de la delegación de Colombia ante la OCDE

Martín Aguirre

Director del Diario El País, Uruguay

Índice

Prólogo	9
Resumen ejecutivo	11
1. Antecedentes: la OCDE y su relación con Uruguay	17
1.1 ¿Cómo la OCDE se hizo presente para Uruguay a partir del año 2009?	17
1.2 ¿Qué es y qué hace la OCDE?	21
1.3 ¿Cómo son los mecanismos para converger a la OCDE?	26
2. ¿En dónde está Uruguay posicionado respecto de la OCDE?	31
2.1 Los resultados de bienestar: mejoras recientes y desafíos subsistentes	33
2.1.1 Evolución del bienestar en Uruguay	34
2.2 Cambios estructurales para un mejor desempeño económico del Uruguay	40
2.2.1 El sector primario: diversificación de la matriz exportadora e innovación	41
2.2.2 Capital humano: educación y productividad laboral	44
2.2.3 El sector financiero y la inversión	46
2.2.4 Las Asociaciones Público-Privadas y el desarrollo de la infraestructura de transporte y energía	47
2.2.5 Mecanismos de promoción de inversiones: beneficios fiscales y zonas francas	50
2.2.6 Hacia una mayor integración internacional	52
2.3 Conclusiones	53
3. ¿Es conveniente para Uruguay ser miembro pleno de la OCDE?	57
3.1 Las barreras a la productividad	60
3.2 ¿Cuán lejos estamos de la OCDE?	63
3.3 Evolución de las barreras a la productividad en países que ingresaron a la OCDE	65
3.4 Comparación con un grupo de control	67
3.5 Variables macroeconómicas	73
3.6 Conclusiones	75

4. Hacia un consenso nacional.....	93
4.1 Metodología.....	93
4.2 Primeras impresiones	94
4.3 La OCDE como oportunidad.....	95
4.4 Beneficios de entrar a la OCDE	97
4.5 Riesgos de entrar a la OCDE.....	99
4.6 Conclusiones	100
5. Una hoja de ruta.....	105
6. Conclusiones generales.....	129
7. Bibliografía general	141

Índice de ilustraciones, tablas y gráficos

Ilustración 1: Amanecemos en la lista negra.....	19
Ilustración 2: El “Sax Appeal” belga	20
Figura 1. Uruguay: Barreras a la productividad	62
Figura 2. Barreras Operativas: Uruguay vs OCDE	63
Figura 3. Barreras Institucionales: Uruguay vs OCDE.....	65
Cuadro 1. Barreras a la productividad en países que ingresaron a la OCDE desde 2010.....	66
Figura 4. Países que ingresaron a la OCDE desde 2010 y países de control.....	68
Figura 5. Población e Ingreso per cápita de los países que ingresaron a la OCDE desde 2010 y países de control	69
Cuadro 2. Barreras a la productividad en los países de control	70
Figura 6. Barreras a la inversión antes, durante el proceso y luego de entrar a la OCDE	72
Cuadro 3. Evolución de variables macroeconómicas en países que ingresaron a la OCDE a partir de 2010 y en los países de control	73
Figura 7. Calificación de deuda pública (Standard & Poor’s) antes, durante el proceso y luego de entrar a la OCDE.....	75
Figura 8. Una oportunidad que no podemos perder	95
Figura 9. ¿Más para ganar que para perder?	96

Prólogo

Por Christian Daude²

Consejero Senior, Oficina de la Economista Jefe de la OCDE

El presente libro se pregunta cuáles podrían ser los beneficios y costos de ingresar a la OCDE, si esa aspiración es factible, cual es la visión de los diferentes actores políticos y sociales sobre la OCDE y el potencial acercamiento del país a la organización y plantea una hoja de ruta de cómo lograr dicho objetivo.

Aproximarse a este tema de la manera que hacen los autores es excelente. No solamente se brinda una explicación exhaustiva de cómo funciona la OCDE y cuáles son sus cometidos – algo imprescindible dado que hasta hace poco la OCDE solamente se conocía por su labor sobre la transparencia fiscal y las pruebas PISA – sino que también se presenta un análisis empírico interesante de cuáles pueden ser los beneficios en términos de mejoras de políticas públicas para el país, un análisis cualitativo de las fortalezas y debilidades de una posible candidatura uruguaya a la OCDE, así como una sección muy interesante que presenta la visión de actores políticos, sindicalistas, empresarios, intelectuales y periodistas sobre el tema.

El conjunto constituye una lectura amena e imprescindible para todos aquellos interesados en las políticas públicas y el papel que puede jugar la OCDE en contribuir a mejorarlas.

Este estudio aparece en un momento muy oportuno. Luego de una larga década de buen desempeño económico, el país se encuentra en una encrucijada con respecto a qué rumbo tomar y cómo modificar sus políticas públicas para adaptarse al nuevo escenario internacional de manera exitosa. El diagnóstico de los grandes desafíos que enfrenta Uruguay parece bastante claro y compartido, tanto por los investigadores académicos como también un muy amplio espectro político. Los graves problemas en el sistema educativo en términos de bajo rendimiento y

² Estas palabras son a título personal y no deben interpretarse como la opinión de la OCDE o de sus países miembros.

desigualdades crecientes o la inserción internacional truncada del país son claros ejemplos. Estas son áreas donde se requiere de políticas de estado y que requieren un amplio consenso para sostener los cambios requeridos en el tiempo. A pesar de algunos impulsos e iniciativas aisladas, está claro que el país no ha podido adoptar una estrategia integral para resolver estos desafíos.

Al igual que los autores, estoy convencido que un acercamiento más estratégico a la OCDE sería un catalizador para que el país levante la mira y se proponga metas ambiciosas, construya los consensos necesarios y avance en mejorar las políticas públicas para mejorar la vida de los ciudadanos (como dice el eslogan de la OCDE). La OCDE no es un club de países ricos, sino – como dijo la presidenta Bachelet de Chile – "el club de las buenas prácticas" para las políticas públicas. Sus miembros se juntan para aprender entre sí mediante el intercambio experiencias, la definición de metodologías de medir y evaluar las políticas, así como la adopción de estándares para fomentar la cooperación internacional. En este sentido, la membresía de la OCDE es en palabras de la jefa de la delegación de Colombia ante la OCDE Catalina Crane "un sello de calidad"– una especie de ISO 9000– de las políticas públicas.

No tengo dudas que Uruguay tiene mucho que aportar y aprender de esta institución.

Resumen ejecutivo

- El presente trabajo tiene como objeto estimar de manera objetiva e independiente la conveniencia de que Uruguay sea miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a partir de fundamentos conceptuales y empíricos, así como dar herramientas para que, de ser conveniente, ello sea factible en el actual contexto mundial y nacional.
- Para hacerlo, comenzamos contextualizando el momento y forma en que nuestro país tomó un contacto más directo con la organización, a partir el año 2009, luego de que el G20 mandatará a la OCDE a desarrollar la lucha mundial en contra de la evasión fiscal. Una vez expuesta la relevancia que cobró la organización para nuestro país, dedicamos la primera sección a describir la estructura, objetivos y retos de la OCDE, desde sus orígenes hasta su conformación actual, al tiempo que revisamos sus instrumentos y procesos legales, así como el camino de expansión hasta su base de miembros actual.
- En la medida en que el proceso de ingreso de un país a la OCDE no comienza por iniciativa del país interesado, sino de la propia OCDE, consideramos imprescindible abordar en el segundo capítulo la situación en la cual se encuentra actualmente posicionado Uruguay desde la óptica del organismo, esto es, cómo nos ve y nos ha medido. Para ello, contemplamos y analizamos exhaustivamente los estudios multidimensionales que la misma OCDE ha preparado y divulgado acerca de nuestro país en los últimos años. En esos estudios, el Centro de Desarrollo de la OCDE ha valorado las distintas variables e índices de niveles de desarrollo del Uruguay, con el fin de identificar las restricciones que el país enfrenta y postular oportunidades de mejora para acercarse al desarrollo, tanto económico como social.
- Entendido el momento y forma en que la OCDE cobró relevancia para Uruguay, las características de la organización y la forma en la que mira a nuestro país, en el tercer capítulo nos enfocamos ya en la

pregunta central del trabajo: ¿es acaso conveniente que Uruguay se proponga ser miembro pleno de la OCDE?

Para responderla, adoptamos ante todo un enfoque cualitativo, en virtud del cual identificamos que el ingreso a la organización tendría como consecuencia positiva para nuestro país tener información cierta de un organismo esencial en la arquitectura política y económica del mundo futuro, cimiento y herramienta técnica de la que se vale y seguirá valiéndose el G20 para legitimar sus decisiones políticas, como ha sucedido notoriamente en la lucha contra la evasión fiscal internacional. La intimidad con este centro de creación de pensamiento crítico y políticas públicas puede traer beneficios concretos en materia de buenas prácticas, economía y mejora reputacional internacional. Las reformas imprescindibles en nuestro país, que no son normalmente populares para el pensamiento conservador, y que la propia OCDE identificó en su análisis multidimensional —educación, integración, infraestructura, principalmente—, pueden llevarse a cabo con mayor eficacia dentro del marco de un proceso como el del ingreso a la OCDE, por presuponer éste una homologación y fiabilidad de la información, *benchmarkings* con países más desarrollados, y estar dotado de un grado de coerción o *enforceability* que ha dado sobradas muestras de ser efectivo, a través del sistema del *peer review* y *peer pressure*, o presión por los pares. Consideramos además que el proceso de ingreso a la OCDE puede traer consigo externalidades positivas en política interna para Uruguay, al fomentar la unión nacional en torno a un proyecto común, y al servir como legitimación técnico-política para que un gobierno sea capaz de emprender las reformas imprescindibles para hacer a nuestro país competitivo y moderno en el mundo de hoy.

A su vez, para completar el enfoque cualitativo, adoptamos uno cuantitativo. Este segundo enfoque, que intenta analizar la evolución de determinadas variables en los países que ingresaron a la OCDE a partir de 2010, cuenta naturalmente con la limitación del escaso tiempo transcurrido. Adicionalmente, a la hora de evaluar el desempeño de estos países, existen muy pocos casos de otros países con quienes comparar las trayectorias observadas, por lo que existen limitaciones metodológicas que imposibilitan concluir sobre relaciones causales y tomar como concluyentes los resultados presentados. Sin embargo, los datos sí nos permiten tener una descripción informativa

en base a la información hoy disponible, a partir de la cual hemos podido identificar que tanto durante el proceso de ingreso como luego, los países que han ingresado recientemente a la OCDE presentan datos en línea con una reducción continua de barreras para el desarrollo. En varios casos, la reducción es mayor a la observada en el mismo lapso en países comparables que no iniciaron el proceso de ingreso a la OCDE. En materia de manejo macroeconómico, por otra parte, también se observan ganancias en los países que iniciaron con éxito el proceso formal de ingreso a la OCDE. Cabe destacar por ejemplo la mejora observada en la calificación de deuda pública.

- En el cuarto capítulo del trabajo, desarrollamos un trabajo de campo acerca del estado de opinión en la sociedad uruguaya acerca de la OCDE. Conscientes de que para que pueda concretarse un proyecto de ingreso a la organización será fundamental la voluntad y capacidad del país en cuestión para asumir los compromisos que todo este proceso puede llegar a implicar, entendimos esencial auscultar la existencia de al menos un germen de consenso social sobre la conveniencia de iniciar un proceso de este tipo. Con tal fin, formulamos un cuestionario básico para ser completado por una serie de referentes; el objetivo no fue entrevistar a expertos en la materia sino a jugadores relevantes del acontecer nacional, entre ellos políticos, sindicalistas, empresarios y formadores de opinión. De la lectura atenta de las respuestas surgió en primer lugar que no hay un rechazo explícito al ingreso de Uruguay a la OCDE por parte de ninguno de los actores relevantes, aunque con importantes matices: mientras formadores de opinión y políticos tienen claridad en la relevancia del ingreso a la OCDE, coinciden en beneficios y riesgos; empresarios y sindicalistas están bastante más alejados del tema. En cualquier caso, nos sorprendió positivamente la sincronía entre figuras de distintos sectores políticos e ideológicos, tanto en la visión que tienen sobre la OCDE, como de desmitificar muchas de las visiones que se suelen atribuir al organismo. No obstante, hemos podido comprobar que empresarios y sindicalistas son quienes se muestran más en alerta sobre los riesgos de un proceso de esta naturaleza, lo cual, si se decidiera iniciar un camino serio a la membresía, obligaría a profundizar en la información y a difundir de manera más simple y amplia cuáles serían sus impactos reales.

- Por último, en el capítulo 5, antes de las conclusiones generales, articulamos lo que sería a nuestro juicio la hoja de ruta probable que la OCDE exigiría a Uruguay si éste se propusiera ingresar como miembro de la organización. Para ello, además de una labor de campo e investigación de los principales documentos y procesos seguidos por países miembros en los últimos tiempos, contamos con las opiniones calificadas de algunos de los más altos funcionarios de la organización, así como de miembros de delegaciones de países que ya son miembros o están en proceso de serlo.

En este esfuerzo, que entendemos aporta mucho valor al propósito eventual de ingresar a la OCDE, pudimos advertir antes de nada, que Uruguay perdió una oportunidad única en el pasado reciente, cuando comenzó a acercarse a la organización por el proceso de adecuación tributaria que se comenta en el capítulo 1 de este trabajo, puesto que tenía un potencial como candidato, que supo ocupar Costa Rica al mostrarse proactivo y promover decididamente su candidatura. A partir de entonces, el escenario ha cambiado sensiblemente, y, entre los actuales candidatos postulantes latinoamericanos, tanto Perú como Argentina aventajan a Uruguay como *significant players* en el contexto internacional, algo esencial para la OCDE. Por lo anterior, a nuestro entender y basados en la investigación realizada sobre el punto, la fórmula política y diplomática más viable para Uruguay sería en este momento aproximarse al gobierno argentino y procurar establecer una estrategia conjunta y coordinada para aprovechar sinergias y presentarse como un bloque. La organización no mira las intenciones de Argentina como un problema para Uruguay, sino que las ve como sinérgicas, si se manejan con buen criterio político. Esta situación se dio entre Chile y Colombia, que actualmente transita el proceso, y en el caso de Argentina y Uruguay se vería como algo natural a ojos de la organización, aportando un área geográfica, cultural e históricamente muy vinculada, con rasgos complementarios en cuanto a significación internacional y respeto tradicional por las instituciones.

Fruto de la misma investigación y consideración de las circunstancias, debemos destacar dos defectos de radical importancia que ha dejado hasta el momento en evidencia el comportamiento de Uruguay de cara a perseguir la membresía de la OCDE: primero, la desproporción

notoria entre el progreso de homologación que ha vivido en materia tributaria respecto del experimentado en otras áreas que, como analizamos en el mismo capítulo 5 de este trabajo con detenimiento, son también perentorias para la organización y para nuestro país (protección y apertura a inversiones y competencia, gobierno corporativo de empresas públicas, medioambiente y educación, entre otras); y, en segundo lugar, la ausencia de una voluntad política firme y explícita de ingresar como miembro pleno de la organización, camino que han seguido países como Colombia y Costa Rica y que hoy la OCDE estima como imprescindible. Esta voluntad explícita es aún más importante en la medida que, como se observó antes, Uruguay ha perdido oportunidades recientes para acercarse a la OCDE, que han sabido aprovechar otros ávidos postulantes. Sin ajustar estos aspectos, desafortunadamente, Uruguay se está colocando en una situación de desventaja notoria de cara al objetivo, en la medida que ha asumido o está asumiendo una parte importante de las exigencias que la organización impone en una de las áreas, la tributaria, sin introducir otras reformas críticas ni acercarse por esta razón a la membresía y sus eventuales beneficios. Otros países han adoptado reformas de buena fe para iniciar el camino, y ello es bien visto por la OCDE, pero siempre dentro de una estrategia de ingreso clara y definida, y en el marco de las concesiones y compromisos que esa estrategia supone.

- Como resultado del trabajo, a nuestro entender, puede evidenciarse que Uruguay debe proponerse superar sus obstáculos para acceder al desarrollo económico y social, y en tal propósito el proceso de membresía de la OCDE puede ser muy útil. Proponerse ingresar en la OCDE es una empresa difícil, pero, como exponemos a lo largo de este trabajo, de ninguna manera imposible si se lleva delante de manera profesional y estratégica, algo para lo cual el país, si se lo propone, está más que capacitado.

1. Antecedentes: la OCDE y su relación con Uruguay

1.1 ¿Cómo la OCDE se hizo presente para Uruguay a partir del año 2009?

En abril de 2009, Uruguay fue incluido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la lista negra de naciones que no adherían a su estándar de intercambio de información con fines tributarios.³

En aquel momento, los países desarrollados comenzaban a vivir intensamente los drásticos efectos de la peor crisis económica experimentada por el mundo desde la Gran Depresión de 1929. Una crisis caracterizada por altos precios de materias primas, problemas alimentarios y energéticos, inflación elevada, pérdida de confianza bursátil y crisis crediticia e hipotecaria.⁴

Como reacción, el mundo desarrollado concentró sus esfuerzos en hacer más sólida y consistente la gobernanza global, valiéndose para ello de una institución intergubernamental preexistente, el Grupo de los 20 (G20), un foro de cooperación en las áreas más relevantes de la agenda económica y financiera internacional, que reúne a las economías avanzadas y emergentes más importantes del mundo, representativas de cerca del 90% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial, el 80% del comercio global y dos terceras partes de la población total.⁵

Los objetivos específicos del G20 rindieron una dura prueba cuando la crisis alcanzó su paroxismo, atentando contra las bases del Estado de Bienestar construido a partir de la Segunda Guerra Mundial, y generando una explosión social en contra de la paradójica combinación de rescates bancarios y progresivo desmantelamiento de beneficios y protecciones

³ LOAIZA KEEL, Carlos, "Ser o no ser: Uruguay y los estándares OCDE", en El Observador, Montevideo, 19 de abril de 2009.

⁴ El análisis de las características de la crisis mundial que dio inicio en 2008 excede obviamente los objetivos de este trabajo, aunque para más abundamiento resultan recomendables los estupendos y amigables reportajes gráficos sobre el inicio de la crisis, elaborados por medios como el periódico ABC de España o la BBC de Reino Unido:

<http://especiales.abc.es/crisis-economica/>
http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/business/newsid_7664000/7664263.stm

⁵ Para mayor conocimiento de esta institución: www.g20.org

sociales con el objeto de contener el déficit público. Este movimiento, inspirado en la lúcida obra del filósofo francés Stéphane Hessel,⁶ tomaría el nombre de “Indignados”, y se expresaría en diferentes variantes a lo largo y ancho del mundo.

Para entender el involucramiento del G20 en la crisis mundial no podemos olvidar que esta institución persigue precisamente la coordinación de políticas entre sus miembros para lograr estabilidad económica y crecimiento. Más aún, el G20 está comprometido con la promoción de una regulación financiera que disminuya el riesgo y permita prevenir nuevas crisis, así como con la “reingeniería de la arquitectura financiera internacional”.

Grandilocuentes propósitos como estos muchas veces no salen de las cartas fundacionales de los organismos internacionales, pero la crisis forzó su aplicación práctica. En la declaración final de la Segunda Cumbre de Líderes del G20, celebrada en Londres el 2 de abril de 2009,⁷ los miembros del organismo coincidieron en que las fallas significativas en la regulación y supervisión del sistema financiero fueron causas fundamentales en el desencadenamiento de la crisis. Por ello es que en ese mismo momento, el G20 se comprometió a tomar acciones concretas para reconstruir ese sistema, de forma globalmente consistente y en un marco regulatorio que diera sustento a un crecimiento global, sirviendo a las necesidades de empresas y ciudadanos.

De entre estas acciones concretas, la que ahora nos importa es solo una de las que se menciona en el número 15 de la declaración, con particular gravedad: “tomar acciones en contra de las jurisdicciones no cooperantes, incluidos los paraísos fiscales”. Más adelante, en el mismo documento, los líderes mundiales manifestaron que “estaban listos para imponer sanciones en protección de sus finanzas públicas y sistemas financieros” y declararon que “la era del secreto bancario se había acabado”.

Poco después, hacía entrada triunfal un nuevo protagonista: la OCDE. “Llamamos la atención sobre el hecho de que la OCDE ha publicado hoy una lista de países considerados por el Foro Global como contrarios al estándar internacional para intercambiar información tributaria”, declaraban los líderes del G20.

⁶ “Indignaos”, Destino, Barcelona, 2011. Sobre este movimiento y su rebeldía ante el deterioro que la crisis y la progresiva desigualdad social han producido sobre la calidad de nuestras democracias, ver: LOAIZA KEEL, Carlos, en El Observador “La unoporcientoocracia”, 15 de noviembre de 2011; “Nosotros, el uno por ciento”, 10 de enero de 2012; “Manhattan o Moscú”, 15 de mayo de 2012.

⁷ <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.html#supervision>

La OCDE lo había hecho, efectivamente, y Uruguay estaba en la peor categoría de esa lista, como se advierte en la siguiente ilustración.

Ilustración 1: Amanecemos en la lista negra

Jurisdictions that have not committed to the internationally agreed tax standard			
Jurisdiction	Number of Agreements	Jurisdiction	Number of Agreements
Costa Rica	(0)	Philippines	(0)
Malaysia (Labuan)	(0)	Uruguay	(0)

¿Qué sucedía hasta entonces en el mundo de la tributación internacional? Pues, más allá de los esfuerzos que existían por parte de los fiscos más fuertes del mundo –en particular, Estados Unidos–, y por organismos multilaterales como la Unión Europea o la OCDE, para combatir los paraísos fiscales y, sobre todo, para contener la llamada “Competencia Fiscal Desleal”,⁸ los países competían abiertamente y empleaban los beneficios fiscales y la privacidad como aspectos para atraer y captar inversiones. En la ilustración que sigue puede verse con claridad un anuncio que hacía Bélgica en revistas de alta circulación y prestigio

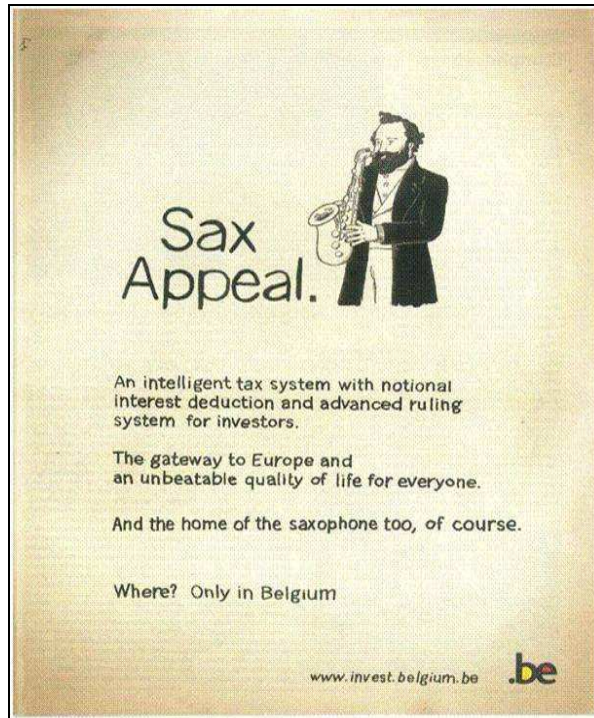
⁸ Para un análisis profundo de este asunto, ver LOAIZA KEEL, “Fiscalidad Internacional de las Inversiones Españolas en el Uruguay”, Garrigues, Madrid, 2009; y “El nuevo Convenio para Evitar la Doble Imposición entre España y Uruguay”, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2011.

Sobre el punto, cabe mencionar con fines ilustrativos, los trabajos de Estados Unidos y OCDE en materia de *Tax Governance, Tax Intermediaries, Tax Shelters y Enhanced Relationship* con la Administración (vide el informe de WILLIAMS, David F., “Developing the concept of Tax Governance”, KPMG’s Tax Business School, Londres, 2007, y el conocido Informe “Responsible Tax”, de Henderson Global Investors, Londres, 2005. Además de OCDE “Third meeting of the OECD Forum on Tax Administration. Final Seoul Declaration” (2006), y más recientemente, los working papers de la OCDE sobre el rol y funciones de los Tax Intermediaries, “How the study team is working (abril de 2007), “Draft framework for the report” (2007), “Overview: the emerging direction of the study” (2007), “Placing risk management and the enhanced relationship in context” (2007), “Risk management” (2007) y “The enhanced relationship” (2007).

Por otra parte, es preciso tomar en cuenta las propuestas sucesivas antiabuso y antielusión en el seno de la UE, cristalizadas en las Directivas del Ahorro y de Intereses y Cánones, 2003/48/CE y 2003/49/CE respectivamente, así como el llamado Código de Conducta. A esto se adiciona la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el tema, y los intensos trabajos de OCDE, en particular, “Harmful Tax Competition” (1998); “Progress in identifying and eliminating Harmful Tax Practices” (2000); “2001 Progress Report” (2001); “2004 Progress Report” (2004); la “Consolidated Application Note” y el “Project on harmful tax practices: 2006 update progress in member countries” (2006).

internacionales, promocionando su sistema fiscal, sin reparos, con un ingenioso triple juego de palabra.⁹

Ilustración 2: El “Sax Appeal” belga



Pero a partir de la crisis, la presión sobre los territorios no cooperantes, aquellos que no adherían o no tenían un marco regulatorio acorde al estándar de intercambio de información con fines tributarios de la OCDE,¹⁰ no paró de aumentar y declaraciones como las antes citadas se replicaron de una u otra manera en cada una de las Cumbres del G20 que siguieron a la de Londres: Pittsburg, en septiembre de 2009; Toronto, en junio de 2010; Seúl, en noviembre de 2010; Cannes, en noviembre de

⁹ Sobre la política de tributación internacional seguida por Bélgica hasta la crisis de 2008, ver De Broe, Luc, "Belgium's Tax Treaty Policy and the Draft Belgian Model Convention", Bulletin for International Taxation, IBFD, 2008.

¹⁰ Mientras que en el pasado los esfuerzos internacionales se habían focalizado en perseguir a los paraísos fiscales o territorios de baja o nula tributación, categorías en la que Uruguay nunca fue incluido por la OCDE, a partir de 2009 el concepto estrella fue el de la transparencia e intercambio de información con fines fiscales. Los países desarrollados privilegiaron a partir de ese momento saber dónde escondían sus recursos las grandes fortunas, antes que en prevenir la competencia fiscal. Sin perjuicio de ello, teniendo en consideración avances como el de la base imponible única en la Unión Europea, o la Ley FATCA de Estados Unidos, el futuro supone mayores exigencias, como la convergencia de la materia fiscal y de cumplimiento para la prevención del lavado de activos. Para conocer más sobre el estándar y evolución del Foro, conviene repasar el Information Brief de la propia OCDE, en: http://www.oecd.org/tax/transparency/Information%20Brief_27%20June%202012.pdf

2011; Los Cabos, en junio de 2012; San Petersburgo, en septiembre de 2013; Brisbane, en noviembre de 2014; y Antalya, en noviembre de 2015.

Pese a que la OCDE declaró con contundencia que, por sí misma, no tenía capacidad de imponer sanciones, se apuró a anunciar que muchos de sus poderosos miembros pensaban hacerlo, aplicando toda la agresividad necesaria sobre los países “díscolos”, y que sería como organización el garante en la lucha contra la opacidad. Para ello, bajo el liderazgo de la OCDE, el Foro de Transparencia Global e Intercambio de Información con Fines Fiscales instituyó un régimen de auditoría sobre los más de 100 países comprometidos con su estándar (el denominado *peer review*), basado en dos fases, la primera dirigida a analizar si el marco regulatorio del país auditado permite el cumplimiento apropiado del estándar, y la segunda dirigida a verificar que existe en la práctica un intercambio de información apropiado.¹¹

A partir de este momento, la OCDE ya no sería un organismo apenas conocido por un pequeño grupo de iniciados en la especialidad fiscal, y se colaría una y otra vez en los titulares de los principales medios de prensa de nuestro país, generando un fuerte debate público sobre la necesidad de cumplir con los estándares internacionales en materia de tributación.

1.2 ¿Qué es y qué hace la OCDE?

La OCDE tiene su origen en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando los líderes políticos de los países europeos, bajo la convicción de evitar los errores cometidos luego de la Primera Guerra Mundial, decidieron destinar sus esfuerzos a la cooperación y solidaridad, antes que a buscar culpables y castigarlos.¹²

La Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC, en su sigla en inglés), se constituyó en 1947 para llevar adelante el Plan Marshall, propiciado por los Estados Unidos para la reconstrucción de una Europa devastada por la guerra.

Esta fue la semilla del cambio radical que experimentó Europa en las últimas décadas, y lo que llevó a que el 14 de diciembre de 1960, entusiasmados por la exitosa evolución del proyecto, Canadá y Estados

¹¹ Para profundizar sobre el proceso de Peer Review, su metodología y resultados, recomendamos visitar la excelente página Web del Foro de Transparencia y el portal de Intercambio de Información con fines fiscales:

<http://www.oecd.org/tax/transparency/>

<http://eoi-tax.org/>

¹² Vide: www.oecd.org

Unidos decidieran unirse a los miembros de la OEEC para fundar una nueva organización: la OCDE. La organización nació oficialmente poco después, el 30 de septiembre de 1961, cuando la Convención entró en pleno vigor.

Más adelante, otros países decidieron sumarse al esfuerzo, como Japón, en 1964 y, desde ese momento, otros tantos, hasta alcanzar el número de 35, incluyendo dos miembros latinoamericanos, México y Chile.

Los miembros de la OCDE, con sede en París, trabajan en forma permanente para identificar conjuntamente problemas, discutirlos, analizarlos y promover políticas para resolverlos, con enorme suceso. Prueba de ello es que, a modo de ejemplo, Estados Unidos ha triplicado su PIB per cápita desde que se creó la OCDE, en términos similares a los de los demás miembros.¹³ Esto hace pensar que más que un club de ricos, como muchos sostienen, es un club que genera prosperidad.

Los miembros actuales de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía. Tal como se advirtió al comienzo, estos países representan actualmente cerca del 80% del PIB mundial y del 70% del comercio total.

En mayo de 2007, la OCDE acordó invitar a Chile, Estonia, Israel, Rusia y Eslovenia para iniciar discusiones dirigidas al ingreso en la organización. De estos países, en 2010 completaron su proceso Chile, Eslovenia, Estonia e Israel, mientras que en 2014, el Consejo la OCDE decidió posponer las conversaciones con Rusia.

En mayo de 2013, la OCDE lanzó discusiones para el acceso como miembros de Colombia y Letonia, y en abril de 2015 invitó a Costa Rica y Lituania para abrir conversaciones dirigidas al acceso.

Por su parte, la organización ofreció otro camino, el del “compromiso reforzado” –enhanced engagement–, para otro grupo de países considerados clave en el nuevo orden económico mundial: Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica.

Además del trabajo con sus miembros y con sus socios clave –key partners–, quienes han entrado en el proceso de enhanced engagement, la

¹³ “Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond.”, OCDE, París, 2011.

OCDE colabora activamente en asuntos técnicos con un número relevante de economías fuera de su membresía. Muchas de ellas, como Uruguay, participan activamente de una o más iniciativas de la organización, por ejemplo como observadores en sus Comités –OECD Committees–, Grupos de Trabajo –Working Groups– o Grupos de Expertos –Expert Groups–.

La organización se financia con el aporte de sus miembros,¹⁴ calculado mediante una fórmula que toma en consideración el tamaño de cada economía. El principal contribuyente al día de hoy es, naturalmente, Estados Unidos, con cerca del 21% del presupuesto, seguido por Japón. Adicionalmente, la OCDE recibe contribuciones específicas de países para el desarrollo de proyectos concretos dentro de sus cuadros técnicos.

El presupuesto de la organización y su programa de actividades se determinan por períodos de dos años, siempre vinculado a resultados concretos. Además, las cuentas, el presupuesto y la gestión financiera de la organización son auditadas de forma externa e independiente, por parte de una institución de auditoría oficial de alguno de los países miembros, designada por el Consejo. El presupuesto actual de la organización asciende a 363 millones de euros al año.¹⁵

En cuanto a la estructura de la institución,¹⁶ los principales órganos de gobierno y gestión son el Consejo, los Comités y la Secretaría General:

- El Consejo es el órgano tomador de decisiones, compuesto por un representante por país miembro, más un representante de la Comisión Europea. Sus reuniones son regulares y periódicas entre los representantes permanentes, y las decisiones se adoptan por consenso. A estas reuniones se agregan las que se celebran a nivel de ministros, una vez al año, con el objeto de discutir aspectos más relevantes y definir prioridades de trabajo para la organización.
- Los Comités, Grupos de Trabajo y Grupos de Expertos,¹⁷ por su parte, están integrados por representantes de los países miembros, y cubren más de 250 asuntos específicos, que van desde la economía al comercio, la ciencia, el empleo, la educación, los impuestos o los mercados financieros. Su propósito es el desarrollo de pensamiento crítico e ideas, y la revisión del avance de la implementación de políticas entendidas como positivas para cada área. Cada año, cerca de 40.000 funcionarios de las administraciones de cada país miembro

¹⁴ Ver: www.oecd.org/about/budget/

¹⁵ Fuente: www.oecd.org/about/

¹⁶ Ver: www.oecd.org/about/whodoeswhat/

¹⁷ Ver: webnet.oecd.org/oecdgroups/

acuden a las discusiones de los Comités, y luego intercambian información y conocimiento a partir de sus reuniones.¹⁸

- Por último, la Secretaría de la OCDE se encarga de llevar a cabo los mandatos del Consejo –el Secretario preside el Consejo, y sirve de vínculo con las delegaciones nacionales de los miembros–, con la asistencia de uno o más Diputados. La Secretaría tiene un staff de 2.500 empleados, aproximadamente, que incluye economistas, abogados, científicos y otros profesionales, casi todos instalados en la sede de la organización, aunque también en alguno de los países miembros. El actual secretario de la organización es el mexicano Ángel Gurría.¹⁹

La forma de trabajar de la organización supone que el Consejo ejerza una dirección estratégica y supervisión del trabajo, que los Comités se encarguen de la discusión técnica y la implementación, y que la Secretaría se ocupe del análisis y propuestas concretas de ejecución.

El trabajo técnico de la OCDE comienza con una exhaustiva recolección de datos relevantes, para su posterior análisis, discusión, toma de decisiones e implementación, supervisada finalmente por un sistema permanente de “Revisión por Pares”²⁰ –*peer review* –, una expresión que nos es familiar desde que, como se comentó antes, Uruguay fuera incluido en el proceso de *peer review* del Foro de Transparencia.

