

COMPROMISO NACIONAL: PRINCIPIOS DE ACUERDOS EN TORNO A LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

I. La importancia de las políticas macroeconómicas

El fin último de la política económica es contribuir a la prosperidad y al bienestar de la población. Una condición fundamental para lograr mejorar los niveles de vida de la población es el mantenimiento de un elevado ritmo de crecimiento económico, y este debe ser, por lo tanto, un objetivo central hacia el cual deben orientarse todos los instrumentos de la política económica.

El crecimiento económico sostenido de los países está vinculado a la implementación de políticas macroeconómicas sanas, mantenidas por períodos prolongados, basadas en conceptos fundamentales como la prudencia fiscal, la flexibilidad cambiaria, la estabilidad de precios y el desarrollo de un sistema financiero sólido y eficiente.

Estos son requisitos indispensables para asegurar un proceso de crecimiento armonioso y evitar las crisis que vienen repitiéndose en las últimas décadas. 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 requiere de la aplicación de políticas macroeconómicas que sean sostenibles en el tiempo. A tales efectos, resulta fundamental llegar a consensos sociales en torno al respeto de los equilibrios macroeconómicos y contar con instituciones fuertes que garanticen la continuidad de estas políticas en el tiempo.

Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria, no es suficiente para lograr una senda de desarrollo sustentable. Los contenidos y los sesgos de los procesos de crecimiento inciden positiva o negativamente en el bienestar de la población. Una estrategia de desarrollo, por tanto, debe tener en cuenta las características de ese crecimiento en lo referente a la distribución de la riqueza, así como en los distintos aspectos que hacen a la calidad de vida de los uruguayos. Un modelo de desarrollo requiere articular alternativas que conjuguen adecuadamente crecimiento productivo e inclusión social, desterrando la falsa oposición que muchas veces se ha planteado entre ambos conceptos. La política macroeconómica debe estar al servicio de dicha estrategia y debe ser además complementada con adecuadas políticas sectoriales.

II. Las restricciones de corto plazo y los objetivos de largo plazo

Un aspecto que no debe soslayarse es la situación de partida en la que se encuentra el país, caracterizada por un elevado endeudamiento público, paupérrimos niveles de inversión, altos niveles de pobreza y exclusión social, importantes problemas de empleo y reducido poder de compra de los salarios. Las dificultades que enfrenta Uruguay en el corto plazo son mayúsculas. Las restricciones fiscales imponen fuertes límites a la ejecución de las políticas destinadas a atender las legítimas demandas sociales. Si se ignoran las importantes restricciones que se derivan del grave endeudamiento público nuestro país se encaminaría a una nueva frustración.

Ante esta realidad, resulta esencial acordar grandes orientaciones de política económica sobre la base de una visión de mediano y largo plazo, definiendo las prioridades en torno a aquellas inversiones y programas que permitan ir construyendo un escenario propicio para el desarrollo del país. Sólo a partir de un enfoque integral –que acepte la existencia de restricciones en el punto de partida– es posible definir líneas de acción concretas que se propongan mejorar la calidad de vida de los uruguayos, atendiendo urgentemente a los más necesitados, pero trabajando también para crear las condiciones necesarias para un desarrollo sustentable con igualdad en el acceso a las oportunidades.

III. La orientación de la política macroeconómica en el corto plazo

Para crecer sostenidamente es necesario incrementar sustancialmente los niveles de inversión. Desde una perspectiva de largo plazo, el incremento de la capacidad productiva del país es el único mecanismo genuino para alcanzar niveles cada vez más elevados de actividad económica y de empleo.

Para lograrlo es imprescindible inyectar confianza y estabilidad en la economía uruguaya. En efecto, invertir es una decisión de largo plazo y la calidad de la inversión también se vincula al horizonte temporal de recuperación de la misma. Una inversión que se pretende recuperar en un período prolongado de tiempo requiere de mayores seguridades en términos del funcionamiento macroeconómico del país que una inversión de corto plazo, cuyos efectos benéficos sobre la estructura productiva son sustancialmente menores. La inestabilidad macroeconómica acorta los horizontes de planificación y repercute negativamente sobre la calidad y el nivel de la inversión. Por lo tanto, la estabilidad es un factor necesario para lograr altas tasas de inversión, aunque dista de ser el único.

III.1. La estabilidad entendida en sentido amplio

La estabilidad y el crecimiento son dos fenómenos que se retroalimentan. Para que la estabilidad –entendida en sentido amplio– se mantenga se requiere que la actividad económica crezca sostenidamente y se generen puestos de trabajo de buena calidad que permitan ir mejorando progresivamente las condiciones de vida de los uruguayos. Para que ello sea viable, es imprescindible una importante recuperación de la inversión pública. Si la política fiscal no toma en cuenta las carencias actuales en materia de infraestructura, no sólo se comprometería seriamente ese crecimiento, sino que también se contribuiría al deterioro de la calidad de los servicios públicos que utilizan tanto los ciudadanos como las empresas.

La estabilidad 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.

Para asegurar la estabilidad social requerida es preciso atender la difícil situación en la que se encuentran los sectores más vulnerables de la población. Es así que la ejecución del plan de emergencia constituye un ingrediente fundamental para lograr un crecimiento con inclusión social.

