

DESARROLLO ECONÓMICO



MAYO 2024

DESARROLLO ECONÓMICO

¿Dónde estamos?

A pesar de la pandemia, el fuerte deterioro de la situación geopolítica global y una histórica sequía, Uruguay ha experimentado mayor crecimiento económico y generación de empleo desde 2020 en relación con el periodo gubernamental anterior. Esto fue fruto de un manejo particularmente apto de emergencias y una mejora significativa en el ambiente de negocios que ha favorecido la inversión, la creación de empresas, puestos de trabajo y salarios. La audaz reforma educativa ofrece la perspectiva de un futuro más prometedor para muchos jóvenes.

Sin embargo, dichas mejoras no son todavía suficientes para revertir de forma decisiva la tendencia de largo plazo de un crecimiento económico extremadamente volátil, promedialmente bajo, y el empobrecimiento relativo de Uruguay en el contexto mundial. Esto ha dificultado la posibilidad de lograr una mejora continua de empleo y salarios y recursos fiscales observadas en otros países. Esto, combinado con un uso generalmente poco focalizado de dichos recursos, ha generado dificultades para cumplir con el contrato social de esencia batllista de un crecimiento cohesivo y con equidad de oportunidades.

En este escenario, es imperioso que el próximo gobierno “ponga luces largas”, adoptando políticas de crecimiento y desarrollo estratégicas, profundas, y con vocación de durabilidad. Debe aprovechar las oportunidades que ofrece hoy el mundo para un país como Uruguay, entre las que se destaca la transición hacia economías más “verdes”, debido a las notorias ventajas comparativas en energía renovable que presenta nuestro país; la transformación digital, ideal para un país que históricamente ha sufrido las desventajas de su lejanía geográfica; y la irrupción de la inteligencia artificial, que puede mitigar barreras de lenguaje y generar disrupción que ofrezca nuevas oportunidades en una amplia gama de sectores de la economía.

Debe, a su vez, ser capaz de idear respuestas creativas y eficaces para los desafíos históricos que enfrenta el Uruguay, como la reducción de la población en edad de trabajar que implica nuestra situación demográfica; y también para los recientes, como el cambio climático, que acarrea la creciente frecuencia de sequías e inundaciones.

Desde nuestra perspectiva humanista, republicana y transformadora -la traducción del batllismo en el Siglo XXI-, entendemos que el camino en el sentido referido parte de un **paradigma con foco en mantener equilibrios fundamentales** en las múltiples dimensiones involucradas en el diseño de políticas públicas.

El primero de los equilibrios a contemplar es el de **crecimiento e inclusión**. Los peligros de enfatizar la eficiencia y crecimiento sin atender la cohesión social han sido expuestos de forma muy clara con las crisis sociales e institucionales en los países más emblemáticos del paradigma neoliberal. El idealizado “derrame” del crecimiento a sectores más vulnerables de la sociedad suele no llegar. Asimismo, las experiencias de fervor redistributivo en parte de la izquierda latinoamericana han ofrecido en mayor o menor medida potentes recordatorios de los peligros para la estabilidad, para la certidumbre en las reglas de juego, y por ende para la inversión y la creación de empleo sostenida. Es clave avanzar con políticas que combinen un foco en remover trabas para el crecimiento económico con un fuerte énfasis en políticas sociales y de inclusión.

Otro balance crucial es entre **Estado y mercado** en la actividad productiva. El Estado debe dejar espacio pleno al sector privado florecer como motor principal del crecimiento. La iniciativa privada, en su búsqueda de beneficios, genera riqueza. Ha sido común en nuestro país que el Estado la obstaculice con la imposición de nuevos impuestos encubiertos, excesos de regulaciones, lentitud en procesos -entre otras causas, por incompleta digitalización-, aprobaciones de permisos, o la permisividad ante abusos de algunos sindicatos en disputas laborales. Sin embargo, el retorno decisivo de la política industrial a nivel global vuelve a traer a foco la importancia del rol del Estado en generar condiciones e incentivos que guíen los esfuerzos del sector privado para que sectores estratégicos generen oportunidades de empleos genuinos, de calidad, y de adecuada remuneración. En línea con la introducción de las exenciones para la forestación del gobierno colorado en 1987, Uruguay debe orientar recursos a sectores de alto potencial, evitando limitar el apoyo empresarial a rescates que solo demoran la inevitable bancarrota; vicio demasiado frecuente en los movimientos de izquierda en Uruguay y América Latina. Mientras tanto, es también importante que el Estado continúe con una presencia fuerte reafirmando su rol regulador para prevenir abusos en la fijación de precios, característicos cuando hay limitaciones de competencia.

