

**ARTÍCULO ORIGINAL**

**Uruguay: incentivos e instituciones en una década de reformas**

**Uruguay: Incentives and Institutions within a Decade of Reforms**

**Mario Bergara Duque**

Banco Central de Uruguay, Universidad de la República, Montevideo.

**RESUMEN**

La profunda crisis económica, financiera y social que vivió el Uruguay a principios del siglo XXI desnudó la ineffectividad de muchas políticas y la debilidad institucional para llevar adelante un enfoque de crecimiento inclusivo. En el presente artículo se analiza el conjunto de reformas que se procesaron, con mayor o menor éxito, a partir de que el Frente Amplio gobernó el país en 2005. Este proceso, por su profundidad y por su ritmo, no es fácil de encontrar en otras experiencias a nivel internacional, y ha generado un nuevo conjunto de reglas de juego y de estructuras de incentivos, acompasado con transformaciones organizacionales, principalmente a nivel del Estado, que implican un cambio relevante en la institucionalidad que da credibilidad de su cumplimiento para la sociedad. Constituye un paso desde órdenes de discrecionalidad, opacidad y clientelismo hacia órdenes de reglas y estructuras de incentivos más coherentes, mejor especificados y con acceso abierto a su aplicación más transparente.

**PALABRAS CLAVE:** crisis económica-financiera-social, proceso de cambio, reformas, Uruguay.

**ABSTRACT**

The economic, financial and social crisis lived by Uruguay at the beginning of the XXI century revealed the ineffectiveness of many policies and the institutional weakness to carry out an approach of inclusive growing. The group of reforms made, with more or less

success, since the Frente Amplio governed the country in 2005 are analyzed in this article. This process, due to its depth and rhythm, is not easy to find in other experiences internationally, and it has generated a new group of rules of the game, and rules of incentives structures, together with organizational transformations, mainly at State level, which implies a relevant change in the institutionality, giving credibility of its fulfillment for society. It constitutes a step from discredibility, opacity and clientelism order, toward orders of rules and structures of more coherent and better specified incentives and with open access to its more transparent implementation.

**KEYWORDS:** economic-financial and social crisis, process of change, reforms, Uruguay.

## Introducción

El cúmulo de reformas implementadas y en proceso desde el año 2005, en Uruguay, tiene un carácter estructural y conforma un cambio sustancial de las reglas de juego generales de la economía y de la sociedad uruguayas. Adicionalmente, el soporte organizacional imprescindible para que esa nueva estructura de incentivos opere efectivamente ha conducido a una reestructuración, en múltiples áreas, de la institucionalidad del Estado.

Se hace necesario explicar por qué fue factible en Uruguay desplegar un conjunto tan relevante de reformas profundas en un corto lapso. La vivencia de la crisis implicó una clara demanda social por cambios y, por lo tanto, contribuyó a viabilizar políticamente un proceso reformador profundo; es la veta de oportunidades que otorgan las crisis y que hacen que el sacrificio de la sociedad tenga, a la larga, alguna recompensa. A su vez, el hecho de que la fuerza política de izquierda y centroizquierda asumiera el gobierno por primera vez también permitía visualizar que se iniciaba un camino transformador, en la medida en que eran fundadas las expectativas de que el Frente Amplio iba a procurar desarrollar un enfoque progresista diferente al que había predominado en las décadas previas. Haciendo una gruesa analogía con los mercados, oferta y demanda por reformas significativas parecían alinearse y auguraban una oportunidad para superar los escollos institucionales del pasado.

Otro factor importante que contribuye a la comprensión de este denso proceso de cambios estructurales es el hecho de que el Frente Amplio gobernó con mayorías parlamentarias, característica que modifica el juego de transacciones políticas relevantes para avanzar en las reformas, sobre todo cuando ellas requieren de tratamiento legislativo. Esto no significa que los caminos fueran sencillos, dado que afortunadamente la coalición de izquierda está lejos de ser un bloque de unanimidades. La necesidad de procesar políticamente los temas a nivel de la fuerza de gobierno moldeó y enriqueció los

procesos desde la diversidad de opiniones y del reflejo múltiple de intereses económicos y sociales.