III.2. Responsabilidad fiscal y mantenimiento de las reglas de juego

Un presupuesto nacional que sea consistente con el principio de la responsabilidad fiscal constituye un aporte relevante del gobierno a la estabilidad y contribuye a brindar un marco creíble y previsible sobre la orientación de la política económica. No hay mejor garantía acerca del mantenimiento de las reglas de juego que un programa fiscal coherente que asegure el financiamiento presupuestal y el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

El mantenimiento de las reglas de juego implica, además, un compromiso firme de todos los actores que participan en el Compromiso Nacional con el respeto de los contratos, el derecho a la propiedad privada y la independencia del sistema judicial, como forma de garantizar la seguridad jurídica necesaria para generar un clima propicio para la inversión.

Así como la protección legal de los derechos de propiedad contribuyen de manera importante al éxito económico, también la protección institucional y legal de los derechos laborales está ligada a dicho éxito. En un mundo globalizado, cada vez son más los acuerdos comerciales firmados entre países y bloques económicos que incorporan compromisos de cumplimiento de la legislación laboral, especialmente en lo referente a los derechos de asociación, prohibición del trabajo forzoso, condiciones de trabajo, respecto a los salarios mínimos, seguridad y salud ocupacional, etc.

III.3. Las vulnerabilidades estructurales de la economía uruguaya.

La economía uruguaya se ha caracterizado por una alta fragilidad y una fuerte dependencia de la coyuntura internacional. Los eventos externos terminan impactando fuertemente en la situación económica interna. Uruguay ha sufrido severos shocks originados en la región. En este sentido, si bien se procurará avanzar en la coordinación macroeconómica con los países vecinos, debe tenerse en cuenta que ello no evitará que los fenómenos regionales sigan golpeándonos fuertemente. Es necesario entonces protegernos lo más posible frente a esas adversidades.

Entre las debilidades estructurales que contribuyeron a amplificar los shocks provenientes del exterior se destacan: el alto nivel de endeudamiento, la dolarización excesiva, un sistema financiero débil y muy vulnerable, la fuerte dependencia regional y el escaso nivel de inversión.

Resulta clave entonces encarar reformas de largo plazo que reduzcan las vulnerabilidades de nuestra economía. El manejo adecuado de las políticas macroeconómicas tradicionales (fiscal-monetaria-cambiaria) no alcanza para asegurar un crecimiento económico sostenido. Es necesario atacar los problemas de fondo arriba señalados, aunque para ello sea necesario incurrir en determinados costos en el corto plazo.

En síntesis, sin estabilidad económica y aumento sostenido de la producción no se podrá lograr una mejora permanente de los niveles de vida de nuestra población. En los próximos años el gobierno deberá asegurar un marco macroeconómico consistente y comenzar a implementar las reformas estructurales necesarias para reducir fragilidades y ubicar a la economía en una senda de crecimiento sostenido.

IV. La política fiscal

IV.1. La situación de partida: el elevado endeudamiento público

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. Ningún país puede crecer en forma duradera con un endeudamiento tan elevado.

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.

Un objetivo central de la política fiscal será la reducción del cociente deuda sobre PIB a niveles sostenibles. 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 y en mejores condiciones a los mercados de capitales, al tiempo que posibilitará un incremento del nivel de inversión, del crecimiento y, por tanto, del gasto con orientación social.

El logro de ese objetivo exige un elevado resultado primario (antes de intereses) durante un período prolongado. La senda de superávit primario programado por el gobierno para los próximos años resulta clave para asegurar la sostenibilidad fiscal. El resultado positivo antes del pago de intereses (superávit primario) no implica una reducción del nivel de deuda pública en términos absolutos. Por el contrario, Uruguay seguirá necesitando de financiamiento externo para cubrir el déficit global del sector público y hacer frente a los vencimientos de títulos de deuda pública y préstamos con los organismos internacionales.

EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FISCAL PROGRAMADO En porcentaje del PIB

	Primario	Intereses	Global
2004	3,9%	-5,9%	-2,0%
2005	3,5%	-4,8%	-1,3%
2006	3,7%	-4,9%	-1,2%
2007	4,0%	-4,7%	-0,7%
2008	4,0%	-4,5%	-0,5%
2009	4,0%	-4,4%	-0,4%

La trayectoria prevista en el resultado primario posibilita una sustancial reducción del déficit global del sector público desde el 2% del PIB en 2004 a 0,4% en 2009. Este último monto podría ser financiado por aumento normal de la demanda de dinero sin generar inflación, por lo que si se cumplen los compromisos fiscales y la economía evoluciona de acuerdo a las proyecciones oficiales es de esperar que la deuda total del sector público no crezca más en términos nominales a partir de 2009.

Con esta trayectoria de las cuentas públicas, el peso de la deuda pública en relación con el nivel de producción del país bajaría a alrededor de 60% en el 2009.

TRAYECTORIA PREVISTA DE LA DEUDA PUBLICA (1)

	Mill de US\$	% del PIB
2004	12.400	94%
2005	12.624	76%
2006	12.841	71%
2007	12.978	67%
2008	13.097	64%
2009	13.202	61%

(1) Incluye deuda del SPNF más deuda del BCU en bonos Brady y préstamos.

