

I. LA CONVOCATORIA

Alcance y Fundamentación

El gobierno, representado en esta instancia por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía y Finanzas, convoca a empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, a conformar un ámbito de trabajo conjunto, con el objetivo de alcanzar un acuerdo *plurianual* en las áreas de las políticas económicas y sociales. Este acuerdo pretende contemplar intereses diferentes y compatibilizarlos en torno a un proyecto estratégico nacional.

Consistente con su programa, el gobierno pone de manifiesto su voluntad de otorgar un rol protagónico a los sectores sociales en la formulación de las políticas públicas, estimulando un proceso orientado al mejor cumplimiento de los grandes objetivos que se ha trazado la administración, mediante la activa búsqueda de acuerdos y compromisos. La participación de los actores sociales orientada hacia la búsqueda de objetivos comunes, asumiendo responsabilidades conjuntas, y compartiendo información redundará en la mejor calidad de las políticas públicas.

A través de esta convocatoria el gobierno no resigna ni diluye la responsabilidad de llevar adelante su programa de gobierno, respaldado por la mayoría de la población en las elecciones nacionales. Por el contrario, se entiende que este ámbito es un instrumento especialmente apto para cumplir con todos los compromisos asumidos ante la ciudadanía.

El “Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades” no debilita ni mucho menos reemplaza el ámbito de discusión parlamentaria, elemento básico del ordenamiento democrático de nuestro país, sino que pretende reforzar la necesidad de alcanzar acuerdos de amplia base para comprometer al país en una estrategia de desarrollo común. El gobierno será uno de los signatarios del Compromiso, y se compromete a reflejar lo acordado en la implementación de las políticas, respetando el marco legal vigente.

La experiencia a la que el gobierno está convocando en esta oportunidad se inspira en un nuevo concepto de gobernabilidad que tiene por objetivo llevar adelante las políticas públicas y los programas de gobierno en forma más eficaz. Pretende ser un ámbito donde los actores sociales exponen y justifican sus legítimas aspiraciones sectoriales y se ven confrontados a la necesidad de compatibilizarlas con las aspiraciones del resto de la sociedad.

Existen antecedentes exitosos de países que han incursionado en experiencias de este tipo, que partiendo de situaciones con importantes restricciones, de similar índole a las que enfrenta nuestro país, lograron avances muy significativos en materia de desarrollo económico y social. Es importante establecer, no obstante, que cada experiencia nacional es diferente y no es posible ni deseable extrapolar mecánicamente otras experiencias a nuestra realidad. Entre los casos exitosos se encuentran los países nórdicos europeos, cuyas experiencias constituyen una referencia que debe ser tomada en cuenta. En estos países los acuerdos logrados permitieron alcanzar notorias mejoras en las condiciones de vida para la población.

En nuestro país ha habido otros intentos de acuerdos con amplia base social, cuyo resultado no colmó las expectativas. Pero a diferencia de experiencias anteriores, el Compromiso cuenta con el liderazgo de las más altas autoridades nacionales, representadas por el propio Presidente de la República. Esto le otorga un carácter distintivo en relación a experiencias anteriores, lo que permite alentar expectativas en cuanto al cumplimiento de los objetivos que se pretenden alcanzar.

El establecimiento de acuerdos iniciales en materia de diagnóstico de la situación de partida constituye un elemento clave de los trabajos que desarrollarán los participantes y servirá de base para edificar los consensos. La identificación de los elementos más relevantes de la actual situación económica y social servirá para poner de manifiesto la necesidad de buscar entendimientos amplios que permitan embarcar a los distintos actores en la búsqueda de acuerdos que contribuyan al interés común.

Las propias dificultades que se constatan en la situación de partida generan el espacio para esta convocatoria y sirven de motivación para la participación de los actores en la búsqueda de entendimientos.

Durante los próximos años nuestro país deberá hacer frente a desafíos importantes. Enfrentamos realidades sociales que nos golpean duramente y heredamos un conjunto de restricciones que no pueden soslayarse a la hora de concretar entendimientos amplios entre el gobierno y los actores sociales.

El reconocimiento explícito por parte de cada una de las partes de estas realidades y de las restricciones por cada una de las partes es una de las claves de la convocatoria. El gobierno identifica tres tipos de restricciones:

- i. Las que surgen del alto endeudamiento público y que limitan fuertemente el uso de los instrumentos de política fiscal.
- ii. Las que se originan en los reclamos sectoriales, cuya legitimidad no se pretende poner en tela de juicio.
- iii. Las que se relacionan con la necesidad de mejorar las condiciones de competitividad del país y con la capacidad de alcanzar los niveles de inversión requeridos para mantener un proceso de crecimiento económico sostenido y una mejora continua en los niveles de empleo de la población.