En muchos casos, de éxito, las discusiones de los distintos Comités evolucionan hacia negociaciones intergubernamentales en el seno de la OCDE, como resultado de las cuales se llegan a adoptar resoluciones, estándares y recomendaciones de actuación internacionales. Nuevamente, Uruguay ha conocido de cerca estas mejores prácticas en materia fiscal, pero la organización adopta recomendaciones en otras muchísimas áreas.²¹

Los instrumentos legales de la organización,²² adoptados por el Consejo, son las Decisiones y las Recomendaciones; las primeras no constituyen tratados internacionales, aunque son legalmente obligatorios para los miembros que no se abstienen expresamente al adoptarse por parte del

¹⁸ El organismo publica más de 250 nuevos títulos por año.

¹⁹ Ver: www.oecd.org/about/secretary-general/

²⁰ Ver: www.oecd.org/site/peerreview/

²¹ Sólo para repasar algunas: Química, Agricultura, Información y Tecnología, Ciencia, Políticas de Consumidor, Mercados Financieros, Asuntos Fiscales, Industria, Innovación y Emprendurismo, Competencia, Gobierno Corporativo, Educación, Empleo, Energía, Inversiones, Política medioambiental, Seguros y Pensiones Privadas, Transporte, Gobernanza Pública, Turismo, Comercio, Corrupción, entre otros.

²² Ver: www.oecd.org/legal/oecdlegalinstruments-theacts.htm

Consejo, y deben implementarse conforme sus regímenes constitucionales internos; las segundas, aunque no vinculantes, poseen una fuerte legitimación técnica y se espera que los miembros ajusten su normativa a sus contenidos.

Por otro lado, existen otro tipo de instrumentos que regulan el marco interno de la Organización, tales como las Declaraciones, Acuerdos y Entendimientos.

Respecto de sus propósitos, desde su origen la OCDE se ocupó de la promoción de políticas que mejoraran el bienestar económico y social de los ciudadanos, como queda claro en el artículo 1 de su Convención fundacional.²³

Ahora, la institución vive un tiempo de reflexión, habiendo cumplido 50 años de existencia, y se ha propuesto una serie de retos específicos, en medio de tiempos de crisis:

- La restauración de la confianza en los mercados e instituciones, para lo que es necesario mejorar la regulación y mejor gobernanza en todo nivel.
- La salud de las finanzas públicas, como base de un futuro sustentable.
- El descubrimiento de nuevas fuentes de crecimiento, a través de la innovación, uso adecuado de nuestro planeta –*Green Growth strategies*–.
- La promoción del crecimiento incluyente y sustentable en los países en desarrollo y emergentes, para que la cooperación internacional deje de ser necesaria en el futuro.²⁴

Para que estos propósitos sean efectivos, los miembros de la organización reconocen que su alcance debe ser cada día más amplio, habida cuenta de la profunda interdependencia y globalización de nuestro mundo. De allí que los procesos de convergencia y ampliación de la membresía de la organización, así como sus relaciones con países y organizaciones no miembros, sea un aspecto de enorme relevancia para sus miembros actuales.

²³ Ver: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

²⁴ Para lo que la OCDE posee una agenda y estrategia actualizadas en la última reunión interministerial del Consejo, celebrada en mayo de 2012, cf. "The OECD Strategy on Development: Giving fresh impetus to a core misión", en OECD Observer, N.º 292, 2012.

1.3 ¿Cómo son los mecanismos para converger a la OCDE?

Aún cuando, como pudo verse, el origen de la OCDE se halla íntimamente vinculada al fenómeno de la reconstrucción europea de posguerra, su alcance no tardó en extenderse a otros territorios.

Además de Estados Unidos, Canadá y Turquía, miembros desde el origen, entre 1964 y 1973 se sumaron Japón, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda, ampliando los horizontes a casi todos los continentes. Y más tarde, entre 1994 y 2000, ingresaron nuevos países, entre ellos México y Corea del Sur.

El proceso de expansión es sin dudas fiel al espíritu fundacional de la organización. El citado artículo 1 de la Convención de 1960 de París establece que los firmantes deben

“Contribuir a una razonable expansión económica tanto en sus miembros como en los no miembros en el proceso de desarrollo económico”.

Es por su vocación omnicomprensiva que la organización representó y representa una vasta porción del PIB mundial. Pero, por supuesto, las circunstancias cambian, y ellas obligan a que, siempre siguiendo rigurosos procedimientos que aseguren el cumplimiento de sus exigentes estándares, los miembros de la OCDE se muestren dispuestos a ampliar su número, de manera de garantizar que las decisiones y mejores prácticas que adoptan tengan un efecto significativo en la economía mundial.

No obstante, como la propia organización reconoce, el proceso hacia la plena membresía, aunque posible, es extremadamente complejo y puede llevar mucho tiempo, puesto que involucra una serie de exámenes para verificar que el postulante cumple con los estándares OCDE en un número importante de áreas. Esto impide llevar a la mesa de postulantes a un grupo numeroso de países. De la última ronda de invitados de 2007, según se dijo, Chile, Estonia, Israel, Eslovenia y Letonia han completado el proceso, quedando pendiente el ingreso de Rusia, pese a que la OCDE se encuentra inmersa en un programa específico de colaboración desde el año 1992.

El proceso de integración plena supone una serie de etapas, que describimos brevemente a continuación, y volveremos a analizar para el caso concreto de Chile en el próximo capítulo:²⁵

²⁵ Ver: www.oecd.org/ocdenlargment.htm

- En primer lugar, y de conformidad con el artículo 16 de la Convención, el Consejo de la organización solicita al Secretario General que abra las discusiones para el ingreso con uno o varios países, elegidos especialmente por el Consejo por unanimidad.
- En segundo lugar, se desarrolla por parte del Consejo, el Secretario General y el país invitado a conversar, una hoja de ruta para definir las condiciones de acceso –*accession roadmap*–,²⁶ donde se incluyen los detalles del proceso, y se listan las revisiones que se realizarán en distintas áreas para verificar la posición del país invitado respecto de los principales instrumentos, estándares y recomendaciones OCDE, identificando qué cuerpos técnicos de la institución –Comités, Grupos de Trabajo, Grupos de Expertos– deberán involucrarse en dicha verificación.
- En tercer lugar, se lleva a cabo el proceso de revisiones, en base a un calendario no estandarizado.
- Finalmente, el Consejo toma una decisión por unanimidad. En caso de que sea afirmativa, el país aceptado debe depositar el instrumento de ratificación a la Convención de la OCDE, lo que supone aceptar, salvo que hubiera efectuado reservas específicas, todo su patrimonio jurídico interno –normas de funcionamiento– y externo, concepto conocido como *acquis*.

Por otro lado, como camino alternativo, la OCDE ofrece el llamado *enhanced engagement* para países clave en el nuevo orden económico mundial, como es actualmente el caso de Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica. Si bien el *enhanced engagement* no se identifica con el camino a la membresía plena, sí tiene el potencial a largo plazo de transformarse en él, siempre que los países decidan lanzar una postulación efectiva.

Dentro del *enhanced engagement*,²⁷ la OCDE genera instancias para que los países se involucren en su actividad de diversas maneras:

- Participando en sus órganos formales, esto es, en las reuniones ministeriales del Consejo, en sus Comités o en sus Grupos de Trabajo, bien por invitaciones *ad hoc*; bien como observadores regulares de un órgano subsidiario –por períodos de dos años, extensibles por el Consejo y contribuyendo al presupuesto de la organización–; o bien con una participación plena, siempre que el país no miembro tenga la

²⁶ Este procedimiento está reglado desde 2007, en el documento "A General Procedure for Future Accessions", adoptado por el Consejo el 16 de mayo de 2007 (Sesión 1155 del 10-13 de mayo, 2007).

²⁷ Ver: www.oecd.org/general/theoecdrelationshipwithitskeypartners.htm

voluntad y capacidad de cumplir con la disciplina de la organización – en este caso tiene todas las facultades, y también las obligaciones de contribución que un miembro, aunque no participe en el Consejo–.

- Tomando parte en las encuestas y estudios económicos elaborados por la organización, publicados cada dos años y dirigidos a identificar los principales retos económicos que enfrentan los países y a analizar las opciones políticas de que disponen para poder superarlos.
- Adhiriendo a los instrumentos legales emitidos por la OCDE, ya analizados en el capítulo anterior.
- Integrándose al sistema de reporte estadístico y sistema de información que la OCDE posee para desarrollar y gestionar su conocimiento acumulado.
- O, por último, participando en un proceso de *peer review* específico. El sistema, con el que nuestro país ha tomado contacto a través de los trabajos conducidos por el Foro de Transparencia en materia fiscal, supone un examen del desempeño de un país en un área particular por parte de otros estados, con el objeto de que el país examinado mejore sus políticas y cumpla con los más elevados estándares en la materia. Estos procesos no están estandarizados y se definen en cada oportunidad, pero tienen como factor común aprovechar la llamada *peer pressure* o presión por los pares, que, junto con la voluntad de mejora del país, pretende obtener mejores resultados en materia de políticas y prácticas.²⁸

Más allá de estos esfuerzos, la OCDE ha implementado simultáneamente iniciativas regionales específicas,²⁹ como la Iniciativa MENA en Gobernanza e Inversión para el Desarrollo en el Medio Oriente y Norte de África, que sirve de ejemplo de una aproximación regional por parte de la organización. De la misma manera, la OCDE despliega actividades con los países africanos dentro del NEPAD, acuerdo para el desarrollo de África, con países del sureste europeo, a través del Investment Compact for South East Europe, y con países de Latinoamérica y el Caribe.³⁰

¿Qué sucede con los países no miembros, fuera de las relaciones que la OCDE mantiene en el marco del *enhanced engagement*?

²⁸ Ver: www.oecd.org/site/peerreview/peerreviewataglance.htm

²⁹ Ver: <http://www.oecd.org/globalrelations/regionalapproaches/regionalapproaches.htm>

³⁰ Ver: <https://www.oecd.org/latin-america/OECD-LAC-Regional-Programme-Information-Note.pdf>

La OCDE ha desplegado una estrategia de alcance global desde su origen, que comprende busca ir mucho más allá de los llamados *key partners*.³¹

El artículo 12 de la Convención expresa meridianamente que la organización debe:

- Dirigir comunicaciones a países no miembros y organizaciones.
- Establecer y mantener relaciones con estos países u organizaciones.
- E invitarles a participar en actividades de la Organización.

La Resolución Revisada del Consejo acerca de la Nueva Estructura de Gobierno de la Organización reafirmó esta voluntad, en especial con las economías emergentes de gran dimensión, con la intención de compartir mejores prácticas y promover el desarrollo económico.

Estos avances se producen dentro de un marco estratégico, tendiente a:

- Contribuir al funcionamiento armonioso de la economía global.
- Promover la solidaridad en la prosperidad mundial.
- Promover la solidaridad en el intercambio de experiencias para desenvolver mejores políticas públicas.

El contacto más directo y permanente de los no miembros con la organización se construye a través de la Secretaría de Relaciones Globales de la institución, órgano encargado de llevar adelante la estrategia de Relaciones Globales.

Como factor clave en estas relaciones con países no miembros, es preciso mencionar la importancia radical que han tenido en los últimos años los Foros Globales de la OCDE, atrayendo participantes diversos para discutir al más alto nivel. Estos Foros son una oportunidad cierta de interactuar con la organización cuando aún no se ha iniciado un proceso de integración formal, como también los denominados “Programas País”.³²

³¹ Ver: <http://www.oecd.org/globalrelations/globalrelationsstrategy/>

³² Ver: [https://www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2013\)12-ENG.pdf](https://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2013)12-ENG.pdf)

2. ¿En dónde está Uruguay posicionado respecto de la OCDE?

En el capítulo anterior de este estudio tuvimos la oportunidad de repasar la organización, objetivos y retos de la OCDE, desde sus orígenes hasta su conformación actual, al tiempo que revisamos sus instrumentos y procesos legales, así como el camino de expansión hasta su base de miembros actual (35 países), la que puede ser incrementada, ya sea por medio de la incorporación de nuevos países miembros, como también por la vía del “compromiso reforzado” (*enhanced engagement*) de ciertos países, y la colaboración activa de otros participando en los Grupos de Trabajo o en los Grupos de Expertos de la organización. Es en este último grupo de colaboradores en el cual se encuentra nuestro país. Esta relación actual de colaboración es la consecuencia del *iter* transcurrido desde el año 2009, cuando Uruguay fue incorporado por la OCDE en la lista negra de naciones no adherentes a sus estándares de intercambio de información con fines tributarios,³³ luego de lo cual se fue evolucionando hacia un mayor acercamiento a la organización, por la vía del cumplimiento de sus recomendaciones y políticas.

En capítulos posteriores analizaremos la posibilidad de profundizar dicho acercamiento, para evaluar la conveniencia y oportunidad de avanzar hacia un *enhanced engagement*,³⁴ o incluso hacia una integración como miembro pleno de la organización, siguiendo así el camino que transitan países como Colombia desde 2013, o Costa Rica desde 2015.

Ahora bien, en la medida en que el proceso de ingreso de un país a la OCDE no comienza por iniciativa del país en cuestión, sino la de la propia OCDE,³⁵ es preciso que revisemos cuál es la situación en la cual se

³³ Ver “Ser o no ser: Uruguay y los estándares OCDE”, nota periodística cit. en nota 1, supra.

³⁴ Tal es la situación en la cual se encuentran hoy en día países como Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica.

³⁵ El procedimiento de incorporación de un país a la OCDE se encuentra definido en la norma “A General Procedure for Future Accessions”, aprobada por el Consejo de la OCDE, en su Sesión 1155, que tuvo lugar del 10 al 13 de mayo de 2007. Para un detalle de las diferentes etapas que forman parte del proceso de integración de un país a la OCDE, ver Loaliza Keel, Carlos: “Ser o no ser: Uruguay y su camino hacia la OCDE”, UM, Montevideo, 2013, p. 25 y ss.

encuentra actualmente posicionado Uruguay desde la óptica del organismo.

Con el fin de realizar un análisis detallado de los diversos aspectos que comprenden el desarrollo de Uruguay, sin enfocarse exclusivamente en los datos de crecimiento económico, sino ampliando el análisis a otras distintas facetas del desarrollo sostenible, incluyendo lo económico, lo social y lo medioambiental, el Centro de Desarrollo de la OCDE realizó un estudio multidimensional de las distintas facetas del desarrollo del país.³⁶ El referido estudio nos ha permitido conocer de manera directa la mirada de la OCDE a la situación actual de Uruguay, su análisis de las distintas variables e índices de los niveles de desarrollo, con el fin de identificar las restricciones en sus distintas dimensiones, de manera de mostrar las oportunidades de mejora en las distintas dimensiones del desarrollo, tanto económico como social.

En los próximos párrafos destacaremos los aspectos fundamentales del referido informe, ya que entendemos que en el mismo se refleja de manera privilegiada la visión que tiene la OCDE de la situación actual de Uruguay. Dicha visión será considerada de manera relevante, aunque no necesariamente a la hora de evaluar la posibilidad, conveniencia y oportunidad de abrir las discusiones para el eventual ingreso de Uruguay como miembro de dicha organización, como se verá más adelante, sí para evolucionar hacia más altos estándares de desarrollo una vez que eventualmente se logre ingresar.

³⁶ OCDE/CEPAL (2014), Estudio Multi-Dimensional de Uruguay: Volumen 1. Evaluación inicial. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222052-es> y OECD (2016), Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251663-en>. Este informe es el resultado de un estudio conjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE, el Departamento de Estudios Económicos de la OCDE, la Dirección de Estadística de la OCDE y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL-UN), con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. La publicación es parte de una nueva serie, "Caminos de desarrollo" (*Development Pathways*), en la cual la OCDE analiza los múltiples objetivos de desarrollo de un país, alejándose de esta manera del clásico enfoque unidimensional centrado en el crecimiento económico. Uruguay es el segundo país en el cual se emprende un "Estudio Multidimensional de País" (EMDP), y el primero en América Latina. El objetivo del EMDP es la identificación de restricciones a las cuales se encuentran enfrentados los distintos objetivos de desarrollo, sean económicos, sociales o medioambientales, con el fin de poner a la luz las oportunidades de mejora y recomendar políticas públicas para el logro de un crecimiento sobre bases de equidad y sostenibilidad. Los EMDP se encuentran estructurados en tres fases, la primera de diagnóstico inicial, la segunda de análisis pormenorizado y recomendaciones, y la tercera de implementación. En el caso de Uruguay, la OCDE concluyó la primera fase en el año 2014, y dos años más tarde la segunda, la que se enfocó en tres áreas que se consideraron prioritarias: (i) integración internacional, inversión y servicios, (ii) infraestructura de transporte para el desarrollo, y (iii) equidad en la educación.

2.1 Los resultados de bienestar: mejoras recientes y desafíos subsistentes

La profunda crisis financiera del año 2002 generó consecuencias devastadoras en el tejido social uruguayo. Se repetía así una vez más la alternancia de crisis económicas de mayor o menor envergadura que sumían al país en períodos de depresión, seguidos de recuperaciones que abrían paso a períodos de prosperidad, para reiniciar el ciclo años más tarde. El siglo XX ha sido una muestra de esta alternancia entre períodos de crecimiento y de caída. Así, unos términos de intercambio ventajosos para el país, sumados a buenos canales de acceso a los mercados de destino de sus principales productos (carne vacuna y lana), permitieron un largo ciclo de crecimiento durante la primera mitad del siglo XX. Aunque con una diferencia de pendiente derivada de factores geopolíticos, de acceso a los mercados internacionales, y de precios de los productos de exportación, puede decirse que la primera mitad del siglo mostró índices de crecimiento mucho más estables y robustos que los de la segunda mitad, lo que permitió que los niveles de PIB per cápita fueran muy superiores a los de los países industrializados.³⁷ A partir de 1960 los índices de crecimiento económico de Uruguay disminuyeron, mostrando una evolución volátil, siguiendo las tendencias de rezago que mostraron sus países vecinos, y significativamente menores a los de las naciones más ricas. El deterioro de los términos de intercambio y de las condiciones de acceso de sus productos a los mercados internacionales marcaron el inicio de períodos de ralentización o caída del crecimiento, que terminaron en situaciones de crisis económicas y, eventualmente, de colapso económico. Políticas procíclicas en materia fiscal y financiera, sumadas a estructuras de gastos estatales poco elásticas, hicieron que los shocks de mercados externos tuvieran un impacto amplificado en la economía local, llevando a situaciones de crisis económicas de envergadura, con naturales repercusiones en el tejido social. Si bien las reformas sociales operadas durante la primera mitad del siglo XX habían instaurado un estado de bienestar comparable al de economías mucho más avanzadas, el mismo no resultó suficiente para reducir significativamente los impactos negativos de las crisis sobre el entramado social, verificándose situaciones de disminución sustantiva de los índices de bienestar.

³⁷ Cfr. Bértola, L.: "Uruguay y la región en la economía mundial", Ensayos de historia económica, Ediciones Trilce, Montevideo, 2000.

La última crisis, que tuvo su punto más alto en el año 2002, no fue una excepción a la regla de ciclos de expansión-crisis-aceleración. Así, esta crisis dio lugar a una recuperación formidable, seguida de un período de crecimiento sostenido que se mantuvo con una clara pendiente ascendente hasta el año 2014. Ello tuvo lugar gracias a la combinación de un marco externo muy favorable, tanto en materia de precios de sus productos exportables como de demanda de los mismos, lo que se sumó al acompañamiento de políticas macroeconómicas estables que permitieron aprovechar el referido contexto externo positivo.³⁸

La bonanza económica generalizada permitió la acumulación de excedentes fiscales que generaron espacio para el financiamiento de políticas sociales destinadas principalmente a la población más castigada por la última crisis, revirtiendo de esta manera los efectos del impacto de la misma sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Una vez más, repitiéndose el patrón cíclico del desarrollo económico verificado en el país en las últimas décadas, a partir del año 2014 se vienen dando muestras evidentes del inicio de una ralentización de los índices económicos del país, y su consecuente impacto en el bienestar de sus habitantes. La caída abrupta de los precios internacionales de la mayoría de los productos exportables (en especial de los *commodities* agropecuarios), sumada a condicionantes internos al crecimiento y desarrollo (disponibilidad de recursos humanos con las competencias requeridas por el mercado de trabajo, infraestructura vial y de transporte, y disponibilidad de financiamiento), hacen enfrentar al país a recurrentes desafíos en materia de desarrollo económico y bienestar de sus habitantes.

2.1.1 Evolución del bienestar en Uruguay

En el EMDP la OCDE deja claro que no considera al crecimiento económico sinónimo de desarrollo, sino sólo uno de los elementos que lo conforman. Los aumentos de productividad y riqueza deben necesariamente traducirse en mejoras en el bienestar de la población para

³⁸ El contexto económico internacional resultó sumamente favorable no sólo para Uruguay, sino también para sus países vecinos, de manera que toda la región recibió el impacto positivo de términos de intercambio convenientes, tanto a nivel de precios de sus productos exportables, como de demanda sostenida de los mismos. Dicha situación de privilegio fue referida -utilizando terminología náutica- como una situación de "viento de cola".

que pueda configurarse el desarrollo de un país: “El crecimiento es tan solo un medio para conseguir un fin: la mejora sostenible y equitativa de la vida de las personas”.³⁹

Dentro de ese marco de análisis, puede decirse que el nivel de vida y bienestar de las personas resultó severamente afectado en forma negativa durante la crisis económico-financiera del año 2002. Los índices de pobreza y de pobreza extrema llegaron a máximos históricos,⁴⁰ y fueron necesarios varios años de recuperación para poder volver a verificarse los niveles pre-crisis. Hacia 2014, los niveles de ingresos en Uruguay se situaban entre los más elevados de la región, mientras que la percepción de satisfacción con el nivel de vida llegaba a niveles cercanos al 75%. La caída de más de 10 puntos en los registros de desempleo fue la clave para que ello tuviera lugar. Si bien el impacto del desempleo fue generalizado, un análisis en detalle de los datos de participación laboral muestra desigualdades significativas por sexo y por edad, lo que evidencia que los efectos de la crisis castigaron de manera particular a ciertos colectivos determinados.

También se generaron desigualdades en lo referido al acceso a una vivienda digna. Datos del Banco Mundial, correspondientes a 2008, muestran elevados niveles de desigualdad en el acceso a la propiedad de la vivienda: los dos quintiles de ingresos superiores registran un índice de vivienda en propiedad que representa el 172% del índice de propiedad de los dos quintiles de ingresos inferiores⁴¹. Si bien en la última década se han instrumentado esfuerzos para reducir estos niveles de desigualdad, todavía falta recorrer un largo camino para llegar a índices comparables con los de los países de la OCDE. Una de las críticas que se ha formulado insistentemente es la relativa a la concentración de los esfuerzos estatales en el acceso a la vivienda de los hogares de ingresos medios, a través de los programas de “Vivienda de Interés Social”, sin que los beneficios llegaran a los segmentos de hogares de menores ingresos. Se han relevado asimismo fallas en el diseño de los programas de estímulos fiscales, que hicieron que las nuevas viviendas “de interés social” terminaran en manos

³⁹ EMDP, cit., volumen 1, p. 27.

⁴⁰ Hacia 2004, 4 de cada 10 uruguayos vivían por debajo de la línea de pobreza, y casi 1 de cada 20 en situación de pobreza extrema. EMDP, cit., volumen 1, p. 29.

⁴¹ Lora, E.: “Latin American Cities: Their Origins, Achievements and Problems”, en Lora, E. et al. (eds.) *The Quality of life in Latin American Cities: Markets and Perception*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Banco Mundial, Washington, D.C., tomado de EMDP, cit., volume 1, pp. 33-34.

de inversores inmobiliarios, no llegando la propiedad de los nuevos inmuebles a manos de los ciudadanos a quienes estaban dirigidos los beneficios del programa.

En materia de acceso a la educación, Uruguay destaca en la región por sus altos índices de alfabetización, que en los adultos llega casi a la universalidad. En el nivel pre-primario, el país cuenta con niveles de matriculación apenas inferiores al del promedio de los países miembros de la OCDE, mientras que en el nivel primario incluso lo supera, llegando a tasas netas de matrícula muy cercanas al 100%.⁴²

En contraste con los altos niveles alcanzados en las etapas inicial y primaria, los niveles de escolarización y los resultados alcanzados en el secundario (escuela media) son inferiores a los verificados en la mayoría de los países de América Latina, y se alejan de manera significativa de los alcanzados por el promedio de los países miembros de la OCDE: mientras que en Uruguay el porcentaje de la población que concluye el nivel secundario no llega al 30%, en el promedio de los países miembros de la OCDE dicho guarismo supera el 75%.⁴³ El rendimiento de los alumnos secundarios uruguayos en las pruebas PISA también ha decrecido en los últimos años. Estos niveles deficitarios tienen un impacto directo en la falta de capacitación y de adquisición de competencias y herramientas indispensables para el acceso al mercado laboral. En los últimos años, la combinación de la deserción educativa en los niveles medios, sumada a las dificultades en la inserción laboral, han incidido en el crecimiento acelerado de los grupos de jóvenes que no estudian ni trabajan (llamados comúnmente “ni-ni”), lo que tuvo un impacto negativo de consideración sobre las expectativas futuras de estos jóvenes, y sobre su bienestar y el de los grupos sociales de los cuales forman parte.

La influencia del entorno socioeconómico en los resultados de las pruebas PISA impacta en Uruguay, como lo hace también en la mayoría de los países de América Latina.⁴⁴ El contexto socioeconómico ha mostrado afectar los resultados de las pruebas PISA en Uruguay de manera especialmente alta, situándolo como uno de los países peor ubicados en la tabla mundial (sólo Chile, Hungría, Perú y Eslovaquia tienen una

⁴² Datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (2013), tomados de EMDP, cit., volumen 1, p. 36.

⁴³ Datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (2013), tomados de EMDP, cit., volumen 1, p. 36.

⁴⁴ EMDP, cit., gráfico 1.20: Incidencia del contexto socioeconómico y cultural en el rendimiento de la prueba PISA de matemáticas, en volumen 1, p. 49.

correlación más fuerte entre situación socioeconómica y rendimiento educativo; ocupando Uruguay el quinto peor lugar del mundo, y el tercero peor de América Latina). Esta situación tiene un fuerte impacto en la inamovilidad intergeneracional, ya que las diferencias de nivel y de rendimiento educativo entre las escuelas de entornos socioeconómicos privilegiados y las de entornos desfavorecidos tienden a perpetuar desigualdades de una generación a la siguiente. De esta manera, la educación pierde dos de sus efectos de mayor impacto social, cuales son la equidad transversal y la movilidad intergeneracional.⁴⁵ En Uruguay estos dos valores son especialmente apreciados, y fueron los que permitieron en gran medida la posibilidad de ascenso social, sobre todo a lo largo del siglo XX.

En lo referido a salud, los resultados de Uruguay son de los más elevados de la región, y relativamente cercanos al promedio de países miembros de la OCDE. Por ejemplo, la expectativa de vida al nacer es en Uruguay de 76 años, mientras que el promedio en los países OCDE es de 79,5 años. Los niveles de satisfacción de los uruguayos con el estado de salud son incluso superiores al promedio de los países miembros de la OCDE.⁴⁶

Aún dentro del marco de los comentados altos niveles observados en materia de salud, se verifican considerables niveles de desigualdad en el acceso a las prestaciones. Recientes reformas en el sistema de salud tuvieron entre sus principales objetivos la reducción de dichas desigualdades. En este sentido, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) multiplicó las opciones de acceso de los usuarios a los distintos servicios y prestadores, tanto públicos como privados. Se espera que los cambios implementados, sumados a la extensión de la cobertura a los distintos grupos de empleados (públicos y privados), empresas unipersonales, jubilados y pensionados, reduzcan la brecha en el acceso de los distintos servicios y prestadores médicos.

Según Gallup Organization,⁴⁷ la confianza en el gobierno registra el nivel más alto de la región, con más de 20 puntos porcentuales de diferencia respecto del nivel promedio de los países miembros de la OCDE, al

⁴⁵ Para obtener datos detallados de los resultados de las pruebas PISA en Uruguay, ver ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2013): "Uruguay en Pisa 2012: Primeros resultados en Matemática, Ciencias y Lectura, Informe Preliminar, ANEP, Montevideo.
www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/pisa/pisa2012/presentacion2012/informe%20educativo%20preliminar.pdf

⁴⁶ EMDP, cit., gráfico 1.9: Esperanza de vida y satisfacción con el estado de salud, en volumen 1, p. 38.

⁴⁷ Gallup World Monitor (2013), en EMDP, cit., volumen 1, p. 41.

tiempo que en materia de percepción de corrupción pública Uruguay también lidera los registros, con el nivel más bajo de los recopilados en el panel de “Percepción de la corrupción pública” (2011).

Muy buenos son también los resultados de las mediciones medioambientales, con niveles de calidad del agua y del aire superiores al promedio de los países de la OCDE.⁴⁸ Estos índices tienen una repercusión importante en los niveles de bienestar multidimensional, ya que en los últimos años se convirtieron en una preocupación creciente de los ciudadanos.

En materia de seguridad personal, los últimos años han mostrado un incremento sostenido al miedo a la delincuencia, lo que impacta de manera importante en el bienestar de los uruguayos, acostumbrados a umbrales significativamente menores. Si bien Uruguay continúa registrando niveles objetivos de inseguridad menores a los de los países vecinos, el incremento de hechos delictivos cada vez más violentos y frecuentes han impactado en los niveles de sensación subjetiva de inseguridad. De esta manera, la delincuencia y la inseguridad ocupan hoy el lugar más importante entre los problemas sociales que más preocupan a los uruguayos. Así, según datos presentados al PNUD en 2012, delincuencia e inseguridad ciudadana superan al desempleo en el tope de los problemas sociales más acuciantes.⁴⁹

Puede afirmarse que los índices de satisfacción con la vida en Uruguay son altos. Según cálculos de la OCDE en el EMDP (2014),⁵⁰ los resultados de Uruguay en la mayoría de las dimensiones analizadas se acercan o superan los que eran de esperar según el nivel de ingresos del país, y considerando el contexto regional en que se encuentra.

Sin embargo, aún luego de transcurrida una década de bonanza económica, que coincidió con un entorno internacional con variables de precios record de los principales productos de exportación y un acceso amplio a los mercados internacionales que favorecieron al país, subsisten

⁴⁸ EMDP, cit., gráfico 1.12: Satisfacción con la calidad del agua y del aire, en volumen 1, p. 42.

⁴⁹ Datos del Ministerio del Interior y de MORI, presentados en PNUD, “Seguridad humana en Uruguay: un enfoque que abre alternativas”, cit. en EMDP; y gráfico 1.14: Principales preocupaciones de la población uruguaya, en volumen 1, p. 43.

⁵⁰ Los cálculos de la OCDE fueron realizados sobre la base de datos producidos por Gallup Organization (2013), PNUD (2013), UIS (Instituto de Estadística de la Unesco – 2013), y el Banco Mundial (2013). Cfr. EMDP, cit., volumen 1, p. 45, gráfico 1.16.

desafíos importantes, centrados principalmente en la desigualdad en el acceso al bienestar. La desigualdad se expresa al realizar un análisis según parámetros de edad, de sexo, de etnia y de zona geográfica.

Si bien el índice de pobreza infantil es uno de los más bajos de América Latina, se verifica la existencia de desigualdades en comparación con la población adulta, ya que los niños tienen mayores riesgos de privaciones materiales que los adultos.⁵¹ Consecuencia de ello son las mayores privaciones en edad infantil, incluyendo situaciones de malnutrición y déficit alimentario, que constituyen un riesgo para su normal desarrollo y salud física y mental.

También la distribución del empleo es desigual: según datos del Instituto Nacional de Estadística de 2011, la franja etaria de 14 a 24 años es aquella en la cual se registran mayores niveles de desempleo.⁵² El desempleo juvenil, en especial cuando se suma al abandono del sistema educativo, impacta en las posibilidades de desarrollo personal de los jóvenes, lo que luego se traduce en falta de oportunidades y la consecuente reducción del bienestar.

Los índices de igualdad de género en Uruguay, en relación con los países de la región, son comparativamente mejores.⁵³ En ciertos ámbitos, como en el laboral, los índices de participación de las mujeres en relación con los hombres son muy cercanos al promedio de los países miembros de la OCDE.⁵⁴ Aun así, persisten desigualdades a nivel de salarios, y en el acceso a cargos políticos, legislativos y de gobierno.

Las disparidades también se verifican al comparar índices de bienestar según las zonas geográficas del país. En materia de salarios, los niveles de ingresos en la capital del país (Montevideo) superan en un promedio del 50% a los del resto del país.⁵⁵ También existen desigualdades según pertenencias étnicas: en los grupos étnicos minoritarios (afrodescendiente, asiático e indígena) las carencias de necesidades básicas tienen mayor

⁵¹ Datos relevantes en <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/>

⁵² El nivel de desempleo de la franja de 14 a 24 años alcanzaba en 2011 un porcentaje del 17,4%, mientras que en la franja de jóvenes mayores de 25 años dicho índice se reducía drásticamente al 3,8%. Cfr. INE: Uruguay en cifras 2012, Montevideo. www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/Uruguay%20en%20cifras%202012.pdf

⁵³ Según el índice de igualdad de género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay sólo es superado en América Latina por Chile y Costa Rica. El informe completo de igualdad de género puede encontrarse en <http://hdr.undp.org/en/media/HDR%202013%20technical%20notes%20EN.pdf>. Vide EMDP, cit., nota 15, en volumen 1, p. 59.

⁵⁴ EMDP, cit., volumen 1, p. 53.

⁵⁵ Según datos del MIDES y la OPP para el año 2011 (EMDP, cit., volumen 1, p. 55).

presencia en comparación con el mayoritario grupo de ascendencia caucásica.⁵⁶

2.2 Cambios estructurales para un mejor desempeño económico del Uruguay

Como ya se comentó, la crisis económico-financiera del año 2002 estuvo seguida de una recuperación en la década siguiente, en la cual se verificó una aceleración sostenida del PIB per cápita (del orden del 5,1% anual) que permitió una mejora sustantiva en la mayoría de los índices de bienestar. Tal como también se destacó, luego de esa década expansiva subsisten desafíos tendientes a la reducción de las desigualdades que aún persisten en varias dimensiones, entre ellas la educación, el acceso al mercado laboral, y demás condicionamientos a la productividad laboral y al crecimiento.

El crecimiento sostenido post-crisis permitió una mejora significativa de los niveles de productividad laboral, que alcanzó recuperar hacia 2006-2007 los niveles previos al shock del año 2002, del orden del 1,9% anual. Dicho crecimiento de la productividad laboral, aunque de consideración, no permitió alcanzar niveles comparables con los de varios países de la región, como Argentina o Chile (2,3% y 2,7%, respectivamente).⁵⁷ Ello generó una brecha de ingresos comparativos que impactó en el nivel de ingresos per cápita y en los niveles de bienestar. La reciente baja de los precios de los productos exportables de Uruguay, en especial de los commodities agrícola-ganaderos, sumada a las variaciones del tipo de cambio, han generado una importante pérdida de competitividad que impacta en la salud de los emprendimientos locales, y en definitiva en la productividad de la economía nacional y en el estado de bienestar general.