IV.2. Hacia una política fiscal anticíclica

La política fiscal deberá ser sostenible en el tiempo y contribuir a amortiguar los ciclos económicos. En el pasado, el manejo de las cuentas públicas presentó un patrón nítidamente procíclico y estuvo generalmente asociado a “ciclos electorales”, lo que se reflejó en fuertes expansiones del déficit fiscal en los años de elecciones, seguidas por dolorosos procesos de ajustes en los años siguientes.

La política fiscal llevada adelante por los últimos gobiernos funcionó como amplificador del ciclo económico. La inversión pública cayó drásticamente en los períodos recesivos, lo que repercutió negativamente en los niveles de empleo, especialmente en la construcción, un sector que por sus características tiene una importancia clave en la generación de puestos de trabajo para la población de menores ingresos y escasa calificación. Aún más grave, el gasto social fue también fuertemente procíclico. En lugar de incrementar el gasto público social durante los períodos recesivos –fortaleciendo la red de protección social– el Estado uruguayo redujo sistemáticamente el valor real del mismo, debilitando su accionar y su capacidad de amortiguar los efectos de las crisis. La consecuencia de este comportamiento procíclico fue un deterioro de la calidad de las prestaciones recibidas por la población, justamente en los momentos en que eran más necesarias.

La modificación del patrón de comportamiento del gasto público y de sus componentes constituye otro objetivo estratégico de la política fiscal. Si bien la situación actual imposibilita una rápida materialización de este objetivo, es necesario ir dando pasos en esa dirección, respetando las restricciones existentes derivadas del alto endeudamiento público, las que se originan en los legítimos reclamos sociales, y las que surgen de la necesidad de alcanzar los niveles de inversión pública en infraestructura requeridos para mantener un proceso de crecimiento económico sostenido.

La paulatina reducción de la relación deuda-PIB permitirá administrar la política fiscal en forma contracíclica. Esta es una de las principales contribuciones de la política fiscal al bienestar de la población: se trata de contar con márgenes fiscales en los momentos recesivos para fortalecer la red de seguridad social y evitar un mayor deterioro de los indicadores sociales durante las crisis.

El proyecto de Ley de Presupuesto elevado al Parlamento incluye una regla fiscal que sienta las bases para un manejo anticíclico del gasto público. La inclusión dentro del presupuesto nacional de un criterio de responsabilidad fiscal basado en el control del gasto primario contribuye a asegurar la predictibilidad de la política fiscal. La institucionalización de estos procesos no solo facilita buenas prácticas de gobierno, sino que da credibilidad al compromiso fiscal asumido.

La regla fiscal limita el crecimiento del gasto primario corriente del gobierno central a un máximo de 3 por ciento real por año. Esta regla procura acompasar la evolución de los gastos al crecimiento tendencial del producto, evitando que se generen incrementos exagerados en los componentes más permanentes del gasto discrecional, fenómeno que caracterizó los períodos de expansión de la década anterior. Por otro lado, esta regla fiscal permite proteger los gastos sociales en caso de que la economía entre en una fase recesiva. Al excluir de esta regla las inversiones –tanto en capital físico como humano– se procura salvaguardar la prioridad asignada a estas últimas en el marco de la estrategia de crecimiento definida.

IV.3. El nivel del gasto público y la presión fiscal

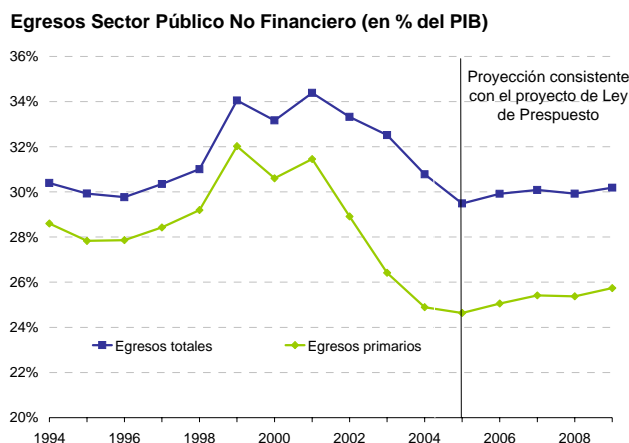
El proceso de consolidación fiscal deberá sustentarse en un manejo muy cuidadoso del gasto público y en la implementación de reformas a nivel de todas las reparticiones del Estado tendientes a incrementar el ahorro y a mejorar la calidad del gasto. En las actuales circunstancias, las decisiones que se tomen en materia del nivel y la composición del gasto público deberán tener en cuenta al menos tres elementos:

1. El objetivo central de reducir el peso de la deuda pública, condición ineludible para garantizar un marco de estabilidad macroeconómica.
2. La necesidad de destinar recursos adicionales a la atención de la emergencia social, a las áreas de educación, salud y seguridad ciudadana, a la recuperación de los salarios públicos más sumergidos y al fortalecimiento de los niveles de inversión pública.
3. El nivel relativamente elevado de presión fiscal que presenta Uruguay en comparación con países de similares niveles de ingreso per cápita.

El desafío que enfrenta la sociedad uruguaya es enorme y requiere del esfuerzo de todos los actores para lograr atender estos tres aspectos simultáneamente. Una estrategia consensuada y exitosa en ese sentido pasa necesariamente por una profunda reasignación del gasto público y una clara explicitación de objetivos, que permita canalizar los escasos recursos disponibles hacia las áreas definidas como prioritarias.