La nueva constelación de estímulos, los cambios institucionales y las herramientas y procesos desarrollados constituyen una sustancial modernización de los vínculos Estado-Estado y Estado-sociedad. La caracterización de estas reformas incluye el avance hacia un esquema de funcionamiento de la economía y de la sociedad basado en la conformación de reglas transparentes y consistentes con estructuras de estímulos adecuados e institucionalidad de acceso abierto, más que a la preponderancia de la opacidad, reglas confusas con incentivos inconsistentes y una utilización discrecional del poder asociada a la atención de intereses particulares. Esto constituye un paso desde órdenes de discrecionalidad, opacidad y clientelismo hacia otros de reglas y estructuras de incentivos más coherentes, mejor especificadas y con acceso abierto a su aplicación transparente.

Las propias reglas y los cambios institucionales fueron pensados, en muchos casos, para mitigar el uso discrecional y arbitrario del aparato político-estatal y para aprovechar el impacto de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación a favor de vínculos transparentes, tanto entre los propios organismos estatales como entre el Estado y la ciudadanía. Efectivamente, se está procesando una transformación de carácter estructural de los vínculos del Estado con la sociedad, particularmente con los trabajadores, los empresarios y los ciudadanos como tales, tanto como sujetos con derechos y obligaciones como demandantes de servicios estatales.

La visión que aquí se sugiere no es la del procesamiento idílico de estas reformas; una aproximación de esa naturaleza no sería consistente con el enfoque de la economía institucional que se impulsa en este análisis. Este camino de cambios estructurales dista de ser perfecto, como toda obra transformadora que llevan adelante las sociedades caracterizadas por la democracia y la diversidad de preferencias e intereses. El complejo proceso de diseño e implementación de políticas públicas está contextualizado y condicionado por el marco jurídico-político-institucional. No hay senderos hipotéticos sino senderos posibles; por lo tanto, no se describen aquí procesos lineales y maniqueos, sino caminos complejos que tienen como resultado diversos grados de éxito. También se revisan aquí algunos casos en los que el proceso de reforma no ha podido avanzar al ritmo previsto o, incluso, en la dirección deseada. La consecución de las reformas estructurales es un proceso vivo que debe potenciarse, basándose en la valoración y la consolidación de lo ya avanzado, incorporando un enfoque crítico y autocrítico que permita su perfeccionamiento y reconociendo los desafíos pendientes, tanto los que aún restan por resolver del diagnóstico inicial como los que surgen de una nueva realidad económica y social que demanda escalones superiores de políticas públicas.

### **El rol del Estado y el manejo de las cuentas públicas**

Uno de los ingredientes sustanciales para construir y sostener la credibilidad de las políticas y la persistencia de las reglas de juego refiere al manejo de las cuentas públicas. Si la percepción generalizada en relación con la sustentabilidad de estas

cuentas es negativa, tarde o temprano redundará en una situación en la que se asigne una creciente probabilidad a un cambio desordenado de las reglas de juego. Las reformas desarrolladas adquieren, entonces, una relevancia mayor para la consolidación de una plataforma de credibilidad.

### **La reforma tributaria**

El diseño y la implementación de la reforma tributaria tuvieron una serie de objetivos explícitos; en primer término, la mayor equidad social y sectorial. En cuanto a la equidad vertical, se procuró asociar la carga tributaria a la capacidad contributiva de los diversos segmentos de la población, consistente con la suficiencia recaudatoria que permitiera financiar el funcionamiento estatal y el gasto público. La equidad horizontal, por su parte, buscaba suavizar las diferencias impositivas y de aportes a la seguridad social preexistentes para los diversos sectores productivos. De manera repentina y abundante se había generado una estructura de tributos por sector de actividad que no respondía a un enfoque integral, sino que había sido el resultado de exoneraciones y rebajas surgidas en períodos críticos que luego no se habían revitalizado o que eran fruto de las capacidades de *lobby* de cada sector. Un segundo objetivo se relacionaba con la eficiencia en la gestión, lo que condicionaba la mezcla de impuestos resultante de acuerdo con la capacidad de ser controlados y efectivamente cobrados. Una combinación teórica perfecta de tributos que no puede ser verificada en la realidad no constituye un resultado adecuado desde la perspectiva de la economía institucional. Plasmar en la aplicación concreta lo que está diseñado en el papel es un requisito básico de una política adecuada. En tercer lugar, la reforma enfatizó en la necesaria consistencia del sistema tributario con los estímulos a la inversión productiva, eslabón esencial para el proceso de crecimiento y desarrollo sostenido.