La generalidad de los índices económicos mejoró en el período de recuperación operado a partir del año 2003. Sin embargo, la intensidad fue diferente al analizar la situación de cada sector de la economía en

⁵⁶ Para un detalle de necesidades básicas insatisfechas, con apertura por ascendencia étnico-racial, ver INE-PP: Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay: las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos de 2011, INE, Montevideo, 2013. Ver también el cuadro 1.3: Porcentaje de la población por cantidad de necesidades básicas satisfechas/insatisfechas y ascendencia étnico-racial, 2011, en EMDP, cit., volumen 1, p. 56.

⁵⁷ EMDP, cit., volumen 1, p. 67 y gráficos 2.2. y 2.3.

particular. Así, los distintos sectores de la economía local han aprovechado el cambio de ciclo de diferente manera, no observándose en la mayoría de los casos una reasignación de mano de obra de las compañías de sectores menos rentables hacia los de mayor productividad.

2.2.1 El sector primario: diversificación de la matriz exportadora e innovación

En el sector primario, el alza sostenida y acelerada del precio de la tierra operada durante la década 2000-2010, sumada a la duplicación de los niveles de exportación y el importante aumento de precios de los productos exportables, generaron que hacia finales del año 2006 el promedio de las exportaciones del país alcanzara un nivel del 30% del PIB⁵⁸. Además de hacerlo por el alza de los precios internacionales, el aumento respondió también a la diversificación de los mercados de destino de las exportaciones. Si bien América del Norte y la Unión Europea perdieron parte de su *share* en la canasta de exportaciones de Uruguay, exportaciones a otras regiones geográficas (como China) y a las zonas francas uruguayas permitieron alcanzar niveles récord de exportaciones. El sector primario ha sido siempre el principal responsable del aumento de las exportaciones, pero en los años de la post-crisis del 2002 las exportaciones de dicho sector operaron un aumento muy significativo de los bienes exportados.⁵⁹ Parece evidente que el crecimiento de las exportaciones es de por sí mismo una buena noticia, pero también sería saludable que dicho crecimiento estuviera acompañado de una mayor diversificación de la matriz exportadora, para así reducir la concentración de riesgos en el sector primario única o sustancialmente. El cambio de ciclo en materia de precios de los *commodities* agrícola-ganaderos observado en los últimos dos años es un buen ejemplo del impacto negativo que podría tener la concentración de las exportaciones en un único sector. Felizmente, en el último quinquenio, los productos agrícolas no fueron los únicos en mostrar una ventaja comparativa relativa. Aunque en una menor medida, también lo hicieron los servicios turísticos y otros

⁵⁸ EMDP, cit., volumen 1, p. 73.

⁵⁹ EMDP, cit., volume 1, p. 77.

servicios comerciales,⁶⁰ sumado al aumento de la actividad económica de las zonas francas y el derrame del aumento de la actividad del sector primario en otros sectores, como por ejemplo las actividades de investigación y desarrollo (I+D). Aun así, en el bienio 2009-2011, el 75% de las exportaciones totales del país se concentró en el sector primario, sumado a los bienes basados en recursos naturales, lo que implicó un aumento de quince puntos porcentuales en comparación con los datos del bienio 1997-1999. En contraposición a dicho aumento, las exportaciones tecnológicas (media y alta tecnología) mantuvieron durante la postcrisis los niveles registrados hacia 2002.⁶¹

Los datos anteriormente señalados dejan observar una marcada y creciente incidencia de los productos primarios en la matriz exportadora, lo que genera un elemento de debilidad, derivado de la falta de diversificación. Sin embargo, un análisis en detalle de dicha matriz muestra un aumento de las exportaciones de servicios (principalmente en los sectores de turismo, transporte, *software*, consultoría, servicios financieros, comerciales y logísticos), muchos de los cuales se realizan bajo el régimen de zonas francas, que incrementó su importancia en los últimos años, para llegar en la actualidad a representar un valor agregado del 4% del PBI.⁶²

También en el sector primario es de destacar la revolución productiva que tuvo lugar en el sector agrícola. Desde la postcrisis del 2002, la agricultura -influenciada en especial por el incremento de áreas sembradas de cultivos de verano- ha tenido un crecimiento histórico, llegando a niveles superiores al 30% del valor total del sector primario. Factores clave fueron la incorporación a gran escala de la técnica de siembra directa, sumada a la utilización de semillas herbicida-resistentes.⁶³ Junto a ellos, un entorno de precios internacionales muy favorable tanto para los cereales como para las oleaginosas, hicieron que el sector agrícola se viera redefinido como nunca antes en el país. El incremento del área de soja cultivada, como

⁶⁰ Ver Ferreira, N. y Vaillant, M.: "Uruguay's trade policy and specialization over two decades: A gradual and permanent path to trade openness", citado en EMPD, cit., volumen 1, p.77 (Gráfico 2.7: Evolución de las ventajas comparativas relativas por sectores).

⁶¹ EMPD, cit., volumen 1, p.77 *in fine* y Gráfico 2.8: Indicadores de las exportaciones y la sofisticación productiva.

⁶² En el estudio de Lalanne y Vaillant, cit., se analiza en detalle la estructura de la producción en las zonas francas, con datos actualizados a 2014. Se concluye allí que las exportaciones desde las zonas francas también contribuyeron a la diversificación de los productos y servicios exportados, así como también de los mercados de destino.

⁶³ En especial la utilización de semillas de soja con el gen RR incorporado, que las torna resistentes al glifosato (un herbicida de poderoso efecto contra las malezas competidoras en el crecimiento de las plantas). El uso de este tipo de semillas, combinado con la generalización de la utilización de la técnica de siembra directa, significó una verdadera revolución en la agricultura del país.

respuesta a una realidad de precios internacionales de niveles record, resultó en una expansión del área cultivada dedicada a la producción agrícola, en desmedro al área tradicionalmente dedicada a la cría de ganado de carne o de leche. Campos que nunca habían sido utilizados para agricultura abandonaron su tradicional uso ganadero para reconvertirse a la producción de granos, especialmente cultivos de verano. Este cambio tuvo como consecuencia un aumento creciente de la rentabilidad del sector, y asimismo generó la incorporación de nuevas maquinarias y tecnología de punta del sector. La inversión en I+D también creció, llevando modernización no sólo al sector agrícola, sino también al tradicional ganadero. Un ejemplo de ello fue la incorporación de la trazabilidad del ganado bovino y de la producción de carne vacuna.⁶⁴ En otras actividades primarias, como la de la producción de pasta de celulosa⁶⁵ e industrias anexas,⁶⁶ también se desarrollaron actividades de I+D, que tradicionalmente no estaban presentes en el sector primario. La creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en el año 2007 supuso un impulso a la I+D, en la medida de su auspicio a proyectos innovadores en el sector primario. Aun cuando el porcentaje del PIB que se dedica a I+D es significativamente menor al del promedio de los países miembros de la OCDE, la creación de la ANII significó un importante avance en materia de asignación de fondos estatales para I+D. En diez años esta Agencia diseñó un plan de carrera de investigador⁶⁷ que, sumado a un plan de evaluación de la producción científica, y a un programa de becas y subsidios para estudios locales y en el exterior, generó estímulos que no existían o eran muy limitados y aislados antes del año 2007. Si bien aún insuficientes, iniciativas como la creación de esta Agencia son experiencias positivas para la mejora del capital humano

⁶⁴ En la actualidad el Ganado bovino es 100% trazable, lo que ubica a Uruguay entre los países de mayor modernización productiva en el sector ganadero en materia de trazabilidad.

⁶⁵ La producción de pasta de celulosa supuso la culminación de un proceso productivo planificado tres décadas atrás, y que se inició con el dictado de la llamada Ley Forestal N° 15.939 (año 1987). La promulgación de dicha normativa estimuló la instalación inicial y la posterior expansión sostenida de la actividad, promocionada por Estado a través de políticas públicas que se mantuvieron incambiadas a pesar de la alternancia de distintos partidos de Gobierno, los que respetaron el proyecto de promoción originario, así como los beneficios fiscales que se prorrogaron hasta el año 2005, lo que permitió un desarrollo sostenido de la actividad, que se consolidó finalmente con el establecimiento de una infraestructura industrial asociada (dos plantas de procesamiento de pasta de celulosa, más la una eventual tercera planta actualmente en análisis de factibilidad). Esta infraestructura industrial permitió el desarrollo de productos de mayor valor agregado que la producción primaria de madera en bruto, es decir la pasta de celulosa para fabricación de papel. El impacto final de esta actividad, desde la producción primaria de la materia prima hasta la elaboración industrial de pasta de celulosa, se encuentra en el entorno del 20% del PIB nacional, y supone el empleo de aproximadamente 17.000 personas.

⁶⁶ Como, por ejemplo, las industrias químicas asociadas a la elaboración y blanqueo de pasta de celulosa.

⁶⁷ El llamado Sistema Nacional de Investigadores.

necesaria para el crecimiento económico y el aumento de los niveles de bienestar.

2.2.2 Capital humano: educación y productividad laboral

Tal vez el reseñado déficit de capital humano, tanto en el nivel educativo como en las competencias adquiridas que permitan un adecuado acceso y permanencia efectiva en el mundo laboral, sea lo que mejor explica la brecha de productividad laboral del país respecto del promedio de los países miembros de la OCDE. Según este organismo, hace ya más de 30 años que la acumulación de capital humano comenzó un ciclo de caída.⁶⁸ El descenso se muestra con claridad al evaluar la evolución del promedio de años de escolaridad en Uruguay en comparación con el promedio verificado en otros países que en el pasado tenían niveles similares o aún inferiores. Los países vecinos del cono sur (Argentina y Chile) y Brasil han registrado, desde 1960 hasta la actualidad, una pendiente de crecimiento mucho más favorable que la de Uruguay, que hoy muestra los niveles más bajos de la región.⁶⁹

El déficit en la educación formal se traduce luego en la falta de las competencias que el mercado laboral requiere para una economía productiva, lo que termina siendo un freno al desarrollo económico y el bienestar de los uruguayos. Reconocidas encuestas a empresarios y directivos, como la del Foro Económico Mundial (WEF) o la del Banco Mundial, señalaron que la educación insuficiente de la fuerza laboral constituye un freno a la productividad.⁷⁰ En particular, las áreas tecnológicas e ingenieriles muestran un déficit de trabajadores altamente calificados. Las tasas de titulados de grado en estos campos se encuentran entre las menores en comparación con otros países de la región. Por

⁶⁸ EMDP, cit., volume 1, p.87.

⁶⁹ Vide Barro, R. y Lee, J.W.: "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010", Documento de Trabajo del NBER, N° 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA, 2010, con datos actualizados en 2013. Cit. en EMDP, cit., volume 1, p.88, en especial el Gráfico 2.15: Promedio de años de estudio por cohortes de edad, 2010.

⁷⁰ La encuesta del WEF de 2013 situó como cuarto factor más problemático para hacer negocios a la "fuerza laboral con educación insuficiente", subiendo tres lugares desde la misma encuesta realizada dos años antes. Una encuesta empresarial análoga, la del Banco Mundial de 2010, colocó a la misma variable como el tercer mayor obstáculo para las empresas. Cfr. EMDP, cit., volume 1, p.88.

ejemplo, la relación con los titulados de grado en Chile en 2011 era de 1 a 4⁷¹, la que se amplía en los niveles de postgrado (maestrías y doctorados).

No es sencillo solucionar en el corto plazo el déficit educacional y su impacto sobre la existencia de capital humano calificado, indispensable para el aumento de la productividad laboral. Una acción de posible impacto en el corto plazo podría ser la estimulación de repatriación de talentos uruguayos residentes actualmente fuera del país. La crisis de 2002 erosionó las expectativas de desarrollo de carrera laboral de muchos profesionales, quienes optaron por emigrar. El retorno de estos profesionales genera desafíos importantes tanto para el profesional como para su familia, por lo que la implementación de políticas estatales destinadas a facilitarlos y estimularlos podrían ayudar al aumento de las posibilidades de recupero de capital humano calificado. Junto con estas acciones tendientes al retorno de uruguayos expatriados, deberían diseñarse políticas públicas destinadas al fomento de la inmigración de personal extranjero calificado. Recientes experiencias comparativas en la materia, como las de Canadá o Australia, muestran muy buenos resultados de este tipo de políticas con impacto inmediato sobre la masa laboral calificada y el aumento de su productividad.

En el ámbito educativo, muchas son las acciones que podrían implementarse para la solución del déficit de capital humano en el mercado laboral. Ciertamente es que todas ellas tienen necesariamente un impacto en el mediano o largo plazo, pero no por ello dejan de ser indispensables. Las políticas públicas destinadas a las mejoras educativas deberían tener en cuenta los pobres resultados que el país tuvo en las últimas ediciones de las pruebas PISA, ya comentadas, especialmente en el nivel liceal o secundario, tanto en lo relativo a los bajos índices de rendimiento, como en los reducidos niveles de finalización de los estudios secundarios en comparación con los demás países de la región, y con los países miembros de la OCDE. Se ve necesaria también una apuesta a la educación tecnológica. En este sentido, la creación de la universidad tecnológica estatal UTEC⁷² supuso un avance de significación, especialmente en el nivel terciario. La UTEC tiene asimismo un objetivo

⁷¹ Mientras que en Uruguay se graduaban 22 profesionales de áreas de ingeniería y tecnología cada 100.000 habitantes, en Chile ese ratio era casi cuatro veces superior. Cfr. EMDP, cit., volume 1, pp.88-89, y Gráfico 2.16: Tasas de graduación de estudiantes de ingeniería y tecnología, 2001.

⁷² Creada en el año 2012, aunque comenzó a funcionar en el año 2013.

de descentralización geográfica de la educación universitaria, actualmente de elevada concentración en el área metropolitana de la capital Montevideo. La iniciativa de la creación de la UTEC ha sido felicitada desde los ámbitos tanto académicos como laborales. Sin embargo, se vienen señalando varias oportunidades de mejora, entre ellas la necesidad de asignación de un presupuesto mayor, así como una mejor alineación de las carreras dictadas, y sus contenidos, a las necesidades específicas del mercado productivo.

2.2.3 El sector financiero y la inversión

Los bajos índices de desarrollo financiero han sido también señalados como un obstáculo para el aumento del bienestar. A diferencia de lo que ocurre en los países con mayores niveles de desarrollo económico, en Uruguay gran parte de las empresas no acude al sistema bancario para afrontar la financiación de sus necesidades de inversión. Por el contrario, son sus fondos propios o los de sus accionistas los que sufragan nuevas inversiones o el crecimiento de las empresas. Ello genera que muchas veces no puedan aprovecharse oportunidades de negocio que podrían llevar a un crecimiento de las empresas y el consecuente desarrollo de la industria y la mejora de productividad. El problema se hace particularmente visible en los casos de creación de nuevas empresas (*start ups*), cuando se trata de inversiones significativas a largo plazo, o cuando una empresa se encuentra en dificultades que comprometen su subsistencia. Teniendo en cuenta este último caso, la creación del Fondo para el Desarrollo (Fondes) tuvo como objetivo la financiación de proyectos de interés para el Gobierno, y en muchos casos desinó partidas para dar crédito a cooperativas de trabajadores que toman a su cargo empresas en proceso de quiebra (llamadas “empresas autogestionadas”). Los recursos del Fondes proceden del estatal Banco República (BROU), que aporta hasta el 30% de sus beneficios anuales al Fondes.⁷³ La OCDE ha señalado oportunidades de mejora de este vehículo, entre ellas una adaptación del marco institucional actual que permita una mayor independencia y transparencia de su gobierno corporativo, la toma de decisiones que persigan objetivos de rendimiento económico y social más

⁷³ EMDP, cit., volume 1, p.98.

que objetivos políticos, y la ampliación de su ámbito de aplicación a la financiación de proyectos empresariales y no sólo a proyectos de subsistencia de compañías en dificultades por medio de la gestión cooperativa de sus trabajadores. Llegó incluso a sugerir la consolidación del Fondes con otros fondos administrados por la Agencia Nacional de Desarrollo (AND) o por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).⁷⁴

2.2.4 Las Asociaciones Público-Privadas y el desarrollo de la infraestructura de transporte y energía

Otros cambios estructurales señalados por la OCDE como convenientes para el crecimiento del bienestar son los relativos a las mejoras en la infraestructura de transporte y energía. La década de crecimiento económico sostenido que sobrevino a la crisis de 2002, y sobre todo su concentración en los sectores primarios, supuso una intensificación del uso de las infraestructuras, en especial las de transporte y de energía. Si bien no puede decirse aún que exista un condicionamiento a la productividad generado por un déficit de infraestructuras, cierto es que algunas de ellas muestran indicadores muy alejados de los de los países miembros de la OCDE.⁷⁵ También es de destacar la desigualdad en el desarrollo de los distintos tipos de infraestructuras: mientras que los sectores de telecomunicaciones o energía eléctrica muestran niveles satisfactorios de desarrollo e inversión, otras infraestructuras como el transporte, ferrocarriles y carreteras registran índices mucho más modestos, probablemente derivados de las mayores exigencias de uso observadas a partir de la salida de la crisis, en especial por el aumento de actividad en los sectores agrícola y forestal que -a falta de una red de ferrocarriles de carga eficaz- concentró el transporte de su carga en la red vial.

La solución que propone el Gobierno en materia de infraestructura y transporte, que ha recibido la opinión favorable de organismos como la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se apoya en la coordinación y colaboración entre los sectores público y privado, a través

⁷⁴ EMDP, cit., volume 1, p.98.

⁷⁵ EMDP, cit., volume 1, p.99, y Gráfico 2.20: Indicadores de desempeño logístico e infraestructura.

de emprendimientos conjuntos bajo la figura de las asociaciones público-privadas (APP).⁷⁶ En tiempos de restricciones presupuestarias estatales, la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructuras públicas ha demostrado ser una herramienta fundamental. La experiencia comparada en muchos de los países de la OCDE así lo pone de manifiesto. El desarrollo de programas de colaboración público-privada a través de la figura de las APP resultó muy beneficioso en otras geografías, particularmente en España, Francia y el Reino Unido, países que deberían ser tomados como referentes por parte de Uruguay en la implementación de proyectos financiados utilizando este mecanismo. También existen experiencias exitosas en países de América Latina y el Caribe, en los cuales el BID y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) vienen estimulando el desarrollo de infraestructuras utilizando este mecanismo.⁷⁷

Las APP son un mecanismo de financiación y de administración utilizados en la construcción y gestión de infraestructura o de servicios públicos, entendiéndose por “gestión” tanto la construcción como la operación y mantenimiento de la infraestructura y/o servicio público desarrollados a través de este mecanismo. La participación del actor privado puede darse tanto en la financiación del proyecto como en su gestión, operación y mantenimiento, o incluso en ambos. Otros elementos característicos de las APP son la instrumentación de la relación entre el Estado y los actores privados por medio de un contrato a largo plazo, y la transferencia de una parte sustancial del riesgo del proyecto al privado. Este último aspecto resulta esencial para que se trate de una APP y no de un mero contrato de concesión de obra o de servicio público.

Por medio de la utilización de APPs se integra al sector privado para el aporte de financiación a proyectos de infraestructura que en general suelen ser de gran envergadura, y por lo tanto muy costosos. El sector privado asume entonces un rol fundamental, aportando muchas veces no sólo financiación, sino *know how*, gestión, operación y mantenimiento, y su

⁷⁶ También conocidas como PPPs, por su sigla en idioma inglés (Public-Private Partnerships). En Uruguay se tiende a utilizar la sigla PPP, en la medida de su utilización en la ley que regula este tipo de asociación. En efecto, la Ley N° 18.786, promulgada el 19 de julio de 2011, se titula “Contratos de Participación Público-Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos”. Su decreto reglamentario, el N° 17/012 del 26 de enero de 2012, utiliza idéntica terminología.

⁷⁷ Ramón Espelt ha publicado un trabajo con la recopilación de las experiencias y mejores prácticas en esta región. Cfr. Espelt, Ramón: “Lessons learned and best practices in public-private partnerships projects”. IDB-Fomin, Multilateral Investment Fund, Washington, D.C., 2015. También resulta de interés el Infrascopio 2014, publicado por The Economist. Cfr. EIU (Economist Intelligence Unit): “Evaluating the environment for the public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascopio”, New York, 2014.

experiencia en otros proyectos similares, sea en el propio país como en otras jurisdicciones. Dicha participación acota asimismo los riesgos estatales en el proyecto, los que son generalmente trasladados al sector privado, eliminando las incertidumbres que un proyecto netamente estatal tiene sobre los costos fiscales y el presupuesto del Estado.

En Uruguay, los aún escasos proyectos instrumentados en utilización del régimen de PPP, regido por la Ley 18.786 y su decreto reglamentario 17/012, no permiten realizar una evaluación definitiva de la implementación de este nuevo instrumento de financiación y gestión de infraestructura. Aun así, la OCDE ha formulado ciertas recomendaciones al régimen de PPP en Uruguay, con el fin de acotar la posibilidad de futuras renegociaciones que pudieran ser inconvenientes para el Estado, y promover así una inversión eficaz en infraestructura.⁷⁸ Entre ellas se destacan las siguientes:

- Debe priorizarse el establecimiento de un marco institucional claro y previsible, y la intervención pública por medio de autoridades competentes y dotadas de recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones;
- El sector público debe actuar como un agente fiscal prudente, garantizando que la colaboración público-privada ofrezca la mejor relación calidad-precio, y limitando cualquier riesgo fiscal, como los pasivos contingentes;
- Las necesidades de inversión deben estudiarse con cautela y en forma comparativa, de manera de privilegiar aquellos proyectos que generen mayores beneficios para el conjunto de la sociedad;
- El Gobierno debe equilibrar los riesgos asumidos por el sector privado y por el sector público teniendo en cuenta una evaluación realista del precio de los contratos en cuestión, cuidando que una

⁷⁸ Vid EMDP, cit., volume 1, p. 101 y ss., donde se retoman recomendaciones generales formuladas previamente en trabajos anteriores del organismo, entre ellos: OCDE: "OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure", París, 2007, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034105-en>; OCDE: "Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures", París, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-en>.

insuficiente transferencia del riesgo al inversor privado no socave las bases de la colaboración público-privada; y

- El Gobierno debe aplicar el proceso presupuestario de manera transparente, para minimizar los riesgos fiscales y garantizar la integridad de la contratación pública.

Otros caminos que transita el Gobierno para la mejora de la productividad son los de políticas de beneficios fiscales, básicamente por medio de dos instrumentos: los beneficios fiscales a la inversión, y el régimen tributario especial de zonas francas.

2.2.5 Mecanismos de promoción de inversiones: beneficios fiscales y zonas francas

En materia de beneficios fiscales a la inversión, en el año 2007 se introdujeron modificaciones al régimen de Promoción y Protección de Inversiones.⁷⁹ Las mismas permitieron la extensión de beneficios fiscales a las Pymes y a sectores diferentes a los tradicionalmente promocionados (industrial, agrícola y ganadero), y simplificaron el régimen administrativo de acceso a los beneficios fiscales. Una modificación de importancia fue el establecimiento de nuevos requisitos de rendimiento para la asignación y mantenimiento de los beneficios, entre los cuales se destacan la generación de empleo, descentralización, aumento de exportaciones, incremento del valor agregado, utilización de tecnologías limpias y gasto en I+D.⁸⁰ Las modificaciones legales parecen haber tenido un impacto positivo, ya que tanto el nivel de inversión como la utilización del régimen de promoción aumentaron de manera significativa luego de 2007.⁸¹ Cabe preguntarse, sin embargo, si el aumento de las inversiones privadas respondió exclusivamente a la existencia del régimen de beneficios fiscales, o si las mismas se hubieran realizado de todos modos en caso de no haber existido dichos beneficios. En la medida en que cada beneficio otorgado supone la resignación del cobro de un ingreso fiscal, es necesario determinar si el régimen fue el causante de la inversión, o si ésta se

⁷⁹ Los cambios al régimen de promoción y protección de inversiones fueron introducidos por el Decreto N° 455/007.

⁸⁰ Cf. EMDP, cit., volume 1, p. 105.

⁸¹ EMDP, cit., volume 1, p. 106, y Gráfico 2.21: Evolución de los indicadores de promoción de inversiones.

hubiera realizado de cualquier manera en el caso de no existir el régimen promocional, es decir dentro del marco de condiciones generales razonables para la radicación de inversiones.

Otra política utilizada por el Gobierno desde hace tres décadas ha sido la promoción de inversiones a través del régimen de zonas francas. Este régimen persigue el objetivo de "...promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional".⁸² Si bien las dos primeras zonas francas del país se crearon en 1923⁸³ con el objetivo de desarrollar polos industriales en el interior del país, fue la reformulación del régimen jurídico de este tipo de exclaves fiscales que tuvo lugar en 1987 la que marcó el desarrollo moderno de los mismos.⁸⁴ Las zonas francas pueden ser explotadas por el Estado o por particulares debidamente autorizados. Las privadas son administradas por particulares y autorizadas por el Gobierno, que las supervisa y controla a través del Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio⁸⁵. Las zonas francas han tenido un crecimiento sostenido durante las últimas décadas. Grandes inversiones fueron el motor de su desarrollo, y permitieron la generación de empleo de alto nivel de capacitación. Según estimaciones de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay, las zonas francas emplean de manera directa a unas 15.000 personas, y en ellas operan alrededor de 1.560 empresas, en los sectores de logística, comercio y servicios.⁸⁶

El régimen de zonas francas ha recibido una evaluación satisfactoria tanto desde el sector público como desde el sector privado.⁸⁷ Las exenciones fiscales, aún con su consecuente impacto fiscal derivado de la resignación de captación de impuestos que conlleva, han demostrado ser la clave en la atracción de inversiones que -de no existir el régimen de zonas francas- seguramente se hubiera radicado en otras jurisdicciones. Sumado a ello, el éxito de este régimen de promoción se debe también a la estabilidad del régimen jurídico a lo largo de las décadas y de los gobiernos de distinto signo político.

⁸² Ver Ley N° 15.921, del 17 de diciembre de 1987, art. 1.

⁸³ La ley de creación llevó el N° 7.593.

⁸⁴ La normativa de 1987 se compuso por la Ley N° 15.921 ya citada, y por su decreto reglamentario N° 454/988, del 8 de julio de 1988.

⁸⁵ <http://www.zfrancas.gub.uy/>

⁸⁶ Datos en <http://www.czfuy.com/>

⁸⁷ <http://uruguayXXI.gub.uy/quia/descargas/Zonas%20Francas%20-%20Uruguay%20XXI.pdf>

2.2.6 Hacia una mayor integración internacional

Si bien las zonas francas han realizado un aporte fundamental tanto en materia de aumento de la actividad económica como en la diversificación y ampliación de la matriz exportadora, queda aún mucho camino por recorrer en el acceso a los mercados internacionales. Los procesos de liberalización del comercio impulsados por el Gobierno, tanto respecto de los tráficos entrantes como de los salientes, dieron impulso a la colocación de los productos uruguayos y al ingreso de capitales del exterior. La creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), en el año 1991, auguró una unión aduanera entre los cuatro países socios.⁸⁸ Sin embargo, un cuarto de siglo después la evaluación de su funcionamiento muestra que no se ha logrado desarrollar una política común que beneficie a sus países miembros, principalmente por la existencia de diversas barreras no arancelarias al comercio, al tiempo que supuso un freno a las posibilidades de integración y de aumento del tráfico comercial con países terceros u otras uniones aduaneras. En este sentido, los múltiples intentos de acuerdos comerciales preferenciales con terceros países se han visto truncados por presiones del Mercosur o de algunos de sus países miembros, cuando no por desacuerdos internos en el seno del partido de Gobierno. Mientras Uruguay no pudo avanzar en acuerdos comerciales preferenciales, muchos de los países competidores con sus productos comerciales si lo hicieron. Como resultado de ello, Uruguay compite de manera desigual, debiendo pagar mayores aranceles que los afrontados por sus competidores que firmaron acuerdos comerciales preferenciales.

Frente a la existencia de los mencionados condicionantes, la OCDE, aun reconociendo que Uruguay refuerza su atractivo para otras regiones al formar parte del Mercosur, ha recomendado que el país continúe presionando a sus socios para que adopten un programa comercial más activo dentro del mismo Mercosur y asimismo con terceros países. Uno de los posibles acuerdos en los cuales Uruguay debería avanzar es el acuerdo con la Unión Europea. Las tratativas y negociaciones gubernamentales destinadas al avance en el posible acuerdo con la Unión Europea ya llevan más de una década de negociaciones,⁸⁹ sin que quede claro si finalmente se llegará a un acuerdo que contemple los productos y

⁸⁸ Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil.

⁸⁹ EMDP, cit., volumen 1, p.109.

servicios que resulten más relevantes para el país, como es el caso de la producción de carne bovina.

2.3 Conclusiones

En el presente capítulo hemos revisado la situación actual de nuestro país, desde la óptica de la OCDE, expresada principalmente en su reciente estudio multidimensional. Este punto de vista no fue elegido al azar. Como vimos, el camino de ingreso a la OCDE no se inicia a instancias del país que desea incorporarse como miembro pleno a dicha organización. Por el contrario, tanto en las ya referidas regulaciones institucionales de la OCDE como en la práctica en materia de incorporaciones de nuevos miembros, se establece que la iniciativa la tiene el organismo. Por eso, y aunque como diremos más tarde no necesariamente debemos mejorar las debilidades descritas por el informe de la OCDE para ser miembro, sí resulta clave el intentar auscultar las impresiones y conclusiones a las cuales ha llegado la OCDE luego de su profundo estudio multidimensional de la realidad económico-social de Uruguay que realizara recientemente, y cuyo informe final analizamos en el presente capítulo.

Sin duda la OCDE reconoce en Uruguay a un país estable y confiable, en el cual se respetan las reglas institucionales básicas de la democracia y se comparten los objetivos de una organización gubernativa moderna que habilita el establecimiento de políticas de estado tendientes al desarrollo económico y social inclusivo.

En ese sentido, entendemos que la OCDE considera que el país se apoya en cimientos adecuados para poder afrontar con éxito las tareas y desafíos pendientes, y reconoce los avances significativos que se verificaron en el país a partir de la salida de la crisis de 2002, que se vieron traducidos en una mayor integración a la economía mundial, una mejora en los índices de bienestar de la población, acompañados de una reducción de desigualdades, lo que terminó reflejándose en un aumento de la calidad de vida de los uruguayos en general.

Sin embargo, sobre estos sólidos cimientos aún resta afrontar variados desafíos que el reciente y aún incipiente cambio de ciclo, tanto internacional como local, deja a la luz. El más crítico de ellos es -sin duda-

el déficit educativo, ya que impacta en distintas dimensiones del bienestar: la calidad de vida, los niveles de empleabilidad, la movilidad socio-económica intergeneracional, el adecuado aprovisionamiento de mano de obra calificada a las compañías productoras de bienes o prestadoras de servicios, y -en definitiva- en el estado de bienestar de los ciudadanos. La educación, como vehículo privilegiado para la reducción de desigualdades y para posibilitar el ascenso socio-económico, necesita el establecimiento de políticas de estado que estimulen una progresiva mejora de este sector clave.

La OCDE, considerando que los desafíos en materia educativa son generadores de obstáculos al crecimiento y a la inclusión social, ha formulado recomendaciones específicas, concentradas principalmente en los segmentos secundario y terciario-universitario.⁹⁰ Las mismas apuntan no sólo a las dificultades de los alumnos, sino también a aquellas que condicionan el trabajo de los profesores, actores principales y aliados a la hora de instrumentar las políticas de cambio.

Un segundo ámbito de preocupación es la necesidad de una mayor integración internacional que permita una mejor colocación de los productos exportables del país y que asimismo genere las condiciones para atraer más inversión extranjera directa, generadora de mayor productividad y empleo de calidad. En este sentido, la OCDE ha recomendado acciones concretas para capitalizar los beneficios de una mejora en la integración.⁹¹ Ellas son: la creación de un marco adecuado que determine las condiciones para la inversión extranjera, la definición de una estrategia de celebración de tratados de integración bilaterales y multilaterales que no genere desajustes e inconvenientes con los socios regionales pero que permita una apertura de horizontes hacia nuevos socios en nuevas geografías, el dictado de una regulación coherente, efectiva y transparente que asegure mercados competitivos sin trabas administrativas para la inversión extranjera, y el incremento de la coordinación institucional que permita potenciar y hacer más eficientes los esfuerzos estatales en la materia.

Por último, un tercer aspecto que la OCDE ha considerado especialmente crítico es el de la infraestructura de transporte. Una de las externalidades

⁹⁰ EMDP, cit., volumen 2, pp.146-150.

⁹¹ EMDP, cit., volumen 2, pp.71-75.

negativas del *boom* de crecimiento ocurrido en la década posterior a la crisis de 2002 ha sido la sobreutilización de la infraestructura de transporte. Consecuencia de ello es el déficit que se verifica en el sector. Ante la ausencia de un plan nacional de transporte, los esfuerzos que se realizan de manera aislada y descoordinada no resultan suficientes para dar solución a las crecientes demandas del sector productivo. El camino que parece haber elegido el Gobierno es el de compartir el riesgo financiero y de gestión de la nueva infraestructura con el sector privado, a través del uso de mecanismos como el de las APP o PPP. Si bien se trata de una vía de financiación y de gestión de la infraestructura vial adecuada, y que ha tenido muy buenos resultados en países de la región y en muchos de los países miembros de la OCDE, este organismo ha considerado necesaria una revisión normativa del instrumento, que haga más transparente la instrumentación y la eventual renegociación de este tipo de asociación con el sector privado. Ha sugerido asimismo no concentrar las soluciones para el sector únicamente en proyectos de participación público-privada, sino reservar este mecanismo para los casos de necesidades críticas y urgentes, al tiempo que estimó imperiosa la definición de un plan nacional de transporte que fije las prioridades y la visión estratégica de futuro para el sector.⁹²

En definitiva, aun teniendo en cuenta las oportunidades de mejora que la OCDE considera que Uruguay tiene por delante, las que necesariamente deberán ser enfrentadas con un espíritu de mejora continuada, consideramos -de manera preliminar- que estarían dadas las condiciones fácticas básicas, en lo político, en lo económico y en lo social, como para que el organismo se plantee dar el puntapié inicial de un proceso de ingreso de Uruguay como miembro pleno. Los pasos siguientes serán entonces preguntarnos si -como país- nos resulta conveniente dicha incorporación, y si existe un consenso nacional para avanzar en ese camino. En estos debates nos centraremos en los próximos capítulos.

⁹² EMDP, cit., volumen 2, pp.106-108.