Teniendo en cuenta los puntos señalados más arriba, no se considera viable una estrategia que implique un aumento significativo del gasto público financiado con suba de impuestos o con mayor endeudamiento. Por otro lado, tampoco parecen existir márgenes significativos para continuar transitando por la senda de reducción del gasto en términos del PIB. En efecto, el gasto del sector público ya se redujo fuertemente entre 2001 y 2005 (los egresos totales descendieron cinco puntos del PIB, en tanto que la caída del gasto primario fue de 7 puntos porcentuales), fundamentalmente por la drástica caída de las remuneraciones y las pasividades en términos reales y por la reducción de la inversión pública a niveles mínimos en términos históricos. Son pocos los países que han procesado un ajuste tan pronunciado del gasto público en tan poco tiempo.

En base a las consideraciones anteriores, se entiende conveniente que el Presupuesto Nacional para el período 2006-2009 establezca asignaciones presupuestales que, consideradas globalmente, supongan una presión fiscal –medida como la relación entre el gasto público total y el producto bruto interno– similar al nivel actual y bastante menor a los niveles verificados a lo largo de la última década.



Por el lado de los ingresos fiscales, los mayores esfuerzos deberán estar dirigidos a la lucha contra la evasión y la informalidad. 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 impositiva que se prevé comenzar a implementar en el 2006 deberá promover una distribución más equitativa de la carga tributaria, mejorar la eficiencia del sistema y generar un adecuado estímulo a la inversión productiva. Si bien aún es temprano para establecer los detalles de la reforma, los cambios en materia tributaria deberán estar orientados por tres principios fundamentalmente: i) simplificación del sistema actual, eliminando los impuestos distorsivos de baja recaudación; ii) revisión de las excepciones y exoneraciones actualmente existentes y iii) gradual introducción del impuesto a la renta de las personas físicas.

La implementación de la reforma tributaria deberá ser necesariamente gradual, poniendo especial cuidado en el equilibrio de las finanzas públicas, avanzando en la reducción de la imposición indirecta en la medida que se genere espacio fiscal para ello. En particular, a medida que aumente la recaudación correspondiente al impuesto a la renta de las personas físicas, se deberá avanzar hacia la eliminación del IMABA y del COFIS, el aumento del porcentaje de abatimiento del Impuesto al Patrimonio y la reducción de la tasa básica de IVA.

IV.4. Prioridades del gasto

Como se mencionó anteriormente, el gobierno y los actores sociales acuerdan en la necesidad de reasignar el gasto público priorizando objetivos en función de criterios de equidad y desarrollo económico.

El deterioro de las condiciones sociales determina que a corto plazo 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. En este contexto, el gobierno 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, mejorando su potencial para la inserción económica y social. En efecto, el proyecto Ley de Presupuesto elevado al Parlamento contempla la ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que tiene un costo anual de 100 millones de dólares y se ejecutará por el término de dos años.

Por otra parte, 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. La inversión realizada por el gobierno central y las empresas públicas fue equivalente al 2.6% del producto bruto interno en 2004, siendo este guarismo significativamente inferior a la media observada en el decenio de los noventa (3.5% del producto). Es por ello que se entiende necesario reservar un espacio fiscal para realizar inversiones públicas en infraestructura que complementen las decisiones de inversión del sector privado.

Las inversiones incluidas en el proyecto de Ley de Presupuesto y las previstas para las empresas públicas en el periodo de gobierno permitirían situar la formación bruta de capital fijo del sector público en el 3.4% del producto en el año 2009, lo que implica recuperar los niveles previos a la crisis. En el caso del gobierno central, se prevé un crecimiento real de la inversión del 64% para el período 2004 – 2009. Esta expansión debe orientarse fundamentalmente a inversiones en infraestructura imprescindibles para potenciar el crecimiento económico, a obras de carácter social en el campo de la vivienda, a la realización de inversiones en las áreas de educación y de la salud, y a inversiones para el desarrollo tecnológico.

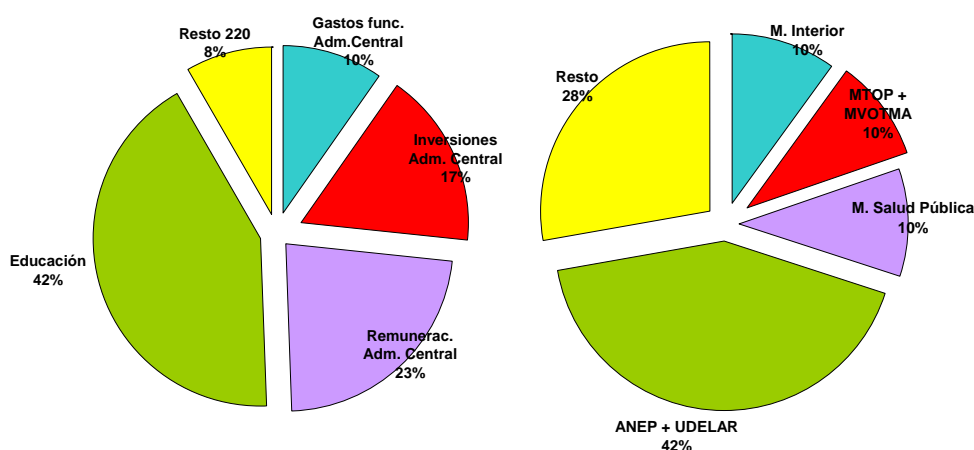
Los actores que participan del Compromiso Nacional comparten el enfoque que asigna a la educación –la capacitación de los recursos humanos– un papel clave entre los determinantes del crecimiento de largo plazo. La educación es también un mecanismo esencial para la integración social y la disminución de los índices de pobreza. Por esas razones en los próximos años se priorizará la asignación de

recursos fiscales hacia el sistema educativo, aumentando en forma significativa las partidas salariales de los trabajadores del sector, y buscando 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.