Un aspecto particularmente crucial del apoyo del Estado al sector productivo es la **provisión efectiva de bienes públicos**. En particular, la infraestructura debe funcionar como un servicio esencial tanto para empresas como para ciudadanos, pues los problemas de suministro y la calidad de estos servicios son determinantes para la competitividad empresarial, así como para la calidad de vida de la población. El BID señala que en América Latina, las obras de infraestructura sufren un sobrecosto del 25% debido a deficiencias en la planificación y ejecución, como tiempos excesivos y diseños inadecuados. En Uruguay, la falta de una visión estratégica integrada ha llevado a decisiones cuestionables, como la regasificadora o la inversión en el Antel Arena. Uruguay necesita adoptar una planificación estratégica que evite inversiones innecesarias y minimice los riesgos de sobrecostos y rendimiento subóptimo. Esto incluye un diseño de preinversión cuidadoso y un seguimiento riguroso.

Uruguay debe también lograr una **senda de crecimiento equilibrada**. Para un país con un mercado doméstico tan pequeño, la proyección de crecimiento pasa necesariamente por el crecimiento del estratégico sector exportador. Uruguay ha ido concentrando y primarizando su canasta exportadora en los últimos 20 años. Las exportaciones manufactureras o de alto valor agregado, motor fundamental de desarrollo en países emergentes de alto crecimiento (Corea, República Checa, Taiwán, entre otros), se encuentran en nuestro caso en un largo proceso de considerable declive como proporción del producto nacional. Ciertos segmentos del sector agropecuario como el arrocero o lechero han experimentado también desafíos considerables.

Los desafíos de competitividad y altos costos en Uruguay son complejos y abarcan una serie de dimensiones: la provisión de servicios públicos, problemas de concentración de mercado y prácticas que distorsionan los precios y la eficiencia económica. Además, la tributación elevada sobre el comercio exterior a través de aranceles y de la tasa consular incrementan los costos tanto para consumidores como para exportadores, debilitando la posición competitiva del país en los mercados globales. Por esto Uruguay se debe un conjunto de reformas microeconómicas en pro de la eficiencia y una tributación pro-competencia.

A su vez, el Estado debe lograr un equilibrio entre dotar de mayor **flexibilidad para las empresas y seguridad para el trabajador**. Uruguay debe ser un país atractivo para las inversiones, permitiendo a las empresas adaptarse flexiblemente a cambios en el entorno de negocios. Mientras tanto, el Estado debe poder ofrecer políticas laborales activas, incluyendo un respaldo financiero en la dificultad y fomentar facilidades para la actualización de habilidades y reciclaje laboral. Los trabajadores —y no los puestos de trabajo— deben ser protegidos de los vaivenes del mercado y los disruptivos procesos de innovación naturales en una economía dinámica y próspera. Es clave, a su vez, abordar las cuestiones relacionadas con la informalidad y la limitada protección social de los trabajadores independientes: Uruguay registra un 22% de los ocupados que no están cubiertas por la seguridad social.

El Estado debe también balancear la **necesidad de atender urgencias de gasto con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica**. En primer lugar, es crucial evitar un déficit fiscal demasiado elevado que derive en una trayectoria insostenible de la deuda pública. Ello resulta en injusticias para las generaciones más jóvenes, mayores costos de financiamiento, riesgo de crisis macroeconómicas (dañino en sí mismo aunque la misma no se materialice), expectativa de aumentos impositivos correctivos que desalientan la inversión, riesgo sobre sostenibilidad de gasto social, y límites severos al margen de maniobra en malos tiempos. Es además, nocivo para la competitividad del país. La Ley de Urgente Consideración (LUC) estableció una nueva institucionalidad fiscal que ha tenido un impacto positivo en la gestión macroeconómica, proporcionando información valiosa para la opinión pública y fortaleciendo la confianza de los mercados. Sin embargo, sigue siendo fundamental abordar el déficit fiscal estructural para poder estabilizar la carga de endeudamiento del país.