También se procesaron modificaciones sustanciales debido a la necesaria adecuación a la nueva fiscalidad internacional. Los nuevos parámetros en el mundo desarrollado, que emergieron desde la crisis financiera internacional de 2008-2009 y de las situaciones críticas en Europa a partir de 2011, implican la demanda de una mayor transparencia en los flujos financieros y en el intercambio de información en el terreno tributario. Esto ha condicionado la estructura de incentivos con respecto a la información tributaria, a su limpidez y al funcionamiento del secreto bancario. La inserción externa de un país pequeño y abierto como Uruguay obliga a cuidar permanentemente la credibilidad y la reputación en sus relaciones internacionales, por lo que se torna imprescindible desplegar estrategias de inserción que dejen clara la vocación de cooperación y de transparencia en esta materia, aclarando que el país no constituye una jurisdicción que esté dispuesta a amparar, en el terreno internacional, prácticas delictivas o reñidas con la legislación, sobre todo en el terreno del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. Esto se complementó con una creciente flexibilización del secreto bancario en el marco de acuerdos internacionales y de modificaciones en la legislación referida a la innominatividad de las acciones al portador de las sociedades anónimas.

Los cambios organizacionales en la administración tributaria se implementaron a mitad de 2005. Esta reforma implicó dotar a la Dirección General Impositiva (DGI) de la base

de capital humano (con una nueva estructura de estímulos y compromisos de gestión), tecnología y potestades para efectivamente trasladar a la realidad lo que la reforma tributaria plasmaba en el papel. Adicionalmente, se incrementó la coordinación de manera institucionalizada entre los organismos de fiscalización del país (la DGI, el Banco de Previsión Social, la Dirección Nacional de Aduanas, la Inspección General de Trabajo, etcétera).

### **La reforma del proceso presupuestal**

En relación con el proceso presupuestal, se generaron reglas explícitas y cristalinas para la formulación, la ejecución y el contralor del gasto público. El presupuesto nacional se concibió como la expresión financiera de las políticas y los compromisos de gobierno; al ligar su formulación a la planificación fiscal y financiera del país se le otorgó claridad y viabilidad, a la vez que se le agregó un componente democratizador. En el pasado la disonancia entre la ley presupuestal y las posibilidades fiscales hacía que parte de las normas aprobadas en el Parlamento fueran letra muerta, ya que la administración debía recortar discrecionalmente los créditos presupuestales según la situación financiera concreta. Incluso se ataban gastos a la posibilidad de generar ingresos extrapresupuestales (proventos muchas veces artificiales que encarecían las prestaciones públicas) que distorsionaban la estructura de ingresos y condicionaban la gestión y sus posibilidades de cambio. La correcta formulación, asociada a una ejecución viable y efectiva, permitió un control más transparente y rendiciones de cuenta útiles al servicio de las adecuaciones necesarias, erradicando la rigidez del artículo único que no habilitaba adaptación.

Se reforzó la institucionalidad a través de la creación de una unidad especializada en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la ejecución presupuestal, encargada, entre otros objetivos, de asegurar la implementación de los créditos presupuestales aprobados legalmente y de garantizar la consistencia del gasto con la planificación financiera.

### **La reforma en el manejo de la deuda**

Uno de los procesos reconocidos ampliamente como una reforma de carácter estructural, con resultados altamente positivos, ha sido la política de administración del endeudamiento público. Se explicitó una estrategia para el manejo de la deuda del Estado con objetivos conocidos y parámetros anunciados. Se desplegaron estrategias consistentes para el desarrollo de los mercados domésticos (prácticamente inexistentes), la inserción en los mercados financieros internacionales (incluyendo la recuperación del grado de inversión por parte de las calificadoras de riesgo) y en las relaciones financieras con los organismos multilaterales. Se trabajó con orientaciones nítidas en cuanto a la sustentabilidad de la deuda pública (y por lo tanto de las cuentas del Estado), sus órdenes de magnitud, sus plazos de vencimiento, su composición por monedas, su proporción en tasas de interés fijas o variables y su estructura de condicionamientos. Asimismo, se integró el manejo de la deuda a la política económica en general, atendiendo también a otros procesos referidos a la liquidez internacional y a la situación cambiaria del país.

Además, en el ámbito del MEF se estableció una oficina especializada para la administración de la deuda pública, que ha venido cumpliendo sus responsabilidades con una estrategia bien definida y con un elevado grado de profesionalismo. Debe destacarse la creación de otra unidad especializada, en este caso para atender las relaciones financieras y contractuales con los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CAF, FMI, etcétera), tornándolas más focalizadas y eficientes.