El gobierno entiende que los desafíos planteados requieren que estos tres tipos de restricciones sean consideradas simultáneamente, evitando que la consideración de alguna de ellas individualmente termine imponiéndose sobre las otras. Si erróneamente se optara por considerar exclusivamente las restricciones fiscales y los desafíos competitivos sin tomar en cuenta las legítimas aspiraciones de los actores sociales, es probable que la viabilidad política del proyecto se vería fuertemente cuestionada.

Entendemos que las restricciones no deben convertirse en un fundamento para la inacción o para rebajar los objetivos. Ellas deben ser tenidas en cuenta en la

formulación de las políticas, si se aspira a que ellas sean eficaces. Esperamos que la “calidad de las políticas” se vea incentivada en el marco de los acuerdos alcanzados.

El Compromiso Nacional será la herramienta para transformar las restricciones antes mencionadas en oportunidades para un desarrollo sostenible. La restricción de endeudamiento podría ser la base para lograr un uso más eficaz y eficiente de los recursos en el sector público; los reclamos sectoriales deberían ser conocidos por toda la sociedad y la priorización de su satisfacción establecida con reglas claras. La necesidad de mejorar la competitividad, aumentar los niveles de inversión y empleo constituyen desafíos y una oportunidad para establecer acuerdos, en torno a los cuales se pueden aglutinar la sociedad uruguaya.

II. LA SITUACION ECONOMICA Y SOCIAL

Los acuerdos que se procuran alcanzar entre el gobierno y los actores sociales tienen como objetivo central avanzar en la resolución de **los principales problemas económicos y sociales** que afectan a los uruguayos, entre los que se destacan:

Magro crecimiento: En los últimos 50 años Uruguay creció a una tasa de apenas 1% anual per cápita, mientras que los países desarrollados y el resto del mundo crecieron al doble. El modesto desempeño de la economía ha estado asociado a la baja productividad y al reducido nivel de inversión. La tasa de crecimiento no sólo ha sido decepcionante, sino que ha exhibido marcadas fluctuaciones a lo largo de las décadas, incluyendo varios episodios de severas caídas del nivel de actividad.

Pobreza y marginalidad: En el período transcurrido entre 1999 y 2004 se observó un dramático aumento de las personas en situación de pobreza. En el año 2004 más de un millón de personas vivían por debajo de la línea de pobreza, lo que representa casi la tercera parte de la población. La gravedad de la situación también se reflejó en un severo incremento de la indigencia, la cuál se triplicó en el mismo período. De ese modo, más de 100 mil uruguayos se encontraban en situación de indigencia en 2004.

Problemas de empleo: Como consecuencia de la crisis económica vivida entre 1999 y 2002 el desempleo alcanzó en niveles elevados, agravando los problemas estructurales del mercado de trabajo que se observaban previos a la crisis. En el 2004 más de 160 mil personas estaban desocupadas. La desocupación afecta mayormente a los sectores más desprotegidos de la población, en especial a los hogares pobres, a los jóvenes y a las mujeres. Debe destacarse la grave situación laboral juvenil, ya que la tercera parte de los jóvenes menores de 25 años estaban desempleados en 2004. Por otra parte, la reciente crisis deterioró la calidad del empleo por el acelerado aumento de trabajadores sin cobertura de seguridad social y por el mayor nivel de subempleo.

Emigración: El fuerte proceso emigratorio de los últimos años afectó fundamentalmente a las personas en edad de trabajar y con alto nivel de calificación, generando un importante drenaje de capital humano. Se estima que, entre 1996 y 2004, más de 100.000 personas abandonaron el país. Como resultado de ese proceso, se observa un progresivo envejecimiento de la población, que impacta negativamente sobre el régimen de seguridad social.

Déficit de inversiones: La inversión productiva se ha mantenido históricamente en niveles reducidos en la comparación internacional. Esta situación se ha agravado en los últimos años. En el 2004, la formación bruta de capital representó apenas un 13% del PBI, guarismo significativamente inferior a los registrados en la década del noventa. Este fenómeno refleja no sólo la disminución de la inversión privada, sino también, la contracción de la inversión pública: la inversión del gobierno central y las empresas públicas equivalió al 2,5% del PBI en 2004, frente a un promedio de casi 4% en la década del 90. Este reducido nivel impide realizar las inversiones básicas en infraestructura necesarias para viabilizar el crecimiento económico.