En segundo lugar, es fundamental mantener la inflación en niveles bajos. Uruguay alcanzó recientemente los niveles más bajos en 20 años. Las expectativas de inflación han ido cayendo, pero a un ritmo bastante lento. Eso ha contribuido a que los costos de financiamiento en pesos se mantengan elevados, y el crédito al sector privado bajo, frenando el crecimiento económico.

¿Hacia dónde vamos?

Un país que promueva un conjunto de políticas públicas con consenso social, pro-crecimiento económico inclusivo que permita incrementar la tasa de crecimiento de la economía mediante una transformación orientada al sector externo, que genere trabajo de calidad y permita el espacio fiscal para financiar en forma sostenida la inclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad.

¿Cómo lo vamos a hacer?

1. Elaborar una Estrategia Nacional de Desarrollo

Un Estado que promueva de forma efectiva un crecimiento vigoroso, inclusivo, equilibrado y sostenible necesita de una hoja de ruta con amplio acuerdo político y social, que guíe las decisiones de alto nivel dando certezas a los agentes económicos.

Este proceso de planificación se consolida en una Estrategia Nacional de Desarrollo (END). En la actualidad, 134 países como Taiwán, Irlanda, Chile o Suiza, cuentan con una END. Las END modernas no son documentos elaborados por élites intelectuales o burócratas con racionalidad absoluta que descubren la verdad revelada sobre el desarrollo. El enfoque anticuado de la planificación no hace justicia con el enfoque moderno presentado por Innes & Booher¹, que considera la planificación como un proceso de negociación y comunicación entre personas y grupos de interés sobre los valores compartidos, relaciones causa-efecto y resultados esperables sobre el futuro. En efecto, la estrategia nacional es un continuo de deliberación social que implica negociar y renegociar constantemente metas y políticas para que se tomen decisiones que sean técnicamente consistentes, políticamente factibles y socialmente aceptadas.

La evidencia muestra que los procesos de elaboración de las END son mayormente “*bottom-up*”, utilizando una lógica de racionalidad comunicativa, basada en evidencia y con alta participación de la sociedad civil.²

La END a desarrollar tendrá un horizonte de planificación de 10 años con una reformulación cada 3 a 5 años. Estipulará las aspiraciones de alto nivel respecto de cuál es el país que soñamos. Es un análisis prospectivo en el que todos los agentes sociales, políticos y empresariales, como actores centrales del desarrollo y con el Gobierno como líder político, discuten para arribar a conjunto de diagnósticos socio-económicos y a objetivos y metas que guían la toma de decisiones de los altos funcionarios del gobierno. Este modelo da confianza a la sociedad civil y al empresariado, reduciendo la incertidumbre. La END se constituye así en un acuerdo formal pero flexible, que no elimina conflictos y tensiones internas, pero supone una acción colectiva en relación con el futuro.

En Uruguay, la administración de Vázquez en 2019, bajo el Decreto N° 295/019, encomendó a la OPP la realización de una END de la cual se derivó el documento “Aportes para una Estrategia de Desarrollo”³. Este documento, si bien representa un gran esfuerzo por parte de la Oficina de Planeamiento, no tuvo el proceso de generación de acuerdos políticos, ni participación económica y social, ni la robustez institucional para que tenga continuidad.

Uruguay tiene un conjunto de acuerdos de alto nivel que han dirigido en forma satisfactoria políticas de Estado como la “Comisión Multipartidaria de Energía”, que dio certezas a la transición energética verde, o la “Comisión Multipartidaria de Educación”, que permitió la creación de la UTEC.

La END representa una visión consensuada sobre las tendencias globales de producción, la transformación necesaria de la infraestructura y de los servicios públicos del país, donde se establece una hoja de ruta para el crecimiento económico sostenible y resiliente.