### **Las políticas sociales: salud y educación**

Los gobiernos iniciados en 2005 han tenido una clara seña de identidad, relacionada con un nuevo enfoque conceptual, sobre la vinculación entre las políticas económicas y sociales. Previamente, inspirada en los fundamentos del Consenso de Washington, predominaba una visión jerárquica en la que las políticas sociales se interpretaban simplemente como estrategias compensatorias de los impactos resultantes de las políticas de ajuste estructural. Tenían un papel subsidiario de la política económica, en un contexto en el que el Estado reducía su responsabilidad en la guía orientadora de la política social. En el mismo sentido, se excluían algunos ingredientes de las políticas sociales de la planificación fiscal y financiera y, en todo caso, quedaban como residuos de las posibilidades del manejo macroeconómico.

### **Las políticas de inserción social**

A partir de 2005 se planteó un enfoque integrador de políticas económicas y políticas sociales con base en una estrategia de desarrollo global, cambio de visión que constituye una reforma estructural en sí mismo. Es más, la incorporación de los programas sociales a la planificación fiscal permitió identificarlos como objetivos prioritarios en la formulación de políticas públicas. Tanto el Plan de Emergencia inicial, que atendió las situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica, como el Plan de Equidad, que fue secuencialmente diseñado, fueron programas principales del Gobierno a los que se les asignaron los recursos necesarios en el marco presupuestal. La visión integral de desarrollo económico y social permitió establecer estrategias que miraran más allá de las urgencias inmediatas y, por lo tanto, definir metas, distribuir roles organizacionales y asignar recursos, a la vez que reubicó el vínculo entre las políticas focalizadas y las políticas universales. Solo en un enfoque de mediano y largo plazo la atención focalizada se inserta como ingrediente que la conecta con las estrategias de carácter universal y esto únicamente puede coordinarse a partir de la rectoría del Estado.

La implementación del Plan de Emergencia permitió la obtención de un caudal enorme de información, que fue luego la base para el diseño eficiente de políticas sociales focalizadas. Se logró prácticamente un mapa detallado de la pobreza, la indigencia y las necesidades básicas insatisfechas en todo el país. La formulación de asistencia social con contrapartidas básicas asociadas a la educación y la salud de niños y adolescentes fue el eje inicial a partir del cual se diseñaron múltiples políticas con diversos énfasis: equidad de género, discriminación positiva, despliegue de derechos, focalización en niños y jóvenes, etcétera.

La nueva perspectiva requería un rediseño organizacional. A efectos de formular, ejecutar y coordinar las políticas sociales propiamente dichas, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), lo cual, sumado a la arquitectura de articulación interinstitucional, dio señales de identidad de los gobiernos de izquierda desde 2005.

### **La reforma de la salud**

El establecimiento del Sistema Nacional Integrado de Salud implicó distinguir, de manera consistente, los roles del diseño y de la rectoría de las políticas de salud, su esquema de regulación y contralor y la prestación misma de los servicios. El nuevo sistema determinó un cambio de reglas, principalmente a nivel del financiamiento. Se procesó un traslado de parte del financiamiento privado hacia un esquema de aportes y transferencias en el contexto de la administración de un Fondo Nacional de Salud. Además de agregar un componente de equidad, el nuevo esquema generó una ampliación sustancial de la cobertura. Adicionalmente, se asignaron recursos crecientes al sistema público que llevaron el gasto promedio del prestador del Estado a niveles cercanos a los de la media per cápita transferida al sector privado. A esto debe sumarse la ampliación de las prestaciones en el conjunto del sistema.

Se especificó con nitidez el papel rector de las políticas públicas de salud del Ministerio de Salud Pública, lo que fue acompañado de la creación de la Junta Nacional de Salud asociada a la administración del Fondo Nacional de Salud que emergió de la reforma integral del sistema. Asimismo, era imprescindible la separación organizacional del prestador público de esta área, por lo que se procesó la descentralización de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Toda esta reorganización estuvo pensada para evitar la confusión de roles y responsabilidades del diseño de las políticas, la regulación y el contralor y la efectiva prestación de los servicios, a efectos de facilitar la transparencia y de concebir una adecuada rendición de cuentas.

### **Avances en el sector educativo**

En el plano educativo se incrementó significativamente el presupuesto destinado a la educación pública, lo que permitió mejoras salariales a los docentes y a la infraestructura correspondiente. Desde el punto de vista de las reformas, debe enfatizarse la implementación del Plan Ceibal, cuyo objetivo consistía en contribuir a una creciente igualdad de oportunidades entre los uruguayos a través del desarrollo de una plataforma que universalizara el acceso a la información, al conocimiento y a una educación acorde con las necesidades del mundo actual. Mitigar la brecha digital es parte del proceso de reducir la brecha social. La universalización de la conectividad para niños y jóvenes implica un cambio revolucionario en la equidad de oportunidades y en el contacto de todos los segmentos sociales con el mundo. A su vez, tiene un impacto central en el sistema educativo al disponerse de una herramienta tecnológica masiva en las aulas, con el consiguiente efecto en los roles del docente en el proceso de aprendizaje. La inserción del Plan Ceibal ha sido razonable, principalmente, en la Educación Primaria y se mostró más dispereja en la Educación Media, lo que solo podrá ir superándose en el contexto de una reforma más integral del sistema educativo.