3. ¿Es conveniente para Uruguay ser miembro pleno de la OCDE?

En los capítulos anteriores nos detuvimos primero en la historia, estructura y mecanismos de convergencia de la OCDE, con especial énfasis en la relación que Uruguay tuvo con dicha organización, para luego, en segunda instancia, y habida cuenta de que el ingreso de un país depende de la invitación hecha por la propia organización, repasar la consideración que ésta ha hecho de nuestro país en sus análisis y estudios multidimensionales.

Pero aún si concluyéramos de los anteriores capítulos, como es plausible, que la evolución de la relación de nuestro país con la OCDE ha sido positiva y es hoy auspiciosa, y que la propia organización se ha manifestado de manera optimista en cuanto a nuestra configuración y estructura económica y social, allanando el camino para un posible ingreso como miembro pleno, es imprescindible preguntarnos con honestidad si esta circunstancia hace necesario seguir ese camino para convertirnos en un miembro pleno. En otras palabras, ¿es conveniente que Uruguay se proponga ser miembro pleno de la OCDE?

Ante todo, en el plano de las posibles ventajas cualitativas de acceder a la membresía de la organización, como ya hemos sostenido en el pasado,⁹³ no debemos olvidar que la OCDE reúne a países que han alcanzado un alto grado de desarrollo económico y social, persuadidos de continuar por esa senda sin aferrarse a ideologías, con un espíritu práctico y racional, a través de la modernización y convergencia constantes de sus legislaciones en las más variadas áreas, como la política, la economía, la educación, la salud y el clima.

Se trata, como vimos en el primer capítulo de este trabajo, de países comprometidos con la democracia pluralista, la buena gobernanza global,

⁹³ LOAIZA KEEL, "Ser o no ser...", cit., p. 42 y ss.

los derechos humanos y la inclusión social. Y no solo puertas hacia adentro. No puede desconocerse que gran parte de los miembros de la OCDE se ubican entre los de mayor desarrollo humano y también se instituyen como grandes cooperantes internacionales en favor de los países en vías de desarrollo.

Algo que describía con precisión su Secretario General, al recibir con alegría la aceptación de Chile de ingresar a la OCDE:⁹⁴

“Chile ha trabajado arduamente para cumplir con los requisitos de la OCDE. Con esta adhesión, se une a una organización cuyos miembros trabajan al unísono para encontrar soluciones comunes a problemas globales, desde los desafíos de la política económica hasta la respuesta al cambio climático. La OCDE funciona como un club de países comprometidos con la mayor eficacia en todos los renglones de la política pública. Su propósito es ofrecer a nuestros ciudadanos las mejores oportunidades de educación, de salud y de empleo, así como ayudar a que otros países puedan hacer lo mismo.

Pertenecer a la OCDE significa estar en el centro del diseño y de la implementación de las reglas que moldearán la economía y la sociedad de mañana”

El discurso de Michelle Bachelet tras la firma del ingreso de Chile a la OCDE, el 11 de enero de 2010, es también elocuente en este sentido:

“El ingreso de Chile a la OCDE contribuirá a que Chile dé un salto en la calidad de las políticas públicas y en la modernización del Estado. Al ingresar a la OCDE, Chile trabajará junto a las economías más avanzadas del mundo, en la búsqueda de soluciones a nuestros principales desafíos en materia económica, social y medioambiental, entre otras materias, desafíos que, por lo demás, hoy son globales

[...]

La OCDE es, por ejemplo, un foro de excelencia, y lo mencionaba Ángel Gurría, para analizar y trabajar en políticas sociales, especialmente políticas educacionales, o sus avanzados sistemas de redes de salud o de previsión.

[...]

Pero hay más. El ingreso a la OCDE será una señal muy potente de que Chile es un país estable y confiable, lo que también creemos puede traducirse en más inversión

⁹⁴ Ángel Gurría, en El País de Madrid, 11 de enero de 2010.

extranjera, pero también, por sobre todo, en mejores condiciones de financiamiento para las personas que quieran emprender o para los inversionistas locales.

Todo esto va a significar algo que para nosotros es esencial: más empleo, más puestos de trabajo, pero a la vez, trabajo de mayor calidad y mejor remunerado, digno y decente (...)

De hecho, en línea con lo que se está exponiendo, cada día más fuentes sofisticadas coinciden en considerar que la OCDE se consolidará como el cimiento y herramienta técnica de la que se valga el G20 para legitimar sus decisiones políticas, como ha sucedido notoriamente en la lucha contra la evasión fiscal internacional, algo de radical importancia para la estructura de poder mundial futura, cada vez más concentrada precisamente en el G20.

Pero fuera de los beneficios concretos en materia de buenas prácticas, economía y mejora reputacional internacional –siempre de difícil o cuestionable cuantificación, aunque evidentes si se mira el avance de los países miembros de la organización en todas las áreas–, el proceso de ingreso a la OCDE puede traer consigo externalidades positivas en política interna para Uruguay, al fomentar la unión nacional en torno a un proyecto común, y al servir como legitimación técnico-política para que un gobierno sea capaz de emprender las reformas imprescindibles para hacer a nuestro país competitivo y moderno en el mundo de hoy. Esas reformas que no son siempre populares para el pensamiento conservador enquistado dentro de todas las instituciones. Se trata de su capacidad de lograr que las reformas imprescindibles para el Uruguay, y que la propia OCDE identificó en su análisis multidimensional –educación, integración, infraestructura, principalmente–, se lleven a cabo, valiéndose de la creación de medidas fiables de información, transparentes, de benchmarkings con países más desarrollados y de un grado de coerción o *enforceability* que ha dado sobradas muestras de ser efectivo.

Pero además de los aspectos cualitativos que acabamos de reseñar, cuando abordamos este trabajo nos propusimos desde el comienzo identificar aspectos cuantificables que permitieran valorar la conveniencia de pertenecer a la OCDE. En este capítulo analizamos, precisamente, la conveniencia de iniciar el proceso para ingresar de forma plena a la OCDE desde el punto de vista de su potencial para el desarrollo. Para

ello, en primer lugar vamos a establecer el marco teórico que guiará el análisis cuantitativo, para luego presentar múltiples indicadores disponibles de diversas fuentes internacionales y discutir los principales resultados del estudio.

3.1 Las barreras a la productividad

Hoy un uruguayo promedio trabajando en Uruguay alcanza un nivel de producción que apenas supera el 40% del nivel que obtendría si trabajara en un país promedio de la OCDE.⁹⁵ ¿Por qué será así?

Los profesores Parente y Prescott⁹⁶ —el último, premio Nobel de Economía 2004— desarrollaron una teoría basada en la idea de que todos los seres humanos tienen el mismo potencial pero que actúan en contextos diferentes definidos por niveles de barreras a la productividad. Así plantean que si no existieran tales barreras, dada la actual facilidad de acceso al conocimiento, no tendrían por qué existir los enormes diferenciales de productividad observados a nivel global. Los autores establecen que las barreras, que muchas veces se autoimponen los países, son las que impiden que el sector productivo pueda operar con los procedimientos más eficientes a nivel global.

Para bajar a tierra el concepto, podemos definir dos tipos de barreras a la productividad. Por un lado se encuentran las barreras operativas, que son las que directamente imposibilitan alcanzar mayores niveles de eficiencia en el proceso productivo. Las barreras operativas son los obstáculos técnicos, comerciales y legales que limitan y condicionan el funcionamiento de las empresas e impiden mejorar la productividad. En particular, por obstáculos técnicos entendemos la falta de infraestructura y capital humano adecuado, que restringen la posibilidad de implementar procedimientos de vanguardia. Por obstáculos comerciales nos referimos

⁹⁵ Este valor surge de comparar el Producto Bruto Interno per cápita de Uruguay con respecto al promedio de la OCDE en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

⁹⁶ Parente, S. y E. Prescott (1994): "Barriers to Technology Adoption and Development", *Journal of Political Economy* 102, 298-321; Parente, S. y E. Prescott (1999): "Monopoly Rights: A Barrier to Riches", *The American Economic Review* 89, 1216-1233; Parente, S. y E. Prescott (2002): "Barriers to Riches", MIT Press, EEUU.

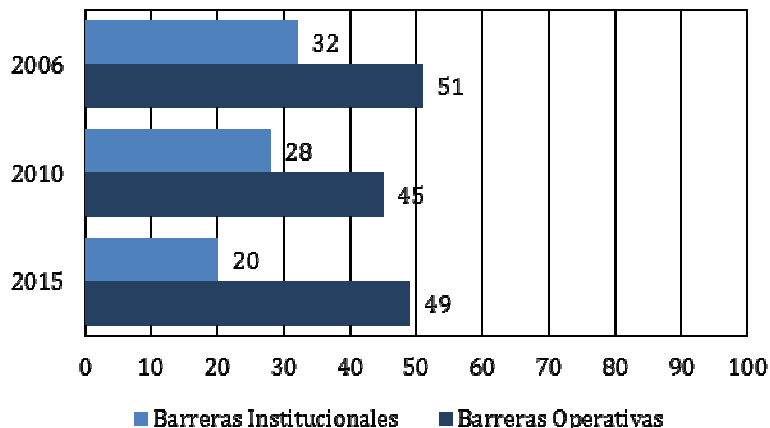
a las dificultades para el acceso a mercados como resultado de la política de inserción internacional que se traducen en falta de acuerdos comerciales, elevados aranceles y trabas no arancelarias. Finalmente, por obstáculos legales nos referimos a regulaciones que afectan la toma de decisiones. Por otro lado, se encuentran las barreras institucionales que disuaden a los inversores de iniciar emprendimientos productivos. Estas barreras surgen como consecuencia de la falta de garantías sobre el cumplimiento de los contratos y el respeto de los derechos de propiedad, la percepción de corrupción y la inestabilidad política.⁹⁷

De forma de cuantificar estos conceptos, dentro de barreras operativas consideramos la calidad de la infraestructura física y tecnológica, la calidad del capital humano y la flexibilidad de la regulación laboral, computados anualmente en las encuestas que realiza el Foro Económico Mundial. El tratamiento de la inversión, monitoreada regularmente por la Heritage Foundation, entra dentro de esta categoría. También incluimos el peso del Estado en la economía, medido por el Banco Mundial como la carga impositiva total sobre el sector privado; la eficiencia del Estado tal como considera el Banco Mundial a la calidad de los servicios públicos; y la inserción internacional del país, medida, también por el Banco Mundial, a través de la tarifa arancelaria promedio. Al promediar la posición en el ranking global normalizado a 100 países —es necesario normalizar la cantidad de países porque varía en las distintas fuentes— para todos estos indicadores, Uruguay queda con un nivel de barreras operativas ubicado muy cerca de la mitad de la tabla (ver figura 1). Vale la pena mencionar que luego de haber logrado una mejora entre 2006 y 2010, hemos retrocedido posiciones en los datos más recientes (2015).

⁹⁷ Caliendo, L e I. Munyo (2007): "Una historia de divergencia continua", Academia Nacional de Economía, Montevideo, Uruguay, desarrollan un modelo teórico para cuantificar la relevancia de las barreras a la productividad y presentan una perspectiva histórica. Munyo (2015): "Barreras a la productividad", Revista de Negocios del IEEM 18 (4), Montevideo, actualize la perspectiva histórica.

Figura 1. Uruguay: Barreras a la productividad

Posición promedio de Uruguay en el ranking global normalizado a 100 países



Fuente: World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Dentro de barreras institucionales, Uruguay mantiene una buena posición relativa a nivel global, que incluso ha venido mejorando de forma ininterrumpida en la última década (ver figura 1). Las bajas barreras institucionales se explican por muy bajos niveles de corrupción, adecuados niveles de seguridad jurídica, respeto de los derechos de propiedad y estabilidad política, tal como lo indican en los datos de Foro Económico Mundial.

Bajar las barreras a la productividad es el gran desafío que tiene el Uruguay para alcanzar los niveles de productividad de los países desarrollados. Tengamos presente que las barreras realmente importan, los países con menores barreras también son los más prósperos. Los datos a nivel global indican que la correlación entre bajas barreras y nivel de desarrollo es muy elevada.⁹⁸

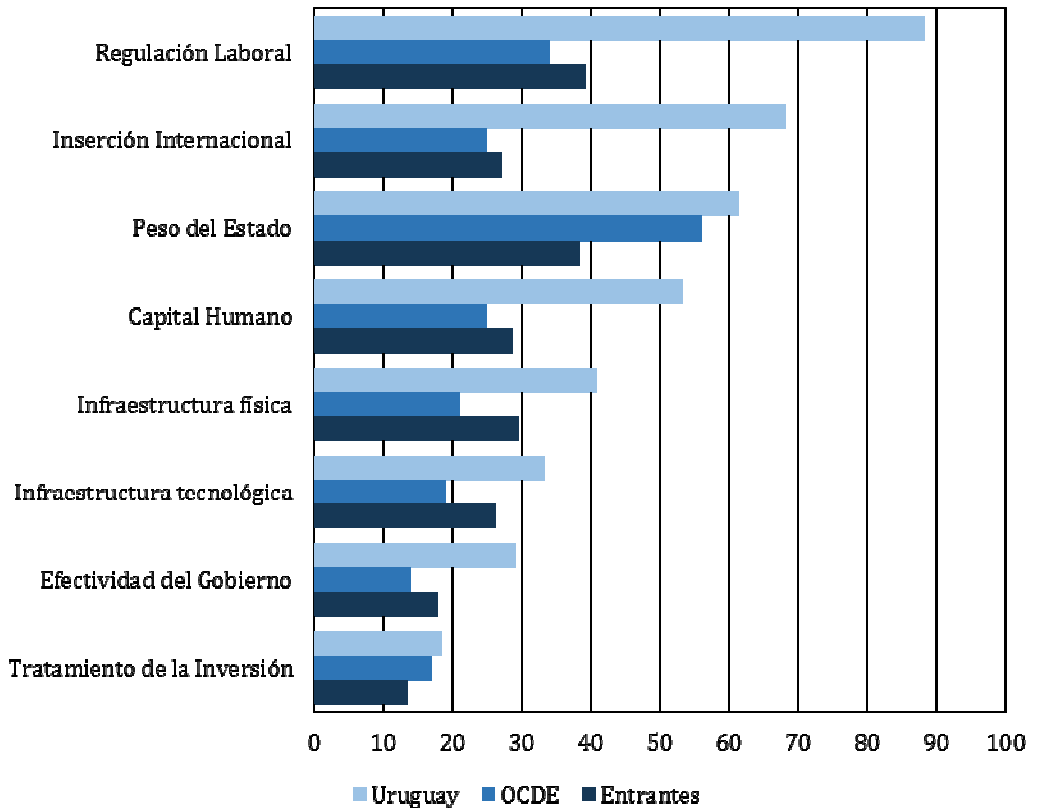
⁹⁸ Para una muestra de 127 países del mundo el coeficiente de correlación entre el nivel total de barreras de cada país y el ingreso per cápita es de 0,74.

3.2 ¿Cuán lejos estamos de la OCDE?

¿Cómo se encuentra nuestro país en relación a los miembros de la OCDE en materia de barreras al desarrollo? A continuación analizamos como nos comparamos en cada una de las barreras con el promedio de todos los miembros la OCDE y con el promedio de los países que ingresaron recientemente o están cerca de ingresar (Chile, Israel, Eslovenia, Estonia, Colombia y Letonia). Empezamos por las barreras operativas (ver figura 2).

Figura 2. Barreras Operativas: Uruguay vs OCDE

Posición promedio en el ranking global normalizado a 100 países



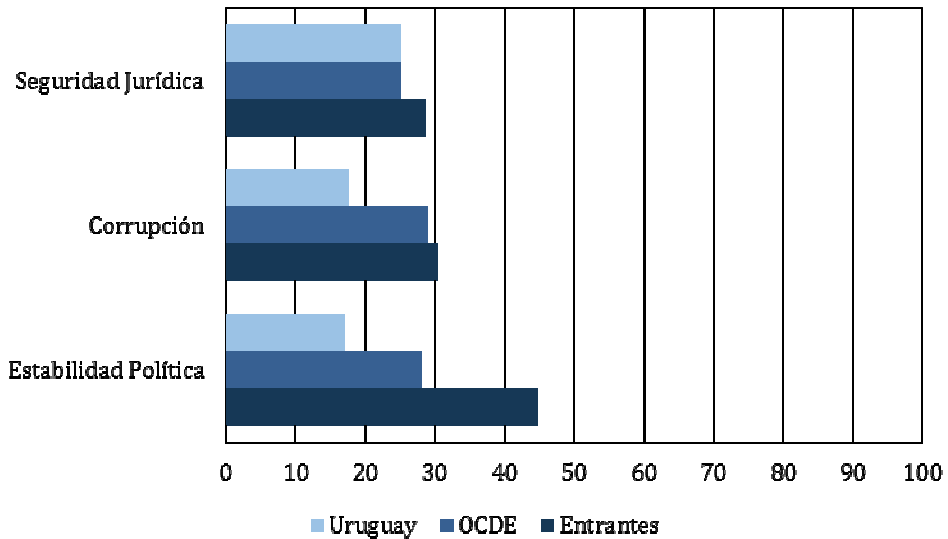
Fuente: World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

En regulación laboral, las barreras parecen ser elevadas: mientras que en Uruguay ascienden a 88, en promedio en la OCDE son de 34 y para los entrantes 21. En inserción internacional la historia es similar: barreras de 68 en Uruguay, 25 en toda la OCDE y 25 en los entrantes. En materia del peso del Estado en la economía parecen no haber grandes diferencias entre Uruguay (61) y el promedio de la OCDE (56), aunque sí con los entrantes (37). Al mirar la contrapartida, i.e. la eficiencia con la que brinda los servicios el gobierno, vemos una diferencia marcada de las barreras de Uruguay (29) tanto con promedio de la OCDE (14) como con los entrantes (17). La distancia es también marcada en materia de capital humano: mientras las barreras en Uruguay ascienden a 53, para el promedio de la OCDE son 25 y en los entrantes 23. En infraestructura física y tecnológica también tenemos un rezago significativo con respecto al promedio de la OCDE, aunque la distancia se reduce cuando nos comparamos con los entrantes. Finalmente, en donde la distancia parece ser menor es en el tratamiento de la inversión: Uruguay 19, promedio OCDE 17, entrantes 12.

Es relevante destacar el hecho de que las barreras institucionales de Uruguay se encuentran en general por debajo del promedio de las barreras de los países de la OCDE, así como también comparado con el subconjunto de los países entrantes. En materia de seguridad jurídica, Uruguay (25) se encuentra en el mismo nivel que el promedio de la OCDE (25) y mejor que los entrantes (27). A su vez, los niveles de corrupción en Uruguay (18) son menores que el promedio de la OCDE (29) y que los entrantes (28). También es destacable que Uruguay (17) es más estable desde el punto de vista político que el promedio de la OCDE (28) y que los entrantes (43) (ver figura 3).

Figura 3. Barreras Institucionales: Uruguay vs OCDE

Posición promedio en el ranking global normalizado a 100 países



Fuente: World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

3.3 Evolución de las barreras a la productividad en países que ingresaron a la OCDE

A continuación analizamos en detalle la evolución de las barreras a la productividad en aquellos países que recientemente ingresaron, o que están avanzados en el proceso para ingresar, a la OCDE (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Barreras a la productividad en países que ingresaron a la OCDE desde 2010

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,5	2,4	-4%	2,2	-9%	-12%
Barreras Operativas	2,4	2,3	-6%	2,0	-10%	-15%
Regulación Laboral	2,2	2,2	1%	2,3	3%	5%
Efectividad del Gobierno	2,3	2,3	0%	2,2	-5%	-5%
Peso del Esatdo	3,2	3,1	-5%	2,5	-17%	-22%
Inserción Internacional	3,2	2,5	-22%	2,0	-18%	-36%
Capital Humano	2,2	2,3	5%	2,1	-7%	-3%
Infraestructura física	2,3	2,2	-6%	2,1	-5%	-11%
Infraestructura tecnológica	2,3	2,2	-4%	1,9	-13%	-17%
Tratamiento Inversión	1,3	1,2	-8%	1,2	-1%	-9%
Barreras Institucionales	2,7	2,6	-2%	2,4	-8%	-10%
Estabilidad Política	3,1	3,1	0%	2,8	-9%	-9%
Corrupción	2,8	2,6	-7%	2,4	-8%	-15%
Seguridad Jurídica	2,2	2,2	1%	2,1	-6%	-5%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. Los países considerados son Chile (2010), Estonia (2010), Israel (2010) y Eslovenia (2010). Colombia y Letonia, si bien no entraron aún, iniciaron formalmente el proceso de ingreso en 2013. "Antes de entrar" corresponde al año 2006 para todos los países salvo para Colombia y Letonia que corresponde al año 2013. "Fin del proceso" corresponde al año 2010, nótese que Colombia y Letonia no finalizaron el proceso por lo tanto se computa el valor de 2015. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

En esta sección nos vamos a concentrar en el nivel de barreras de cada país y no la posición en el ranking normalizado de 100 países. Los valores de barreras van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo y 1 el mínimo, considerando todos los países del mundo. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de Foro Económico Mundial, el banco Mundial y la Heritage Foundation.

Si consideramos el nivel de las barreras promedio de los países entrantes vemos que una vez finalizado el proceso de ingreso a la OCDE se observa una reducción del 4% de las barreras totales. A su vez, luego del ingreso formal continua el proceso de reducción paulatina (9%) para alcanzar una reducción total del 12% en el nivel general de barreras con respecto a los registros iniciales. Esta reducción de barreras es generalizada: las barreras operativas caen 15% y las barreras institucionales 10% luego del ingreso formal a la OCDE en comparación con los niveles previos al comienzo del proceso.

Si analizamos de forma individual cada una de las barreras se observa que la reducción más pronunciada se produce en la barrera de inserción internacional que cae un 36% desde el inicio del proceso de ingreso a la OCDE. Luego le sigue la reducción del peso del Estado en la economía que se reduce, en promedio, un 22% con respecto a los niveles iniciales. La historia es similar, aunque en menor magnitud con el resto de las barreras. Se reduce la barrera de acceso a la infraestructura tecnológica y física, las que consideran el trato a la inversión, la corrupción, la seguridad jurídica y la estabilidad política. También se reducen barreras relacionadas con la efectividad del gobierno y el nivel de capital humano de la población. La única excepción es la barrera asociada a la regulación laboral que con el ingreso de la OCDE no se reduce: la entrada a la OCDE no vendría de la mano de una mayor flexibilidad de las relaciones laborales.⁹⁹

La evidencia empírica presentada sugiere que el proceso de ingreso a la OCDE va de la mano de una reducción generalizada de las barreras a la productividad de los países.

3.4 Comparación con un grupo de control

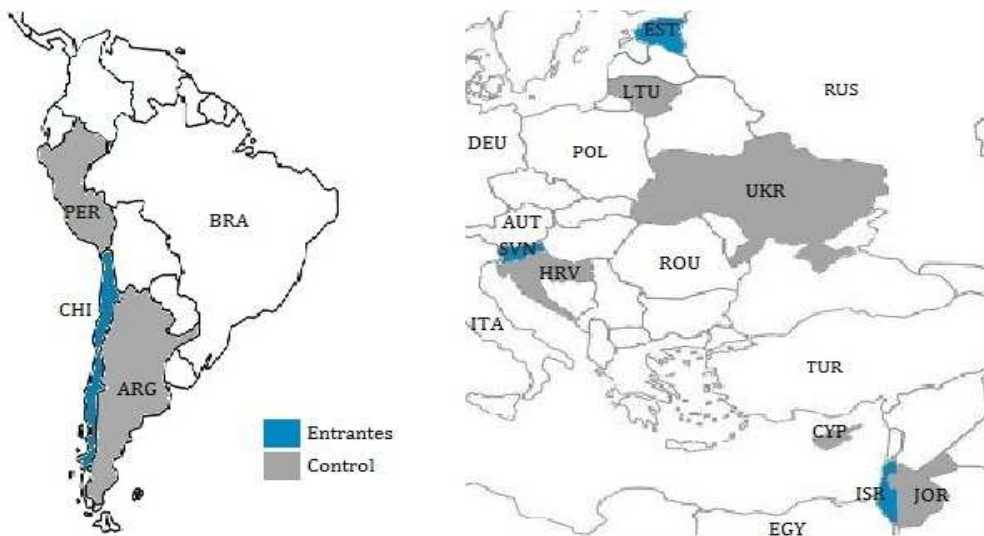
Si bien es cierto que los países entrantes, durante el proceso formal de ingreso a la OCDE, lograron reducir sus barreras a la productividad y una vez que ingresaron la reducción progresiva de barreras no se detuvo, para

⁹⁹ En el Apéndice 1 presentamos el análisis anterior individualizado para cada uno de los países entrantes o que se encuentran avanzados en el proceso formal de ingreso a la OCDE.

poder extraer conclusiones más sólidas es necesario continuar con el análisis. Para ello es necesario definir un grupo de control con el que comparar la evolución de las barreras a la productividad. Por grupo de control nos referimos a países comparables con los países que recientemente ingresaron a la OCDE pero que por diversas razones no iniciaron el proceso de ingreso. Al comparar la evolución en la misma ventana temporal de las barreras a la productividad en los países entrantes y en el grupo de control.

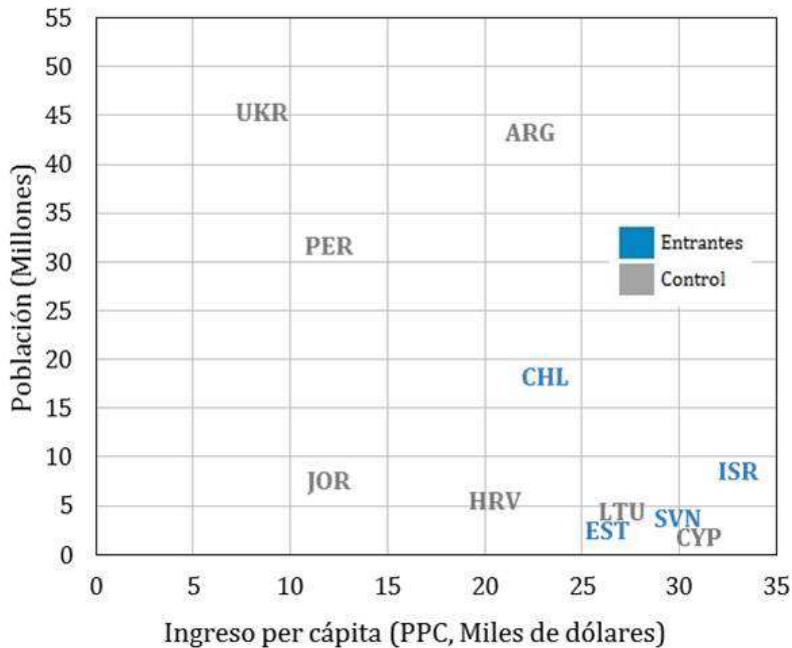
El criterio seguido para definir a los países del grupo de control fue en primer lugar la proximidad geográfica (ver figura 4).

Figura 4. Países que ingresaron a la OCDE desde 2010 y países de control



A su vez, el criterio de selección tuvo en cuenta que el tamaño de los países de control sea lo más parecido posible al país entrante. Por lo tanto, seleccionamos los países considerando, además de la ubicación geográfica, a la población y el ingreso per cápita (ver figura 5).

Figura 5. Población e Ingreso per cápita de los países que ingresaron a la OCDE desde 2010 y países de control



De esta forma, Chile (CHL), con un ingreso per cápita de 23.100 dólares y una población de 18 millones de habitantes tiene como países de control a Perú (PER) con un ingreso per cápita de 11.900 dólares y una población de 31 millones de habitantes, y también a Argentina (ARG), con un ingreso per cápita de 23.300 dólares y una población de 43 millones de habitantes.

Del mismo modo, Israel (ISR), con un ingreso per cápita de 33.100 dólares y una población de 8 millones de habitantes tiene como países de control a Chipre (CYP) con un ingreso per cápita de 30.900 dólares y una población de 900 mil habitantes, y a Jordania (JOR), con ingreso per cápita de 12.000 dólares y una población de 10 millones de habitantes.

Estonia (EST) con un ingreso per cápita de 27.900 dólares y una población de 1,3 millones de habitantes tiene como países de control a Lituania (LTU) con un ingreso per cápita de 27.300 dólares y una población de 3 millones de habitantes, y Ucrania (UKR) con un ingreso per cápita de 8.700 dólares y una población de 43 millones de habitantes. Como Letonia está en proceso de entrar a la OCDE no lo consideramos

como control. Por falta de datos disponibles no pudimos controlar a Estonia por Bielorrusia.

Finalmente, Eslovenia (SVN), con un ingreso per cápita de 29.900 dólares y una población de 2 millones de habitantes tiene como país de control a Croacia (HRV) con un ingreso per cápita de 20.900 dólares y una población de 4 millones de habitantes.

A continuación analizamos la evolución de las barreras a la productividad en los países del grupo de control (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Barreras a la productividad en los países de control

	I	II	Variación	III	Variación	Variación
	Antes de entrar	Fin del proceso	entre I y II	Luego de ingresar	entre II y III	entre I y III
Barreras Totales	3,0	2,8	-7%	2,8	1%	-6%
Barreras Operativas	3,0	2,6	-11%	2,6	-2%	-13%
Regulación Laboral	2,5	2,4	-2%	2,5	4%	2%
Efectividad del Gobierno	2,7	2,7	-1%	2,7	-2%	-2%
Peso del Estado	3,8	3,3	-13%	3,2	-5%	-17%
Inserción Internacional	4,4	3,3	-24%	3,0	-10%	-31%
Capital Humano	2,5	2,4	-4%	2,4	-1%	-5%
Infraestructura física	2,8	2,4	-15%	2,4	1%	-14%
Infraestructura tecnológica	3,2	2,6	-19%	2,4	-6%	-24%
Tratamiento Inversión	2,0	2,0	-1%	2,2	12%	11%
Barreras Institucionales	3,0	3,0	-2%	3,1	3%	1%
Estabilidad Política	2,9	2,8	-1%	3,2	12%	11%
Corrupción	3,6	3,3	-8%	3,3	-1%	-8%
Seguridad Jurídica	2,7	2,8	4%	2,7	-3%	1%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. Los países de control son Perú, Argentina, Chipre, Jordania, Lituania, Croacia y Ucrania. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Lo primero que debemos mencionar es que el nivel de las barreras a la productividad de los países del grupo de control era, en promedio, mayor al nivel observado en los países entrantes previo al comienzo del proceso formal de ingreso a la OCDE. Esto también es así si consideramos las barreras operativas y las barreras institucionales. A pesar de ello, hay que destacar que en los países del grupo de control también se observa una reducción promedio de las barreras a la productividad durante el mismo intervalo temporal en el que analizamos la evolución en los países entrantes.

Si consideramos el nivel de las barreras promedio de los países del grupo de control vemos que una vez finalizado la ventana de tiempo comparable con el proceso de ingreso a la OCDE de los países entrantes se observa una reducción del 6% de las barreras totales. Recordemos que la reducción de barreras observada en los países entrantes era de 12%. Vale mencionar que mientras las barreras operativas caen en magnitud similar a la caída observada en los países entrantes (13% versus 15%), las barreras institucionales tienen un comportamiento opuesto: suben 1% en el grupo de control y caen 10% en los entrantes.

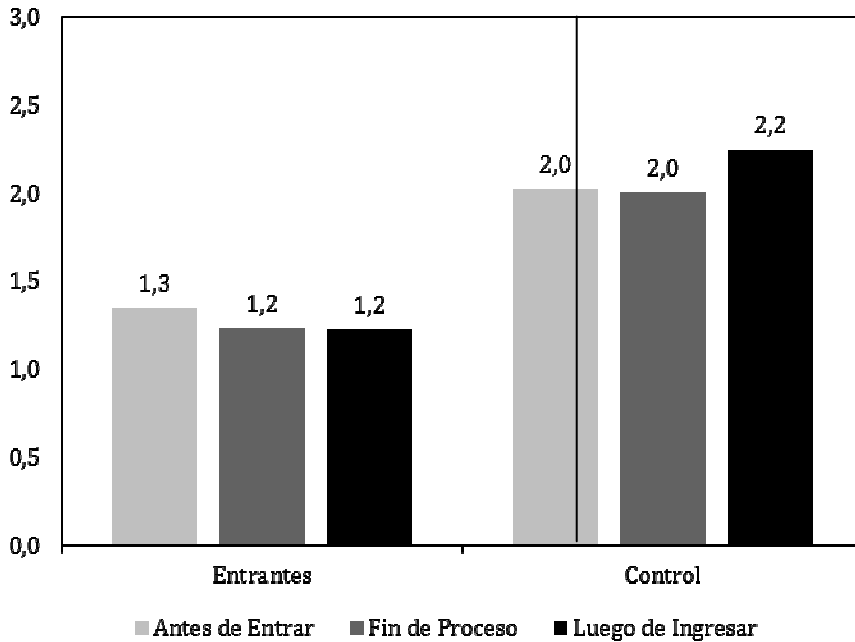
Si analizamos de forma individual cada una de las barreras en el grupo de control se observa una fuerte reducción en la barrera de inserción internacional (31%), aunque menos pronunciada que en los entrantes (36%). Algo similar sucede con el peso del Estado en la economía que se reduce un 17% en el grupo de control cuando entre los entrantes la reducción fue de 22%. La historia también es similar con la reducción de la barrera de acceso a la infraestructura tecnológica y física, la corrupción, efectividad del gobierno, nivel de capital humano de la población y regulación laboral. Los mayores contrastes se observan en la evolución de las barreras relacionadas con el trato a la inversión, la seguridad jurídica y la estabilidad política.¹⁰⁰

En definitiva, el comportamiento diferencial en varias de las barreras entre los países entrantes y el grupo de control sugiere que el proceso de ingreso a la OCDE fomenta la reducción de barreras a la productividad.

¹⁰⁰ En el Apéndice 2 presentamos el análisis anterior individualizado para cada uno de los países del grupo de control.

Tal vez uno de los ejemplos más significativos sea el tratamiento de la inversión en donde se observa una mejora sustancial en los países que ingresaron a la OCDE relativo al grupo de control (ver figura 6).

Figura 6. Barreras a la inversión antes, durante el proceso y luego de entrar a la OCDE



Nota: Los países considerados como entrantes son Chile, Estonia, Israel, Eslovenia, Colombia y Letonia. Los países de control son Perú, Argentina, Chipre, Jordania, Lituania, Croacia y Ucrania. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015.

El nivel promedio de la barrera que afecta el trato a la inversión en los países entrantes era marcadamente inferior al nivel promedio de la misma barrera en el grupo de control. A pesar de ello, los países en proceso de ingreso a la OCDE lograron reducir aún más esta barrera mientras que, simultáneamente, el grupo de control, no solo no pudo reducirla sino que la aumentó.

