



SECTOR: Económico

GRUPO: Financiamiento del Desarrollo

**NOMBRE: Aportes para la definición de
Lineamientos Programáticos en
Financiamiento del Desarrollo**

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.

Financiamiento para el desarrollo

1. Qué entendemos por desarrollo

Desarrollo: Progreso de una comunidad humana

Más allá de las múltiples visiones que se pueden tener respecto al significado del término desarrollo, debemos atender a una visión y concepción integral del mismo, que atienda las diversas dimensiones, un desarrollo inclusivo, por eso nos quedamos con una definición tan amplia como la que aparece líneas arriba,

2. Claves para alcanzar el desarrollo

- El desarrollo de una comunidad humana supone su crecimiento tanto en términos materiales como en términos sociales (humanos) esto supone, mayor riqueza y mejor distribución de la misma.
- La mayor riqueza se consigue con mayor inversión y con mejor y más justo comercio. En el caso uruguayo, el mayor comercio supone mayor apertura al mundo ya que, como es obvio, no puede haber desarrollo sustentado en un mercado doméstico de tan escasas dimensiones.
- Saber aprovechar las condiciones favorables de la economía internacional como las que se vivieron en los últimos años, y crear aquellas que sean necesarias para captar y optimizar las oportunidades de mercado, comerciales y de intercambio.
- Las inversiones requeridas en los aspectos materiales refieren a inversiones en actividades productivas (entre otros, maquinaria y equipamiento de última generación lo que supone incorporación de tecnología) que básicamente corresponden al sector privado, e inversiones en infraestructura de las cuales es básicamente responsable el sector público.
- La mejor distribución de la riqueza en el mediano y largo plazo se sustenta fundamentalmente en mayor y mejor educación a toda la población, complementado con políticas que tiendan a descentralizar geográficamente la actividad económica. Dos elementos se nos ocurren esencialmente democratizadores en la igualdad de oportunidades para el conjunto de la población, además, obviamente, de la educación básica: la generalización del conocimiento de las TIC'S y de idiomas (inglés y portugués).

3. Financiamiento:

- En un contexto cambiante a nivel internacional, como en el que vivimos, el financiamiento para el desarrollo sigue siendo uno de los temas ejes

para un país como el nuestro, con un mercado doméstico de escasas dimensiones, de poca población y que por tanto no incide en el mercado internacional. Para ello se deberá contar con flexibilidad e innovación frente a los cambios que se vienen operando.

- Las modalidades de financiamiento pueden ser muy diversas, lo importante es preguntarnos qué caminos queremos transitar para lograr el desarrollo del país en la medida que estos mecanismos de financiamiento se van transformando acompañando a un mundo en permanente proceso de cambio.
- Es evidente que el país tiene que incrementar sus niveles de inversión si quiere lograr un desarrollo sustentable. Esos niveles han sido históricamente bajos (menos del 15% del PBI cuando se estima que para lograr un desarrollo sustentable hay que llegar a por lo menos un 20 %).
- Uruguay está al límite de lo que se considera una presión fiscal tolerable; en otros términos, no puede pensarse en subir impuestos para financiar el desarrollo, con el agravante que buena parte de los ingresos fiscales están ya comprometidos para sostener el sistema de seguridad social y el servicios de la deuda (alrededor del 50% entre ambos).
- Sólo es posible pensar en excedentes de impuestos por el lado de generar una mayor actividad que, sin aumentar la presión fiscal, genere mayor recaudación. Es lo que ha ocurrido en los últimos años donde se ve un incremento de la recaudación por encima del incremento del PBI.).
- El mayor gasto del Estado en inversión debe provenir del ahorro en gastos corrientes; de una mejor asignación de recursos de inversión y del endeudamiento (créditos de organismos multilaterales y emisión de deuda
- A vía de ejemplo, inversiones como las que demanda mantener PLUNA y ALUR se nos ocurre son el lujo de la miseria. Históricamente, el Estado uruguayo ha destinado cientos de millones de dólares a mantener una actividad productiva en B. Unión que no ha logrado ser sustentable (CALNU; CALVINOR; CALAGUA; GREENFROZEN y ahora ALUR)
- Por el lado de la inversión privada una vía importante (quizás la más importante) es a través de la Inversión Extranjera Directa (IED). En ese sentido, los esfuerzos por parte del Estado deben concentrarse en generar el ambiente apto para atraer la IED. La importancia de esta vía de financiamiento se refleja en que una sola empresa, Botnia, invirtió casi un 7% del PBI y se anuncia que Portucel, invertiría el doble.
- Conocidas son las condiciones que los inversores buscan, algo se ha hecho pero se puede hacer más sobre todo en aspectos que no requieren gastos sino conductas:
 - ✓ Apertura comercial
 - ✓ Libre circulación de capitales
 - ✓ Seguridad jurídica
 - ✓ Leyes laborales justas y equitativas para ambas partes (cuidado con las ocupaciones)

