



**SECTOR: Económico**

**GRUPO: Economía Nacional**

**NOMBRE: Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en materia de Economía**

*Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de sus autores; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.*

## **APORTES DEL GRUPO DE ECONOMÍA**

### **Hacia una estrategia de desarrollo económico sustentable**

#### **Apertura, mercado y políticas públicas**

La iniciativa privada, actuando en mercados abiertos, en condiciones de competencia y con movilidad de factores es la opción de organización de las actividades económicas que genera una mejor asignación de recursos y consecuentemente mayor bienestar.

No obstante lo anterior, la iniciativa privada debe estar sujeta a las orientaciones y regulaciones para preservar la sustentabilidad del crecimiento de la economía y atender a objetivos sociales.

Las orientaciones y regulaciones no deben ser una imposición del Estado a empresarios o trabajadores, sino el resultado de la búsqueda participativa de las soluciones e instrumentos que equilibren la preservación del crecimiento y la acumulación de capital, con el empleo, los salarios y el financiamiento de las políticas sociales.

En nuestra visión, el Estado tiene responsabilidades de tres tipos en relación al funcionamiento de la economía basado en la iniciativa privada.

1. En primer lugar, su papel regulador en la defensa de la estabilidad macroeconómica, la defensa de la competencia, la protección de los consumidores y la preservación del medio ambiente. La libertad económica está sujeta a marcos o limitaciones. Lo importante es que la regulación se mantenga dentro de lo necesario para asegurar sus objetivos y no se traduzca en restricciones adicionales por la lentitud y la tendencia a la expansión de la burocracia.

2. En segundo lugar, su papel orientador en el sentido de incentivar por diferentes medios, a las actividades que aportan mayor sustentabilidad al crecimiento, contribuyen a la actualización de la estructura económica y a objetivos sociales, fundamentalmente a la generación de empleo de calidad. Se trata de definir y aplicar políticas transversales y estrategias sectoriales en la producción y comercialización de bienes y servicios, que se reflejarán en la introducción en el mercado de ciertos elementos -distorsionantes pero transitorios- para preservar el crecimiento futuro y la estabilidad global del empleo, y apoyar a ciertas categorías de empresas en su fase de iniciación y primer crecimiento (pymes, microempresas, empresas resultantes de la formalización de actividades informales, o de ajustes en los recursos humanos del sector público). La orientación que imprima el Estado no debe alentar asignaciones ineficientes de recursos, ni actividades que dependan indefinidamente de incentivos o subsidios para mantenerse en el mercado.

3. En tercer lugar, el Estado tiene responsabilidades de actuación sobre factores que inciden en la competitividad, viabilidad y condiciones de actuación

de las empresas. Los principales son el desarrollo de la infraestructura física, la educación en lo que se refiere a la formación de recursos humanos calificados para atender la demanda de empleo, la seguridad, calidad y costo de los servicios básicos (energía y combustibles, telecomunicaciones, transporte) y la presión tributaria.

La intervención directa del Estado en la economía a través de las empresas públicas deberá ser analizada a la luz de la realidad nacional y no de la teoría, con la mira puesta en la seguridad, calidad y costo de los servicios básicos.

En su conjunto, la intervención del Estado en la economía debe apoyar el crecimiento del producto y la eficiencia y fortalecimiento de las empresas, en cuanto son las fuentes del empleo y de los recursos que financian el desarrollo social. Los condicionamientos que se impongan hoy a la actividad económica no deberían tener otra finalidad que su preservación futura.

### **Iniciativa privada, rentabilidad, riesgo y acumulación**

La inversión, sea extranjera o nacional, es condición para el crecimiento sostenido de la economía y depende de la acumulación efectiva de capital, tanto físico como humano.

Es decir que la calidad del negocio y de la gestión empresarial, tienen que ser en el largo plazo suficientes para asegurar una rentabilidad razonable del capital, la realización de inversiones necesarias para mantener, expandir o diversificar el giro, y atender los salarios.

La rentabilidad de las empresas no puede lograrse en el largo plazo mediante salarios deprimidos, pero al mismo tiempo éstos tienen que reflejar las ganancias de productividad y las mejoras en el rendimiento del capital.

La madurez y la racionalidad en las negociaciones salariales son esenciales para que el salario sea el medio de asignación directa de la riqueza y no una fuente permanente de conflictos.

### **Escenario de crecimiento y rol del Estado**

El crecimiento sostenido de la economía desde el año 2004 es el resultado de la convergencia de factores externos e internos, que se reflejaron en el comportamiento del comercio exterior, en bienes y en servicios, y el dinamismo del mercado interno, ambientado por el incremento de los salarios e ingresos de las familias y mejores expectativas sobre el futuro de la economía.