3.5 Variables macroeconómicas

Además de las barreras a la productividad resulta relevante analizar el desempeño macroeconómico de los países que recientemente ingresaron a la OCDE. ¿Cómo evolucionó la inflación, el resultado fiscal, el desempleo y la inversión cuando los países iniciaron el proceso formal de ingreso a la OCDE? ¿Qué pasó con los ingresos de capitales del exterior? ¿Cómo evaluaron las agencias calificadoras a la deuda pública de estos países? A continuación tenemos las respuestas (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Evolución de variables macroeconómicas en países que ingresaron a la OCDE a partir de 2010 y en los países de control

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Entrantes						
Calificación deuda	A-	A	1	A+	1	2
Inflación	3,2%	3,1%	-0,1%	1,8%	-1,3%	-1,4%
Resultado Fiscal	-1,7%	-0,9%	0,8%	-2,6%	-1,7%	-0,9%
Desempleo	11,2%	8,7%	-2,5%	7,7%	-1,0%	-3,5%
Control						
Calificación deuda	BB+	BB+	0	BB-	-2	-2
Inflación	4,5%	6,1%	1,5%	5,8%	-0,3%	1,2%
Resultado Fiscal	-2,6%	-2,5%	0,1%	-3,5%	-1,1%	-1,0%
Desempleo	11,8%	8,8%	-3,0%	10,8%	2,1%	-0,9%

Nota: Los países que entraron son Chile (2010), Estonia (2010), Israel (2010) y Eslovenia (2010). Colombia y Letonia, si bien no entraron aún, iniciaron formalmente el proceso de ingreso en 2013. Para los entrantes "Antes de entrar" son los 5 años previos de iniciar el proceso formal de ingreso a la OCDE salvo para Colombia y Letonia que son los 3 años anteriores; "Durante el proceso" es el periodo 2006-2010 para Chile, Estonia, Israel y Eslovenia y 2013-2015 para Colombia y Letonia; y "Luego de ingresar" son los 5 años posteriores a la fecha oficial de ingreso a la OCDE. Los países de control son Perú, Argentina, Chipre, Jordania, Lituania, Croacia y Ucrania. Para los países de control "Antes de entrar" corresponde al año 2006; "Fin del proceso" corresponde al año 2010; y "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Calificación deuda es la nota otorgada por Standard & Poor's a la deuda

en moneda extranjera a largo plazo. Inflación es la variación del IPC a diciembre. El resultado fiscal es en proporción al PBI. Desempleo es la tasa de desempleo del año.

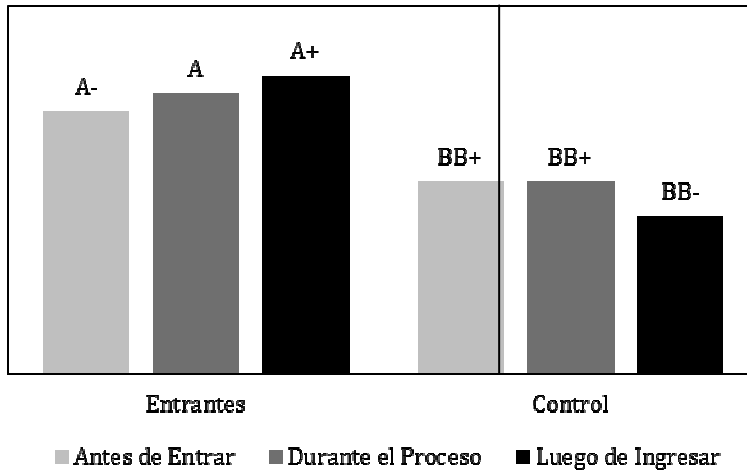
Para los países entrantes mejora la calificación de la deuda pública pasando de “A-” a “A” según la escala de Standard & Poor’s en el proceso de ingreso a la OCDE, y la tendencia se mantiene luego de haber ingresado para llegar a “A+”. En materia de inflación también se observa una mejora en los registros, durante el proceso y una vez aprobado el ingreso. Con el resultado fiscal la dinámica no es tan clara, se observa una mejora durante el proceso y un leve deterioro una vez aprobado el ingreso. Finalmente, en desempleo la tendencia es clara: la reducción se observa tanto durante el proceso como cuando el país ya es miembro pleno de la OCDE.

Por su parte, para los países del grupo de control la calificación de la deuda pública queda constante en “B+” en la ventana de tiempo en la que los países entrantes están en el proceso de ingreso a la OCDE y se deteriora a “B-” cuando los países entrantes ya son miembros plenos. En materia de inflación también se observa un comportamiento contrastante. Los países de control empeoran sus registros mientras los entrantes los mejoran. Con el resultado fiscal la dinámica en el grupo de control es similar a la observada en los países entrantes. Finalmente, si bien se ve una reducción en la tasa de desempleo durante el primer periodo considerado, luego se observa un deterioro en el grupo de control que contraste con el comportamiento observado en los países que obtienen el estatus de miembro pleno de la OCDE.¹⁰¹

Vale la pena ilustrar gráficamente el contraste de manejo macroeconómico con la evolución de la calificación de deuda pública, que tiene la cualidad de ser un indicador resumen de las restantes variables macroeconómicas incluidas en el análisis anterior (ver figura 7).

¹⁰¹ En el Apéndice 3 presentamos el análisis anterior individualizado para cada uno de los países entrantes o que se encuentran avanzados en el proceso formal de ingreso a la OCDE y para los países del grupo de control.

Figura 7. Calificación de deuda pública (Standard & Poor's) antes, durante el proceso y luego de entrar a la OCDE



Nota: Los países considerados como entrantes son Chile, Estonia, Israel, Eslovenia, Colombia y Letonia. Los países de control son Perú, Argentina, Chipre, Jordania, Lituania, Croacia y Ucrania. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015.

La calificación de riesgo de la deuda pública promedio en los países entrantes era marcadamente superior al nivel promedio de la calificación promedio en el grupo de control. A pesar de ello, los países en proceso de ingreso a la OCDE lograron mejorar la calificación de deuda mientras que, simultáneamente, el grupo de control, no solo no pudo mejorarla sino que la empeoró.

3.6 Conclusiones

Uruguay tiene barreras operativas relevantes que le impiden aumentar la productividad y continuar con el proceso de convergencia hacia países más desarrollados. En general los países de la OCDE y en particular el subgrupo de los que han entrado recientemente tienen barreras operativas a la productividad más bajas que Uruguay.

Cualquier análisis cuantitativo que se realice sobre la evolución de determinadas variables en los países que ingresaron a la OCDE a partir de 2010, cuenta con la limitación del escaso tiempo transcurrido. A su vez, a la hora de evaluar el desempeño de estos países, existen muy pocos casos con quienes comparar las trayectorias observadas. Por lo tanto, existen limitaciones metodológicas que imposibilitan concluir sobre relaciones causales y tomar como concluyentes los resultados presentados. Sin embargo, éstos sí nos permiten tener una descripción informativa en base a la información hoy disponible.

Dicho lo anterior, durante el proceso de ingreso y una vez confirmado el estatus de miembro pleno, los países que han ingresado recientemente a la OCDE presentan datos en línea con una reducción continua de barreras. En varios casos, la reducción es mayor a la observada en el mismo lapso en países comparables que no iniciaron el proceso de ingreso a la OCDE.

En materia de manejo macroeconómico también se observan ganancias en los países que iniciaron con éxito el proceso formal de ingreso a la OCDE. Cabe destacar la mejora observada en la calificación de deuda pública.

Apéndice 1. Evolución de Barreras a la Productividad en Países Entrantes

Chile

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,4	2,2	-5%	2,3	1%	-4%
Barreras Operativas	2,5	2,3	-7%	2,3	-1%	-8%
Regulación Laboral	2,1	2,2	5%	2,3	8%	13%
Efectividad del Gobierno	2,2	2,1	-3%	2,2	3%	-1%
Peso del Esatdo	1,8	1,8	0%	2,0	12%	12%
Inserción Internacional	5,0	3,8	-22%	3,8	0%	-23%
Capital Humano	2,4	2,5	4%	2,4	-4%	-1%
Infraestructura física	2,2	2,1	-3%	2,2	2%	-1%
Infraestructura tecnológica	2,6	2,4	-4%	2,1	-16%	-19%
Tratamiento Inversión	1,4	1,3	-13%	1,1	-11%	-22%
Barreras Institucionales	2,3	2,2	-2%	2,3	3%	1%
Estabilidad Política	2,4	2,4	-2%	2,5	5%	2%
Corrupción	2,3	2,1	-8%	2,3	6%	-3%
Seguridad Jurídica	2,0	2,1	5%	2,1	-2%	3%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Estonia

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,3	2,1	-9%	2,0	-3%	-11%
Barreras Operativas	2,3	1,9	-14%	2,0	1%	-13%
Regulación Laboral	2,1	2,0	-3%	2,0	-2%	-5%
Efectividad del Gobierno	2,2	2,2	1%	2,2	1%	2%
Peso del Estado	3,7	3,5	-6%	3,6	2%	-4%
Inserción Internacional	2,8	0,7	-74%	1,0	30%	-66%
Capital Humano	1,9	2,0	2%	2,0	-1%	1%
Infraestructura física	2,3	2,0	-12%	2,1	1%	-11%
Infraestructura tecnológica	2,0	2,0	2%	1,9	-7%	-5%
Tratamiento Inversión	1,1	1,1	0%	1,1	0%	0%
Barreras Institucionales	2,3	2,2	-4%	2,1	-6%	-10%
Estabilidad Política	2,4	2,4	3%	2,3	-4%	-1%
Corrupción	2,6	2,3	-15%	2,1	-9%	-22%
Seguridad Jurídica	1,9	2,0	2%	1,9	-4%	-3%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Israel

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,5	2,6	2%	2,4	-5%	-3%
Barreras Operativas	2,1	2,2	5%	2,0	-7%	-3%
Regulación Laboral	2,0	2,1	1%	2,2	10%	11%
Efectividad del Gobierno	2,1	2,1	-3%	2,1	4%	2%
Peso del Estado	2,8	2,3	-18%	2,2	-6%	-23%
Inserción Internacional	2,5	3,4	37%	2,4	-29%	-3%
Capital Humano	1,9	2,4	26%	2,2	-9%	15%
Infraestructura física	2,1	2,0	-1%	2,0	0%	-1%
Infraestructura tecnológica	1,8	2,0	13%	1,8	-14%	-2%
Tratamiento Inversión	1,4	1,2	-18%	1,3	6%	-13%
Barreras Institucionales	3,0	2,9	-1%	2,8	-3%	-4%
Estabilidad Política	4,5	4,6	2%	4,0	-13%	-11%
Corrupción	2,6	2,0	-22%	2,6	28%	-1%
Seguridad Jurídica	1,8	2,2	22%	2,0	-10%	10%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Eslovenia

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,3	2,2	-7%	2,2	3%	-5%
Barreras Operativas	2,3	2,0	-14%	1,9	-2%	-16%
Regulación Laboral	2,3	2,3	2%	2,5	7%	9%
Efectividad del Gobierno	2,2	2,2	-1%	2,2	1%	-1%
Peso del Esatdo	2,8	2,7	-5%	2,3	-14%	-18%
Inserción Internacional	2,8	0,7	-74%	1,0	30%	-66%
Capital Humano	2,1	2,0	-4%	2,0	0%	-4%
Infraestructura física	2,3	2,1	-10%	2,1	1%	-9%
Infraestructura tecnológica	2,3	2,2	-4%	1,9	-13%	-17%
Tratamiento Inversión	1,4	1,4	0%	1,4	0%	0%
Barreras Institucionales	2,3	2,3	-1%	2,5	6%	6%
Estabilidad Política	2,2	2,3	5%	2,3	1%	6%
Corrupción	2,7	2,5	-8%	2,8	13%	4%
Seguridad Jurídica	2,1	2,2	3%	2,3	4%	7%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Colombia

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	3,5	3,4	-3%	n.a.	n.a.	n.a.
Barreras Operativas	3,3	3,2	-2%	n.a.	n.a.	n.a.
Regulación Laboral	2,4	2,5	2%	n.a.	n.a.	n.a.
Efectividad del Gobierno	2,8	2,9	4%	n.a.	n.a.	n.a.
Peso del Estado	5,5	5,5	-1%	n.a.	n.a.	n.a.
Inserción Internacional	5,5	5,3	-3%	n.a.	n.a.	n.a.
Capital Humano	2,7	2,8	5%	n.a.	n.a.	n.a.
Infraestructura física	2,9	2,7	-5%	n.a.	n.a.	n.a.
Infraestructura tecnológica	3,0	2,6	-11%	n.a.	n.a.	n.a.
Tratamiento Inversión	1,4	1,3	-13%	n.a.	n.a.	n.a.
Barreras Institucionales	3,7	3,6	-3%	n.a.	n.a.	n.a.
Estabilidad Política	4,5	4,2	-7%	n.a.	n.a.	n.a.
Corrupción	3,9	4,1	5%	n.a.	n.a.	n.a.
Seguridad Jurídica	2,8	2,5	-8%	n.a.	n.a.	n.a.

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo global. "Antes de entrar" corresponde al año 2013. Nótese que Colombia no finalizó el proceso por lo tanto se computa el valor de 2015 en "Fin del proceso". Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Letonia

	I	II	Variación	III	Variación	Variación
	Antes de entrar	Fin del proceso	entre I y II	Luego de ingresar	entre II y III	entre I y III
Barreras Totales	2,3	2,3	-3%	n.a.	n.a.	n.a.
Barreras Operativas	2,0	2,0	-1%	n.a.	n.a.	n.a.
Regulación Laboral	2,1	2,1	1%	n.a.	n.a.	n.a.
Efectividad del Gobierno	2,3	2,2	-2%	n.a.	n.a.	n.a.
Peso del Esatdo	2,6	2,6	-3%	n.a.	n.a.	n.a.
Inserción Internacional	0,7	1,0	40%	n.a.	n.a.	n.a.
Capital Humano	2,2	2,2	-1%	n.a.	n.a.	n.a.
Infraestructura física	2,4	2,2	-5%	n.a.	n.a.	n.a.
Infraestructura tecnológica	2,1	1,9	-11%	n.a.	n.a.	n.a.
Tratamiento Inversión	1,3	1,2	-6%	n.a.	n.a.	n.a.
Barreras Institucionales	2,6	2,5	-3%	n.a.	n.a.	n.a.
Estabilidad Política	2,4	2,5	1%	n.a.	n.a.	n.a.
Corrupción	2,9	2,8	-3%	n.a.	n.a.	n.a.
Seguridad Jurídica	2,4	2,2	-8%	n.a.	n.a.	n.a.

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo global. "Antes de entrar" corresponde al año 2013. Nótese que Letonia no finalizó el proceso por lo tanto se computa el valor de 2015 en "Fin del proceso". Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Apéndice 2. Evolución de Barreras a la Productividad en Grupo de Control

Perú

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	3,6	3,0	-18%	2,9	-3%	-20%
Barreras Operativas	3,4	2,5	-25%	2,5	-1%	-26%
Regulación Laboral	2,5	2,2	-11%	2,3	5%	-6%
Efectividad del Gobierno	3,4	3,0	-11%	3,1	2%	-9%
Peso del Estado	2,8	2,7	-3%	2,6	-3%	-5%
Inserción Internacional	5,9	2,2	-62%	1,5	-32%	-74%
Capital Humano	3,3	2,9	-11%	3,2	9%	-2%
Infraestructura física	3,9	2,9	-26%	2,9	0%	-27%
Infraestructura tecnológica	3,4	2,9	-17%	2,9	3%	-14%
Tratamiento Inversión	2,0	1,4	-29%	1,4	0%	-29%
Barreras Institucionales	3,8	3,4	-10%	3,3	-4%	-14%
Estabilidad Política	3,8	4,0	5%	3,4	-15%	-11%
Corrupción	4,5	3,3	-26%	3,7	10%	-19%
Seguridad Jurídica	3,1	2,9	-6%	2,8	-5%	-11%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Argentina

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	4,0	4,0	-1%	4,1	4%	3%
Barreras Operativas	4,3	4,2	-3%	4,6	10%	7%
Regulación Laboral	2,9	2,8	-3%	3,2	15%	11%
Efectividad del Gobierno	2,9	3,0	5%	3,0	0%	4%
Peso del Estado	7,8	7,8	0%	10,0	28%	28%
Inserción Internacional	9,9	9,3	-7%	9,3	0%	-7%
Capital Humano	2,7	2,7	2%	2,6	-3%	-1%
Infraestructura física	3,0	2,8	-8%	2,8	1%	-6%
Infraestructura tecnológica	3,4	2,8	-15%	2,6	-9%	-23%
Tratamiento Inversión	2,0	2,2	11%	3,3	50%	67%
Barreras Institucionales	3,7	3,8	1%	3,6	-3%	-2%
Estabilidad Política	2,8	2,9	3%	2,8	-5%	-2%
Corrupción	5,0	4,5	-10%	4,7	4%	-6%
Seguridad Jurídica	3,3	3,8	16%	3,4	-11%	3%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Chipre

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,2	2,0	-12%	2,1	9%	-4%
Barreras Operativas	2,2	1,8	-19%	1,9	6%	-14%
Regulación Laboral	2,4	2,2	-10%	2,2	2%	-9%
Efectividad del Gobierno	2,1	2,0	-4%	2,2	8%	4%
Peso del Estado	1,5	1,5	0%	1,7	10%	10%
Inserción Internacional	2,8	0,7	-74%	1,0	30%	-66%
Capital Humano	2,2	2,0	-8%	2,0	3%	-5%
Infraestructura física	2,2	2,0	-10%	2,2	14%	3%
Infraestructura tecnológica	2,7	2,3	-14%	2,2	-5%	-19%
Tratamiento Inversión	1,4	1,4	0%	1,4	0%	0%
Barreras Institucionales	2,3	2,2	-6%	2,4	12%	5%
Estabilidad Política	2,5	2,5	2%	2,4	-6%	-4%
Corrupción	2,5	2,0	-18%	2,6	29%	6%
Seguridad Jurídica	1,9	1,9	-1%	2,3	17%	16%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Jordania

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,9	2,8	-4%	2,7	-3%	-7%
Barreras Operativas	3,1	3,1	0%	2,8	-9%	-10%
Regulación Laboral	2,5	2,5	3%	2,5	-3%	0%
Efectividad del Gobierno	2,7	2,8	1%	2,8	0%	1%
Peso del Esatdo	2,3	2,3	0%	2,1	-6%	-6%
Inserción Internacional	7,2	8,1	13%	6,2	-24%	-14%
Capital Humano	2,4	2,4	0%	2,3	-5%	-5%
Infraestructura física	2,4	2,4	0%	2,5	2%	2%
Infraestructura tecnológica	3,3	2,7	-19%	2,7	2%	-17%
Tratamiento Inversión	2,0	1,5	-23%	1,4	-7%	-29%
Barreras Institucionales	2,7	2,5	-8%	2,6	5%	-3%
Estabilidad Política	3,7	3,1	-14%	3,4	8%	-7%
Corrupción	2,4	2,4	0%	2,4	-1%	-1%
Seguridad Jurídica	2,1	2,0	-5%	2,1	7%	2%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Croacia

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,7	2,5	-8%	2,4	-5%	-13%
Barreras Operativas	2,6	2,2	-16%	1,9	-12%	-26%
Regulación Laboral	2,4	2,6	9%	2,6	2%	11%
Efectividad del Gobierno	2,5	2,4	-2%	2,4	-2%	-3%
Peso del Estado	4,0	2,4	-40%	1,0	-61%	-77%
Inserción Internacional	1,5	1,5	0%	1,4	-10%	-10%
Capital Humano	2,5	2,4	-2%	2,4	1%	-1%
Infraestructura física	2,7	2,2	-20%	2,2	1%	-19%
Infraestructura tecnológica	3,1	2,4	-23%	2,2	-9%	-30%
Tratamiento Inversión	2,0	1,5	-23%	1,3	-19%	-38%
Barreras Institucionales	2,8	2,8	-1%	2,8	0%	-1%
Estabilidad Política	2,5	2,5	-1%	2,4	-1%	-1%
Corrupción	3,3	3,3	1%	3,3	-1%	0%
Seguridad Jurídica	2,7	2,6	-2%	2,7	2%	0%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Lituania

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	2,6	2,3	-11%	2,2	-5%	-16%
Barreras Operativas	2,5	2,1	-17%	2,0	-4%	-21%
Regulación Laboral	2,3	2,2	-4%	2,3	6%	2%
Efectividad del Gobierno	2,4	2,3	0%	2,2	-5%	-5%
Peso del Estado	3,7	3,2	-14%	3,1	-2%	-16%
Inserción Internacional	2,8	0,7	-74%	1,0	30%	-66%
Capital Humano	2,2	2,2	2%	2,1	-6%	-5%
Infraestructura física	2,5	2,2	-11%	2,1	-3%	-14%
Infraestructura tecnológica	2,6	2,2	-16%	1,8	-20%	-33%
Tratamiento Inversión	1,4	1,3	-7%	1,2	-12%	-18%
Barreras Institucionales	2,8	2,6	-6%	2,5	-7%	-12%
Estabilidad Política	2,3	2,4	4%	2,3	-3%	1%
Corrupción	3,8	3,0	-20%	2,7	-12%	-30%
Seguridad Jurídica	2,3	2,5	7%	2,4	-4%	2%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Ucrania

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Barreras Totales	3,3	3,4	4%	3,8	12%	16%
Barreras Operativas	3,3	3,2	-3%	3,3	2%	-1%
Regulación Laboral	2,4	2,2	-7%	2,3	5%	-3%
Efectividad del Gobierno	3,4	3,6	7%	3,2	-12%	-5%
Peso del Estado	4,2	4,2	0%	3,9	-7%	-7%
Inserción Internacional	3,2	2,4	-25%	2,4	-2%	-27%
Capital Humano	2,7	2,5	-7%	2,3	-9%	-15%
Infraestructura física	3,2	2,6	-18%	2,5	-6%	-23%
Infraestructura tecnológica	4,0	3,0	-25%	2,9	-2%	-27%
Tratamiento Inversión	3,3	5,0	50%	6,7	33%	100%
Barreras Institucionales	3,3	3,7	12%	4,4	20%	34%
Estabilidad Política	2,9	2,9	0%	6,4	121%	121%
Corrupción	3,8	4,4	15%	3,6	-18%	-6%
Seguridad Jurídica	3,2	3,8	19%	3,3	-13%	3%

Nota: Los valores van del 1 al 10, donde 10 representa el valor máximo de barreras y 1 el mínimo a nivel global. "Antes de entrar" corresponde al año 2006. "Fin del proceso" corresponde al año 2010. "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Los valores son adaptaciones de los valores originales extraídos de World Economic Forum, Doing Business (World Bank), World Governance Indicators (World Bank) y Heritage Foundation.

Apéndice 3. Variables Macroeconómicas en Países Entrantes y Grupo de Control

Países Entrantes

	I	II	Variación entre	III	Variación	Variación
	Antes de entrar	Fin del proceso	I y II	Luego de ingresar	entre II y III	entre I y III
Chile						
Calificación deuda	A	A+	1	AA-	1	2
Inflación	2,9%	3,8%	0,9%	3,5%	-0,3%	0,7%
Resultado Fiscal	0,6%	2,9%	2,3%	-0,4%	-3,4%	-1,1%
Desempleo	10%	8%	-1,4%	6%	-1,9%	-3,3%
Estonia						
Calificación deuda	A	A	0	AA-	2	2
Inflación	3,6%	5,2%	1,6%	1,9%	-3,3%	-1,7%
Resultado Fiscal	0,8%	0,0%	-0,8%	0,3%	0,3%	-0,5%
Desempleo	11%	9%	-2,0%	9%	-0,2%	-2,2%
Israel						
Calificación deuda	A-	A	1	A+	1	2
Inflación	1,6%	2,7%	1,1%	0,9%	-1,8%	-0,7%
Resultado Fiscal	-5,3%	-2,9%	2,4%	-3,8%	-0,9%	1,5%
Desempleo	12%	9%	-3,2%	6%	-2,7%	-5,9%
Eslovenia						
Calificación deuda	AA-	AA	1	A-	-4	3
Inflación	5,5%	2,8%	-2,7%	1,0%	-1,8%	-4,5%
Resultado Fiscal	-1,2%	-2,3%	-1,0%	-6,3%	-4,0%	-5,1%
Desempleo	6%	6%	-0,8%	9%	3,5%	2,7%
Colombia						
Calificación deuda	BBB-	BBB	1	n.a.	n.a.	n.a.
Inflación	3,1%	4,1%	1,0%	n.a.	n.a.	n.a.
Resultado Fiscal	-1,7%	-1,8%	-0,1%	n.a.	n.a.	n.a.
Desempleo	11%	9%	-1,8%	n.a.	n.a.	n.a.
Letonia						
Calificación deuda	BBB	A-	2	n.a.	n.a.	n.a.
Inflación	2,6%	0,1%	-2,5%	n.a.	n.a.	n.a.
Resultado Fiscal	-3,2%	-1,3%	1,9%	n.a.	n.a.	n.a.
Desempleo	17%	11%	-6,0%	n.a.	n.a.	n.a.

Nota: "Antes de entrar" son los 5 años previos de iniciar el proceso formal de ingreso a la OCDE salvo para Colombia y Letonia que son los 3 años anteriores; "Durante el proceso" es el periodo 2006-2010 para Chile, Estonia, Israel y Eslovenia y 2013-2015 para Colombia y Letonia; y "Luego de ingresar" son los 5 años posteriores a la fecha oficial de ingreso a la OCDE. Calificación deuda es la nota otorgada por Standard & Poor's a la deuda en moneda extranjera a largo plazo. Inflación es la variación del IPC a diciembre. El resultado fiscal es en proporción al PBI. Desempleo es la tasa de desempleo del año.

Grupo de Control

	I	II	Variación entre I y II	III	Variación entre II y III	Variación entre I y III
	Antes de entrar	Fin del proceso		Luego de ingresar		
Perú						
Calificación deuda	BB	BBB-	2	BBB+	2	4
Inflación	2,1%	2,8%	0,7%	3,5%	0,7%	1,4%
Resultado Fiscal	-1,4%	1,4%	2,8%	0,5%	-0,9%	1,9%
Desempleo	9%	8%	-0,8%	7%	-1,5%	-2,3%
Argentina						
Calificación deuda	B-	B	1	SD	-6	-5
Inflación	10,1%	8,8%	-1,3%	16,6%	7,8%	6,5%
Resultado Fiscal	-0,6%	-0,2%	0,4%	-3,9%	-3,7%	-3,3%
Desempleo	17%	9%	-8,3%	7%	-1,6%	-9,8%
Chipre						
Calificación deuda	A	A	0	BB-	-7	-7
Inflación	2,8%	2,2%	-0,5%	0,7%	-1,5%	-2,0%
Resultado Fiscal	-3,4%	-1,4%	2,0%	-3,6%	-2,1%	-0,2%
Desempleo	4%	5%	0,4%	13%	8,7%	9,0%
Jordania						
Calificación deuda	BB	BB-	-1	BB-	0	-1
Inflación	2,2%	6,0%	3,8%	2,4%	-3,6%	0,2%
Resultado Fiscal	-3,3%	-5,4%	-2,1%	-5,5%	-0,1%	-2,2%
Desempleo	15%	13%	-1,6%	12%	-0,7%	-2,2%
Croacia						
Calificación deuda	BBB	BBB-	-1	BB	-2	-3
Inflación	3,0%	2,9%	-0,1%	1,3%	-1,6%	-1,7%
Resultado Fiscal	-4,7%	-4,0%	0,6%	-5,6%	-1,6%	-1,0%
Desempleo	15%	10%	-4,6%	16%	5,8%	1,2%
Lituania						
Calificación deuda	A	BBB	-3	A-	2	-1
Inflación	1,2%	5,2%	4,0%	1,3%	-3,9%	0,1%
Resultado Fiscal	-2,1%	-4,2%	-2,1%	-3,2%	1,0%	-1,1%
Desempleo	13%	9%	-3,7%	12%	2,6%	-1,1%
Ucrania						
Calificación deuda	BB-	B+	-1	B-	-2	-3
Inflación	10,4%	14,4%	4,0%	14,6%	0,2%	4,2%
Resultado Fiscal	-2,5%	-3,6%	-1,1%	-3,5%	0,1%	-1,0%
Desempleo	9%	7%	-2,2%	8%	1,0%	-1,2%

Nota: "Antes de entrar" corresponde al año 2006; "Fin del proceso" corresponde al año 2010; y "Luego de ingresar" corresponde al valor de la barrera en el año 2015. Calificación deuda es la nota otorgada por Standard & Poor's a la deuda en moneda extranjera a largo plazo. El resultado fiscal es en proporción al PBI. Inflación es la variación del IPC a diciembre. Desempleo es la tasa de desempleo del año.

4. Hacia un consenso nacional

Para poder comenzar el proceso de ingreso a la OCDE, como se ha visto en los capítulos anteriores, es imprescindible una invitación formal por parte del organismo. Sin embargo, para que esto pueda efectivamente concretarse, es fundamental la voluntad y capacidad del país en cuestión para asumir los compromisos que todo este proceso puede llegar a implicar.

Por eso, más allá de la oportunidad y de lo beneficioso que entendemos sería para Uruguay el simple hecho de ponerse como meta un objetivo de esta naturaleza y alinear las grandes decisiones políticas de cara a semejante desafío, para que todo esto no termine en un fracaso es vital analizar si existe realmente un germen de consenso a nivel de operadores, dirigentes políticos y formadores de opinión sobre la conveniencia de iniciar un proceso de este tipo. No se trata de que haya unanimidad en estos sectores acerca de los efectos que el ingreso a la OCDE podría tener para Uruguay, pero al menos sí una noción general común acerca de que sería positivo empezar a caminar en ese rumbo, aunque más no fuera para tener una ruta clara, más allá de distintas visiones ideológicas, que permita encuadrar las reformas necesarias para ese fin dentro del marco del debate político nacional.

De hecho, como dijimos en los primeros capítulos de este estudio, una de las ventajas cualitativas del proceso de ingreso a la OCDE es precisamente reunir distintas voluntades de nuestro país detrás de un objetivo nacional superador, de búsqueda de la excelencia a través de la transparencia y la comparación objetiva con indicadores de los países avanzados, recibiendo sus mejores prácticas en las más diversas áreas de políticas públicas.

4.1 Metodología

De forma de auscultar a nuestro país, desarrollamos un formulario básico para ser completado por una serie de referentes. El objetivo no fue

entrevistar a expertos en la materia sino jugadores relevantes del acontecer nacional. En base a este criterio definimos la lista de referentes a entrevistar: políticos, sindicalistas, empresarios y formadores de opinión. Formadores de opinión es una categoría amplia que incluye académicos, y periodistas.

Al momento de cerrar la investigación contamos con la respuesta de 25 personas. Intentamos tener la visión de otros referentes políticos, sindicales, empresariales y formadores de opinión pero lamentablemente no tuvimos respuesta. Entre los políticos presentamos la opinión de Mónica Xavier, Alejandro Sánchez, Luis Lacalle Pou, Jorge Larrañaga, Pedro Bordaberry y Pablo Mieres. Entre los sindicalistas pudimos entrevistar a Marcelo Abdala, Fernando Pereira, Elbia Pereira y Richard Read. Entre los empresarios contamos con el punto de vista de Carlos Lecueder, Orlando Dovat, Marcos Guigou, Gabriel Rozman e Ignacio de Posadas. Entre los formadores de opinión pudimos entrevistar a Alfredo García, Ricardo Peirano, Nelson Fernández, Sonia Breccia, Hebert Gatto, Conrado Ramos, Marcel Vaillant, Aldo Lema y Jana Rodríguez Hertz.

4.2 Primeras impresiones

A nivel global, hay acuerdo en que la OCDE es un grupo de países avanzados que comparten elevados estándares de calidad en las estadísticas oficiales. También es claro que para los países de la OCDE de las empresas del Estado son pilares fundamentales. Y que los países de la OCDE se comprometen a seguir una serie de “buenas prácticas” de gobierno de las empresas del Estado. Más allá de matices, tanto políticos, como sindicalistas, empresarios y formadores de opinión no plantean grandes dudas al respecto.

Las comparaciones con países de América Latina que ya son miembros plenos como Chile, que están en proceso de ingreso como Colombia y Costa Rica o que han expresado formalmente interés de ingresar, como Argentina, no parece ser un punto relevante. En términos generales, esto no es de trascendencia ni para políticos, sindicalistas, empresarios ni formadores de opinión.

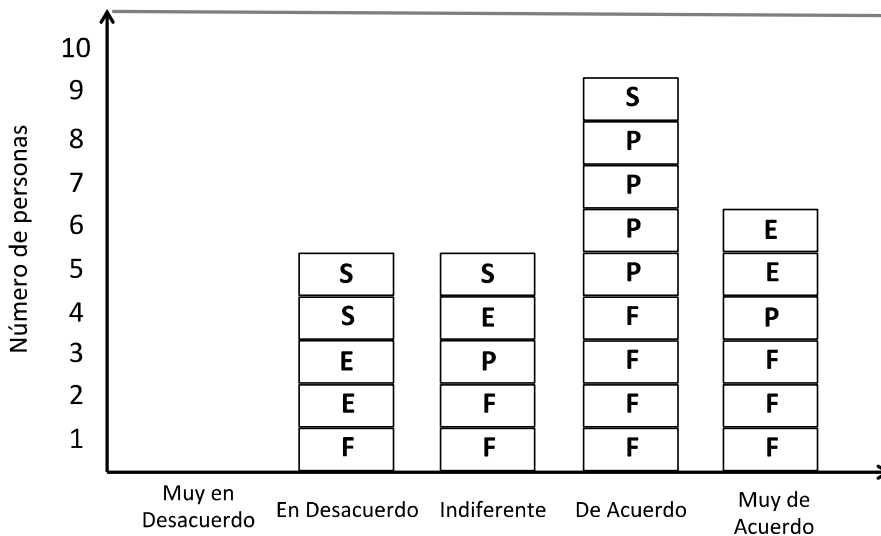
Las posiciones no son tan homogéneas cuando surge la pregunta de si desde la OCDE se busca poner trabas al desarrollo del sistema financiero de los países emergentes. Aspecto a través del cual la sigla OCDE se hizo conocida entre los uruguayos luego de ubicarnos en la lista negra en el año 2009.

No hay posiciones fuertes de rechazo a que desde afuera nos tengan que decir que tipo de reformas necesitamos emprender para mejorar nuestras perspectivas de desarrollo o que nos impongan presiones.

4.3 La OCDE como oportunidad

Ante el hecho de reconocer como una gran oportunidad para el Uruguay tener las puertas abiertas para el ingreso formal a la OCDE, las posiciones no son homogéneas. Mientras que políticos y formadores de opinión comparten esta visión, los sindicalistas y empresarios son más escépticos (Ver Figura 8).