- ✓ Sistema tributario razonable y en sintonía con el mundo
- ✓ Promoción de inversiones (hay legislación, aunque está demostrado que esta es una condición subordinada a las otras; en otros términos, si el ambiente para hacer negocios en el país es adecuado, no serían necesarios tantos incentivos fiscales lo que pasaría a constituirse en una fuente de financiamiento)
- ✓ Menor burocracia (incluye bajos niveles de corrupción).
- ✓ Recursos humanos bien formados

Con estas condiciones, no solo se atrae IED sino, se crea el ambiente para la inversión privada doméstica. (En esta crisis financiera ha quedado demostrado que hay capitales nacionales dispuestos a invertir en el país si se dan las condiciones: los bonos globales que inversores extranjeros salieron a vender fueron tomados por inversores uruguayos y más recientemente la amplia aceptación que tuvo el primer fideicomiso financiero de oferta pública que lanzó CREDITEL con una colocación total de los \$ 120 millones que ofertó)

- Una variante de esto último y de creciente importancia lo constituyen las remesas de la emigración uruguaya. Es un tema a trabajar de forma de transformar ese flujo de recursos en fuente de financiamiento de actividades productivas y no meramente de gastos como, presumiblemente, lo es hoy en día.
- El crédito bancario tradicional debe activarse, sobre todo, mejorar su accesibilidad a las PYMES implementando instrumentos como fondos de garantía; facilitar y ampliar el uso del leasing flexibilizando las condiciones de acceso.
- El Estado puede contribuir a través de programas de desarrollo que apunten a mejorar la actividad empresarial, que sean más competitivas, que incorporen mayor valor agregado y/o a crear nuevas empresas (emprendedurismo) generando una cultura empresarial ausente o muy devaluada en el país y sobre todo estar a la vanguardia en materia tecnológica. Tengamos en cuenta que, pese al notable crecimiento experimentado por la economía uruguaya a partir del 2003, acompañado por un excelente desempeño de las exportaciones, la estructura productiva y de comercio exterior no varió sustancialmente. Aproximadamente el 70 % de nuestras exportaciones corresponden a bienes primarios o manufacturas de primera transformación con escaso valor agregado; casi un 50 % de las exportaciones se concentran en cuatro commodities (carne, cereales, lácteos y oleaginosos). Tan solo un 2 % de nuestras exportaciones responden a bienes con alta tecnología incorporada y alrededor de 7 % tienen tecnología media incorporada.
- Para esto se puede recurrir al financiamiento de los organismos multilaterales de crédito o a la cooperación internacional. Si bien Uruguay, en su condición de país de renta media, tiene un acceso cada vez más restringido a estas fuentes de financiamiento, aún se beneficia de muy importantes recursos que no siempre son bien aprovechados. A vía de ejemplo, en su condición de país piloto designado por Naciones Unidas para su Programa de Reforma del Sistema (entre 8 países en el mundo siendo el único latinoamericano y el único de renta media)

Uruguay está recibiendo en estos días unos USD 95 millones. La coordinación y priorización en actividades de alto impacto resulta clave como forma de apalancar esos recursos.

- No obstante ello, en general los recursos que llegan al país a través de la cooperación no se conocen en su totalidad y se constata una generalizada superposición de esfuerzos en actividades similares que funcionan en forma autónoma sin la debida coordinación y complementación. Esta fuente de financiación, simplemente por la vía de una mejor gestión aumentaría notablemente su eficacia. La cooperación internacional es un instrumento para el desarrollo, por lo tanto hay que evitar a toda costa lapidar estos recursos, siempre escasos, en actividades inconexas y que no respondan a un plan rector.
- No consideramos válido al Estado productor de bienes y servicios en competencia con el sector privado. Por lo tanto proponemos revisar toda actividad empresarial que hoy realiza el Estado. Los monopolios del Estado sólo se justifican en la medida que se demuestre el carácter estratégico de la actividad y que no es posible contar con la participación del sector privado. Aún en estas circunstancias preferimos un Estado regulador y no productor. Ejemplo: porque ANCAP debe producir cemento portland o licores?
- Promover alianzas entre la comunidad científica y tecnológica nacional con la comunidad que lidera el conocimiento mundial y de esta con la comunidad empresarial puede ser una vía idónea y eficiente de financiar e incorporar el conocimiento y la tecnología que la actividad empresarial requiere.
- La creación de un mercado de capitales en serio, debería ser una fuente de financiamiento importante del sector privado. Para esto se requieren regulaciones equilibradas que eviten malas experiencias del pasado pero que no ahoguen las iniciativas que se puedan presentar. Estas se presentarán en la medida que aumente la actividad empresarial generando así un círculo virtuoso. Dos hechos recientes, ya comentados, demuestran la avidez y la capacidad de los inversores locales por invertir en el país cuando se dan las condiciones adecuadas: a) la colocación en bonos uruguayos que inversores extranjeros vendían en medio de la crisis para hacer caja y b) la colocación total del primer fideicomiso de oferta pública lanzado por Creditel (\$ 120 millones)
- En cuanto a la infraestructura es donde debería concentrarse el financiamiento del Estado: las áreas fundamentales a abordar son: energía; vías de transporte (carretero y ferroviario estratégico) y puertos. Para ello resulta imperioso la formulación de programas estratégicos asignando prioridades en función, precisamente, de las posibilidades de financiamiento y del impacto esperado. Nada resulta más descentralizador que la integración física del país a través, por ejemplo, de la actividad portuaria (Río Uruguay, Montevideo y, eventualmente, Rocha) con sus vías de acceso. En este tipo de inversiones vale la pena endeudarse con los organismos multilaterales de crédito.
- Vinculado también al mejor aprovechamiento de los fondos internacionales, resulta necesario dotar de mayor visibilidad y apoyo a las iniciativas que a nivel regional, en materia de integración y convergencia el país recibe por año; como es el caso del Fondo para la