A partir de un fuerte respaldo político desde el Poder Ejecutivo, y luego de cierta consolidación del Plan Ceibal, se generó en 2010 una institucionalidad especializada (el Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia) para el despliegue y la administración del programa y para una coordinación y desarrollo de planes de apoyo a las políticas educativas para niños y adolescentes.

### **Las reformas en las políticas culturales**

Previo a 2005, la relación del Estado con los sectores de la cultura y las artes mostraba un notorio deterioro. La institucionalidad cultural-artística no había sido el resultado de una visión de largo plazo ni de un proceso razonable de planificación, por lo que era claramente inadecuada e inconsistente. En materia legislativa, la característica principal era el vacío, por lo que no se atacaba la realidad del sector ni se visualizaba su proyección de futuro, ignorando incluso compromisos asumidos por el país a nivel internacional.

El apoyo que la cultura uruguaya ha recibido en la última década incorpora estímulos a la creación y a la democratización a su acceso. Buena parte de esta reforma se consagró en la arena legislativa: ley de patrocinio cultural, ley de cine, ley de seguridad social de los artistas, etcétera. Esto se suma a una multiplicidad de programas y acciones desplegadas desde el Estado en un contexto de incremento sensible de los recursos presupuestales para la cultura. Un cambio de reglas sustancial refiere al régimen instaurado para los derechos de seguridad social para los artistas y oficios conexos, a que carecían de mecanismos para acceder a la protección del sistema de seguridad social y, especialmente, a las prestaciones de vejez. De hecho, el instrumento utilizado en el caso de las figuras más destacadas había sido la pensión graciable. El nuevo esquema inclusivo dentro de un sistema contributivo garantizaba que ese derecho no quedara librado a la discrecionalidad de los poderes públicos. Una vez más se reafirma el paso de la particularidad y, potencialmente, la arbitrariedad, hacia un esquema de reglas de acceso amplio y nítido.

Asimismo, se otorgaron incentivos fiscales para proyectos de fomento artístico cultural y para instituciones deportivas a través de mecanismos transparentes.

La Dirección Nacional de Cultura se transformó en unidad ejecutora en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, lo cual le otorgó más flexibilidad y capacidades de acción, sumadas al incremento presupuestal. Se crearon el Registro de Proyectos de Fomento Artístico Cultural, el Consejo Nacional de Evaluación y Fomento de Proyectos Artístico-Culturales y el Registro Nacional de Artistas y Actividades Conexas, el Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay (ICAU) y la Comisión (asesora) de Proyectos Deportivos (COMPRODE).

### **Las nuevas relaciones laborales**

Otro bloque de reformas estructurales relevante es el referido al cambio en las relaciones laborales. Se asignaron nuevos roles a los diferentes actores sociales, se definieron nuevos derechos laborales y se desplegó una nueva política salarial. La enorme gama

de nueva legislación laboral implicó una variación sustancial, tanto en los derechos colectivos como en los individuales, en un marco que apuntaba a equilibrar el poder de negociación entre empleadores y trabajadores. La instauración de la negociación en los consejos de salarios ha generado incentivos al acuerdo sectorial y a la sindicalización de los trabajadores; la Central Sindical (el PIT-CNT) casi cuadruplicó sus afiliados en la última década. A esto se sumaron medidas de impulso a los ingresos más sumergidos y estímulos a la formalización del empleo, sobre todo en sectores como el servicio doméstico, la construcción y las labores rurales.