Figura 8. Una oportunidad que no podemos perder

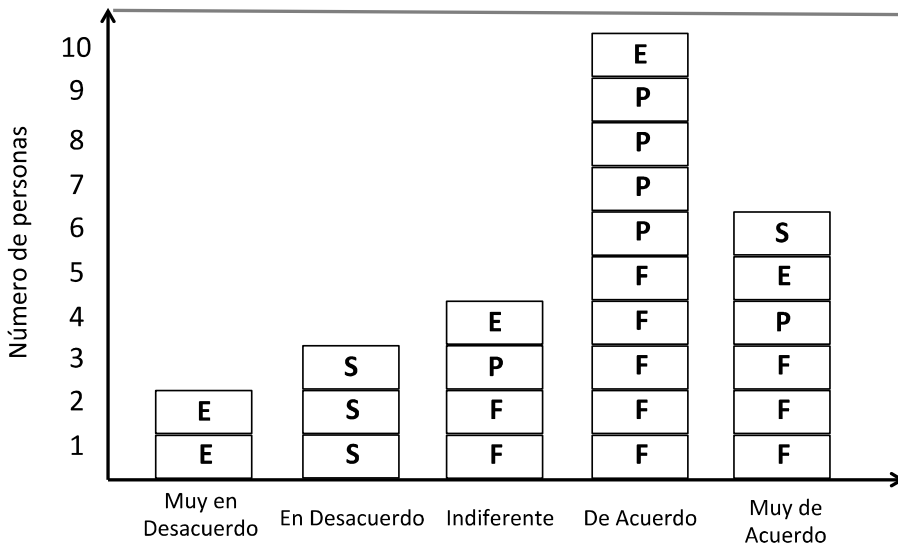


Notas. E=Empresario, F=Formador de opinión, P=Político, S=Sindicalista

No deja de ser sorprendente esta división tan tajante entre lo que podríamos denominar el “mundo intelectual”, o sea la gente con formación y capacidad para informarse y reflexionar más en profundidad sobre temas macro, y un “mundo profesional”, cuya función cotidiana tiene una vinculación mucho mayor con la realidad económica del país. Habría que profundizar en otros aspectos que superan la intención de este trabajo para verificar si esta división tiene que ver con preconceptos, con falta de información adecuada, o una visión más pragmática sobre los efectos y dificultades reales que encierra de un proceso de este tipo a la hora de adaptar nuestra realidad productiva.

Lo mismo sucede ante la percepción de que Uruguay tiene más para ganar que para perder si ingresara como miembro pleno a la OCDE (Ver Figura 9).

Figura 9. ¿Más para ganar que para perder?



Notas. E=Empresario, F=Formador de opinión, P=Político, S=Sindicalista

Con alguna excepción que podemos atribuir a una raíz individual, el mismo corte se produce a la hora de analizar los resultados de esta segunda pregunta. Son empresarios y sindicalistas los que ven mayores

riesgos a la hora de acometer el proceso de ingreso a la OCDE, siendo llamativo que exista todavía más escepticismo entre los empresarios que entre los sindicalistas.

4.4 Beneficios de entrar a la OCDE

Más allá de los resultados cuantitativos que deja esta muestra, cuyo sesgo y representatividad no puede dejar de analizarse a la vista de lo difícil que resultó conseguir respuestas de un grupo importante de figuras significativas de la realidad uruguaya, resulta muy interesante profundizar en los aspectos cualitativos de las respuestas. O sea, los conceptos concretos que surgen de esas respuestas en relación a un eventual proceso de ingreso a la OCDE.

Por ejemplo, a la hora de concretar los posibles beneficios que ese proceso pudiera aportar, es curioso que tanto el último candidato a la presidencia por el Partido Nacional, Luís Lacalle Pou, y la figura emergente del principal sector del oficialismo, Alejandro Sánchez del MPP, tengan visiones muy similares. Según Lacalle Pou, el principal beneficio sería que “Los estándares que deben cumplirse, obligan a los países miembro de la organización a mejorar la calidad de sus políticas públicas, lo cual redundaría en una “marca de calidad” que seguramente incrementa la confianza de los inversores externos”. Sánchez, más parco, usa incluso la misma palabra al afirmar que lo mejor de un proceso así sería “Eleva los estándares”.

También se pronuncian en un tono similar el líder actual del Partido Colorado, Pedro Bordaberry, y la senadora y secretaria general del Partido Socialista, Mónica Xavier. Para Bordaberry, el principal beneficio sería “formar parte de una organización internacional cuyas decisiones influyen en el sistema financiero internacional, que funciona, es un certificado de buenas prácticas y estando dentro se puede constituirlos.” Y para Xavier el beneficio sería “mejorar la competitividad de la economía y aumentar la visibilidad y atractividad del país como destino de inversiones extranjeras”.

Tanto el senador nacionalista Jorge Larrañaga, como el líder del Partido Independiente, Pablo Mieres, se pronuncian en términos semejantes al

respecto. Larrañaga sostiene que “Se podrían acelerar procesos de mejora institucional imprescindibles para el desarrollo nacional.” Y Mieres, que “avanzar en esta dirección prepara al país para acuerdos internacionales con economías de grados de desarrollo relativo mayor y además fortalece también su posicionamiento regional”. Y agrega que “como economía de ingresos medios Uruguay está amenazado de quedar atrapado en la trampa que enfrentan este tipo de países que no logran pasar a niveles de desarrollo mayores. Las reformas requeridas son cada vez más complejas y requieren esfuerzos de políticas públicas de mayor calidad. En este sentido, el ingreso a la OECD puede constituirse en un instrumento más que colabore en la buena dirección.”

En cuanto a los formadores de opinión, de orígenes ideológicos bien diversos, las respuestas también tienen un llamativo nivel de sincronía.

Para el periodista Nelson Fernández, “Uruguay es un país de la "B". Es una chance de subir a la "A". El país necesita comprar ilusiones”. Su colega Gabriel Pereyra destaca que significaría “estar en algunas áreas a la altura y competencia de las naciones desarrolladas”, mientras que Sonia Breccia, tras destacar que “la oportunidad está en integrarse a un mundo crecientemente globalizado”, se cuestiona si a) ¿existen posibilidades de desarrollo si quedamos fuera? b) ¿estamos preparados para competir en esa liga?”.

El periodista, pero también empresario, Ricardo Peirano ya matiza estas posturas sosteniendo que “estoy de acuerdo con los beneficios de formar parte de una organización como la OCDE, pero no a partir de presiones externas, sino como consecuencia de un proceso asumido como propio por el país.”

Mucho más parcas son las respuestas de los sindicalistas ante esta consulta. Marcelo Abdala dice “no sé” a la hora de definir los posibles beneficios de este camino para Uruguay, casi lo mismo que su colega del Pit Cnt Fernando Pereira. Y para Elbia Pereira, la ganancia sería “Conocer la situación de otros países”. En todos los casos, existió un claro interés por conocer los potenciales beneficios para el país de iniciar el proceso formal de ingreso a la OCDE.

4.5 Riesgos de entrar a la OCDE

A la hora de analizar los riesgos de un eventual ingreso a la OCDE, las posturas son más divergentes, aunque no por ello contradictorias.

Destacan las respuestas del senador Bordaberry y el abogado y periodista Hebert Gatto que afirman no ver “ningún” riesgo en acometer esa tarea. Pero por lo general el resto de las respuestas, superando divisiones políticas y profesionales, van por el mismo camino.

Una cantidad significativa de respuestas plantean el peligro de iniciar un camino de este tipo, sin haber logrado consensos mínimos hacia adentro del país, y que la consecuencia sea un fracaso frustrante. Así lo dicen Lacalle Pou, (“El ingreso implica asumir el compromiso de armonizar las políticas públicas en base a recomendaciones de la referida organización, muchas de las cuales requieren ajustes estructurales muy profundos. Es por ello que el ingreso a la OCDE, debe ser una “decisión país”, y en este momento no parecen estar dadas las condiciones – económicas ni políticas – para que ello ocurra”), Xavier, (““Debe tratarse de una decisión fundamentada y comprendida por el conjunto de los actores sociales y económicos involucrados, para evitar que la misma genere conflictos a nivel nacional”) y Mieres (“El mayor riesgo que Uruguay enfrenta no es ingresar, sino iniciar un proceso que no pueda cumplir debido a los bloqueos políticos domésticos. Es necesario que exista un compromiso fuerte al inicio. Uruguay no puede nuevamente repetir episodios como el retiro de las negociaciones del TISA).

En la misma línea se pronuncia el economista Marcel Vaillant. “El mayor riesgo es intentar seguir este camino y no lograr alcanzarlo por las trabas domésticas que se generen. Repetir un episodio como el del TISA es el tipo de situaciones que el país debe evitar. Dar el paso de la OCDE es además de una señal un compromiso que el sistema político debería dar basado en un acuerdo de tipo estratégico. No alcanza con que el pedazo de un gobierno lo quiera hacer se requiere un apoyo más contundente”

Otros plantean que algunas definiciones internas de la OCDE pueden ser beneficiosas para países pequeños en la posición de Uruguay. Así se expresan la profesora universitaria Jana Rodríguez (“Muchos de los acuerdos intra-OCDE (como por ejemplo su modelo de impuestos)

perjudican a los países económicamente menos poderosos, y creo que no hay que perder de vista que ese es nuestro caso.”), o el economista Aldo Lema (“Incorporar algunas políticas públicas propias de los países desarrollados que no necesariamente beneficien a Uruguay en su etapa actual de desarrollo, como mayor dirigismo estatal”)

Hay quienes dicen directamente que el país puede no estar preparado en determinadas áreas para asumir los compromisos de pertenecer a una organización de este tipo. Para el periodista Gabriel Pereyra el mayor riesgo sería “no estar en algunas áreas a la altura y competencia de las naciones desarrolladas”. Casi igual que opina el ex director de la OPP, Conrado Ramos (“No estar preparados adecuadamente para cumplir con las exigencias que implica pertenecer a esta organización”), y la periodista Sonia Breccia (“El mayor riesgo está en no estar preparados para la integración global. Sea en las complementaciones comerciales que sea, siempre habrá oportunidades y amenazas. Sin excepciones.”)

Aquí son notoriamente más escépticas las respuestas de los referentes sindicales. Marcelo Abdala identifica como mayor riesgo “Entrar por "moda intelectual". Que hayan presiones que no coinciden con el interés nacional”. Su compañero Fernando Pereira señala “asimetrías con respecto a economías con Estados que son muy poderosas con respecto al nuestro, que es muy dependiente del mercado”. Elbia Pereira “que se nos compare con realidades muy diferentes a la nuestra como país y se pretenda que se tienda a “resultados” no contextualizados”. Y Richard Read, “No ir preparado. No saber lo que queremos.”

Tal vez el panorama más oscuro lo traza en este punto el diputado del MPP Alejandro Sánchez, quien afirma que “es muy difícil para un país del tercer mundo poder cumplir con los estándares. Estados fuertes con recursos que nosotros no tenemos.”

4.6 Conclusiones

De la lectura atenta de las respuestas surge con claridad que no hay rechazo explícito al ingreso de Uruguay a la OCDE por parte de ninguno de los actores relevantes.

Sin embargo hay matices. Mientras formadores de opinión y políticos tienen claridad en la relevancia del ingreso a la OCDE, coinciden en beneficios y riesgos; empresarios y sindicalistas están bastante más alejados del tema

En cualquier caso, sorprende positivamente la sincronía entre figuras de distintos sectores políticos e ideológicos, tanto en la visión que tienen sobre la OCDE, como de desmitificar muchas de las visiones que se suelen atribuir al organismo. En estar abiertos a estudiar la viabilidad y conveniencia de un acercamiento del país al mismo. Y en aceptar que es una forma de acercarse a las prácticas que definen a los países más desarrollados.

Asimismo, es desafiante comprobar que empresarios y sindicalistas son quienes se muestran más en alerta sobre los riesgos de un proceso de esta naturaleza. Lo cual obliga a profundizar en la información y a difundir de manera más simple y amplia cuáles serían los reales impactos de este camino. Si quienes disponen de herramientas, tiempo y formación más adecuadas para valorar estos temas (políticos, académicos y periodistas de muy distintos orígenes ideológicos), parecen estar mucho más de acuerdo a la hora de valorar un proceso de este tipo, la clave sería poder comprobar si la desconfianza de los otros actores se debe a razones de fondo reales, o a dificultades para acceder a la información más apropiada para valorar esta circunstancia con mayor amplitud.

En cualquier caso, y salvando matices, el camino parece estar abierto para que con un mayor nivel de información y claridad, la sociedad uruguaya pueda abocarse a analizar con mayores certezas las ventajas y riesgos que una apuesta como el ingreso del país a la OCDE significan realmente para Uruguay.

Apéndice

El cuestionario diseñado consiste en 10 afirmaciones muy básicas sobre la OCDE y lo que puede implicar ser un miembro pleno. Para cada afirmación presentamos cinco alternativas disponibles para el entrevistado: i) muy de acuerdo; ii) de acuerdo; iii) ni de acuerdo, ni en desacuerdo; iv) en desacuerdo; v) muy en desacuerdo. Cada entrevistado tuvo que elegir una de estas cinco alternativas ante cada afirmación. A su vez, el formulario incluye dos preguntas finales de respuesta abierta. De forma de procesar cuantitativamente las respuestas, definimos el siguiente criterio numérico: muy de acuerdo = 2; de acuerdo = 1; ni de acuerdo, ni en desacuerdo = 0; en desacuerdo = -1; muy en desacuerdo = -2.

A continuación presentamos el formulario que fue completado por los entrevistados

1. La OCDE es un grupo de países avanzados que comparten elevados estándares de calidad en las estadísticas oficiales.
 2. La OCDE es un grupo de países avanzados que buscan poner trabas al desarrollo del sistema financiero de los países emergentes.
 3. Los países de la OCDE se comprometen a seguir una serie de “buenas prácticas” de gobierno de las empresas del Estado.
 4. Los países de la OCDE están básicamente en contra de las empresas del Estado.
 5. Uruguay tiene las puertas abiertas para el ingreso formal a la OCDE. Es una oportunidad que no podemos perder.
 6. Como Uruguay tiene similitudes con Costa Rica y con Chile, que ya están en proceso avanzado para ser parte de la OCDE, o ya lo son, es viable hoy para Uruguay tratar de ser miembro pleno.
 7. Como Uruguay es muy diferente a México y Chile, que ya son parte de la OCDE, no es pertinente hoy para Uruguay tratar de ser miembro pleno.
 8. Como Uruguay no es Argentina, donde para la actual administración es prioritario iniciar el proceso de ingreso tan pronto como sea posible, no es pertinente hoy para Uruguay tratar de ser miembro pleno.
 9. Uruguay tiene más para ganar que para perder si ingresara como miembro pleno a la OCDE.
 10. No necesitamos que nadie de afuera nos venga a decir que tipo de reformas necesitamos emprender para mejorar nuestras perspectivas de desarrollo. Tampoco queremos que nos impongan presiones.
- ¿Cuál es el mayor beneficio de entrar a la OCDE?
 - ¿Cuál es el mayor riesgo de entrar a la OCDE?

Cuadro 1. Respuestas

		Afirmaciones									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<u>Sindicalistas</u>	Marcelo Abdala	0	-1	-1	-2	0	-1	-1	0	-1	1
	Fernando Pereira	1	1	1	-1	-1	1	1	1	-1	-1
	Elbia Pereira	0	0	1	-1	-1	-1	1	1	-1	0
	Richard Read	0	0	1	-1	1	1	-1	-1	2	0
	Promedio	0	0	1	-1	0	0	0	0	0	0
<u>Empresarios</u>	Carlos Lecueder	2	0	1	-1	-1	1	-1	-1	0	1
	Marcos Guigou	2	-2	1	0	2	2	-2	-2	2	-1
	Orlando Dovat	0	1	1	-2	0	-1	-1	1	-2	2
	Gabriel Rozman	1	-1	2	0	2	2	-1	-2	1	-2
	Ignacio de Posadas	2	2	0	-1	-1	-1	-1	-1	-2	-2
	Promedio	1	0	1	-1	0	1	-1	-1	0	0
<u>Políticos</u>	Mónica Xavier	2	0	1	0	1	0	-1	-1	1	0
	Alejandro Sánchez	-2	-1	1	0	1	0	0	-1	1	-2
	Luis Lacalle Pou	1	-1	1	0	0	-1	1	1	0	1
	Jorge Larrañaga	1	-1	0	-2	1	1	1	-1	1	0
	Pedro Bordaberry	2	-2	2	-2	2	0	0	0	2	0
	Pablo Mieres	2	-1	1	-1	1	2	-2	-1	1	-1
	Promedio	1	-1	1	-1	1	0	0	-1	1	0
<u>Formadores de Opinión</u>	Alfredo García	1	0	0	-1	0	1	-1	-1	1	-1
	Nelson Fernández	2	-2	1	-1	2	1	-2	-1	2	-1
	Ricardo Peirano	2	-1	1	-1	2	2	-2	-1	1	2
	Gabriel Pereyra	1	1	1	-1	0	1	-1	1	0	0
	Sonia Breccia	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	0
	Marcel Vaillant	2	-1	1	-1	1	2	-2	-1	2	-2
	Hebert Gatto	1	-1	1	-1	1	1	-1	-1	1	-2
	Conrado Ramos	2	-1	2	-1	2	2	-2	-2	2	0
	Jana Rodríguez Hertz	1	-1	0	-2	1	1	-1	-1	1	0
	Aldo Lema	2	-1	1	-1	1	2	-1	-1	1	0
Promedio	1	-1	1	-1	1	1	-1	-1	1	0	
Promedio Total	1	0	1	-1	1	1	-1	-1	1	0	

5. Una hoja de ruta

En los anteriores capítulos describimos las características de la OCDE y la forma en la que Uruguay tomó contacto con la organización en los últimos años. Inmediatamente, nos dedicamos a revisar el diagnóstico que, a pedido de Uruguay, la organización ha hecho respecto de los principales aspectos económicos, políticos y sociales de nuestro país. En tercer lugar, valoramos la conveniencia, en términos cualitativos y cuantitativos, de que Uruguay se proponga ser miembro pleno de la organización y, finalmente, conscientes de que si tal empresa se aborda seriamente será imprescindible que exista un consenso nacional, auscultamos la opinión de referentes políticos, sindicales, periodísticos, empresariales y sociales a propósito de la conveniencia de seguir este camino.

A modo de conclusión, podemos decir que Uruguay tiene aún hoy la oportunidad de ser miembro pleno de la OCDE, y que ello, a nuestro juicio, resultaría conveniente para el país desde una perspectiva cualitativa y también cuantitativa, en la medida en que le permitiría aspirar a la excelencia, medirse de manera fiable con los países más desarrollados y realizar progresos sensibles en áreas esenciales para su desarrollo a partir del sistema de presión por sus pares.

Además, en la serie de encuestas realizadas a referentes de nuestra sociedad, hemos podido advertir que, en general, existe un consenso relativamente amplio en estar abiertos a considerar el ingreso a la organización, sin perjuicio de que también hemos identificado reparos previsibles en referentes del movimiento sindical y empresarios que, más allá de razones ideológicas de base, entienden que la OCDE podría traer perjuicios principalmente por limitar el campo de acción política de un país pequeño que muestra ostensibles asimetrías con la mayor parte de los miembros de la OCDE. Ello, como indicamos en el capítulo anterior, obligaría a profundizar en la información y a difundir de la manera más simple y directa los impactos reales del proceso de convergencia a la OCDE, y también a emprender el camino hacia la membresía, si esa fuera la determinación, de manera profesional, con negociadores experimentados y valorando los costos y beneficios de cada decisión dentro del proceso de negociación.

Ahora, si asumimos que el proceso es conveniente y que existen condiciones en la sociedad uruguaya para que el país se proponga ser miembro pleno de la OCDE, resulta de todas formas indispensable prever cuál sería el camino que Uruguay debería seguir para lograrlo, y en qué condiciones lo haría. No debemos olvidar que el proceso de acceso da inicio formalmente con una invitación de la organización, aunque, como se verá más adelante, en la actualidad suponga pasos previos políticos y técnicos del país que pretende candidatearse.

Para imaginar este proceso, hace ya algunos años entendimos que los lazos históricos y afinidad cultural hacían de Chile un modelo a seguir por nuestro país.¹⁰² Esto porque, salvando las claras diferencias económicas y geopolíticas, que hacen a Chile un país fuertemente multilateralista y al nuestro uno más condicionado por la región, la tradición democrática y de respeto del Estado de Derecho y las dimensiones y evolución de los guarismos socio-económicos emparentan a nuestro país con el trasandino.

Sigue siendo cierto lo que en su día expresamos, en cuanto a que las mayores diferencias normativas de Uruguay respecto de Chile son en general fruto del proceso modernizador de aquel país, algo que Uruguay debería precisamente aprovechar como oportunidad para transitar un proceso de similares características. En esto, ingresar en una disciplina como la que implica el acceso a la OCDE resultaría de gran ayuda.

Además, el ejemplo de Chile nos permite conocer con detalle el tipo de proceso y exigencias que la OCDE impone, a través de documentación pública a la que los equipos encargados del proceso pueden acceder. De hecho, de una simple revisión de los documentos de ese proceso, se puede advertir que muchas de las exigencias hechas a Chile en su día se reiterarían previsiblemente en el caso de Uruguay.

Sin embargo, para este trabajo, hemos ampliado el alcance del análisis, para estimar cómo ha sido el proceso de convergencia hacia la OCDE que han seguido los últimos países que han ingresado a la organización, Chile entre ellos por supuesto, así como los que se encuentran en proceso de ingresar. En concreto, hemos relevado los *roadmaps* u hojas de ruta propuestos por la OCDE para Chile, Israel, Colombia, Costa Rica, Letonia, Eslovenia y Estonia, todos ellos incorporados como Anexo a este documento.

No conformes con este estudio pormenorizado de los *roadmaps*, hemos considerado imprescindible mantener entrevistas específicas con funcionarios de la OCDE, como Christian Daude, Senior Economist de la

¹⁰² LOAIZA KEEL, "Ser o no ser...", cit.

organización, que ha estado y está actualmente involucrado en los procesos de convergencia hacia la membresía de la organización de países como Colombia o Costa Rica, ejemplos más recientes y por ello cruciales para Uruguay.

Precisamente por su relevancia, entendimos asimismo fundamental completar este diagnóstico con la opinión de un país que está viviendo actualmente el proceso, y por ello contamos con la generosa colaboración de Catalina Crane, Jefe de la Delegación de Colombia ante la OCDE en París, quien pudo aportarnos una visión precisa de todo el proceso de convergencia, así como de las reflexiones y debates que en el pasado y en la actualidad se han hecho presentes en el seno de la OCDE en torno a las posibilidades de expansión de su membresía, todo ello de radical importancia para las pretensiones de Uruguay.

A partir de todos estos elementos, entendemos que, aprovechando las condiciones actuales, Uruguay debería efectuar una tarea diplomática y técnica de gran sofisticación profesional para lograr ser invitado a un proceso de acceso como miembro pleno. Un proceso que, según la información conocida y pese a los acercamientos públicos a la organización, no se ha iniciado formalmente ni seguido de manera sistémica de momento.

Para dicha tarea, debe contemplarse desde el primer momento que la política de acceso a la OCDE en la actualidad presupone el interés de la organización por mantener su influencia a nivel mundial, protegiendo al mismo tiempo la identidad del grupo de países de la integra. Por estas razones, la lista de países “en espera” para ser invitados es reducida y, adicionalmente, en el organismo existe una voluntad de mantener la membresía en términos reducidos, identificando un *target* límite de miembros de entre 40 y 45, especialmente calificados.

En tal sentido, y como ya se ha expuesto en este mismo trabajo, la OCDE ha determinado parámetros objetivos para calificar las candidaturas, en base a los criterios de *like-mindedness*, *mutual benefit*, *significant player* y *global considerations*.

Por *like-mindedness* se entiende compartir valores, lo que no significa afinidad u homogeneidad cultural. Si bien no existe unanimidad en la interpretación del concepto entre los miembros de la OCDE, sí se han definido principios mínimos: la economía basada en el mercado y la democracia. Además, resultan aspectos relevantes un desarrollo económico mínimo, el respeto del Estado de Derecho y los Derechos Humanos, la participación en organizaciones internacionales relevantes y

la observancia espontánea a documentos emitidos por la propia organización.

Por su parte, *mutual benefit* implica que, además de beneficiarse el país candidato, la OCDE perciba un sentido de beneficio, aunque no sea equivalente. Los elementos clave del *mutual benefit* son que el país candidato tenga la voluntad y capacidad de contribuir con los procesos técnicos que se dan en los cuerpos de la OCDE, que dicha contribución y compromiso aporte a la creación de normas y logros que aprovechen a los miembros, que le dé mayor globalidad a la organización y que como país sea capaz de contribuir a la gestión adecuada de la organización, en forma personal y monetaria.

En cuanto al concepto de *significant player*, la OCDE entiende que los nuevos miembros deben reforzar a la organización dotándola de nuevas oportunidades de aprender o influenciar terceros países, diseñando el orden económico. Esto no supone necesariamente tratarse de un país influyente por su PIB mundial, sino también por su prestigio o tradición.

Por último, la OCDE presta especial atención a las llamadas *global considerations*, pues se trata de una organización que aspira por vocación a influir en todo el mundo. No se trata de un criterio de diversificación, aunque sí suponga considerar países de zonas geográficas no representadas o débilmente representadas.

Aunque fuera de estos aspectos objetivos que la OCDE se ha trazado, en los hechos la invitación para ser miembro sigue siendo una cuestión eminentemente política. La organización ha transitado por una profunda discusión sobre su identidad y propósitos, que se evidencia en la evolución de los últimos años de su membresía. En el conocido como “Noboru Report”, del año 2004,¹⁰³ pueden verse las políticas que la organización estableció para el acceso de nuevos miembros, en términos formalmente restrictivos, de manera de preservar la identidad de sus miembros fundadores y su naturaleza de organización que nuclea países con altos estándares de desarrollo.

Sin embargo, a partir del mandato del Sr. Ángel Gurría como secretario general, en 2006, la organización ha recibido como se ha visto antes a varios países. Como resultado de la ronda de invitaciones de 2007, ingresaron en 2010 Chile, Estonia, Israel y Eslovenia, quedando en suspenso el proceso con Rusia. Más adelante, en 2013, la OCDE lanzó discusiones de acceso con Colombia y Latvia, y en 2015 invitó a iniciar conversaciones a Costa Rica y Lituania. Esta política aperturista demuestra

¹⁰³ <http://www.oecd.org/globalrelations/globalrelationsstrategy/37434513.pdf>

los procesos de influencia de los Estados Unidos y la Unión Europea, quienes, junto con Japón, desean mantener un equilibrio y balance en los nuevos miembros.

Al día de hoy, en Latinoamérica, Colombia estaría en condiciones de ingresar en un plazo de dos años, mientras que Costa Rica, que promovió activamente su candidatura, debería superar algunos obstáculos internos, especialmente en materia tributaria.

La organización no pretende en este momento expandirse hacia nuevos miembros, aunque tampoco existiría una negativa irremediable. Los denominados *key partners*, países como China, Brasil o Sudáfrica, han mantenido una posición de distancia. A la organización no le es indiferente que países de tal dimensión permanezcan alejados de su influencia, en la medida que por su peso le quitarían eventualmente en el futuro influencia y representatividad mundial, pero ni esos países ni la propia organización pretenden cambiar su actual esquema de relacionamiento, denominado, como pudo verse en el primer capítulo, *enhance engagement*, un camino que no se dirige hacia la membresía plena.

Caso distinto –y cercano– es el de Argentina, que, luego del giro político experimentado con la victoria de Mauricio Macri como presidente de la Nación, ha expresado públicamente su intención de ser miembro de la organización e incluso ha iniciado conversaciones formales para hacerlo posible.¹⁰⁴ El nuevo gobierno pretende hacer efectivo el ingreso en un plazo de dos años, como nuevo hito en el proceso de normalización de sus relaciones con la comunidad internacional y de atracción de inversión extranjera.¹⁰⁵

Si bien no puede asegurarse, el peso económico y político de Argentina en el mundo, que hace que el país sea miembro del G20, sumado a su compromiso actual con la defensa de la institucionalidad, hacen que la organización vea viable su incorporación como miembro, en un camino no exento de algunos escollos.

¿Cómo se puede posicionar Uruguay ante este escenario tan desafiante, si se propone ser miembro de la OCDE?

Desde el punto de vista meramente formal, como se indicó antes, la OCDE valora el potencial de los candidatos en el contexto de su *positioning* (básicamente *like-mindedness* y *significance*) y a partir del *assessment* (*mutual benefit* y *global considerations*).

¹⁰⁴ http://www.clarin.com/politica/Davos-Foro_Economico_Mundial-Macri-OCDE_0_1507049300.html

¹⁰⁵ <http://www.lanacion.com.ar/1905266-creen-que-la-argentina-tardara-unos-dos-anos-en-poder-adherirse-a-la-ocde>

Ante este escenario evaluatorio, Uruguay y su potencial para ser candidato pueden considerarse de la siguiente manera:¹⁰⁶

- El Uruguay muestra fuertes rasgos de *like-mindedness* con la OCDE.
- El Uruguay no puede concebirse como un *significant player* por el tamaño de su economía y población, pero sí por su tradición de respeto e integración en el Derecho Internacional Público, su seguridad jurídica y defensa de la democracia. Su vanguardismo en muchos aspectos clave para el desarrollo, a lo largo de la historia, y su posición geopolítica entre grandes países de Sudamérica, pueden dotarlo de especial influencia y ejemplaridad.
- Pese a que la región y el país transitan un enlentecimiento económico y deterioro fiscal, el Uruguay tiene capacidad para contribuir con los compromisos financieros de la organización, siempre dentro de un marco estratégico que permita poner foco en materia de política exterior, sin sumar participaciones o contribuciones en organismos políticos de escasa eficacia para generar prosperidad.

Pero más allá de lo anterior, sabemos que cumplir criterios formales no es suficiente, y una labor de convicción política es imprescindible para ser invitado. Para ello, la tarea no es sencilla, habida cuenta de que, como ya se dijo, la organización no pretende actualmente crecer indefinidamente y a su vez pretende mantener, en caso de recibir nuevos miembros, un equilibrio entre los países europeos y los americanos, existiendo actualmente varios candidatos latinoamericanos en proceso de ingreso, como Costa Rica, o con manifiestas intenciones de hacerlo, como Perú y, más recientemente, Argentina.

En este sentido, podría decirse que Uruguay perdió una oportunidad en el pasado, cuando comenzó a acercarse a la organización, particularmente por el proceso de adecuación tributaria que se comentó en el capítulo 1 de este trabajo, puesto que tenía un potencial como candidato, que supo ocupar Costa Rica al mostrarse proactivo y promover decididamente su candidatura. Naturalmente, entre los actuales candidatos postulantes latinoamericanos, tanto Perú como Argentina aventajan a Uruguay como *significant players* en el contexto internacional.

La estrategia política y diplomática más viable, aunque audaz, sería en este momento aproximarse al gobierno argentino y procurar establecer, sin renunciar a la propia soberanía, una estrategia conjunta y coordinada para aprovechar sinergias y presentarse como un bloque. La organización no

¹⁰⁶ "The Organization..." cit., p. 27.

mira las intenciones de Argentina como un problema para Uruguay, sino que las ve como sinérgicas, si se manejan con buen criterio político. Esta situación se dio entre Chile y Colombia, que actualmente transita el proceso, y en el caso de Argentina y Uruguay se vería como algo natural a ojos de la organización, aportando un área geográfica, cultural e históricamente muy vinculada, con rasgos complementarios en cuanto a significación internacional y respeto tradicional por las instituciones.

Asimismo, la relación y convencimiento de Estados Unidos resulta fundamental para el éxito de un proceso de incorporación de un nuevo miembro. Estados Unidos ha sido clave en los últimos procesos de incorporación de países latinoamericanos y ha apoyado enfáticamente el nuevo rumbo político en Argentina. No es previsible que ello cambie, aunque sí es concebible que, en algún escenario electoral futuro en Estados Unidos, la relación con Uruguay pudiera ser menos estrecha.

Otro aspecto muy relevante del que Uruguay debe sacar el mayor partido es la presencia de un latinoamericano como Secretario General de la organización. Su actitud colaboradora fue fundamental para lograr la invitación de la OCDE a nuevos países en los últimos años, como se indicó antes, y lo sería seguramente en este caso.

Un tema a destacar, y que seguramente es apreciado especialmente por la OCDE, es el hecho de que, como mencionamos al comienzo de este trabajo, Uruguay haya profundizado su vínculo con la OCDE en los últimos años, no solamente a partir de su exitoso proceso de convergencia hacia los estándares internacionales en materia tributaria, sino como parte del Centro de Desarrollo de la organización.

Debemos dejar claro que la actual posición de Uruguay respecto de la organización sin dudas genera valor a nuestro país, aunque debe valorarse a nuestro juicio como un paso previo para una mayor convergencia, puesto que implica un compromiso financiero y la aceptación de exigencias significativas de parte de la organización, sin reportar la misma entidad de beneficios internos y externos antes comentados, y nos explicamos:

- Al día de hoy, Uruguay participa activamente en varios Grupos de Trabajo relacionados con parámetros de convergencia agrícola, además de ser miembro del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales, observador del Comité de Asuntos Fiscales y miembro del Centro de Desarrollo.¹⁰⁷

¹⁰⁷ <http://www.oecd.org/dev/uruguay-adhesion-miembro-51.htm>

- Sin perjuicio de lo anterior, el involucramiento de Uruguay en la organización, según reconoce la propia OCDE, está muy por detrás de la de otros países no miembros, como Argentina, postulante para ser miembro, y Colombia, con el proceso ya iniciado en 2012. Este rezago puede medirse tanto en número de cuerpos en los que participa, como en la frecuencia y nivel de participación en los grupos de los que forma parte.¹⁰⁸

Este involucramiento, además de no ser suficiente, muestra dos notas que le restan eficacia de cara al objetivo de ingresar a la organización:

Primero, porque como dijimos, Uruguay ha mostrado avances muy relevantes en materia tributaria, aunque no ha llevado adelante otras reformas en otras áreas clave para acercarnos a los altos estándares de la organización, que repasaremos más adelante en este mismo capítulo. Prueba de ello son todos los avances que hemos comentado en el capítulo a propósito de los estándares fiscales, y es el proyecto del Gobierno uruguayo por el cual se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal internacional y de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Esta norma, además de cumplir con el estándar actual en materia de intercambio de información fiscal (automático, según el CRS, inspirado en la Ley FATCA de los Estados Unidos),¹⁰⁹ recoge las últimas tendencias y corrientes internacionales en las materias señaladas,¹¹⁰ dispuestas por la OCDE y el GAFI, particularmente concentradas en documentos insertos en el conocido como proyecto BEPS,¹¹¹ por su siglas en inglés, y las Recomendaciones del GAFI.¹¹² No obstante, no existen avances significativos en materia de educación y buen gobierno corporativo de empresas públicas, por citar solo dos importantes ejemplos, lo que da lugar a una desproporción en el progreso de políticas públicas de alto impacto que la OCDE propone.