En ese marco, y con el objetivo de alcanzar en el mediano plazo una dotación de recursos para la educación pública equivalente al 4.5% del producto bruto interno –en línea con los porcentajes que destinan otros países en desarrollo–, el proyecto de Ley de Presupuesto contempla un fuerte incremento real de los créditos presupuestales asignados a la Administración Nacional de la Enseñanza Pública y la Universidad de la República. De este modo, entre 2004 y 2009 la educación pública habrá de recibir más del 40% de los recursos totales generados por la expansión de la recaudación, que de acuerdo a las proyecciones realizadas superaría los 530 millones de dólares.

Otras reparticiones que reciben una atención especial en la propuesta presupuestal elevada al Parlamento son el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior, con 10% de asignación de los recursos generados en el período cada uno de ellos.

Recursos presupuestales adicionales destinados a sueldos, gastos e inversiones 2009 vs. 2004 (US\$ 536 millones)



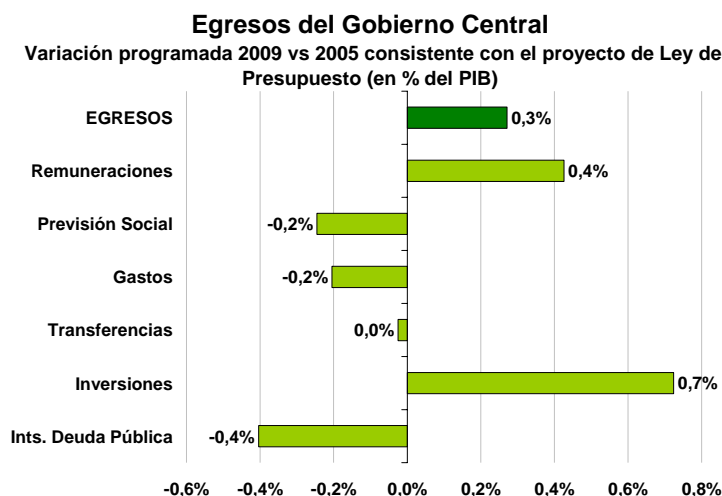
La política salarial del sector público deberá ser compatible con las prioridades arriba señaladas. La recuperación del deterioro sufrido por los salarios públicos entre 2001 y 2004 será paulatina, y se procurará atender particularmente a los sectores más sumergidos. El acuerdo alcanzado con los funcionarios de la administración central se traducirá en un incremento real medio de los salarios del orden del 16% entre 2004 y 2009, determinándose el ritmo anual de recuperación en base a una pauta que tiene en cuenta la evolución del producto.

Se entiende necesario contemplar aumentos adicionales en aquellas áreas que han sido definidas como prioritarias, esto es, la educación, la salud, la seguridad pública y el Poder Judicial, lo que determina que la partida de remuneraciones del gobierno central crezca en el orden del 0.4% del PIB entre 2005 y 2009.

Además de recuperar la pérdida salarial sufrida durante los últimos años, en las próximas rendiciones de cuenta se deberá tender a corregir las desigualdades en materia de remuneraciones que se observan entre las distintas reparticiones del Estado.

En síntesis, el gobierno ha procurado respetar en su proyecto de Ley de Presupuesto las prioridades discutidas y acordadas en el marco del Compromiso Nacional, manteniendo prácticamente constante el gasto público en términos del producto bruto interno, y destinando los escasos recursos disponibles a recuperar los bajos niveles de inversión y el deterioro sufrido por las remuneraciones de los funcionarios públicos, al tiempo que, desde el punto de vista funcional, se priorizó la educación, la salud y la seguridad interna. El gobierno se compromete a hacer respetar estas prioridades en la discusión

parlamentaria de la Ley de Presupuesto, así como en la ejecución presupuestal a lo largo de todo el período de gobierno.



IV.5. Mejoras de gestión en la administración pública

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 eficaz y eficientemente las funciones que les sean asignadas.

El 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.

Un paso fundamental para mejorar la gestión del Estado y la transparencia en el uso de los recursos públicos fue la definición de un mecanismo de asignación presupuestal que establece con claridad las prioridades y los montos de recursos con que contarán las distintas reparticiones en cada año. Un avance adicional lo constituye la búsqueda de consistencia entre las asignaciones presupuestales y el programa financiero del gobierno, en base a supuestos de comportamiento de las principales variables económicas debidamente explicitados. De este modo, se logra que cada unidad ejecutora cuente con un horizonte de previsión adecuado para una planificación estratégica que sea, además, consistente con la disponibilidad de recursos. Asimismo, se logra modificar la naturaleza de las rendiciones de cuentas, que además de servir para revisar la ejecución presupuestal del año precedente, son concebidas como oportunidades para corregir errores y superar vacíos que se vayan detectando en el presupuesto quinquenal, y no como momentos para reabrir toda una nueva discusión presupuestal, desvirtuando por completo el régimen quinquenal en la materia.