Elevado endeudamiento público: Al cierre de 2004, la deuda bruta del sector público ascendía a U\$S 13:300 millones, representando casi 100% del producto bruto interno, haciendo de Uruguay es uno de los países más endeudados del mundo. Se estima que en el 2005 el pago de intereses absorba cerca de un 25% del total de ingresos de la administración central, limitando los márgenes de acción de la política fiscal.

Necesidades de financiamiento del sector público: en los próximos años el sector público deberá procurar financiamiento por encima de los U\$S 2.000 millones anuales, a efectos de cumplir con los vencimientos de deuda, cubrir el déficit fiscal y, en menor medida, recomponer el nivel de reservas internacionales. Ello deja muy vulnerable a Uruguay a la volatilidad de los mercados financieros internacionales, e impone una conducta fiscal muy prudente como elemento imprescindible para asegurar la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

III. CONTENIDO TEMÁTICO

El eje central de la convocatoria es la búsqueda de acuerdos que sienten las bases para un crecimiento económico sostenido con equidad social. Una estrategia de desarrollo económico requiere articular alternativas que conjuguen adecuadamente crecimiento productivo e inclusión social, desterrando la falsa oposición entre ambos conceptos.

La estabilidad económica es una condición necesaria –aunque no suficiente– para asegurar el crecimiento con equidad. El pobre desempeño de la economía uruguaya en los últimos 50 años estuvo en buena medida asociado al fracaso de políticas económicas inconsistentes que terminaron atentando contra las decisiones de inversión y el desarrollo de los proyectos productivos. La consolidación del proceso de crecimiento económico requiere de la aplicación de políticas macroeconómicas coherentes y sostenibles en el tiempo, y de la adopción de reformas de largo aliento destinadas a incentivar la inversión y reducir las vulnerabilidades estructurales de la economía uruguaya.

La estabilidad entendida en un sentido amplio resulta también fundamental para reducir los niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Las crisis recurrentes que ha sufrido nuestro país han sido el principal mecanismo de propagación de la pobreza y de la exclusión social. La historia enseña que se necesitan muchos años para revertir el profundo resquebrajamiento de las estructuras sociales que se produce durante una crisis. Por ello, además de fortalecer una red de

protección social que atienda a los sectores más vulnerables de la población, se deben implementar políticas económicas que minimicen la ocurrencia de situaciones críticas como las vividas en el pasado. **Sin estabilidad económica, crecimiento sostenido de la producción y una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento no se podrá lograr una mejora sostenida de los niveles de vida de nuestra población.**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la política económica deberá promover condiciones para un crecimiento sostenido del nivel de actividad, consolidar la estabilidad fiscal y financiera, disminuir las fragilidades estructurales de la economía y contribuir a recuperar los niveles de bienestar social.

1. La política fiscal

El tamaño de la deuda pública constituye el principal factor que limita el crecimiento y es una de las principales fuentes de vulnerabilidad de la economía uruguaya. Tras la crisis de 2002, Uruguay se transformó en uno de los países más endeudados del mundo. La reestructuración de la deuda en 2003 brindó un alivio de corto plazo pero no solucionó el problema de fondo originado en el elevado endeudamiento público. Esta situación torna a nuestro país fuertemente dependiente de las fluctuaciones de los mercados de capitales y de las condicionalidades que establecen los organismos multilaterales de crédito.

La política fiscal procurará reducir gradualmente el cociente deuda - producto hasta niveles sustentables. En la actualidad, la consolidación fiscal constituye el principal instrumento para disminuir la incertidumbre macroeconómica, y resulta un factor clave para mejorar las perspectivas de crecimiento de la economía uruguaya a largo plazo. Un menor peso de la deuda en términos del producto permitirá aliviar la carga de intereses, garantizar el acceso continuo a los mercados de capitales y disminuir la tasa de riesgo soberano, al tiempo que posibilitará un incremento del gasto con orientación social y del nivel de inversión en capital físico y humano.

El logro de ese objetivo exige un elevado superávit fiscal primario durante un período prolongado. El proceso de consolidación fiscal se debe sustentar en una política prudente en el manejo del gasto público y en la implementación de reformas fiscales tendientes a incrementar el ahorro público. Las restricciones fiscales condicionan las posibilidades de reducir la carga tributaria en el corto plazo.