Buena parte de la reforma en las relaciones laborales descansó en la reinstauración y reformulación de los consejos de salarios, lo cual fue complementado con un fortalecimiento de las áreas correspondientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

### **La reforma en el sector de la vivienda**

Un cambio radical se operó en el sector de las políticas de vivienda. También aquí había confusión de roles, a pesar de la existencia del Ministerio de Vivienda. Había un banco hipotecario quebrado, cerrado en cuanto a sus operaciones, que anteriormente había intentado cumplir roles diversos e inconsistentes: promotor de políticas de vivienda, construcción directa, canalización de subsidios, operativa financiera, etcétera. En realidad, el organismo no lograba desplegar ninguna de estas funciones de manera clara y eficiente, dado que no podían implementarse sin caer sistemáticamente en conflictos de objetivos. A su vez, la institución era un canalizador de clientelismo político por la forma en que se otorgaban los créditos y en que se procesaban las decisiones, promoviendo una cultura de incumplimientos a nivel masivo. Se conformaron esquemas de incentivos y subsidios transparentes, transferidos por el canal adecuado y especificados en el presupuesto nacional, así como se determinó una estrategia explícita para resolver las situaciones preexistentes y generar una nueva constelación de estímulos para la construcción de unidades habitacionales, sobre todo en el segmento de vivienda social.

La confusión de roles preexistente en el Banco Hipotecario debía erradicarse y la debilidad de los órganos ejecutivos en la materia debía superarse. Por tal razón, se procedió a la clara especificación del rol de rectoría de políticas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y a la creación, como servicio descentralizado, de la Agencia Nacional de Vivienda como el brazo ejecutor de las estrategias definidas, que incluían la canalización de subsidios aprobados explícitamente por el Parlamento, la implementación de la contribución bajo diversas formas a los distintos segmentos de la población con sus soluciones habitacionales y la búsqueda de respuestas para las situaciones problemáticas preexistentes. Como ingrediente complementario, se procedió a transformar radicalmente el Banco Hipotecario del Uruguay con el fin de dotarlo de las herramientas, el capital y las condiciones básicas para que pudiera cumplir con su función en el financiamiento en el mercado de las viviendas.

## Las reformas en el sistema financiero

Si hay un sector en el que el panorama actual difiere de forma nítida en relación con una década atrás, ese es el sistema financiero. De ser el epicentro de la crisis que en 2002-2003 arrastró no solo al área bancaria y financiera, sino al sector real de la economía y al bienestar de la sociedad toda, pasó a constituir una dimensión de estabilidad, confianza y soporte del proceso de crecimiento económico. La situación actual no solamente muestra adecuados indicadores financieros, sino que también ha recompuesto la confianza en el funcionamiento del sector, lo que ha permitido promover la inclusión financiera y la utilización de medios electrónicos de pago.

Se implementó un nuevo esquema regulatorio cimentado en la toma de riesgos de los agentes y en una regulación financiera centralizada, a efectos de evitar arbitrajes normativos que estimularan el traslado de los riesgos hacia los segmentos con menor control regulatorio. De una normativa inconsistente e insuficiente y una supervisión indulgente que reinaban hasta la crisis de 2002-2003, se pasó al despliegue de un esquema que se encuentra actualmente a nivel de las mejores prácticas internacionales en la materia. Además de fortalecer la regulación centralizada, se incorpora la perspectiva de preservar la estabilidad financiera, lo que implica utilizar tanto el enfoque microprudencial como la perspectiva macroprudencial como herramientas para identificar, monitorear y mitigar los riesgos de carácter sistémico.

Por otra parte, se generaron reglas claras para operar en casos de que emergieran entidades bancarias insolventes, dejando de lado el tradicional seguro implícito de depósitos que había operado hasta la crisis, la peor de las soluciones en cuanto a estructuras de incentivos y la más costosa para la sociedad ante la bancarrota.

Otra perspectiva cada vez más relevante para la supervisión es la referida a la prevención del lavado de activos y al financiamiento del terrorismo, así como al combate de los delitos de índole fiscal. En estos años se procesó un cambio radical en la normativa y la operatividad para la prevención de estos delitos en el país, lo cual se refleja en la mejora sustancial en las evaluaciones realizadas por los organismos internacionales especializados. Asociados a este aspecto, se han procesado cambios relevantes en el régimen del secreto bancario, con su mayor flexibilización en un contexto de transparencia y cooperación en las prácticas fiscales internacionales.