En materia de mejora de gestión, en el proyecto de Ley de Presupuesto recientemente elevado al Parlamento se incluyeron artículos que recogen varias inquietudes planteadas en el ámbito del Compromiso Nacional. Así, en el artículo 34 se propone modificar el tratamiento de las economías generadas en cada repartición estatal, permitiendo su utilización en proyectos de inversión a ejecutar en el ejercicio siguiente. Con esta medida se busca eliminar los incentivos adversos que genera el régimen vigente, en tanto conduce a gastar con apuro e ineficiencia para evitar la pérdida de créditos presupuestales. Con la finalidad de hacer un uso más eficiente de los recursos, en el artículo 36 se introdujeron disposiciones que apuntan a la flexibilidad en la utilización de los fondos propios de cada organismo (recursos de afectación especial), y en el artículo 40 se permiten las transferencias horizontales de los recursos financieros entre aquellos Incisos que tengan a su cargo el cumplimiento de objetivos comunes.

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, es necesario continuar avanzando en la introducción de mecanismos de remuneración por desempeño, aunado a un sistema objetivo de calificación, como

se ha establecido ya en la Dirección General Impositiva. Asimismo, se requiere profesionalizar la función pública, estableciendo el concurso de oposición y mérito como criterio fundamental para el ingreso y la promoción. También es necesario flexibilizar los mecanismos que habiliten las transferencias horizontales de funcionarios, con el fin de ajustar las dotaciones que requieren las diferentes unidades ejecutoras, comenzando a corregir las situaciones caracterizadas por excesos o insuficiencias de recursos humanos. Por otra parte, es necesario 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.

La Ley de Presupuesto incluye un mecanismo de incentivos para el retiro anticipado de empleados públicos de edad avanzada (artículo 29), así como la clarificación del régimen de cargos políticos o de particular confianza (artículo 21), para evitar que este mecanismo conspire contra la carrera administrativa y desaliente el compromiso con la función pública.

Estas medidas constituyen un paliativo al desorden que reina desde hace mucho tiempo en materia de recursos humanos en la administración pública. Será necesario una discusión más profunda y un estudio riguroso de la situación actual para introducir cambios de fondo. El gobierno se propone trabajar intensamente en este tema a los efectos de arribar a una propuesta global de reestructura de la administración pública, la cual será implementada en oportunidad de la rendición de cuentas correspondiente al ejercicio 2005.

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, la formalización de las actividades, el fomento del empleo y los incentivos a la innovación tecnológica.

Es necesario establecer mecanismos de optimización del sistema de compras del Estado en términos de transparencia, eficiencia, priorización de la producción nacional frente a situaciones de igual calidad y precio y respeto de los derechos laborales. El Sistema Integrado de Compras del Estado (SICE) constituyó un importante avance, pero hay todavía un camino a recorrer en cuanto a la trazabilidad y transparencia de los procedimientos de compra.

Es necesario, además, abatir la deuda flotante del Estado y comenzar a realizar los pagos en tiempo y forma. Los proveedores del Estado no pueden continuar siendo una variable de ajuste de caja, tanto por los efectos negativos que ello tiene sobre las empresas, como por los mayores costos que implica para el sector público.

También es preciso mejorar la transparencia en la generación y la utilización de los recursos públicos, lo que exige mejorar sustancialmente el flujo de información referente a todas las actividades que se financian con recursos públicos. Un avance en ese sentido se produjo con la inauguración de la página web de la Contaduría General de la Nación.

Otras prácticas que es necesario introducir y que van de la mano con la transparencia fiscal y la mejora en la gestión pública son: i) la homogenización de la gestión financiera en los distintos sectores de la Administración Central, el BPS y las Empresas Públicas; ii) el fortalecimiento de los procedimientos de auditoría interna, incluyendo programas de auditoría transversales a todos los servicios públicos; iii) la explicitación de los riesgos fiscales latentes (es necesario cuantificar los pasivos contingentes del Estado y previsionarlos adecuadamente); iv) mejorar la gestión de los pasivos del sector público a través de la creación de una Oficina de Deuda en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, organismo que estará abocado a lograr un manejo más eficiente de la deuda pública, tanto en términos de monedas, como de plazos y tasas de interés.

IV.6. El papel de las empresas públicas

Es necesario encarar reformas de fondo en las empresas públicas que disminuyan sus costos operativos y conduzcan a una mayor eficiencia. Esto permitirá reducir las tarifas que pagan los usuarios

–tornándolas competitivas internacionalmente– y mejorar la calidad de los servicios brindados por las empresas, al tiempo que permitiría preparar a las mismas para una mayor competencia.

Se deben revisar las contribuciones que realizan las empresas al resultado global del sector público –incluyendo las transferencias al gobierno central, el pago de impuestos y los aportes a la seguridad social–. En este marco, es necesario transparentar el componente de las tarifas públicas asociado a las necesidades financieras del Estado –en tanto constituye un impuesto encubierto en los precios de los servicios públicos– e igualar el tratamiento impositivo entre los operadores públicos y privados.