Política fiscal anticíclica. La reducción de la relación deuda-PIB permitirá administrar la política fiscal en forma contracíclica. La Ley de Presupuesto para el período 2006-2010 deberá incluir reglas y procedimientos que aseguren un manejo anticíclico del gasto público. De este modo, se generarán ahorros cuando la actividad económica sea alta, de modo de poder sostener el nivel de gasto y proteger la red de seguridad social cuando la economía entre en recesión, manteniendo la confianza de los inversores y el acceso a los mercados de capitales. La institucionalidad de estos procesos no solo facilitará buenas prácticas de gobierno, sino que dará credibilidad al compromiso fiscal asumido.

2. La reforma impositiva

Uruguay presenta un nivel relativamente elevado de carga tributaria en comparación con países de similares niveles de ingreso per cápita, por lo que **no parece recomendable aumentar los impuestos**. Los mayores esfuerzos en esta área deben estar dirigidos al control de la evasión y a la formalización de las actividades económicas.

Las reformas en materia de la administración tributaria resultan claves para fortalecer la recaudación impositiva. Entre las mismas adquieren particular relevancia la modernización de la Dirección General Impositiva, la mejora en el cumplimiento de los aportes previsionales al Banco de Previsión Social mediante el combate al empleo no registrado y la sub-declaración de ingresos, y la coordinación entre las diferentes instituciones recaudadoras (DGI, BPS y DNA).

La reforma tributaria que impulsa el gobierno tiene por objetivos primordiales: i) promover una distribución más equitativa de la carga tributaria dándole mayor participación a la imposición directa; ii) mejorar la eficiencia del sistema, y iii) generar un adecuado estímulo a la inversión productiva. Para ello se buscará simplificar el sistema tributario actual, reduciendo el número de impuestos y eliminando los impuestos distorsivos de baja recaudación; se revisarán las excepciones y exoneraciones actualmente existentes, y se introducirá en forma gradual el impuesto a la renta de las personas físicas.

Los cambios en el sistema tributario permitirá ampliar la base de recaudación y reducir significativamente la evasión. La implementación de la reforma se hará en forma gradual, poniendo un especial cuidado en la situación de las finanzas públicas, avanzando en la reducción de la imposición indirecta en la medida que se genere espacio fiscal para ello.

3. La equidad social: prioridades del gasto público

La concreción del plan de gobierno en el marco de la restricción fiscal vigente implica necesariamente la **reasignación del gasto público y una clara priorización de objetivos**.

El deterioro de las condiciones sociales determina que los esfuerzos fiscales se centren en dar respuestas específicas e inmediatas a situaciones urgentes que enfrenta una parte muy significativa de la población, sin por ello descuidar la dimensión de las políticas sociales como componentes de una estrategia de desarrollo económico.

En este contexto se ha diseñado un **programa para atender la emergencia social**, el que a través de acciones de asistencia y promoción procurará satisfacer las necesidades básicas de los sectores más débiles y desprotegidos de la sociedad y mejorar su potencial para la inserción económica y social.

La inversión en capital humano es fundamental para aumentar las perspectivas de crecimiento de nuestro país. La educación es también un mecanismo esencial para la integración social. Se deberá por tanto **priorizar la asignación de recursos fiscales hacia el sistema educativo** para el logro de los siguientes objetivos: avanzar en la

universalización de la educación inicial, extender las escuelas de tiempo completo, universalizar el ingreso y egreso al ciclo básico, fortalecer la red de protección social otorgada a través de la educación primaria y secundaria (alimentación, transporte, salud), y potencializar la educación técnico profesional.

Las políticas de ajuste en los últimos años determinaron una fuerte reducción de la inversión pública, la cual se encuentra en niveles que comprometen el crecimiento económico futuro. Es necesario buscar por tanto un **espacio fiscal para realizar inversiones públicas en infraestructura** que complementen las decisiones de inversión del sector privado.

La política salarial del sector público deberá ser compatible con las prioridades arriba señaladas. Los aumentos en las remuneraciones de los empleados estatales deberán estar acotados por la evolución de los ingresos del gobierno y por la necesidad de priorizar el Plan de Emergencia, los gastos sociales (particularmente en educación), los salarios más bajos en la administración central y las inversiones indispensables en materia de infraestructura.

4. Las reformas del sistema previsional

En los próximos años las finanzas públicas se verán presionadas por el aumento de las pasividades. Contener el déficit del sistema de seguridad social resulta fundamental a los efectos de asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas y liberar recursos para fines definidos socialmente como prioritarios.