La persistencia del crecimiento de la economía más allá de las situaciones coyunturales del mercado global y regional, requiere de un escenario compuesto por los siguientes elementos:

- 1- Apertura de la economía en todos sus aspectos, regulada para administrar sus efectos sobre el empleo y la vulnerabilidad, y orientar transformaciones estructurales que den sustentabilidad al crecimiento de la economía.

2- Eficiencia y equidad del sistema tributario.

3- Concentración de la responsabilidad del Estado en la preservación de la estabilidad macroeconómica, la defensa de la competencia y de los consumidores, y preservación del medio ambiente.

4- Orientación de cambios en la producción y comercialización que contribuyan a la actualización permanente de la estructura económica, a la generación de empleo de calidad, y que aseguren la sustentabilidad de la economía mediante políticas transversales y estrategias sectoriales de incentivos a la producción y comercialización de bienes y servicios, y que asimismo faciliten la inserción externa.

5- Enfoque estratégico del desarrollo de la infraestructura y los servicios básicos, con énfasis en la adaptación de las empresas públicas a la competencia, y en la actuación del Estado sobre los factores que inciden en la competitividad, viabilidad y condiciones de actuación de las empresas. Fundamentalmente la educación en lo que se refiere a la formación de recursos humanos calificados para atender la demanda de empleo, la presión tributaria y la eficiencia del Estado como instrumento al servicio de las políticas públicas.

6- Inserción externa orientada en función de los intereses nacionales, la sustentabilidad del crecimiento y la neutralización de los factores de vulnerabilidad.

En su conjunto estos elementos deben balancear la función del mercado y la libertad de empresa, con objetivos sociales y la búsqueda permanente de la sustentabilidad. La intervención del Estado en la economía debe apoyar el crecimiento del producto y la eficiencia y fortalecimiento de las empresas, en cuanto son las fuentes del empleo y de los recursos que financian el desarrollo social.

Como se señaló, el rol regulador se centra en la gestión macroeconómica, la defensa de la competencia, la protección de los consumidores y la protección ambiental.

La gestión macroeconómica necesariamente tendrá por objetivo mantener la estabilidad de la economía, jaqueada permanentemente por factores y eventos externos y domésticos.

En una economía de la dimensión de la uruguay, la apertura del mercado de bienes y servicios es tal vez la mejor forma de asegurar un nivel razonable de competencia. La apertura tiene como instrumentos aranceles de importación que promuevan la competencia, medidas de protección aceptadas internacionalmente contra prácticas desleales de comercio, y reglas que prevengan la formación de monopolios, el funcionamiento de carteles o la concentración de la actividad.

La protección de los consumidores se consigue básicamente con la apertura de la economía y la defensa de la competencia, pero también requiere normativas más específicas que protejan la salud, establezcan reglas de envasado y etiquetado, aseguren la transparencia de la información al consumidor, penalicen la publicidad engañosa y neutralicen los efectos de posiciones dominantes.

La protección ambiental no se reduce al respeto de la normativa internacional y al resguardo de la biodiversidad local. El uso y destino de determinados elementos, como la tierra y el agua, debe estar monitoreado o controlado para asegurar la disponibilidad futura y evitar que el aprovechamiento de ciertas coyunturas económicamente favorables, signifique limitaciones a mediano o largo plazo de usos alternativos.

El rol orientador del Estado debe promover la transformación y modernización de la economía, la sustentabilidad de las actividades económicas y la generación de empleo. El desarrollo de recursos naturales con soporte tecnológico y flexibilidad para adecuarse a las variaciones en la demanda y de servicios e industrias de clase mundial, son las tendencias que darán fortaleza a nuestra economía y reducirán su vulnerabilidad.

Los elementos que deberían ser promovidos incluyen, entre otros, la contribución al empleo, la inversión, el desarrollo de conocimiento y su incorporación a la producción y comercialización de bienes y servicios, la innovación, la adquisición de ventajas competitivas dinámicas y la sustentabilidad de los proyectos y actividades.

Los instrumentos de orientación son incentivos generales o sectoriales definidos en el marco de la formulación de políticas transversales y estrategias sectoriales, la estrategia de inserción externa y negociaciones internacionales sobre acceso a mercados, movilidad de factores, tecnología y propiedad intelectual.

El Estado debe promover la competitividad a través de factores que tengan efectos genuinos como el desarrollo de la infraestructura física, la disponibilidad y costos de los servicios básicos, la regulación del sistema financiero y la educación. Alrededor de estos factores se puede formar un marco para la gestión empresarial en la búsqueda de incrementar la productividad, mejorar el perfil de los recursos humanos, invertir en investigación y desarrollo, y mejorar las prácticas de comercialización.