La relación de la sociedad con el sistema financiero tiene un componente ideológico y cultural insoslayable. Esto se ve tanto desde la confianza que genera, que es requisito para su funcionamiento, como desde la actitud hacia el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sobre todo en momentos en que entra en conflicto con situaciones social o económicamente problemáticas. Por décadas predominaron en los bancos públicos gestiones que soslayaban los aspectos profesionales y, además, se confundían los planes de negocios de las entidades con el manejo asociado a los ciclos políticos. Estas organizaciones fueron objeto de sistemáticos procesos de ablandamiento de restricciones presupuestales, alimentados por la ineficacia de las normas de quiebra, por la capacidad de presión de diversos grupos sociales sobre el sistema político y por el accionar indulgente del regulador bancario sobre las entidades públicas. Resultaba

imperioso, entonces, desplegar transformaciones sustantivas en la ubicación conceptual de la banca estatal (con una correcta definición de roles y responsabilidades), en el entorno de reglas que los gobiernan (tanto legales como regulatorias) y en la propia gestión de los bancos públicos, de forma que se promueva un manejo adecuado de los riesgos y, por lo tanto, del capital de los ciudadanos. No se fomentó la cultura del ablandamiento de restricciones financieras ni el enfoque de liquidación «a rajatabla»: se procuró ayudar a pagar a aquel que tenía vocación de pago y que, más allá de sus dificultades financieras, tenía capacidades para salir adelante sin que eso afectara la situación patrimonial de los bancos. Se afianzó así la noción de que era necesario el repago de los créditos para que el sistema financiero y el sistema económico, en general, funcionaran.

Una transformación sustancial está teniendo lugar en el mercado de capitales. El marco jurídico previo, basado en la autorregulación del mercado, mostró tener resultados negativos. Esta conclusión se afianzó con base en la experiencia internacional, al verse que el núcleo de las situaciones críticas se generaba en los segmentos menos regulados del sistema financiero porque hacia ellos se trasladaban los riesgos. Superada la lógica de la autorregulación e instaladas las potestades de supervisión en el Banco Central de Uruguay (BCU), se puso también el énfasis en la necesidad de que el sector público y el sector privado actúen conjuntamente, a efectos de promover iniciativas que impulsen el desarrollo y la eficiencia del mercado de capitales a través de la Comisión de Promoción del Mercado de Valores. A su vez, la posibilidad de avanzar en el desarrollo de los mercados de capitales en Uruguay estaba condicionada por la debilidad en el funcionamiento y la profundidad de los mercados domésticos, así como por la escasez de instrumentos que iban poco más allá de las transacciones de títulos del sector público. El BCU tuvo un papel crucial en el impulso y en la gestión de estos mercados, mediante una normativa consistente y su propia participación.

La crisis del año 2002 también puso de manifiesto una serie de carencias del sistema de pagos en cuanto a la certeza jurídica de sus transacciones, sus procesos de liquidación y los riesgos asumidos por el Banco Central y los diferentes operadores del mercado. En 2009 se aprobó un nuevo marco legal, a efectos de dotar a la autoridad monetaria de un instrumental legal adecuado, a la vez que se procedió a la digitalización completa de la Cámara Nacional de Compensación de Documentos (*Clearing*).

Un cambio de reglas relevante en el sistema hace referencia al impulso a la inclusión financiera, a efectos de incrementar el acceso a los servicios económicos para todos los segmentos de la población y para todas las empresas, sobre todo las micro, pequeñas y medianas. Era claro que debían desplegarse políticas activas desde el Estado para contribuir a lograr un sistema financiero más desarrollado, más profundo, más transparente, más competitivo y más inclusivo. Asimismo, se fomentó el uso de los medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo y los cheques, procurando ganancias en eficiencia, seguridad y formalización de la economía a través de la reducción de la evasión de impuestos y aportes a la seguridad social.

La búsqueda de la universalización de derechos y el avance en materia de democratización del sistema financiero implican cambiar las formas de ofrecer y procesar los servicios financieros en un marco de mayor competencia en el sector, procurando un funcionamiento más eficiente del sistema de pagos y alentando conductas de ahorro de la población. Como estímulos adicionales para el despliegue de la inclusión, se determinaron rebajas tributarias para la utilización de medios electrónicos de pago y para la expansión de las redes de POS. Complementariamente, el BCU también aprobó un conjunto de modificaciones normativas consistentes con este proceso: la figura de los corresponsales financieros, la licencia de banco minorista y las cuentas básicas de ahorro.

El cúmulo de cambios de reglas de juego en el sector financiero se acompañó con transformaciones organizacionales profundas. La ley que reforma la Carta Orgánica del Banco Central en el año 2008 fue uno de los hitos en esta reorganización institucional. Este arreglo apuntaba a especificar con claridad las relaciones del Banco Central con los poderes legislativo y ejecutivo, delineando el alcance de su autonomía; a establecer las relaciones organizacionales entre la política monetaria, la regulación financiera y el seguro de depósitos; a configurar la centralización de la regulación y la supervisión del sistema financiero, integrando una superintendencia para regularlo; y a crear una nueva institucionalidad para los mecanismos de resolución bancaria y la administración del fondo de garantía de depósitos.