Hay aspectos del diseño de la reforma del sistema previsional de 1996 que ameritan ser revisados a la luz de la dinámica laboral y demográfica de la población uruguaya. **Algunos parámetros del sistema previsional deberán ser modificados.** Concretamente, se debe propiciar los ajustes pertinentes en la edad de jubilación y la posible reducción de los años de aporte al sistema. Los eventuales cambios en la edad de jubilación podrían implantarse en forma gradual, considerando debidamente a los trabajadores próximos a jubilarse, como se ha hecho en muchos países.

La reforma constitucional de 1989 estableció la indexación total de las pasividades al Índice Medio de Salarios. Debido a este mecanismo, los aumentos de los salarios reales de los trabajadores terminan impactando negativamente sobre el resultado fiscal. La indexación de las pasividades ha sido uno de factores determinantes del comportamiento procíclico del gasto público. Teniendo en cuenta lo anterior, y a la vista del proceso de envejecimiento de la población agravado por la fuerte emigración de los últimos años, **se deberán evaluar los distintos factores que intervienen en la determinación de las pasividades**, siguiendo los esquemas adoptados por muchos países de ingresos medios y altos.

Mediante la generación de ahorros las reformas del sistema previsional permitirán liberar recursos para financiar, por ejemplo, programas de protección social a grupos vulnerables, programas de inserción laboral de los jóvenes, o considerar posibles reducciones en las cargas laborales, incentivando así la creación de empleos en el sector formal de la economía.

Las reformas de las cajas policial, militar y bancaria son igualmente críticas para limitar los pasivos contingentes del Estado y mejorar la sostenibilidad intertemporal de las cuentas públicas.

5. La reforma del Estado

Resulta importante alcanzar un acuerdo entre el gobierno y los actores sociales sobre una **reforma del Estado que permita elevar el rendimiento de los recursos fiscales disponibles** para satisfacer las agudas necesidades en materia social y las deficiencias en materia de infraestructura pública. Las carencias en estas áreas se ven agravadas por las significativas ineficiencias y las filtraciones propias de una institucionalidad débil y permeable a los intereses particulares.

Reformar el Estado para mejorar su desempeño es un imperativo para cualquier sociedad que aspire a avanzar en el crecimiento y la equidad. El Estado y sus instituciones están para servir a la ciudadanía y manejar adecuadamente los recursos de los contribuyentes.

La eficiencia en la administración pública es una condición necesaria para el avance de cualquier estrategia de desarrollo, independientemente del rol que en ella se asigne al Estado. Tanto en un Estado minimalista, desarrollista, regulador, o benefactor, las instituciones públicas deben ser capaces de cumplir eficazmente las funciones que les sean asignadas.

La aprobación del presupuesto quinquenal representa una oportunidad única para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, establecer claramente las prioridades en el gasto público y reposicionar estratégicamente al sector público para adaptarlo a las necesidades actuales de la sociedad. Los principales aspectos de mejora de gestión a ser contemplados en la **Ley de Presupuesto** son: i) iniciar un proceso para la introducción de mecanismos de remuneración por desempeño en el sector público, aunado a un sistema objetivo de calificación ii) profesionalizar la función pública, estableciendo el mérito como criterio fundamental para el ingreso y la promoción en el sector público y, iii) establecer un sistema de control de gestión ligado al presupuesto, capaz de generar los incentivos adecuados y servir de mecanismo de rendición de cuentas de los empleados públicos a la ciudadanía.

Las metas del sistema de evaluación por desempeño que reflejen eficacia, eficiencia y calidad deberán hacerse públicas para que la población en general pueda evaluar el desempeño de cada una de las unidades ejecutoras en forma adecuada.

Otro aspecto a mejorar es **el sistema de compras del Estado**. Un régimen de compras estatales eficiente no sólo es crucial para reducir el gasto público mediante la obtención de mejores precios a través del llamado a licitación y pagos al contado, sino que también, puede ser un instrumento valioso para promover otros objetivos de la política económica, como el aumento de la competencia, la mejora de la calidad en la producción de bienes y servicios, la promoción de las PyMEs, el fomento del empleo y los incentivos a la innovación tecnológica.

Asimismo, es necesario encarar **reformas de fondo en las empresas públicas** que reduzcan los costos operativos y conduzcan a una mayor eficiencia. Esto permitirá

reducir las tarifas que pagan los usuarios y mejorar la calidad de los servicios brindados por las empresas públicas, al tiempo que prepararía a las mismas para una mayor competencia.