2. Infraestructura Uruguay

Un obstáculo clave para lograr una red de bienes públicos que sea más conducente al desarrollo económico ha sido que las decisiones de inversión de los diversos ministerios y empresas públicas son independientes, así como su evolución de reinversión, donde se analiza la conveniencia y costos, se realiza la ingeniería financiera y los planes de operación.

Por esto vamos a crear “Infraestructura Uruguay” -IU- inspirados en *Infrastructure Australia* e *Infrastructure Canada*. Será una entidad con la mayor independencia política, económica y técnica, con un directorio público-privado con profesionales representantes del sector.

IU tendrá encomendado realizar un Plan Integral de Infraestructura de Largo Plazo -PIILP-, consistente con la END, que será sugerido al Poder Ejecutivo. Infraestructura Uruguay centralizará la planificación y preinversión de infraestructura en obras, además de realizar auditorías sobre las mismas.

El objetivo de IU es brindar coherencia estratégica a la política de infraestructura del país, estructurar los contratos para evitar sobrecostos, reducir el riesgo político, dar certezas al sector privado sobre las líneas de largo plazo del país, evitar obras inutilizadas, reducir los costos de ejecución, reducir los retrasos en la ejecución, generar procesos transparentes de asignación, y asegurar capacidades a costo eficiente para el mantenimiento y operación.

Además, deberá presentar anualmente una rendición de cuentas frente al parlamento, quien podrá contratar una auditoría internacional especializada que evalúe el desempeño.

Para los años 2023 y 2024 se proyecta invertir, desde el MEF, U\$S 2.300 millones. Esto representa aproximadamente el 3,5% del PBI. La bibliografía internacional indica que en América Latina el sobrecosto es de un 25%, mientras que, en economías desarrolladas como Australia, el sobrecosto es del 11%. Asumiendo que tan solo se logre una mejora de un 10% de ahorro, es un ahorro de U\$S 230 millones.

3. Presupuesto público con impacto en la calidad de vida y la producción

Para asegurar que el gasto público maximice su eficacia para impulsar los objetivos estratégicos de inclusión, desarrollo productivo y social, es fundamental introducir una lógica de presupuestación en base a resultados.

En 2016, México implementó el presupuesto “base cero” con gran éxito, bajando un 9% el gasto real del Gobierno Federal entre 2016 y 2017. Chile, en 2021, implementó un Presupuesto Base Cero -PBC- y logró ahorros significativos.

A diferencia de la presupuestación tradicional, donde se reajustan las partidas en función a la ejecución histórica, el PBC es una metodología de presupuestación que busca construir desde cero un presupuesto, de manera que se reoriente todo el gasto innecesario hacia gasto estratégico.

4. Institucionalidad Fiscal

La institucionalidad fiscal creada por la LUC es una gran y novedosa herramienta, pero requiere actualizaciones para asegurar un blindaje de la estabilidad macroeconómica. Se analizará ajustar el perímetro fiscal, entendido éste como aquellos ingresos, gastos y deudas que forman parte de la regla. Se buscarán mecanismos para que las metas fiscales sean estables y garanticen sendas sostenibles de deuda pública, y se impulsará una revisión en los procedimientos de las variables claves no observadas. Además, se evaluarán mecanismos para que los fondos incrementales de endeudamiento solicitados por fuera de la regla tengan una gestión para que sean aplicados para lo que fue solicitado.

5. Consejo Fiscal Asesor Fortalecido y con Independencia

Se elevará el Consejo Fiscal Asesor -CFA- a un nivel superior, donde los miembros elegidos continuarán siendo profesionales reconocidos y distinguidos, pero deberán contar con la venia del Parlamento y permanencia en el CFA desfasada del período electoral. Además, se profesionalizará la gestión, proporcionando recursos para la contratación de consultorías y staff permanente con dedicación exclusiva, que permita a los consejeros recursos e insumos apropiados para sus cometidos.

A su vez, el CFA realizará informes sobre el impacto fiscal observado y estructural de las medidas presupuestarias relevantes a votarse en el parlamento, de forma tal de dar insumos a los legisladores previo a la votación en las cámaras y facilitar a la población información clara sobre el impacto de las medidas.