Segundo, porque además de que existe un desequilibrio en el progreso de las reformas unilaterales que ha emprendido Uruguay para converger hacia la OCDE, estas reformas se han dispuesto sin que exista una postura firme y contundente de Uruguay que explicita su

¹⁰⁸ "The Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) Accession Overview", OCDE.

¹⁰⁹ Ver: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters-9789264216525-en.htm>

¹¹⁰ https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/07/mef_419.pdf

¹¹¹ Para mayor abundamiento en este complejo y ambicioso proyecto de rediseño de la arquitectura fiscal mundial: <http://www.oecd.org/tax/beps/>

¹¹² <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

interés en acceder como miembro pleno, que sería, como viene de explicarse, fundamental para poder cumplir el propósito. Así lo han hecho otros países que ingresaron en los últimos años, como Chile, y más recientemente, como vimos, Colombia y Costa Rica. Sin esta actitud, proactiva y clara, los esfuerzos en solo algunas de las áreas cruciales para la OCDE pueden no ser útiles para cumplir el objetivo de ser miembro, lo que podría dar lugar a una situación poco provechosa para nuestro país que ya comentamos: asumir responsabilidades propias de un miembro sin obtener los beneficios que supone ser miembro pleno y que ya han sido detallados antes en este mismo trabajo.

Ahora bien, resueltos estos obstáculos, ¿cómo sería exactamente la hoja de ruta o roadmap previsible para Uruguay? ¿Tendría acaso importancia el resultado de los Estudios realizados por la OCDE sobre el país, que reseñamos en el capítulo 2 de este trabajo, donde la organización destaca importantes cuellos de botella de nuestro país, por ejemplo, en materia de infraestructura, gobierno de empresas públicas o educación?

Sin dudas que estos factores serán relevantes en el progreso futuro de nuestro país hacia el desarrollo, pero no condicionan el ingreso como miembro. Según fuentes de la organización, estos aspectos muchas veces son analizados a pedido del propio país que pretende ser miembro, como fue el caso de Uruguay, como forma de explicitar sus problemas más enquistados y aprovechar los esquemas objetivos de medición y metodologías que la OCDE ofrece. Pero de ninguna manera limitan las posibilidades de acceder a la membresía, pues de hecho muchos miembros actuales ostentan problemas de idéntica o mayor gravedad.

Por lo tanto, el camino más fiable para conocer la hoja de ruta previsible para nuestro país sigue siendo conocer el camino que han seguido o están siguiendo los últimos miembros o futuros miembros de la OCDE, como indicamos antes.

Para poder comprender gráficamente este camino, es útil repasar el proceso seguido por Chile para ingresar, antes de analizar exhaustivamente los Comités que presumiblemente estimarán la postulación de Uruguay, en base a los procesos más recientes, que expresan el estado del arte en la materia:

El proceso de ingreso de Chile a la OCDE se inicia el 16 de mayo de 2007, cuando el Consejo de la organización, a nivel ministerial, adopta una resolución formal para iniciar discusiones con el país trasandino dirigidas a

la membresía plena, al mismo tiempo que lo hacía, como se indicó antes, con Eslovenia, Estonia, Israel y Rusia.

En la misma resolución, el Consejo reconoció la necesidad de modificar su presupuesto y estructura de financiamiento, de manera de adecuarla a su nueva composición, disponiendo de una fórmula genérica de financiación anual transitoria por parte de los nuevos miembros en un rango de entre 2,4 y 5,7 millones de euros.

El 30 de noviembre de 2007, y tal como dispone la normativa general,¹¹³ el Consejo de la OCDE aprobó una “hoja de ruta” para el acceso de Chile a la organización,¹¹⁴ en la que se estableció el proceso específico que seguiría este país de cara a que el Consejo hiciera efectivo su ingreso.

El documento, fundamental para comprender el procedimiento, tiene como objeto determinar la disposición *–willingness–* y la capacidad *–ability–* del candidato para asumir las obligaciones que implica ser miembro de la OCDE, pero además permite demostrar desde el comienzo que dicho país ostenta una similitud de pensamiento *–like-mindedness–* con los miembros incumbentes de la organización.

Para verificar el *like-mindedness* que la OCDE exigía, Chile debió demostrar que compartía valores con sus miembros, esto es, la democracia basada en un Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos, el principio de una economía abierta y transparente de mercado y una convicción de propender al desarrollo sustentable.

Adicionalmente, fue preciso que demostrara que era parte o miembro de organismos internacionales de relevancia, que participaba en Cumbres globales y que adhería a ciertas convenciones y tratados internacionales considerados imprescindibles.¹¹⁵

En cuanto a la disposición y capacidad para ingresar a la OCDE, Chile debió aceptar el patrimonio jurídico interno y externo de la OCDE –el *acquis*, ya mencionado en el primer capítulo–, que incluye la normativa interna de funcionamiento y todos los estándares, buenas prácticas y *benchmarks* que la OCDE ha producido en las últimas décadas.

¹¹³ “A General Procedure for Future Accessions”, cit.

¹¹⁴ “Roadmap for the accession of Chile to the OECD Convention”, adoptado por el Consejo en la sesión N° 1163, de 30 de noviembre de 2007.

¹¹⁵ Más allá de la estrecha relación de la OCDE con el G20 en los últimos tiempos, la institución mantiene vínculos cercanos con entidades especializadas de la ONU, como OIT y FAO, así como con el FMI, Banco Mundial, OMC o el Foro Internacional de Transporte.

Por más información al respecto, vide:

<http://www.oecd.org/globalrelations/oecdpartnershipswithinternationalorganisations/othermajororganisationswithwhichheoecdco-operates.htm>

En especial, el país invitado debió aceptar:

- La Convención y todas las reglas internas de la organización en materia de gestión financiera, de recursos humanos, clasificación de documentos y reglamentos de gobernanza.
- Las Decisiones del Consejo, legalmente vinculantes para sus miembros, como se dijo, sin perjuicio de que puedan efectuarse reservas específicas –cuya entidad es valorada por el Consejo a la hora de aceptar el ingreso, naturalmente–.
- Las Recomendaciones que, como se indicó antes, no son obligatorias, pero se espera que los miembros cumplan, disponiéndose para ello de los sistemas de *peer pressure* ya comentados –es concebible que se hagan reservas u observaciones, pero no en todo caso y siempre sometidas a la ponderación ulterior del Consejo al evaluar el ingreso–.
- Los Acuerdos y compromisos adoptados solamente por algunos de los miembros –si bien no es exigido que se adopten también, sí deben aceptarse pues las políticas sobre las que se extienden pueden ser parte de la evaluación del postulante–.
- Otros Acuerdos o convenciones internacionales, por ejemplo GAFI, FMI, OMC y OIT, que la OCDE entienda como esenciales para el cumplimiento de sus objetivos.

Además, Chile debió suscribir el 28 de mayo de 2009 un Acuerdo sobre Privilegios e Inmунidades, dirigido a permitir a la organización trabajar asumiendo eficientemente las responsabilidades del proceso.

En la “hoja de ruta” chilena se estableció qué Comités u órganos concretos de la OCDE examinarían la posición de Chile respecto de los antes mencionados instrumentos, así como un calendario para llevar adelante los exámenes.¹¹⁶

Estos órganos se separaron en tres tipos:

- a) Órganos que se encargarían de examinar la posición de Chile en relación a instrumentos, estándares, *benchmarks* y políticas de su área de competencia –por ejemplo, los Comités de Inversiones, Corrupción, Gobierno Corporativo, Asuntos Fiscales, Medio Ambiente, Competencia, Consumidor, Ciencia y Tecnología y Mercados Financieros–.

¹¹⁶ SÁEZ, Raúl, “El proceso de ingreso de Chile a la OCDE”, Universidad del Desarrollo, Chile, 2010.

- b) Órganos que supervisarían las políticas generales de Chile y su coherencia respecto de las de los demás miembros de OCDE –por ejemplo, políticas económicas, estadísticas, empleo, trabajo, políticas sociales, comercio, gobernanza pública–.
- c) En tercer lugar, órganos que examinarían las políticas chilenas en tres áreas sensibles específicas: pesca, acero y agricultura.

Chile entregó a la OCDE su posición sobre todos sus instrumentos legales en septiembre de 2008, a partir de lo cual los más de 20 Comités u órganos llamados a examinar las políticas chilenas comenzaron a trabajar.

Al fin de este período de análisis, que llevó más de un año, la OCDE le divulgó a Chile los resultados alcanzados, indicándole que debía implementar cuatro reformas legales en forma previa a que el Consejo evaluara su ingreso efectivo a la organización:

- a) En primer lugar, debía ajustar su legislación para cumplir cabalmente con la Convención Internacional para prevenir la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales de Negocios, particularmente en materia de responsabilidad legal de personas jurídicas en actos de cohecho a funcionarios internacionales. Chile lo hizo en 2009.
- b) En segundo término, Chile debía establecer modernas normas de Buen Gobierno Corporativo en relación con su principal empresa pública, la minera CODELCO, algo que hizo efectivamente en 2009.
- c) En tercer lugar, Chile también debía modernizar y sancionar su normativa de Buen Gobierno Corporativo para agentes privados de la economía, lo que realizó en 2009.
- d) Finalmente, Chile debía modificar su normativa fiscal de secreto bancario para adecuarla al estándar de intercambio de información de la OCDE, algo similar a lo que debió hacer Uruguay. Chile cumplió en 2009.

En todo el proceso, los funcionarios chilenos actuaron en perfecta coordinación con los de la OCDE, a través de misiones oficiales, cuestionarios e intercambio fluido de información a distancia, dentro de los plazos establecidos, para lo que el rol del Secretario General, en las tareas de apoyo y orientación del candidato, resultó determinante. En general, sobre los distintos temas hubo más de un examen, puesto que en varios casos fueron necesarias aclaraciones por parte de Chile o se

requirieron ajustes en sus políticas e instrumentos, lo que exigía una réplica.

Chile tuvo que transparentar y explicar sus políticas públicas, leyes, prácticas y estadísticas; someterlas al examen por sus pares de la organización; contestar en tiempo todas las consultas, exhaustivas, de los órganos técnicos de la OCDE; y modificar los instrumentos para los que se entendió necesario hacer ajustes.

Terminado el examen ante los Comités, estos enviaron informes detallados al Consejo, manifestando su posición respecto de la disposición y capacidad de Chile; inmediatamente después, el gobierno chileno y el Secretario General elaboraron la “posición final” del proceso, en la que se establecieron los términos, condiciones y compromisos de ingreso del país a la organización, con un detalle de sus reservas u objeciones.

La “posición final” de Chile se completó en noviembre de 2009, mientras que el examen de políticas generales se produjo en diciembre, basado en el Estudio Económico de Chile ante el Comité de Desarrollo y Revisión Económicos (EDRC).

Finalmente, el 15 de diciembre de 2009, la OCDE invitó oficialmente a Chile a convertirse en su segundo miembro latinoamericano, primero de Sudamérica.¹¹⁷ Según la propia organización, esta invitación suponía el reconocimiento al esfuerzo de Chile en desarrollar una economía basada en el mercado y confirmaba la determinación del organismo a explorar nuevas fronteras para colaborar con el desarrollo mundial.

Más tarde, el 11 de enero de 2010, Chile y la OCDE suscribieron un Acuerdo de Acceso, por el cual se definieron sus obligaciones respecto de la organización y se establecieron las observaciones y reservas del país sudamericano a los instrumentos de la OCDE.¹¹⁸ A modo de ejemplo, Chile hizo observaciones, comentarios y reservas en materia de agricultura, industria química, política de consumo, política medioambiental, mercados financieros, asuntos fiscales, entre otras.¹¹⁹

El proceso culminó el 7 de mayo de 2010, con la firma por parte de Chile de la Convención en la que la OCDE se fundamenta.

¹¹⁷ Vide: <http://www.oecd.org/chile/chileinvitedtobecomeamemberoftheoecd.htm>

¹¹⁸ Vide: “Agreement of the terms of accession of the Republic of Chile to the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development”, 19 de noviembre de 2009, en: www.oecd.org/chile/44381035.pdf

¹¹⁹ Esto denota el mayúsculo cuidado que desplegó Chile para llevar adelante el proceso, sin caer en omisiones o negligencias que luego supusieran un riesgo para sus intereses nacionales, que en todo momento se encargó de defender.

Como aspectos prácticos del proceso, debe tenerse presente que Chile debió cumplir rigurosamente con los plazos acordados, emitiendo informes en alguno de los idiomas oficiales de la organización –francés e inglés– y designó un alto funcionario para que, apoyado en todo momento por la Secretaría General de la OCDE, coordinara el trabajo de todas las entidades públicas chilenas a lo largo del proceso.

Por último, en materia de financiamiento, durante el período previo al ingreso –momento en el que el país se integra en el presupuesto general–, Chile debió sufragar los costos no recurrentes, que incluyeron salarios de staff, misiones, reuniones, documentación y coordinación, así como gestión, para lo que la OCDE solicitó un anticipo de 4,14 millones de euros para el período 2007 a 2009.¹²⁰

Pero otro proceso debe ser muy tenido en cuenta por Uruguay si finalmente decide emprender el camino hacia la OCDE, por ser más reciente y por tanto adaptado a las nuevas pretensiones de la organización: el de Colombia.

De acuerdo con la Jefe de la Delegación de Colombia ante la OCDE, Catalina Crane, el proceso colombiano dio inicio en la misma campaña que terminó consagrando a Juan Manuel Santos como presidente de la República de Colombia en 2010. Esta idea comenzó a ejecutarse a través de contactos formales con los principales líderes europeos y con Estados Unidos, país con el que, como es bien sabido, Colombia mantiene estrecha colaboración por la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla desde hace muchos años.

Luego de encontrar receptividad de los líderes de los principales países de la OCDE, el presidente Santos y el Secretario General de la organización, Ángel Gurría, sentaron un plan de trabajo para lograr que el país sea invitado a ser miembro pleno.

El proceso colombiano muestra una nueva forma de trabajo para ingresar al organismo, en la que además del proceso político o diplomático, el país candidato debe demostrar espontáneamente su voluntad firme de ser miembro, para lo que es menester una aproximación técnica sincera a algunos principios e instrumentos de la organización. La delicada tarea diplomática es, entonces, la de escoger qué gestos espontáneos se hacen sin tener la certeza de que suponen un camino hacia el ingreso y cuáles se dan con la contraprestación simbólica de ser invitado a iniciar dicho proceso.

¹²⁰ "Roadmap for the accession of Chile to the OECD Convention", cit. N.º 36.

No puede perderse de vista, para entender esto, que si bien Uruguay ya ha hecho aproximaciones técnicas en áreas cruciales para la organización, como es la tributaria, participa del Centro de Desarrollo y ha solicitado Estudios Multidimensionales, algunos instrumentos que la OCDE puede pedirle para iniciar el proceso deben ser estudiados y aceptados internamente. Esto se haría, en las condiciones actuales, en un esquema similar al seguido por Perú, en un llamado “Programa País”,¹²¹ u hoja de ruta interna de reformas que sirve a su vez para mostrar esa voluntad firme de ser miembro de la OCDE. Uruguay debería tener la capacidad de estructurar un Programa País propio, obteniendo un compromiso diplomático de la OCDE de ser invitado, bajo la consigna de que para emprender esas reformas, es necesario el aliciente político externo o “zanahoria” de ser invitado.

Entre los compromisos fundamentales que es previsible la OCDE solicite se asuman aún antes de ser invitado a iniciar el proceso hacia el acceso podemos mencionar:

- La Declaración de Inversiones y Empresas Multinacionales y los Códigos de Liberalización; se trata de puntos sensibles, pues limitan mucho el margen de aplicación de medidas macroprudenciales económicas por los países candidatos, que renuncian a controlar el flujo de capitales, los encajes o depósitos, salvo necesidad extrema, y a asegurar el trato nacional no discriminatorio con la inversión extranjera y la protección de la inversión.
- También el instrumento sobre *anti-bribery*, una exigencia en el pasado de Estados Unidos, que resultaba perjudicado por la posibilidad de empresas extranjeras de incurrir en prácticas de corrupción en el exterior sin asumir responsabilidades en sus propios países, o incluso con beneficios como la deducción como gastos fiscales. Este instrumento no supone mayores problemas internos para los países en vías de desarrollo, sino todo lo contrario.
- Finalmente, normas generales medioambientales, que no tienen normalmente exigencias drásticas.

Si tomamos como centro de análisis procesos posteriores al chileno, que aún están en marcha y, de acuerdo con fuentes de la organización, serían comparables a lo que la OCDE puede pedir a Uruguay, nuestra hoja de

¹²¹ Ver: <http://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/>

ruta implicaría el análisis por parte de los siguientes Comités u órganos técnicos, que exigirían los aspectos que se detallan a continuación:

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
Comité de Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> -Conformidad con los principios de no discriminación, transparencia y <i>standstill</i> (1) -Régimen abierto y transparente de IED -Liberalización de movimientos de capitales de largo plazo -No aplicar restricciones a los pagos o transferencias de la cuenta corriente (2) -Mitigación de las restricciones al comercio internacional de servicios (principalmente financieros) -Prácticas y medidas justas y transparentes relativas al objetivo perseguido -Cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual -Comités sobre protección de inversiones y tratados internacionales -Plan creíble para el establecimiento de manera visible, transparente, accesible y explicable del National Contact Point (3) -Completar encuesta (4) y presentar datos en tiempo y forma para el anuario (5)
Grupo de Trabajo sobre Corrupción en Transacciones de Negocios Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> -Conformidad con los principios de no corrupción (6) -Marco legal adecuado para combatir la corrupción a nivel doméstico -Penalización por corrupción a oficiales públicos extranjeros -Marco legal sobre responsabilidad empresarial por corrupción de oficiales públicos extranjeros -Expresar no deducción impositiva de gastos en corrupción, sistema contable adecuado y auditorías -Voluntad de cooperar con otros grupos en los convenios -Capacidad de investigación y acusación de casos de corrupción -Disposición a someterse y participar de revisiones de otros grupos de la convención.
Comité de Gobierno Corporativo	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurar un marco regulatorio que vele por los derechos y el tratamiento equitativo de los accionistas, incluyendo minoritarios y extranjeros -Exigir información confiable y en tiempo de acuerdo a normas internacionales -Establecer la separación del gobierno entre dueño de empresas del estado y regulador -Reconocer los derechos de los accionistas
Comité de Mercados Financieros	<ul style="list-style-type: none"> -Economía de mercado suficientemente abierta, sistema financiero sólido, transparencia, confianza e integridad -Mitigación de las restricciones al comercio internacional, inversión, establecimiento de servicios financieros (7)
Comité de Seguros y Pensiones Privadas	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurar un sólido y prudente sistema privado de pensiones y proteger los derechos de sus miembros y beneficiarios -Asegurar un sólido y prudente sistema de seguros y proteger los derechos de sus

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
	aseguradores y beneficiarios -Mitigación de las restricciones al comercio internacional, inversión y establecimiento de servicios de seguros y pensiones (7)
Comité de Competencia	-Asegurar aplicación de leyes de competencia -Facilitar la cooperación internacional en investigaciones y procedimientos -Identificar y revisar políticas públicas cuyos objetivos pueden ser alcanzados con menos efectos anticompetitivos
Comité de Asuntos Fiscales	-Eliminar la doble tributación al ingreso y al capital (8) -Proporcionar datos (9) y contribuir al análisis del impacto de políticas impositivas en la desempeño económico y el bienestar -Eliminar la doble tributación para la determinación de los precios de transferencia entre empresas asociadas (10) -Compromiso de tratar la erosión de la base imponible y traslado de beneficios de acuerdo al trabajo realizado por la OCDE en el área -Acceder al intercambio de información de acuerdo a los estándares de la OCDE (11) -Combatir las prácticas tributarias perjudiciales (12) -Eliminar la doble e inintencional no-tributación (13) -Combatir crímenes sobre tributación (14)
Comité de Política Medioambiental	-Aplicar <i>Polluter Pays Principle</i> (PPP) -Promover el uso de instrumentos económicos para mejorar el uso eficiente de los recursos naturales y reflejar el costo social de su uso, desperdicios y contaminación -Evaluar regularmente los instrumentos de políticas ambientales -Apoyar los procedimientos de <i>environmental impact assessment</i> (EIA) -Implementar la prevención contra la contaminación y el control del uso sustentable de los recursos -Promover la internalización de externalidades a las decisiones económicas y el desarrollo tecnológico que ayude a concretar las metas ambientales -Asegurar la reducción de desperdicios y disposición de instalaciones para su administración -Controlar la importación y exportación de desperdicios peligrosos y permitir el comercio de desperdicios como materiales <i>end-of-life</i> dentro del área de la OCDE -Asegurar la calidad y disponibilidad al público de la información con relevancia ambiental -Trabajar conjuntamente con otros países sobre la contaminación afuera de las fronteras -Asumir obligaciones acorde a los otros países de la OCDE (15)
Comité de Químicos	-Proveer datos desde el día de la asociación con la OCDE sobre pruebas de productos químicos con el propósito de proteger al hombre y al medioambiente (16) -Trabajar para la armonización las políticas de seguridad con las de la OCDE -Trabajar con los países de la OCDE para la convergencia de las políticas de seguridad de productos químicos de no miembros hacia los estándares de la OCDE -Intercambiar información técnica y de política -Comprometerse a acuerdos globales relacionados a la gestión de productos químicos -Voluntad de aceptar obligaciones consistentes con instrumentos de seguridad de la OCDE

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
	-Asumir obligaciones al igual que los demás países de la OCDE (17)
Comité de Prácticas de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> -Estructura sólida de gobierno, separación de poderes; capacidad de cooperación, liderazgo y previsión del gobierno central, sistemas judiciales eficaces. -Transparencia y <i>accountability</i> -Integridad del sector público -Altos estándares de comportamiento de las instituciones públicas -Gestión de riesgos integral y protección sólida en la intersección entre el sector público y privado -Disciplina fiscal, asignación eficiente de los recursos públicos, promoción de prestaciones de servicios públicos eficientes, transparencia en el presupuesto y <i>accountability</i> -Manejo eficiente de los recursos humanos en el sector público para asegurar su capacidad y desempeño -Uso de ITC, visión y marco de implementación de <i>e-government</i> -Gobierno multi-nivel, incluyendo la habilidad de las administraciones sub-nacionales de implementar estas políticas -Utilizar indicadores de desempeño e información pública del gobierno (18)
Comité de Políticas Regulatorias	<ul style="list-style-type: none"> -Compromiso de una política regulatoria <i>whole of government</i>, incluyendo impacto ex ante y evaluación ex post con una clara responsabilidad de implementación de los ministerios -Establecimiento de instituciones y procesos para asegurar una política sólida de desarrollo, incluyendo RIA (19) -Implementación de un marco de RIA que incorpore explícitamente consideraciones para opciones no regulatorias -Adhesión a los principios de transparencia y participación pública en el desarrollo de regulaciones -Desempeño regulatorio, organización de las funciones de los agentes e inspectores regulatorios, <i>accountability</i> pública -Promoción de la coherencia regulatoria a nivel nacional, sub-nacional y supra-nacional -Promoción de la cooperación internacional regulatoria
Comité de Política de Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo regional de estrategias que fomenten la competitividad -Diseño de políticas que se adapten a los diferentes atributos de las regiones dentro de un marco nacional de desarrollo y competitividad -Recolectar y publicar datos e indicadores sobre el desempeño regional con el fin de monitorear y evaluar -Coordinación eficiente del gobierno multi-nivel -Capacidad de las instituciones subnacionales de implementar políticas regionales así como contribuir al diseño e implementación de éstas a nivel nacional -Marco fiscal y regulatorio que habilite a las jurisdicciones subnacionales a realizar inversiones de manera eficiente y transparente.
Comité de Estadísticas y Política de Estadísticas	<ul style="list-style-type: none"> -Proveer estadísticas de corto plazo, estructurales y otras, con sus asociadas metodologías para un adecuado análisis y vigilancia de política (20) -Marco legal e institucional adecuado para las estadísticas en conformidad con los principios

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
	aplicados a los países de la OCDE -Calidad de los datos y posibilidad de comparación con otros países de la OCDE -Integración al sistema de información al momento de adhesión
Comité de Desarrollo Económico	-Robustez del macro de la política macroeconómica, así como la solidez el sistema financiero, incluso en casos de shocks económicos -Políticas estructurales de producto, empleo y mercados financieros consistentes con la mejora del desempeño económico -Economía política que facilite la formulación de políticas eficaces y sostenibles
Comité de Política Educativa	-Asegurar la calidad y eficacia de la educación y programas de capacitación, mejorar la calidad los resultados académicos -Promover la equidad de las oportunidades educativas, asegurando a todos el acceso y la calidad de la educación s -Recolectar y usar información para guiar el desarrollo de habilidades -Usar instrumentos de financiamiento e incentivos para aumentar y fomentar la inversión en el desarrollo de habilidades -Involucrar a las partes interesadas en diseñar e implementar políticas
Comité de Empleo y Asuntos Laborales y Sociales	-Asegurar que el mercado laboral, la capacitación, la protección social, políticas migratorias e instituciones promuevan la prosperidad económica -Mercado de trabajo apropiado, políticas de capacitaciones e instituciones así como el sistema de relaciones industriales acordes con los criterios de la OCDE (21) -Políticas para mejorar las oportunidades en el mercado laboral para grupos no representados, así como políticas para promover la transición al empleo formal -Políticas sustentables financiera y socialmente para promover la integración social y la cohesión -Manejo eficaz del mercado de trabajo y sistema de protección social, incluyendo la capacidad de evaluar políticas -Políticas para asegurar el respeto a los derechos laborales, con particular foco en los derechos y seguridad de los representantes de los sindicatos -Políticas para mejorar el manejo de los flujos de migración, impulsar el mercado laboral, promover la integración social de los inmigrantes y aprovechar sus capacidades
Comité de Salud	-Habilidad del sistema de salud de proveer servicios seguros y adecuados a todos los grupos sociales de manera transparente y en tiempo -La sustentabilidad del sistema de salud, incluyendo la habilidad del gobierno e individuos de cumplir con las obligaciones financieras -Recolección, monitoreo y análisis de datos del sistema así como transparencia y <i>accountability</i> a las partes involucradas en la toma de decisiones y provisión de servicios -Políticas en áreas con gran importancia global, como innovación. -Voluntad para proveer datos comparables internacionalmente y participación en proyectos y programas del Comité de Salud y otras organizaciones internacionales
Comité de Comercio y Grupo de Trabajo sobre Crédito a las	-Transparencia y apertura de la toma de decisiones sobre políticas y prácticas de comercio -Acceso al mercado de bienes, servicios y agricultura

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
Exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> -Protección de los derechos de propiedad intelectual -Políticas y prácticas de créditos a las exportaciones
Comité de Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> -Políticas que apoyen la agricultura sean transparentes, adaptadas, flexibles y equitativas -Políticas que contribuyan al medio ambiente -Marcos regulatorios e institucionales para que los mercados sean eficientes y atraigan inversión que mejore la productividad -Políticas coherentes con la estructura macroeconómica general y las políticas sociales
Comité de Pesca	<ul style="list-style-type: none"> -Aplicación de políticas y prácticas para la pesca sustentable -Estructura de gobierno que permita resultados sostenibles -Capacidad de investigación para desarrollar el sector pesquero -Recursos suficientes para vigilar y evaluar el sistema y determinar actividades ilegales, no reportadas o reguladas. -Adhesión a principios de pesca internacionales (22) -Participar en cuerpos internacionales y regionales que traten el tema
Comité de Política Científica y Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar políticas y buenas prácticas referentes al acceso, uso y gestión de datos para la investigación, promover cooperación tecnológica internacional -Promover intercambios científicos y tecnológicos, remover barreras -Promover avances científicos y tecnológicos -Proveer información estadística (23) -Considerar y seguir cuando sea apropiado las buenas prácticas propuestas por el comité
Comité de Política de Economía Digital	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de políticas efectivas para asistir a la expansión de la economía de Internet -Conformidad con los principios de la OCDE (24) -Maximizar la disponibilidad de información sobre el sector público y proveer condiciones de transparencia para su re-utilización -Protección de los datos personales de los individuos y cooperación para la ejecución de las leyes de privacidad de acuerdo a las recomendaciones de la OCDE -Promoción de la cultura de control de riesgos en el uso de los sistemas de información y redes
Comité de Política del Consumidor	<ul style="list-style-type: none"> -Políticas para promover la protección en el comercio electrónico -Cooperación contra actividades fraudulentas transfronterizas -Desarrollo de resoluciones y mecanismos para que los consumidores puedan solucionar disputas fuera de la corte -Participación en actividades que fomenten la divulgación de información -Apoyo a educación e iniciativas que fomenten el conocimiento de los derechos y obligaciones de los consumidores -Desarrollo de políticas que desalienten prácticas comerciales fraudulentas

Referencias:

- (1) Conformidad con OECD Codes of Liberalisation and the National Treatment Instrument of the OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises
- (2) Conformidad con todos los requerimientos del IMF Article VIII
- (3) National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises
- (4) OECD Survey of Implementation of Methodological Standards for Direct Investment
- (5) OECD International Direct Investment Yearbook
- (6) Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions
- (7) OECD Codes of Liberalisation
- (8) Conformidad con OECD Model Tax Convention
- (9) Para CFA´s Comparative Statistical Publications
- (10) Asegurar el principio de plena competencia (arm´s length principle) establecido en OECD´s Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations
- (11) Estándares reflejados en la versión 2012 del Artículo 26 de OECD Model Tax Convention and the Convention on Mutual Administrative in Tax Matters como también en estándares emergentes.
- (12) De acuerdo a 1998 OECD Recommendation y artículos relacionados
- (13) A través de la implementación de International VAT/GST Guidelines
- (14) De acuerdo a OECD Recommendations 2009 y 2010 y otros reportes relacionados
- (15) Multilateral Environmental Agreements
- (16) OECD Act on Mutual Acceptance of Data y OECD Principles of Good Laboratory Practice and Test Guidelines
- (17) Multilateral Environment Agreements

- (18) Información para posible incorporación a la base de datos Government at a Glance
- (19) Regulatory impact assessment (RIA)
- (20) Cumplir con la obligación en Article 3 a) of the OECD Convention
- (21) Restated OECD Jobs Strategy
- (22) FAO Code of Conduct
- (23) Información base para el Committee on Scientific and Technological Policy's
- (24) OECD Principles for Internet Policy Making
- (25) Notar que el 15 de julio de 2014 el Council adoptó las recomendaciones sobre Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters y las acciones futuras del Council en 2015-2016 deberían ir hacia una actualización de los Core Principles
- (26) De acuerdo a Recommendation of the Council on Counteracting Harmful Tax Competition y reportes relacionados
- (27) De acuerdo a Recommendation of the Council on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions y Recommendation of the Council to Facilitate Cooperation between Tax and Other Law Enforcement Authorities to Combat Serious Crimes y reportes relacionados

Todas las exigencias antes reseñadas, aunque altas, no suponen bajo ningún concepto a nuestro juicio aspectos reñidos con la identidad de Uruguay ni con su historia, y pueden definitivamente favorecer a su desarrollo, aunque desde ya que implicarán un debate público suficiente y la construcción de un sólido consenso a nivel político y social. El proceso, una vez iniciado, puede llevar cerca de dos a tres años para iniciar formalmente y dos años más para ser invitado a ser miembro.

Uruguay, a nuestro entender, debe proponerse superar sus obstáculos para acceder al desarrollo económico y social, y para ello ingresar a la OCDE puede ser muy útil. Proponerse ingresar en la OCDE es una empresa difícil, pero, como viene de verse, de ninguna manera imposible, aunque sea como símbolo de la convicción por el esfuerzo, el sacrificio y las altas miras que un país con deseos de superación necesita. La OCDE se presenta actualmente como una opción que traería al país beneficios cualitativos y cuantitativos, como hemos podido comprobar a lo largo de

este trabajo, pero es imprescindible transitar no solo por un proceso diplomático externo para poder ser invitado, sino que, lo más importante, debe profundizarse el conocimiento de la propia organización y los impactos de pertenecer a ella en la sociedad y referentes de opinión uruguayos, de manera de consolidar un consenso social.

Como dijimos antes en este mismo capítulo, en este objetivo, Uruguay enfrenta dos desafíos concretos en su actual postura: primero, la desproporción notoria en el progreso de homologación que ha vivido en materia tributaria respecto de otras áreas que como hemos visto son también perentorias para la organización (inversión, gobierno corporativo de empresas públicas, educación, entre otras); y, segundo, la falta de una voluntad política firme y explícita de ingresar como miembro pleno de la organización, camino imprescindible que como vimos están siguiendo países como Colombia y Costa Rica. Esa vía diplomática es aún más importante en la medida que, como fue dicho, Uruguay ha perdido oportunidades recientes para acercarse a la OCDE, que han aprovechado otros postulantes. Sin ajustar estos aspectos, corremos el riesgo de cumplir con muchas de las exigencias de la organización sin recibir los beneficios concretos de la membresía.

Los países, y los individuos que los conforman, deben aspirar a la excelencia si pretenden algún día alcanzarla, y deben para eso abandonar discursos inconformistas que, lejos de mejorar la vida de sus ciudadanos, la hundan en una dialéctica vacía.¹²² La OCDE, como se dijo, además de producir mejores prácticas y dotar a sus países miembros de un ejemplar sistema de presión que logra resultados, se ha erigido según expertos como el órgano legítimo de la estructura de poder mundial en la actualidad, el G20. Uruguay no debería perder la oportunidad de estar cerca y atento a las decisiones de los países que definirán los destinos del mundo. Si no lo estuviera, de todas maneras terminaría sufriendo las consecuencias, pero sin haber podido influenciar la toma de decisiones ni en lo más mínimo.

Quienes producimos pensamiento como el que se presenta en este trabajo, tenemos el deber de ver el presente pero pensar en el largo plazo, anticipándonos a nuestro tiempo y proponiendo las herramientas para poder sacar el mayor partido de él en beneficio de los ciudadanos, sin perder el espíritu crítico y superando los prejuicios. Esa es la contribución que este trabajo pretende hacer.¹²³

¹²² Para nosotros, aunque sea difícil aceptarlo, detrás del rechazo a este tipo de organización muchas veces se esconde un sentimiento de frustración y desencanto; la tan manida animadversión hacia la superación por el esfuerzo.

¹²³ Ver Ortega y Gasset, en *Viajes y Países*, Revista de Occidente, Madrid, 1959, p. 9 y ss.