6. La política de empleo

El desempleo es la principal patea de propagación de la pobreza y la exclusión social. La existencia de un alto nivel de desocupación contribuye a consolidar relaciones laborales informales que ponen en peligro la cohesión social. Un objetivo primordial de la política económica consiste en aumentar sostenidamente la cantidad de empleo y mejorar paulatinamente la calidad de los puestos de trabajo. Para ello se hace indispensable una estrategia de crecimiento sostenido basada en la inversión productiva, mayores niveles de educación, capacitación e innovación tecnológica.

La articulación de las políticas, responsabilidades y beneficios de los diferentes agentes económicos que participan en el proceso productivo, es decir el Estado, los trabajadores y los empleadores resulta un requisito imprescindible para lograr el objetivo prioritario de generación de más y mejor empleo.

A los efectos de promover el desarrollo armónico de las relaciones laborales se instaló un ámbito de negociación colectiva y de participación a través de los **Consejos de Salarios** a comienzos de mayo de este año. El compromiso social que se propone complementa y amplía este ámbito de negociación tripartita. A través de esos acuerdos se persiguen los objetivos de generación y estabilidad del empleo, en conjunto con el incremento de los ingresos de empleados y empleadores. A esos efectos, resulta crucial que las partes acuerden **criterios equitativos de retribución de los factores productivos capital y trabajo**. Este ámbito de negociación deberá también contribuir a una mayor formalización de las relaciones laborales y una importante disminución del trabajo no registrado y subremunerado.

En el corto plazo el gobierno implementará **programas de promoción de las microempresas** buscando alcanzar tres objetivos: i) mayor inclusión social, ii) mayor formalización y iii) aumento de las exportaciones de las PyMEs.

Como estrategia de largo plazo, para mejorar las condiciones de trabajo y de la calidad del empleo, el gobierno apunta, por un lado, a instrumentar una **estrategia de innovación, investigación y desarrollo tecnológico** orientada a la creación de puestos de trabajo de mayor calidad y con un mayor valor agregado sobre la producción nacional. Por otra parte, dado que los estratos que muestran un menor nivel educativo son los que presentan una mayor vulnerabilidad frente al desempleo, la estrategia para promover una mejora estructural en el mercado de trabajo está estrechamente vinculada al **fortalecimiento del sistema educativo** en todas sus dimensiones.

A los efectos de perseguir el objetivo de crear más y mejor empleo el gobierno procurará consolidar un clima propicio para la inversión productiva tanto en capital físico como en capacitación de los recursos humanos. Adicionalmente, el gobierno promoverá políticas destinadas a incentivar la creación de empleos a través de una reorientación del gasto hacia una mayor inversión pública, dispondrá incentivos tributarios, apoyará la conformación de pequeños emprendimientos productivos, en

tanto que orientará sus contrataciones considerando como contrapartida cierto grado de utilización de recursos humanos. Por otra parte, el gobierno buscará **perfeccionar el sistema de seguro de desempleo**, así como desempeñar un rol más activo en referencia a las acciones que apoyan la reinserción del desocupado.

El gobierno promoverá acciones para respaldar la reinserción e integración social de aquellos desocupados que presentan un mayor nivel de exclusión, que al provenir de los hogares de extrema pobreza padecen de un severo deterioro de sus condiciones de vida y de sus capacidades. Las políticas contemplarán especialmente la inserción laboral de **las mujeres, los jóvenes y los jefes de hogar**. En este sentido, en el marco del Plan de Emergencia se prevé la creación de núcleos de empleo para los sectores más carenciados, en especial dirigidos a las jefas de hogar desempleadas o con problemas de empleo, los jóvenes con bajo nivel educativo que no asisten al sistema y los adultos mayores con problemas de empleo y dificultades para reconvertir su profesión.

7. Políticas financieras

El sistema financiero ha sido otro “talón de Aquiles” de la economía uruguaya debido a debilidades estructurales originadas en el altísimo nivel de dolarización, el marcado cortoplacismo de los depósitos, los severos problemas de gestión de la banca pública, la insuficiente regulación bancaria y una débil supervisión. Estos problemas se han reflejado en recurrentes crisis sistémicas y en costosos salvatajes de bancos.

Las reformas en el sistema financiero son necesarias para asegurar el crecimiento sostenido de la economía. El crédito bancario y los mercados de capitales están llamados a jugar un papel fundamental en la financiación de nuevas inversiones, que son la columna vertebral de la generación de empleos y del crecimiento.