### **Servicios básicos, desmonopolización y empresas públicas**

La combinación entre los monopolios de servicios básicos en manos de las empresas públicas, su capacidad para manejar los sectores respectivos en función de sus intereses corporativos, y la debilidad de los Gobiernos para imponer políticas y estrategias y controlar la prestación de los servicios, constituyen un factor limitante del desarrollo nacional en áreas tan críticas como la energía, las telecomunicaciones y el suministro de agua potable y saneamiento.

Es necesario recuperar la responsabilidad de los gobiernos en la formulación de políticas, la planificación sectorial y el control de los operadores, estableciendo una clara diferenciación de roles entre el Poder Ejecutivo, las unidades reguladoras y los operadores comerciales e industriales.

Es necesario también abrir los sectores, mediante competencia horizontal o confrontación de intereses de tipo vertical, sustituyendo, en la medida de las posibilidades económicas y operativas, las actuales empresas con altos grados de integración vertical y territorial, por unidades de negocio diferenciadas por etapas de proceso o áreas de gestión territorial.

En particular en el sector energético, Uruguay presenta una alta vulnerabilidad asociada a la insuficiencia estructural para la generación de energía, la dependencia de las importaciones y los riesgos de concentración en fuentes – por las características de la matriz – y en proveedores.

La política energética es un componente esencial de la política de desarrollo nacional, y como tal debe responder a una visión integral y estratégica del Uruguay. No es una simple sumatoria de inversiones y operaciones que buscan solucionar las cuestiones de abastecimiento y de un ejercicio presupuestal o en el mejor de los casos en una perspectiva de mediano plazo. Es una responsabilidad del Gobierno, que en la actualidad no está siendo asumida.

### **El empleo como nexo entre la política social y la política económica**

El éxito en la promoción y apoyo a la inversión y a la productividad, el fortalecimiento de las empresas y una estrategia de inserción externa que aumente el mercado disponible para bienes y servicios nacionales, son condiciones para mantener la demanda de empleo y mejorar los salarios en términos sustentables.

El empleo y el salario son el nexo entre el funcionamiento de la economía y las necesidades de la sociedad. Las políticas en materia de empleo y salario y la política económica tienen que ser consistentes entre sí, tanto en el plano global como sectorial.

Los cambios en la estructura productiva y la actualización tecnológica tienen efectos sobre la demanda y estabilidad del empleo. Los cambios estructurales en la producción de bienes y servicios, conducen normalmente a la expansión de algunos sectores, mientras que otros se contraen. En general, estos cambios son previsibles y graduales, y la aplicación de políticas e instrumentos adecuados pueden neutralizar eventuales efectos negativos sobre la demanda de empleo. La movilidad del factor humano entre sectores y empresas, y los programas específicos de formación y capacitación son la respuesta a estas fluctuaciones.

La demanda de empleo está también sujeta a variaciones estacionales, vinculadas a actividades de tipo sazonado (como sucede con el turismo o ciertas tareas del sector agropecuario) o a grandes obras de infraestructura, y

coyunturales que se producen por fenómenos cíclicos globales o sectoriales. Parte de estas oscilaciones es previsible y permitiría la aplicación de políticas e instrumentos para la prevención de los efectos de la pérdida de empleos en determinados sectores o para determinadas categorías de trabajadores.

En el caso del Uruguay existen varias rigideces que llevan a situaciones de insuficiencia y excedencia de recursos humanos.

En primer lugar, existe un porcentaje relevante de recursos humanos con baja calificación y escasa capacidad de adaptación y/o aprendizaje. Este es un factor de persistencia de desempleo y de depresión de los salarios de ciertas categorías de empleados. Las políticas públicas pueden atenuar los efectos sociales de esta distorsión, pero las soluciones genuinas y sustentables tienen que venir del sistema educativo.

De acuerdo con las consideraciones anteriores planteamos la necesidad de una política de empleo basada en los siguientes principios:

1. Programas de capacitación y formación laboral, orientados a mejorar la calificación de los recursos humanos para adecuarse a la demanda de empleo y las exigencias de movilidad sectorial y entre categorías.
2. Incentivos excepcionales para facilitar las decisiones de las empresas de mantener o incorporar determinadas categorías de trabajadores, sin introducir distorsiones significativas en el mercado laboral.
3. Programas de "empleo social" de carácter transitorio y excepcional, focalizados especialmente a recursos humanos de baja calificación.
4. Un sistema de seguro de empleo, que subsidie transitoriamente a los desempleados y los ayude a obtener un nuevo empleo o recuperar el que perdieron.

Debe existir una coordinación efectiva entre la política de empleo y la política de educación, que asegure que ésta ponga el énfasis necesario en la formación de personas con condiciones para actuar positivamente en un mercado cambiante, competitivo y con exigencias crecientes de calificación.

El tratamiento de estos temas no puede quedar restringido a la órbita gubernamental, debería ser uno de los puntos principales y permanentes de las agendas de discusión y negociación entre empleadores y empleados y sus entidades representativas.