En los próximos años se deberá verificar una sustancial mejora en las prácticas de gobierno corporativo de las empresas del Estado. El pasaje de las empresas públicas al derecho privado constituye un paso en esa dirección. Es necesario, además, mejorar los mecanismos de designación de los directores, para asegurar que los mismos cuenten con la idoneidad técnica indispensable para dirigirlos. También es conveniente desligar las responsabilidades en materia operativa y de decisión de políticas de aquellas vinculadas a la regulación.

Otro aspecto clave es el referido a la reducción de los costos operativos. Se deben tomar medidas que permitan ahorrar en las compras de insumos y racionalizar los costos laborales. En materia de gestión de los recursos humanos, es necesario mejorar la forma de cálculo y reparto de las ganancias por productividad generadas en cada ejercicio, y avanzar en sistemas objetivos de calificación a los efectos de que los mismos constituyan un verdadero estímulo para los funcionarios y conduzcan a mejoras en la eficiencia de las empresas del Estado.

Todo lo anterior redundará en una mejora en los niveles de cobertura, calidad y precio de los bienes y servicios brindados por las empresas públicas a la sociedad. Los agentes privados deben contar con la seguridad de que las empresas del Estado garanticen suministro, infraestructura y tecnología adecuadas a las proyecciones de sus negocios, en el marco de un mercado de libre competencia.

En cuanto a las inversiones de las empresas públicas, las mismas deberán estar contenidas en un plan explícito de mediano plazo. Las inversiones en infraestructura que el país necesita deben ser parte de una política de Estado y no una estrategia particular decidida por una empresa.

Los presupuestos elaborados por cada empresa estatal deben ser concebidos como instrumentos que posibiliten el control y la asignación de responsabilidades, y deben ser ampliamente difundidos a los efectos de transparentar ante la población las estrategias empresariales seguidas.

Finalmente, se debe propiciar una eficiente regulación de los mercados en los que operan las empresas estatales. A tales efectos es necesario el fortalecimiento de las unidades reguladoras y de los organismos de defensa de la competencia con personal técnicamente idóneo y con mayor potestad administrativa.

V. 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 que no poseen activos financieros.

Además de los costos económicos de atravesar por períodos de alta inflación, debe tenerse en cuenta que el combate a la inflación ha sido, en sí mismo, también costoso. Cuando la economía se encontraba en una senda de elevada inflación, se implementaron planes de estabilización, que si bien fueron exitosos en abatir la inflación utilizando el tipo de cambio para anclar el nivel de precios de la economía, representaron costos importantes para la sociedad uruguaya. Se acumularon importantes desalineamientos cambiarios con fuertes distorsiones de precios relativos, que en combinación con otras políticas equivocadas, volvieron más vulnerable a la economía y, en definitiva, terminaron provocando recesiones, pérdidas de puestos de trabajo y un fuerte deterioro en las condiciones de vida de los uruguayos.

Es por esas razones que resulta relevante mantener los bajos niveles de inflación alcanzados. La política económica deberá velar por la estabilidad de precios, evitando replicar la experiencia de la segunda mitad de los 80, período caracterizado por una espiral de aumentos de precios y salarios con convalidación monetaria que provocó tasas de inflación anual de tres dígitos.

El esquema de política monetaria basada en un tipo de cambio flexible y el cumplimiento de las metas de inflación por parte del Banco Central resulta el más adecuado para asegurar el crecimiento armonioso de la economía uruguaya.

El cumplimiento de la meta de inflación por parte del BCU resulta fundamental a los efectos de facilitar la toma de decisiones de los agentes económicos y disminuir los riesgos asociados a la producción. Los desvíos de la tasa de inflación respecto a las metas comprometidas enlentecen el proceso de ganancia de credibilidad de la política monetaria y generan incertidumbre entre los agentes.

El fortalecimiento del régimen actual requiere de cambios institucionales y de un marco global de incentivos que aseguren estímulos adecuados para los ejecutores de la política monetaria, con el objetivo de evitar que se generen desalineamientos de la tasa de inflación respecto a las metas anunciadas.

El régimen de tipo de cambio flotante otorga una mayor flexibilidad a una economía pequeña y abierta como la uruguaya para enfrentar shocks adversos, al tiempo que permite reducir los movimientos especulativos de capital. Por otra parte, este régimen cambiario resulta funcional al esfuerzo de desdolarización de la economía uruguaya.

Sin embargo, la volatilidad excesiva del tipo de cambio es perjudicial para las decisiones de inversión de los agentes económicos y para la estabilidad de los flujos comerciales. Una evolución previsible de las variables nominales resulta fundamental a los efectos de poder recuperar los deprimidos niveles de inversión. La política económica debe velar por dar grados de previsibilidad a variables claves como la tasa de inflación o el tipo de cambio, sin atar su diseño a reclamos corporativos.

El desarrollo de los mercados a término –futuros– de tipo de cambio permitirá un mayor nivel de cobertura cambiaria y reducirá la fragilidad financiera de nuestra economía. Así, los agentes con descalces de monedas podrán cerrar sus posiciones y se reducirá el riesgo cambiario a nivel agregado de la economía.

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.