Actualmente, como resultado de la crisis de 2002, el sistema bancario no está cumpliendo con su misión de intermediar los ahorros de los uruguayos hacia inversiones productivas. Para fortalecer el sistema bancario y promover la intermediación son necesarias **acciones que contribuyan a aumentar la confianza de los agentes económicos y generar los incentivos adecuados al interior del sistema.**

Más allá de los avances que se han logrado en los últimos dos años en la supervisión y el funcionamiento del sistema financiero, existen todavía temas pendientes de solución que deberán ser encarados a los efectos de reducir la vulnerabilidad del sistema financiero uruguayo. Las principales acciones a desarrollar en esa materia se refieren a:

- **Finalizar la reestructura del Banco República y del Banco Hipotecario.** La banca pública tiene un peso relevante en el sistema bancario y puede constituirse en un instrumento crucial para fomentar el desarrollo económico. Para ello es necesario contar con instituciones públicas sólidas y confiables. El proceso de fortalecimiento de los bancos públicos pasa por la mejora de las capacidades de gerenciamiento, la disminución de los costos operativos, la eliminación de los

descalces de plazos y monedas, y la aceleración del proceso de recuperación de la cartera morosa.

- **Diferenciar claramente los roles comerciales y de fomento del BROU**, incluyendo en el presupuesto los subsidios derivados de los préstamos de fomento. El Banco República deberá atender los proyectos vinculados a las PyMEs que por sus características son dejados de lado por el sistema bancario privado.
- **Avanzar el proceso de reestructuración del endeudamiento interno** basado en el tratamiento caso por caso y la diferenciación entre buenos y malos deudores. Se deben acelerar las acciones judiciales sobre los deudores morosos crónicos y considerar propuestas de refinanciación para los deudores que manifestaron voluntad de pago. Los proyectos con viabilidad económica refinanciados podrán ser nuevamente sujetos de crédito.
- **Fomentar el desarrollo de instrumentos en Unidades Indexadas** para la captación de ahorro y para el otorgamiento de préstamos a las unidades productivas cuyos ingresos están atados a la evolución de la moneda nacional.
- **Mejorar la regulación –apuntando a limitar los riesgos del negocio bancario– y la supervisión del sector financiero** dotando de mayor autonomía al regulador. Las funciones de regulación y supervisión deberán concentrarse en una única entidad que controle a todos los agentes que participan de los mercados financieros (bancos, aseguradoras, AFAP, bolsa de valores, etc.)
- **Implementar el seguro de depósitos.** Este régimen ayudará a aumentar la confianza entre los pequeños depositantes, permitirá evaluar los riesgos del sistema a partir del pago de primas basadas en el riesgo relativo de cada banco, al tiempo que limitará los costos sociales derivados de las quiebras bancarias.

8. Política monetaria y cambiaria

La economía uruguaya sufrió un proceso de inflación crónica en los últimos 50 años que provocó severas distorsiones en la localización de los factores productivos y tuvo consecuencias negativas en la distribución del ingreso. La inflación es un impuesto que terminan pagando los trabajadores y los sectores más débiles de la población con ingresos fijos o aquellos que directamente no perciben ingresos monetarios.

La baja de la inflación ha tenido un costo importante para la sociedad uruguaya. Cuando la economía se encontraba en una senda de elevada inflación, las políticas económicas destinadas a controlar el flagelo inflacionario terminaron provocando recesiones y pérdidas de puestos de trabajo. Es por esa razón que **resulta relevante mantener los bajos niveles de inflación alcanzados, e incluso, avanzar hacia objetivos de tasas de inflación aún más bajos.**

La política monetaria del Banco Central busca alcanzar los objetivos de inflación definidos en acuerdo con el gobierno mediante el manejo de los instrumentos monetarios a su disposición. El BCU cuenta con autonomía para el manejo de dichos instrumentos.

El régimen cambiario adoptado se basa en el mantenimiento de un tipo de cambio flotante. Este sistema otorga una mayor flexibilidad a una economía pequeña y abierta como la uruguaya para enfrentar shocks adversos originados en el exterior, al tiempo que permite reducir los movimientos especulativos de capital. Por otra parte, el régimen cambiario elegido resulta funcional al esfuerzo de desdolarización de la economía uruguaya.

La volatilidad excesiva del tipo de cambio resulta perjudicial para las decisiones de inversión de los agentes económicos y para la estabilidad de los flujos comerciales. La evolución del tipo de cambio real también puede generar desequilibrios agudos en la cuenta corriente, afectando la competitividad del sector exportador e incentivando los flujos especulativos de capital. En el marco del actual régimen cambiario se deberán buscar mecanismos de manejo de la política macroeconómica que contribuyan a limitar las fluctuaciones del tipo de cambio real respecto a sus valores de equilibrio.