6. Conclusiones generales

- La OCDE, con sede en París, tuvo su origen en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial, y trabaja en forma permanente para identificar conjuntamente problemas, discutirlos, analizarlos y promover políticas públicas para resolverlos, con enorme suceso. Sus miembros actuales, que suman 35, son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía. Estos países representan actualmente cerca del 80% del PIB mundial y del 70% del comercio total.
- Hasta 2009, las relaciones del Uruguay con el organismo, aunque de alto contenido técnico, habían sido poco intensas y se habían concentrado casi exclusivamente en materia fiscal. En abril de ese año, las cosas cambiaron radicalmente. Uruguay fue incluido por la organización en la lista negra de naciones que no adherían a su estándar de intercambio de información con fines tributarios. En aquel momento, los países desarrollados comenzaban a vivir intensamente los drásticos efectos de la peor crisis económica experimentada por el mundo desde la Gran Depresión de 1929, y el G20 encomendó a la OCDE impulsar y liderar la lucha contra la evasión fiscal, considerada una de las principales causantes del déficit fiscal y deterioro del Estado de Bienestar en sus sociedades. A partir de entonces, Uruguay cumplió rigurosamente con las exigencias de la OCDE en materia fiscal, lo que le valió salir de las listas negra y gris, así como avanzar en el proceso de revisión por los pares en materia tributaria. Al día de hoy, Uruguay participa activamente en varios Grupos de Trabajo relacionados con parámetros de convergencia agrícola, además de ser miembro del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con

Fines Fiscales, observador del Comité de Asuntos Fiscales y miembro del Centro de Desarrollo.

- Pero además, la organización elaboró dos estudios multidimensionales divulgados en 2014 y 2016, en los que su Centro de Desarrollo dio cuenta de las barreras operativas relevantes que le impiden a Uruguay acercarse al desarrollo. A través de ellos podemos saber con precisión qué piensa la organización de nuestro país.
- La OCDE reconoce en Uruguay a un país estable y confiable, en el cual se respetan las reglas institucionales básicas de la democracia y se comparten los objetivos de una organización gubernativa moderna que habilita el establecimiento de políticas de estado tendientes al desarrollo económico y social inclusivo. Sin embargo, sobre estos sólidos cimientos la organización ha identificado la necesidad de afrontar variados desafíos que el reciente y aún incipiente cambio de ciclo, tanto internacional como local, dejó a la luz:
 - El más crítico de ellos es el déficit educativo, ya que impacta en distintas dimensiones del bienestar: la calidad de vida, los niveles de empleabilidad, la movilidad socio-económica intergeneracional, el adecuado aprovisionamiento de mano de obra calificada a las compañías productoras de bienes o prestadoras de servicios, y en el estado de bienestar de los ciudadanos. La educación, como vehículo privilegiado para la reducción de desigualdades y para posibilitar el ascenso socio-económico, necesita el establecimiento de políticas de estado que estimulen una progresiva mejora de este sector clave. La OCDE, considerando que los desafíos en materia educativa son generadores de obstáculos al crecimiento y a la inclusión social, ha formulado recomendaciones específicas, concentradas principalmente en los segmentos secundario y terciario-universitario. Las mismas apuntan no sólo a las dificultades de los alumnos, sino también a aquellas que condicionan el trabajo de los profesores,

actores principales y aliados a la hora de instrumentar las políticas de cambio.

- Un segundo ámbito de preocupación que manifestó la OCDE en sus estudios multidimensionales es la necesidad de una mayor integración internacional que permita una mejor colocación de los productos exportables del país y que asimismo genere las condiciones para atraer más inversión extranjera directa, generadora de mayor productividad y empleo de calidad. En este sentido, la OCDE ha recomendado acciones concretas para capitalizar los beneficios de una mejora en la integración. Ellas son: la creación de un marco adecuado que determine las condiciones para la inversión extranjera, la definición de una estrategia de celebración de tratados de integración bilaterales y multilaterales que no genere desajustes e inconvenientes con los socios regionales pero que permita una apertura de horizontes hacia nuevos socios en nuevas geografías, el dictado de una regulación coherente, efectiva y transparente que asegure mercados competitivos sin trabas administrativas para la inversión extranjera, y el incremento de la coordinación institucional que permita potenciar y hacer más eficientes los esfuerzos estatales en la materia.
- Por último, un tercer aspecto que la OCDE ha considerado especialmente crítico es el de la infraestructura de transporte. Una de las externalidades negativas del *boom* de crecimiento ocurrido en la década posterior a la crisis de 2002 ha sido la sobreutilización de la infraestructura de transporte. Consecuencia de ello es el déficit que se verifica en el sector. Ante la ausencia de un plan nacional de transporte, los esfuerzos que se realizan de manera aislada y descoordinada no resultan suficientes para dar solución a las crecientes demandas del sector productivo. El camino que parece haber elegido el Gobierno uruguayo es el de compartir el riesgo financiero y de gestión de la nueva infraestructura con el sector privado, a través del uso de mecanismos como el de las APP o PPP. Si bien se trata de una vía de financiación y de

gestión de la infraestructura vial adecuada, y que ha tenido muy buenos resultados en países de la región y en muchos de los países miembros de la OCDE, este organismo ha considerado necesaria una revisión normativa del instrumento, que haga más transparente la instrumentación y la eventual renegociación de este tipo de asociación con el sector privado. Ha sugerido asimismo no concentrar las soluciones para el sector únicamente en proyectos de participación público-privada, sino reservar este mecanismo para los casos de necesidades críticas y urgentes, al tiempo que estimó imperiosa la definición de un plan nacional de transporte que fije las prioridades y la visión estratégica de futuro para el sector.

- Ahora bien, está claro que la relación con la organización comenzó a partir de presiones específicas en un área particular técnica, la fiscal, y luego fue profundizándose hasta la situación actual. También está claro, como acabamos de reseñar, que esa organización ha identificado barreras al desarrollo en nuestro país, pero que de todas formas valora su solidez democrática e institucional. ¿Vale la pena acaso considerar la posibilidad de converger a ser miembro pleno de la OCDE? ¿Cuáles son las ventajas cualitativas y cuantitativas que esto conllevaría para Uruguay?
- Ante todo, en el plano de las posibles ventajas cualitativas de acceder a la membresía de la organización, no debemos olvidar que la OCDE reúne a países que han alcanzado un alto grado de desarrollo económico y social, persuadidos de continuar por esa senda sin aferrarse a ideologías, con un espíritu práctico y racional, a través de la modernización y convergencia constantes de sus legislaciones en las más variadas áreas, como la política, la economía, la educación, la salud y el clima. Se trata, como vimos en el primer capítulo de este trabajo, de países comprometidos con la democracia pluralista, la buena gobernanza global, los derechos humanos y la inclusión social. Y no solo puertas hacia adentro. No puede desconocerse que gran parte de los miembros de la OCDE se ubican entre los de mayor desarrollo

humano y también se instituyen como grandes cooperantes internacionales en favor de los países en vías de desarrollo. De hecho, en línea con lo que se está exponiendo, cada día más fuentes sofisticadas coinciden en considerar que la OCDE se consolidará como el cimiento y herramienta técnica de la que se valga el G20 para legitimar sus decisiones políticas, como ha sucedido notoriamente en la lucha contra la evasión fiscal internacional, algo de radical importancia para la estructura de poder mundial futura, cada vez más concentrada precisamente en el G20.

- Pero fuera de los beneficios concretos en materia de buenas prácticas, economía y mejora reputacional internacional –siempre de difícil o cuestionable cuantificación, aunque evidentes si se mira el avance de los países miembros de la organización en todas las áreas–, el proceso de ingreso a la OCDE puede traer consigo externalidades positivas en política interna para Uruguay, al fomentar la unión nacional en torno a un proyecto común, y al servir como legitimación técnico-política para que un gobierno sea capaz de emprender las reformas imprescindibles para hacer a nuestro país competitivo y moderno en el mundo de hoy. Esas reformas que no son siempre populares para el pensamiento conservador enquistado dentro de todas las instituciones. Se trata de su capacidad de lograr que las reformas imprescindibles para el Uruguay, y que la propia OCDE identificó en su análisis multidimensional –educación, integración, infraestructura, principalmente–, se lleven a cabo, valiéndose de la creación de medidas fiables de información, transparentes, de *benchmarkings* con países más desarrollados y de un grado de coerción o *enforceability* que ha dado sobradas muestras de ser efectivo.
- Yendo al plano de las ventajas cuantitativas, debe reconocerse que cualquier análisis que se realice sobre la evolución de determinadas variables en los países que ingresaron a la OCDE a partir de 2010, cuenta con la limitación del escaso tiempo transcurrido. A su vez, a la hora de evaluar el desempeño de estos países, existen muy pocos casos con quienes comparar las trayectorias observadas. Por lo tanto, existen limitaciones metodológicas que imposibilitan

concluir sobre relaciones causales y tomar como concluyentes los resultados presentados. Sin embargo, éstos sí nos permiten tener una descripción informativa en base a la información hoy disponible.

- Dicho lo anterior, durante el proceso de ingreso y una vez confirmado el estatus de miembro pleno, los países que han ingresado recientemente a la OCDE presentan datos en línea con una reducción continua de barreras. En varios casos, la reducción es mayor a la observada en el mismo lapso en países comparables que no iniciaron el proceso de ingreso a la OCDE. En materia de manejo macroeconómico también se observan ganancias en los países que iniciaron con éxito el proceso formal de ingreso a la OCDE. Cabe destacar en particular la mejora observada en la calificación de deuda pública.
- Establecidas las ventajas cualitativas y cuantitativas de un posible ingreso a la organización, cabe preguntarse, como hemos hecho en el capítulo 4 del trabajo, qué nivel de consenso podría tener la idea. Para ello, como se explica antes, se elaboró un cuestionario circulado entre diversos referentes de opinión de nuestra sociedad.
- De la lectura atenta de las respuestas surge con claridad que no hay rechazo explícito al ingreso de Uruguay a la OCDE por parte de ninguno de los actores relevantes. Sin embargo hay matices. Mientras formadores de opinión y políticos tienen claridad en la relevancia del ingreso a la OCDE, coinciden en beneficios y riesgos; empresarios y sindicalistas están bastante más alejados del tema. En cualquier caso, sorprende positivamente la sincronía entre figuras de distintos sectores políticos e ideológicos, tanto en la visión que tienen sobre la OCDE, como de desmitificar muchas de las visiones que se suelen atribuir al organismo. En estar abiertos a estudiar la viabilidad y conveniencia de un acercamiento del país al mismo. Y en aceptar que es una forma de acercarse a las prácticas que definen a los países más desarrollados. Asimismo, es desafiante comprobar que empresarios y sindicalistas son quienes se muestran más en alerta sobre los riesgos de un proceso de esta naturaleza. Lo cual obliga a profundizar en la información y a

difundir de manera más simple y amplia cuáles serían los reales impactos de este camino. Si quienes disponen de herramientas, tiempo y formación más adecuadas para valorar estos temas (políticos, académicos y periodistas de muy distintos orígenes ideológicos), parecen estar mucho más de acuerdo a la hora de valorar un proceso de este tipo, la clave sería poder comprobar si la desconfianza de los otros actores se debe a razones de fondo reales, o a dificultades para acceder a la información más apropiada para valorar esta circunstancia con mayor amplitud.

- Considerando las anteriores premisas, a nuestro entender Uruguay debería proponerse superar sus obstáculos para acceder al desarrollo económico y social, y para ello ingresar a la OCDE puede serle muy útil. Ahora bien, ¿cuál sería el posible curso de acción para ingresar efectivamente como miembro de la organización?
- Si tomamos como centro de análisis procesos anteriores, culminados o aún en marcha que, de acuerdo con fuentes de la organización, serían comparables en cuanto a lo que la OCDE puede pedir a Uruguay, nuestra hoja de ruta implicaría el análisis por parte de los siguientes Comités u órganos técnicos, que exigirían mejoras en las políticas públicas que se detallan a continuación:

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
Comité de Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> -Conformidad con los principios de no discriminación, transparencia y <i>standstill</i> (1) -Régimen abierto y transparente de IED -Liberalización de movimientos de capitales de largo plazo -No aplicar restricciones a los pagos o transferencias de la cuenta corriente (2) -Mitigación de las restricciones al comercio internacional de servicios (principalmente financieros) -Prácticas y medidas justas y transparentes relativas al objetivo perseguido -Cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual -Comités sobre protección de inversiones y tratados internacionales -Plan creíble para el establecimiento de manera visible, transparente, accesible y explicable del National Contact Point (3) -Completar encuesta (4) y presentar datos en tiempo y forma para el anuario (5)
Grupo de Trabajo sobre Corrupción en Transacciones de Negocios Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> -Conformidad con los principios de no corrupción (6) -Marco legal adecuado para combatir la corrupción a nivel doméstico -Penalización por corrupción a oficiales públicos extranjeros -Marco legal sobre responsabilidad empresarial por corrupción de oficiales públicos extranjeros -Expresar no deducción impositiva de gastos en corrupción, sistema contable adecuado y auditorías -Voluntad de cooperar con otros grupos en los convenios

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidad de investigación y acusación de casos de corrupción -Disposición a someterse y participar de revisiones de otros grupos de la convención.
Comité de Gobierno Corporativo	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurar un marco regulatorio que vele por los derechos y el tratamiento equitativo de los accionistas, incluyendo minoritarios y extranjeros -Exigir información confiable y en tiempo de acuerdo a normas internacionales -Establecer la separación del gobierno entre dueño de empresas del estado y regulador -Reconocer los derechos de los accionistas
Comité de Mercados Financieros	<ul style="list-style-type: none"> -Economía de mercado suficientemente abierta, sistema financiero sólido, transparencia, confianza e integridad -Mitigación de las restricciones al comercio internacional, inversión, establecimiento de servicios financieros (7)
Comité de Seguros y Pensiones Privadas	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurar un sólido y prudente sistema privado de pensiones y proteger los derechos de sus miembros y beneficiarios -Asegurar un sólido y prudente sistema de seguros y proteger los derechos de sus aseguradores y beneficiarios -Mitigación de las restricciones al comercio internacional, inversión y establecimiento de servicios de seguros y pensiones (7)
Comité de Competencia	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurar aplicación de leyes de competencia -Facilitar la cooperación internacional en investigaciones y procedimientos -Identificar y revisar políticas públicas cuyos objetivos pueden ser alcanzados con menos efectos anticompetitivos
Comité de Asuntos Fiscales	<ul style="list-style-type: none"> -Eliminar la doble tributación al ingreso y al capital (8) -Proporcionar datos (9) y contribuir al análisis del impacto de políticas impositivas en la desempeño económico y el bienestar -Eliminar la doble tributación para la determinación de los precios de transferencia entre empresas asociadas (10) -Compromiso de tratar la erosión de la base imponible y traslado de beneficios de acuerdo al trabajo realizado por la OCDE en el área -Acceder al intercambio de información de acuerdo a los estándares de la OCDE (11) -Combatir las prácticas tributarias perjudiciales (12) -Eliminar la doble e inintencional no-tributación (13) -Combatir crímenes sobre tributación (14)
Comité de Política Medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> -Aplicar <i>Polluter Pays Principle</i> (PPP) -Promover el uso de instrumentos económicos para mejorar el uso eficiente de los recursos naturales y reflejar el costo social de su uso, desperdicios y contaminación -Evaluar regularmente los instrumentos de políticas ambientales -Apoyar los procedimientos de <i>environmental impact assessment</i> (EIA) -Implementar la prevención contra la contaminación y el control del uso sustentable de los recursos -Promover la internalización de externalidades a las decisiones económicas y el desarrollo tecnológico que ayude a concretar las metas ambientales -Asegurar la reducción de desperdicios y disposición de instalaciones para su administración -Controlar la importación y exportación de desperdicios peligrosos y permitir el comercio de desperdicios como materiales <i>end-of-life</i> dentro del área de la OCDE -Asegurar la calidad y disponibilidad al público de la información con relevancia ambiental -Trabajar conjuntamente con otros países sobre la contaminación afuera de las fronteras -Asumir obligaciones acorde a los otros países de la OCDE (15)
Comité de Químicos	<ul style="list-style-type: none"> -Proveer datos desde el día de la asociación con la OCDE sobre pruebas de productos químicos con el propósito de proteger al hombre y al medioambiente (16) -Trabajar para la armonización las políticas de seguridad con las de la OCDE -Trabajar con los países de la OCDE para la convergencia de las políticas de seguridad de productos

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
	químicos de no miembros hacia los estándares de la OCDE -Intercambiar información técnica y de política -Comprometirse a acuerdos globales relacionados a la gestión de productos químicos -Voluntad de aceptar obligaciones consistentes con instrumentos de seguridad de la OCDE -Asumir obligaciones al igual que los demás países de la OCDE (17)
Comité de Prácticas de Gobierno	-Estructura sólida de gobierno, separación de poderes; capacidad de cooperación, liderazgo y previsión del gobierno central, sistemas judiciales eficaces. -Transparencia y <i>accountability</i> -Integridad del sector público -Altos estándares de comportamiento de las instituciones públicas -Gestión de riesgos integral y protección sólida en la intersección entre el sector público y privado -Disciplina fiscal, asignación eficiente de los recursos públicos, promoción de prestaciones de servicios públicos eficientes, transparencia en el presupuesto y <i>accountability</i> -Manejo eficiente de los recursos humanos en el sector público para asegurar su capacidad y desempeño -Uso de ITC, visión y marco de implementación de <i>e-government</i> -Gobierno multi-nivel, incluyendo la habilidad de las administraciones sub-nacionales de implementar estas políticas -Utilizar indicadores de desempeño e información pública del gobierno (18)
Comité de Políticas Regulatorias	-Compromiso de una política regulatoria <i>whole of government</i> , incluyendo impacto ex ante y evaluación ex post con una clara responsabilidad de implementación de los ministerios -Establecimiento de instituciones y procesos para asegurar una política sólida de desarrollo, incluyendo RIA (19) -Implementación de un marco de RIA que incorpore explícitamente consideraciones para opciones no regulatorias -Adhesión a los principios de transparencia y participación pública en el desarrollo de regulaciones -Desempeño regulatorio, organización de las funciones de los agentes e inspectores regulatorios, <i>accountability</i> pública -Promoción de la coherencia regulatoria a nivel nacional, sub-nacional y supra-nacional -Promoción de la cooperación internacional regulatoria
Comité de Política de Desarrollo Territorial	-Desarrollo regional de estrategias que fomenten la competitividad -Diseño de políticas que se adapten a los diferentes atributos de las regiones dentro de un marco nacional de desarrollo y competitividad -Recolectar y publicar datos e indicadores sobre el desempeño regional con el fin de monitorear y evaluar -Coordinación eficiente del gobierno multi-nivel -Capacidad de las instituciones subnacionales de implementar políticas regionales así como contribuir al diseño e implementación de éstas a nivel nacional -Marco fiscal y regulatorio que habilite a las jurisdicciones subnacionales a realizar inversiones de manera eficiente y transparente.
Comité de Estadísticas y Política de Estadísticas	-Proveer estadísticas de corto plazo, estructurales y otras, con sus asociadas metodologías para un adecuado análisis y vigilancia de política (20) -Marco legal e institucional adecuado para las estadísticas en conformidad con los principios aplicados a los países de la OCDE -Calidad de los datos y posibilidad de comparación con otros países de la OCDE -Integración al sistema de información al momento de adhesión
Comité de Desarrollo Económico	-Robustez del macro de la política macroeconómica, así como la solidez el sistema financiero, incluso en casos de shocks económicos -Políticas estructurales de producto, empleo y mercados financieros consistentes con la mejora del desempeño económico -Economía política que facilite la formulación de políticas eficaces y sostenibles
Comité de Política Educativa	-Asegurar la calidad y eficacia de la educación y programas de capacitación, mejorar la calidad los resultados académicos -Promover la equidad de las oportunidades educativas, asegurando a todos el acceso y la calidad de la

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
	educación s -Recolectar y usar información para guiar el desarrollo de habilidades -Usar instrumentos de financiamiento e incentivos para aumentar y fomentar la inversión en el desarrollo de habilidades -Involucrar a las partes interesadas en diseñar e implementar políticas
Comité de Empleo y Asuntos Laborales y Sociales	-Asegurar que el mercado laboral, la capacitación, la protección social, políticas migratorias e instituciones promuevan la prosperidad económica -Mercado de trabajo apropiado, políticas de capacitaciones e instituciones así como el sistema de relaciones industriales acordes con los criterios de la OCDE (21) -Políticas para mejorar las oportunidades en el mercado laboral para grupos no representados, así como políticas para promover la transición al empleo formal -Políticas sustentables financiera y socialmente para promover la integración social y la cohesión -Manejo eficaz del mercado de trabajo y sistema de protección social, incluyendo la capacidad de evaluar políticas -Políticas para asegurar el respeto a los derechos laborales, con particular foco en los derechos y seguridad de los representantes de los sindicatos -Políticas para mejorar el manejo de los flujos de migración, impulsar el mercado laboral, promover la integración social de los inmigrantes y aprovechar sus capacidades
Comité de Salud	-Habilidad del sistema de salud de proveer servicios seguros y adecuados a todos los grupos sociales de manera transparente y en tiempo -La sustentabilidad del sistema de salud, incluyendo la habilidad del gobierno e individuos de cumplir con las obligaciones financieras -Recolección, monitoreo y análisis de datos del sistema así como transparencia y <i>accountability</i> a las partes involucradas en la toma de decisiones y provisión de servicios -Políticas en áreas con gran importancia global, como innovación. -Voluntad para proveer datos comparables internacionalmente y participación en proyectos y programas del Comité de Salud y otras organizaciones internacionales
Comité de Comercio y Grupo de Trabajo sobre Crédito a las Exportaciones	-Transparencia y apertura de la toma de decisiones sobre políticas y prácticas de comercio -Acceso al mercado de bienes, servicios y agricultura -Protección de los derechos de propiedad intelectual -Políticas y prácticas de créditos a las exportaciones
Comité de Agricultura	-Políticas que apoyen la agricultura sean transparentes, adaptadas, flexibles y equitativas -Políticas que contribuyan al medio ambiente -Marcos regulatorios e institucionales para que los mercados sean eficientes y atraigan inversión que mejore la productividad -Políticas coherentes con la estructura macroeconómica general y las políticas sociales
Comité de Pesca	-Aplicación de políticas y prácticas para la pesca sustentable -Estructura de gobierno que permita resultados sostenibles -Capacidad de investigación para desarrollar el sector pesquero -Recursos suficientes para vigilar y evaluar el sistema y determinar actividades ilegales, no reportadas o reguladas. -Adhesión a principios de pesca internacionales (22) -Participar en cuerpos internacionales y regionales que traten el tema
Comité de Política Científica y Tecnológica	-Desarrollar políticas y buenas prácticas referentes al acceso, uso y gestión de datos para la investigación, promover cooperación tecnológica internacional -Promover intercambios científicos y tecnológicos, remover barreras -Promover avances científicos y tecnológicos -Proveer información estadística (23) -Considerar y seguir cuando sea apropiado las buenas prácticas propuestas por el comité
Comité de Política de	-Desarrollo de políticas efectivas para asistir a la expansión de la economía de Internet

Comité u órgano	Requisitos o exigencias
Economía Digital	<ul style="list-style-type: none"> -Conformidad con los principios de la OCDE (24) -Maximizar la disponibilidad de información sobre el sector público y proveer condiciones de transparencia para su re-utilización -Protección de los datos personales de los individuos y cooperación para la ejecución de las leyes de privacidad de acuerdo a las recomendaciones de la OCDE -Promoción de la cultura de control de riesgos en el uso de los sistemas de información y redes
Comité de Política del Consumidor	<ul style="list-style-type: none"> -Políticas para promover la protección en el comercio electrónico -Cooperación contra actividades fraudulentas transfronterizas -Desarrollo de resoluciones y mecanismos para que los consumidores puedan solucionar disputas fuera de la corte -Participación en actividades que fomenten la divulgación de información -Apoyo a educación e iniciativas que fomenten el conocimiento de los derechos y obligaciones de los consumidores -Desarrollo de políticas que desalienten prácticas comerciales fraudulentas

- Pero más allá de lo anterior, sabemos que una labor de convicción política previa es imprescindible para ser invitado. Para ello, la tarea no es sencilla, habida cuenta de que, como ya se dijo, la organización no pretende actualmente crecer indefinidamente y a su vez pretende mantener, en caso de recibir nuevos miembros, un equilibrio entre los países europeos y los americanos, existiendo actualmente varios candidatos latinoamericanos en proceso de ingreso, como Costa Rica, o con manifiestas intenciones de hacerlo, como Perú y, más recientemente, Argentina, ambos de mayor relevancia geopolítica para el mundo y por supuesto para la organización.
- En este sentido, Uruguay habría perdido una oportunidad en el pasado reciente, cuando comenzó a acercarse a la organización, particularmente por el proceso de adecuación tributaria que se comentó en el capítulo 1 de este trabajo, puesto que tenía un potencial como candidato, que supo ocupar Costa Rica al mostrarse proactivo y promover decididamente su candidatura. Naturalmente, entre los actuales candidatos postulantes latinoamericanos, tanto Perú como Argentina aventajan a Uruguay como *significant players* en el contexto internacional.
- La estrategia política y diplomática más viable a esta altura sería aproximarse al gobierno argentino y procurar establecer una estrategia conjunta y coordinada para aprovechar sinergias y presentarse como un bloque. La organización no mira las intenciones de Argentina como un problema para Uruguay, sino que las ve como sinérgicas, si se manejan con buen criterio

político. Esta situación se dio entre Chile y Colombia, que actualmente transita el proceso, y en el caso de Argentina y Uruguay se vería como algo natural a ojos de la organización, aportando un área geográfica, cultural e históricamente muy vinculada, con rasgos complementarios en cuanto a significación internacional y respeto tradicional por las instituciones.

- Pese a que las posibilidades sigan existiendo, debemos reconocer dos defectos de radical importancia que ha dejado hasta el momento en evidencia el comportamiento de Uruguay de cara a perseguir la membresía de la OCDE: primero, la desproporción notoria entre el progreso de homologación que ha vivido en materia tributaria respecto del experimentado en otras áreas que, como analizamos en el mismo capítulo 5 de este trabajo con detenimiento, son también perentorias para la organización y para nuestro país (protección y apertura a inversiones y competencia, gobierno corporativo de empresas públicas, medioambiente y educación, entre otras); y, en segundo lugar, la ausencia de una voluntad política firme y explícita de ingresar como miembro pleno de la organización, camino que han seguido países como Colombia y Costa Rica y que hoy la OCDE estima como imprescindible. Esta voluntad explícita es aún más importante en la medida que, como se observó antes, Uruguay ha perdido oportunidades recientes para acercarse a la OCDE, que han sabido aprovechar otros ávidos postulantes. Sin ajustar estos aspectos, desafortunadamente, Uruguay se está colocando en una situación de desventaja notoria de cara al objetivo, en la medida que ha asumido o está asumiendo una parte importante de las exigencias que la organización impone en una de las áreas, la tributaria, sin introducir otras reformas críticas ni acercarse por esta razón a la membresía y sus eventuales beneficios. Otros países han adoptado reformas de buena fe para iniciar el camino, y ello es bien visto por la OCDE, pero siempre dentro de una estrategia de ingreso clara y definida, y en el marco de las concesiones y compromisos que esa estrategia supone.

7. Bibliografía general

BOURDIEU, Pierre, *Contrafuegos 2. Por un movimiento social europeo*, Barcelona, Anagrama, 2001.

CALIENDO, Lorenzo y MUNYO, Ignacio, *Una historia de divergencia continua*, Academia Nacional de Economía, Montevideo, Uruguay, 2007.

CALLEJA, Ángel y LOAIZA KEEL, Carlos, *Willing to change? Latin American Tax Reforms*, Latin Lawyer, Londres, febrero de 2009.

CALLEJA, Ángel y LOAIZA KEEL, Carlos, *Latinoamérica está preparada para emprender las grandes reformas fiscales. ¿Lo permitirá la actual crisis mundial?*, Revista de Antiguos Alumnos del IEEM, abril de 2009.

DE BROE, Luc, “Belgium’s Tax Treaty Policy and the Draft Belgian Model Convention”, *Bulletin for International Taxation*, IBFD, 2008.

HESSEL, Stéphane, *Indignaos*, Destino, Barcelona, 2011.

LOAIZA KEEL, Carlos, *Fiscalidad Internacional de las Inversiones Españolas en el Uruguay*, Garrigues, Madrid, 2009; y *El nuevo Convenio para Evitar la Doble Imposición entre España y Uruguay*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2011.

LOAIZA KEEL, Carlos, *La responsabilidad tributaria de los socios y directores: interpretación jurídica orientada política y económicamente*, en *Revista Tributaria* N° 193, Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios, Montevideo, julio-agosto de 2006.

MUNYO, Ignacio, *Barreras a la productividad*, *Revista de Negocios del IEEM* 18 (4), Montevideo, 2015.

OCDE, *Third meeting of the OECD Forum on Tax Administration. Final Seoul Declaration* (2006)

OCDE, *How the study team is working* (abril de 2007), *Draft framework for the report* (2007), *Overview: the emerging direction of the study* (2007), *Placing risk management and the enhanced relationship in context* (2007), *Risk management* (2007) y *The enhanced relationship* (2007).

OCDE, *Harmful Tax Competition* (1998), *Progress in identifying and eliminating Harmful Tax Practices* (2000); *2001 Progress Report* (2001); *2004 Progress Report* (2004); *Consolidated Application Note y Project on harmful tax practices: 2006 update progress in member countries* (2006).

OCDE, *Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond*, OCDE, París, 2011.

OCDE, *The OECD Strategy on Development: Giving fresh impetus to a core misión*, en *OECD Observer*, N.º 292, 2012.

OCDE, *A General Procedure for Future Accessions*, adoptado por el Consejo el 16 de mayo de 2007 (Sesión 1155 del 10-13 de mayo, 2007).

OCDE, *Roadmap for the accession of Chile to the OECD Convention*, adoptado por el Consejo en la sesión N.º 1163, de 30 de noviembre de 2007.

OCDE, *Agreement of the terms of accession of the Republic of Chile to the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*, 19 de noviembre de 2009

ORTEGA Y GASSET, José, *Viajes y Países*, Revista de Occidente, Madrid, 1959.

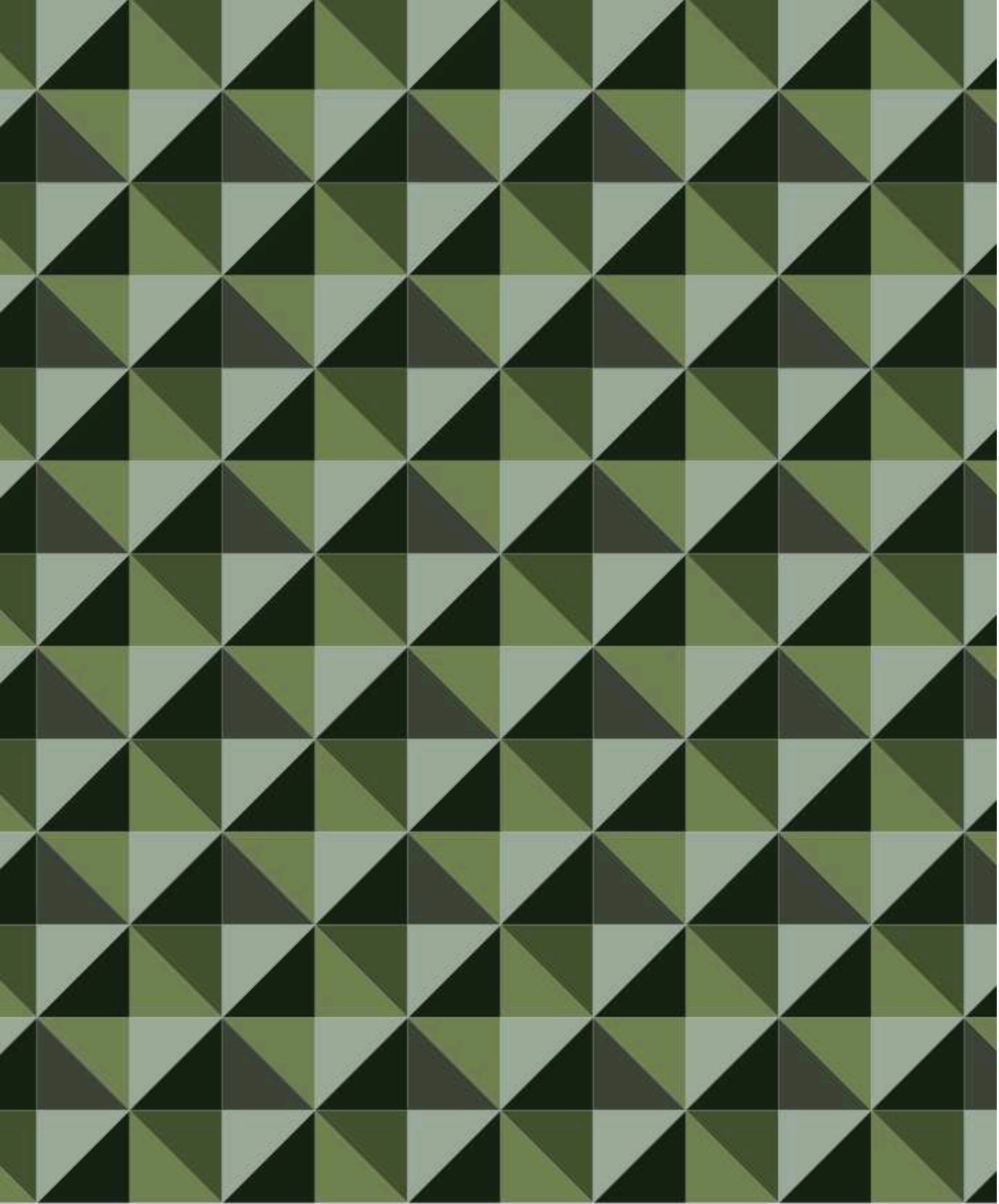
PARENTE, Stephen y PRESCOTT, Edward, *Barriers to Technology Adoption and Development*, *Journal of Political Economy* 102, 298-321, 1994.

PARENTE, Stephen y PRESCOTT, Edward, *Monopoly Rights: A Barrier to Riches*, *The American Economic Review* 89, 1216-1233, 1999.

PARENTE, Stephen y PRESCOTT, Edward, *Barriers to Riches*, MIT Press, EEUU, 2002.

SÁEZ, Raúl, *El proceso de ingreso de Chile a la OCDE*, Universidad del Desarrollo, Chile, 2010.

WILLIAMS, David F., *Developing the concept of Tax Governance*, KPMG's Tax Business School, Londres, 2007.



Empresas patrocinadoras:

Deloitte.



SCHANDY
SHIPPING, PORTS & LOGISTICS



UniónCapital
AFAP