6. Empresas Públicas del Siglo XXI

Otra dimensión fundamental para que la acción del Estado sea más efectiva es la mejora de sus recursos humanos. En esta línea hemos impulsado, por ejemplo, la implementación de concursos para el ingreso a los Gobiernos Departamentales, y sostenemos que dicho principio debería ser de aplicación más amplia. Un ámbito particularmente importante, dado su impacto directo en la competitividad del país y el costo de vida de la población, es el de las empresas públicas (EEPP), que todavía muestran importantes ineficiencias y gastos o subsidios en los que no deberían incurrir. Estableceremos por ley que los directores deban ser nombrados con base en competencias profesionales específicas, con remuneraciones acordes a sus responsabilidades, desfasados del ciclo electoral y presentando propuestas de líneas estratégicas ex ante.

Vamos a examinar detenidamente las unidades de negocios de las EEPP, para que sus informes financieros permitan una evaluación individual de cada unidad. Esto evitará, o al menos transparentará ante la ciudadanía, cualquier subsidio cruzado entre sectores.

Los directorios tendrán el mandato de establecer tarifas transparentes y competitivas. Los servicios y tarifas diferenciales, así como todo costo de operación o inversión no propia de las actividades efectivas de las EEPP, deberán ser financiados por Rentas Generales, vía el ministerio que corresponda, de forma tal que las EEPP perciban sus ingresos por la provisión de los servicios.

7. Modernización institucional del Banco Central del Uruguay

Una mayor independencia del BCU es necesaria para consolidar una inflación baja y estable, ya que permite que las expectativas inflacionarias de los agentes económicos se alineen con el rango objetivo. Estudios académicos recientes de la autoridad monetaria muestran que la inflación óptima se encuentra en 3,5% con un rango de 2 a 5 por ciento⁴. Este rango es consistente con los estándares establecidos para economías similares a la de Uruguay.

Proponemos darle mayor independencia al Banco Central del Uruguay alejando la conformación de su directorio de las influencias políticas del gobierno de turno. Los tres miembros del directorio tendrán un mandato escalonado y desfasado del ciclo político: durarán cinco años en sus funciones y se renovarán en forma escalonada a razón de uno cada veinte meses. Esta modernización institucional fortalecerá la confianza de los agentes económicos, disipando temores de intervenciones políticas y permitiendo una gestión monetaria más eficiente para el control de la inflación con repercusiones positivas en el bienestar general.

8. MIPYMES competitivas

Las micro, pequeñas y medianas empresas -Mipymes- deben ser un foco clave para que Uruguay logre un crecimiento que preserve equilibrios fundamentales. Constituyen una parte fundamental en el tejido productivo y social del país, proveyendo el 65% del empleo, los cuales son particularmente cruciales en el interior del país. Dadas las múltiples especificidades de su realidad, requieren de políticas más focalizadas para su pleno desarrollo.

Los pequeños y medianos empresarios, así como los emprendedores, concentran en su persona todas las tareas que en una gran empresa se distribuyen en varias oficinas y personas. La agilización de trámites, disminución de costos y la simplificación de sus tareas administrativas se tornan entonces absolutamente vitales en su rentabilidad y hasta supervivencia.

Para ello vamos a generar un Sistema Consolidado de Liquidación de Tarjetas, donde todas las tarjetas de crédito y débito proveerán información detallada por voucher que permita conocer el detalle de comisiones, retenciones de IVA y gastos de administración, así como saber la posición de liquidez y cuentas a cobrar. También se instalará un ámbito de trabajo público-privado para acordar la baja de aranceles, y otros costos de transacciones, aspirando a una reducción significativa de los mismos para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para promover la formalización del empleo, se extenderán los subsidios a las Mipymes en el marco de lo establecido en la Ley 19.973 de Políticas Activas de Empleo. Esta ley está orientada a incentivar la contratación de personas de entre 18 y 29 años, así como de mayores de 45 años. Además, se aplicarán beneficios especiales para abordar la situación laboral en aquellos departamentos donde los mercados de trabajo son menos dinámicos.

Con el objeto de promover la inserción internacional de las Mipymes que comercializan productos y servicios transables, fomentaremos la implementación planes de internacionalización, incrementaremos los montos de la exportación simplificada, reduciremos la burocracia y

los costos de la importación de materiales e insumos para muestras y prototipos. Además, se implementará un proceso simplificado de acceso a los certificados de crédito por devolución de impuestos indirectos, mientras que se analizará el incremento temporal de devolución de impuestos a sectores estratégicos incipientes.