9. Política de inserción internacional

La estrategia de crecimiento sostenido con equidad requiere la generación de condiciones para la expansión de la inversión productiva. En el caso de una economía pequeña, el logro de una escala adecuada que posibilite una producción eficiente depende de la inserción exportadora y, por lo tanto, del acceso a los mercados externos. El crecimiento de la economía uruguaya requiere un fuerte dinamismo exportador.

El objetivo prioritario de la negociación externa consiste en el logro de condiciones estables y predecibles de acceso a mercados en todos los ámbitos - regionales, bilaterales y multilaterales.

La negociación externa es una sola y los distintos procesos de negociación en curso (MERCOSUR, Comunidad Sudamericana, UE, ALCA, OMC, etc.) son complementarios y no excluyentes. La estrategia externa debe buscar la inserción competitiva en las economías de la región y el mundo simultáneamente, promoviendo la colocación de productos con ventajas comparativas estáticas, así como productos de mayor contenido tecnológico que exploten nuestras ventajas comparativas dinámicas.

La profundización del MERCOSUR permitirá el mantenimiento de la identidad del bloque y de un status preferencial para los flujos recíprocos. El establecimiento de zonas de libre comercio ampliadas complementará el proceso de integración y de cooperación regional.

La consolidación del MERCOSUR otorga consistencia a la negociación conjunta con terceros. Por otro lado, la concreción de acuerdos preferenciales con otros bloques o países reducirá los costos de desvío de comercio implícitos en la profundización del MERCOSUR, específicamente los derivados de la plena vigencia de la política comercial común. En definitiva, la profundización del MERCOSUR debe promover el acceso a los mercados regionales y también a los extra-regionales vía los procesos de negociación conjunta.

10. Clima de inversión

El estímulo a la inversión es uno de los ejes centrales de la estrategia de desarrollo encarada por el gobierno. La coordinación de esfuerzos entre el gobierno y los actores sociales del sector privado es determinante para promover la inversión, al generar un clima adecuado para el desarrollo de los negocios.

Las prioridades del gobierno para el cumplimiento de este objetivo se centran en: (i) la preservación de los derechos de propiedad, protegiendo los derechos de deudores y acreedores a través del cumplimiento de los contratos, (ii) el desarrollo del mercado de capitales, (iii) el fortalecimiento del marco para la reestructuración de empresas, revisando la ley de quiebras, (iv) la mejora de la gestión de las empresas públicas, y (v) la revisión de los regímenes promocionales de la inversión.

Los éxitos en esta materia estarán estrechamente relacionados con la capacidad de generar un ambiente de confianza entre los agentes económicos, a través de una mayor fluidez de la información y un perfeccionamiento de los canales de comunicación.

IV. LA AGENDA DE TRABAJO

Se conformará un ámbito principal de coordinación y seguimiento conformado por los representantes del gobierno y de las organizaciones sociales, donde se presentará la agenda de trabajo y se definirán las áreas temáticas. En esta instancia, el gobierno estará representado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por el Ministerio de Economía y Finanzas. Se prevé en este ámbito la participación de otros ministerios y organismos públicos en la medida en que los temas planteados lo requieran.

En esta primera instancia se conformarán comisiones de trabajo en las siguientes áreas temáticas:

- Políticas macroeconómicas
- Empleo
- Legislación laboral
- Reforma tributaria
- Prioridades del gasto público
- Clima de inversión
- Inserción internacional

Estas comisiones definirán los objetivos en el marco de cada área, elaborarán los diagnósticos pertinentes, definirán los compromisos que cada una de las partes asuman y se establecerán los mecanismos de evaluación que aseguren el cumplimiento de los compromisos asumidos por los participantes.

El trabajo de las comisiones implicará procesos de consulta, negociación y consenso, partiendo de la base que las propuestas consideradas pueden ser objeto de modificación en el marco de las deliberaciones. Las mismas serán coordinadas por los representantes del gobierno.

El gobierno se compromete a desempeñar un papel activo, facilitando la comunicación y asegurando el acceso democrático a la información a todos los participantes, entendiendo que ello constituye un requisito esencial para generar niveles de confianza, que resultan indispensables para el éxito de esta convocatoria. El intercambio de información entre los participantes sin duda enriquecerá la calidad de las políticas.

La adhesión de los actores sociales al Compromiso será voluntaria. Con este acuerdo el gobierno pretende alcanzar entendimientos en torno a una agenda de temas que se consideran fundamentales para el éxito de la experiencia. El propósito es que se logre un acuerdo global y que los actores participantes se comprometan a un plan de acción coherente y sustantivo.