La depreciación cambiaria es un mecanismo competitivo de corto plazo, pero no es sustentable en forma permanente. Una inserción comercial fundada en una moneda local depreciada es incompatible con una estrategia que busque aumentar en forma sostenida el ingreso real de los trabajadores.

La competitividad no debe ser entendida como sinónimo de un cierto nivel de tipo de cambio real. La competitividad sistémica de una economía se refleja en su capacidad de alcanzar aumentos de productividad que se mantengan en el tiempo. Nuestro país será más competitivo en la medida que invierta en capital físico y humano, desarrolle incentivos adecuados para el cambio tecnológico, modernice sus relaciones laborales, y se adapte a las cambiantes necesidades de los mercados internacionales.

Para promover la competitividad de los productos uruguayos la política económica deberá operar simultáneamente en cuatro frentes: i) el entorno macro; ii) los determinantes microeconómicos (mejora del clima de negocios, modernización de la legislación laboral, adecuación de la estructura impositiva, regulación de los mercados, fomento de la competencia, etc.); iii) los aspectos institucionales que aseguren la continuidad de las políticas y el mantenimiento de las reglas de juego y, iv) los incentivos a la innovación y a la incorporación de nuevas tecnologías. Este documento se focaliza en la primera de estas áreas, pero no debe dejar de desconocerse la importancia de los restantes factores. En el marco

del Compromiso Nacional es necesario continuar avanzando en dirección a la conformación de acuerdos vinculados a estas tres últimas áreas.

En suma, la única forma genuina de aumentar la competitividad de nuestro país es a través de mejoras en la productividad global de los factores. Sólo éstas se traducen en aumentos permanentes de los ingresos y del bienestar de la población.

VI. Políticas financieras

El sistema financiero ha sido un “talón de Aquiles” de la economía uruguaya. Sus debilidades estructurales se han reflejado en una asignación ineficiente de recursos, en recurrentes crisis sistémicas y en costosos salvatajes de bancos. Dichas debilidades estructurales estuvieron pautadas por un altísimo nivel de dolarización, un marcado cortoplacismo de los depósitos, severos problemas de gestión de la banca pública, deficiencias de una red de seguridad incompleta, y costosas distorsiones generadas por los bancos “gestionados” surgidos a partir del precario esquema adoptado en el pasado para resolución de los bancos insolventes.

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, y como resultado de la crisis de 2002, el sistema bancario no está cumpliendo plenamente 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 temas pendientes de solución que deberán ser encarados a los efectos de reducir la vulnerabilidad y potenciar el funcionamiento del sistema financiero uruguayo.

Las principales acciones a desarrollar en esa materia se refieren a:

Profundizar la transformación de los bancos públicos. La banca pública tiene una participación relevante en el sistema bancario y puede constituirse en un instrumento crucial para el desarrollo económico. Parte de sus problemas actuales son resultado de largos períodos de ausencia de una visión estratégica y de directorios carentes de la idoneidad necesaria para la tarea, que llevaron adelante prácticas clientelísticas que explican una parte importante de los niveles de morosidad de la cartera de créditos.

El proceso de fortalecimiento del Banco República requiere la mejora de sus capacidades de gerenciamiento, y de la diferenciación clara de sus roles comerciales y de fomento. El Banco República, en su rol de completar mercados, deberá atender los proyectos vinculados a las PyMEs que por sus características no son atendidos adecuadamente por el sistema bancario privado uruguayo.

El Banco Hipotecario debe atender y corregir sus importantes desequilibrios financieros y debilidades organizacionales, volviéndose imperioso acelerar el proceso de recuperación de la cartera morosa y la adecuación de los costos operativos. La reestructura del Banco Hipotecario requiere de una revisión crítica del marco legal vigente. La misma debe ser realizada atendiendo a los roles del Estado en la atención a la problemática de la vivienda y, simultáneamente, en el desarrollo del mercado de crédito a la vivienda. El financiamiento a la vivienda, hoy virtualmente inexistente, deberá desarrollarse en unidades indexadas, como forma de fundarse sobre bases sanas que garanticen su crecimiento y continuidad.

Finalizar el proceso de reestructuración del endeudamiento interno sobre la base de un tratamiento caso por caso y la diferenciación entre buenos y malos deudores. Esta forma de proceder ante el problema del sobreendeudamiento propende a fundar una cultura de pago imprescindible para el desarrollo del

crédito. 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. Una adecuada y rápida reestructuración de deudas sobre estas bases, contribuye no sólo al fortalecimiento de la confianza sino también al propio dinamismo del 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. El desarrollo de la UI resulta clave para avanzar en el proceso de desdolarización de la economía que redundará en un sistema financiero menos vulnerable y más desarrollado.

Mejorar la red de seguridad del sistema financiero unificando en una misma unidad la supervisión y regulación de bancos, aseguradoras, AFAP y mercado de valores, como forma de adaptarla a la modalidad de holdings financieros existente en la actualidad. La red de seguridad del sistema financiero se fortalecerá, además, con la implementación y mejora en el diseño del seguro de depósitos ya creado. El seguro de depósitos no sólo contribuirá al aumento de la confianza de los depositantes, sino que dotará a la economía de un mecanismo especializado y eficiente en la resolución de bancos en problemas, limitando y minimizando los altos costos sociales de las quiebras bancarias que el conjunto de la sociedad ha pagado en el pasado.