Con el fin de crear conciencia ambiental y ofrecer una ventaja competitiva a las empresas que adopten modelos de gestión de triple impacto, se diseñará e implementará un sello “Mipymes sostenibles”. Además, se expandirán los beneficios del programa Procertificación del MIEM para promover la adopción de esquemas de certificación acreditados que impulsen la competitividad empresarial tanto a nivel local como internacional.

9. Fondo de Adopción Tecnológica

Para fomentar un mayor dinamismo y toma de riesgos, proponemos la creación de un fondo de inversión, de gestión fiduciaria, que con financiamiento público y privado identifique e invierta, bajo la modalidad de empresas demostrativas, en sectores con sofisticación y alto potencial exportador. El mismo sería inspirado en Fundación Chile, Lab+ y la Ley Forestal, todos casos donde el sector público y el privado trabajaron en forma coordinada para diversificar la matriz productiva y exportadora, compartiendo y mitigando riesgos.

Una vez validados los costos, productividad, riesgos y potencial exportador, este conocimiento adquirido será difundido y las empresas demostrativas viables serán vendidas a inversores privados de forma tal que las utilidades de estas operaciones permitirán al fondo autofinanciarse y continuar en el proceso de descubrimiento de nuevos sectores.

10. Uruguay, con precios más bajos para vivir y producir

Uruguay es un país con costos altos para vivir y producir. Esto se explica por el tamaño de su mercado, la carga burocrática, arancelaria e impositiva y la concentración de agentes en etapas claves de la cadena.

Para combatir este nivel de precios, reforzaremos presupuestalmente la Comisión de Defensa de la Competencia, que intervendrá de oficio en los casos de concentración. Implementaremos procesos simplificados de importación de productos que hayan sido certificados otros países. Progresivamente, eliminaremos la tasa consular.

11. Estado al servicio de la población y la producción

Para disminuir la carga burocrática, proponemos una serie de medidas que serán desarrolladas con mayor extensión en un documento que trata integral y específicamente la eficiencia del Estado. Sin perjuicio de ello, destacamos aquí los aspectos claves a abordar, en virtud de que la agilización del Estado uruguayo jugará un importante papel en reducir los costos que insume vivir y producir en nuestro país:

- Proyecto Simplifica: impulsar la digitalización del Estado, con énfasis en los servicios en línea dirigidos al ciudadano y los procesos de compras estatales.
- Ampliar el programa de rediseño organizacional para la Administración Central ya implementado en cinco ministerios, a los nueve restantes.
- Promover los concursos transparentes en el ingreso y los ascensos de toda la Administración pública, a nivel nacional y departamental: los concursos deben ser la norma, y no la excepción, para desempeñarse como funcionario público en todas las reparticiones del Estado uruguayo.
- Profundización de las políticas de control del ausentismo en todo el Estado. Implementar pilotos para la utilización de la inteligencia artificial en los procesos de compras estatales.
- Estudio pormenorizado de las estructuras burocráticas duplicadas o multiplicadas en el Estado y plan de reducción de las reparticiones que cumplan funciones idénticas o análogas a otras ya existentes.
- Unidad de evaluación presupuestaria parlamentaria, que estime costos de implementación de leyes y prevea metodologías para medir objetivos y evaluar su impacto.
- Política de datos abiertos, accesibles y fácilmente inteligibles: implementaremos la transparencia como norma en toda la gestión pública, entendida no solamente como disponibilidad de la información, sino también en clave de accesibilidad para cualquier ciudadano, para cuyo servicio se instituye el Estado y debe, por ello, contar con herramientas aptas y eficientes para ejercer la función de control a la gestión de los gobernantes.

¹ Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy - 2010

² The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships - 2019

³ https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/planfiles/Uruguay_Estrategia_Desarrollo_2050.pdf

⁴ Meta de inflación óptima en economías pequeñas y abiertas: el papel de las rigideces nominales asimétricas - Luis Rodrigo Amabal y Javier García-Cicco - BCU (2024)