Convergencia Estructural del Mercosur, un fondo de 100 millones de USD por año de los cuales, nuestro país recibe el 32%, dirigido a promover la convergencia estructural y la cohesión social de las regiones menos desarrolladas, en particular a través de programas y proyectos.

- Generar las condiciones para que las AFAP'S puedan invertir sus fondos en proyectos altamente estratégicos (por ejemplo, infraestructura, energía)
- También es responsabilidad fundamental del Estado el hacer llegar la formación que los tiempos que corren reclaman para dar igualdad de oportunidades a los jóvenes: TIC's e idiomas esto debería incorporarse a la enseñanza básica y estar comprendido en el presupuesto nacional. El Plan Ceibal es un comienzo; es temprano para evaluarlo pero sin duda va en la dirección correcta de cerrar la brecha digital que hoy existe.
- Todo ello debe complementarse con la elaboración de indicadores de desarrollo que nos permitan medir adecuadamente el impacto de las políticas aplicadas.
- Aquí hay un hilo conductor: desarrollo pensando en el mundo (comercio y turismo) requiere de actividad empresarial moderna; tecnología y recursos humanos calificados.

Sumario

1. **Definición de Desarrollo:** progreso de una comunidad humana

2. **Claves del Desarrollo:**

2.1. Infraestructura

2.1.1. Puertos, tanto fluviales como oceánicos

2.1.2. Vías de transporte, carretero y ferroviario estratégico, vinculadas a los puertos y a las necesidades productivas y comerciales.

2.1.3. Energía, accesibilidad y costo competitivo

2.2. Recursos humanos calificados

2.2.1. Formación terciaria orientada al mercado

2.2.2. Universalizar. Desde la educación básica, la enseñanza de las TIC's e idiomas (inglés y portugués)

2.3. Actividad empresarial

2.3.1. Atraer empresas extranjeras grandes

2.3.2. Promover la incorporación de tecnología en la empresa nacional

2.3.3. Fomentar la cultura empresarial a través de programas específicos dirigidos a emprendedores y/o potenciales emprendedores

2.3.4. Fomento a la exportación: prefinanciación de exportaciones, devolución de impuestos.

3. Financiamiento

Se identifican las siguientes fuentes de financiamiento:

- Presupuesto nacional: economías en gastos corrientes y asignar prioridades en inversiones estratégicas.
- Organismos multilaterales de crédito como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CAF (Corporación Andina de Fomento), BM (Banco Mundial) financiando, fundamentalmente, programas de infraestructura estratégica.
- Cooperación internacional; requiere una gestión coordinada y eficiente
- Emisión de deuda pública.
- Inversión extranjera directa (IED).
- Desarrollo de mercado de capitales doméstico capaz de captar ahorro público con fines productivos (incluye captación de fondos de las AFAP's; remesas etc.).
- Crédito bancario tradicional; mejorar el acceso, en particular por parte de las PYMES generando instrumentos como, por ejemplo, fondos de garantía; ampliar y facilitar el acceso al leasing etc.

A modo de resumen, se nos ocurre el siguiente cuadro donde en la columna se ubican las distintas fuentes de financiamiento para el desarrollo y en la fila se ubican los destinos:

Fuentes/destinos	formación	infraestructura	tecnología	empresas
Presupuesto nacional	x	x		
Organismos multilaterales		x	x	
Cooperación internacional		x	x	x
Deuda pública		x		
I.E.D.			x	x
Ahorro privado (m de k.)		x		x
Crédito tradicional				x