Se definieron con nitidez las finalidades primordiales del BCU: estabilidad de precios y regulación y supervisión del sistema financiero y del sistema de pagos, a efectos de contribuir al crecimiento y al desarrollo económico y social. Se creó el Comité de Coordinación Macroeconómica entre el MEF y el BCU como ámbito de intercambio y de establecimiento formal de las metas de estabilidad de precios, a la vez que, al interior del BCU, se consolidó jurídicamente el funcionamiento del Comité de Política Monetaria. La Carta Orgánica conformó una única Superintendencia de Servicios Financieros encargada de regular y supervisar armónicamente todos los segmentos del sistema. La ley perfeccionó las relaciones entre esta nueva Superintendencia de Servicios Financieros y el Directorio del Banco, al consolidar su desconcentración con referencia a las decisiones técnicas y al establecer los mecanismos de planificación y rendición de cuentas que le permitieran al Directorio definir las líneas generales y monitorear adecuadamente las acciones de la supervisión en el marco del Comité de Regulación y Supervisión.

También se perfeccionó el mecanismo del seguro de depósitos y se generó un proceso de toma de decisiones para afrontar situaciones de bancos con problemas de solvencia. Se creó la Corporación para la Protección del Ahorro Bancario (COPAB), a la que se le asignó la administración del fondo de garantía y se le otorgaron las facultades de liquidador que desempeñaba el BCU hasta ese momento.

Finalmente, con el objetivo de la evaluación de los riesgos sistémicos con perspectivas micro- y macroprudenciales, se conformó el Comité de Estabilidad Financiera (CEF),

integrado por el ministro de Economía y Finanzas, el presidente del BCU, el superintendente de Servicios Financieros y el presidente de la COPAB.

### **Las reformas en la inserción externa del país**

Otro bloque de reformas es el asociado a la inserción externa. Los resultados en cuanto al incremento del comercio internacional del país y a su grado de diversificación en productos y en mercados son evidentes. Es creciente el papel que desempeñan las exportaciones de servicios y el flujo de inversiones directas del exterior.

El cambio de panorama también se ha materializado en el plano financiero, con una más plena inserción en los mercados internacionales de financiamiento voluntario y con una consolidación de las relaciones con los organismos multilaterales de crédito, así como con la recuperación del grado de inversión por parte de las calificadoras de riesgo globales. Asimismo, la visión de una inserción externa basada en la transparencia y la cooperación llevó a los cambios en cuanto a la adecuación a la nueva fiscalidad internacional, a la flexibilización del régimen del secreto bancario y al fortalecimiento normativo y organizacional para la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.

### **El nuevo enfoque de inserción externa**

La nueva estructura de incentivos en esta materia se deriva, en primer lugar, de un cambio en el enfoque general de la inserción externa, privilegiando el regionalismo abierto. Se concibe de manera relevante la integración del país en el ámbito regional (principalmente a través del Mercosur), pero no como estación final, sino como plataforma para una más plena y favorable inserción en el mundo global. Las políticas explícitas de integración deben ser compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional. La esencia del regionalismo abierto se puede resumir en que el carácter preferencial y discriminatorio debe estar acompañado de niveles de protección respecto de terceros que no impidan la competencia desde el exterior y, al mismo tiempo, viabilicen acuerdos preferenciales con otros bloques y países.

A nivel institucional se creó, en 2006, la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) y se fortalecieron los ámbitos de relacionamiento comercial y de inversiones, como es el caso de la Agencia Uruguay XXI. Se debía superar la compartimentación de roles de los diversos organismos con competencias en la materia, la coordinación no era percibida como una necesidad política y reinaba la superposición de funciones y competencias. No era clara, en definitiva, la articulación y la coordinación ni en la definición de los lineamientos estratégicos ni en la efectiva implementación de las estrategias concretas.

### **La reforma aduanera**

Las reglas de juego relevantes para la operación aduanera también eran un escollo a la hora de enfrentar el desafío de la modernización. Se apuntó a resolver este aspecto por la vía del nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU). La

normativa aduanera previa era arcaica, no reflejaba los desarrollos del comercio internacional de las últimas décadas y creaba problemas interpretativos a la hora de su aplicación, lo cual generaba inseguridad jurídica y dificultades para la tarea fiscalizadora. El CAROU integró, en un único cuerpo legal, el Código Aduanero del Mercosur (CAM) y las figuras aduaneras relevantes para que el país fortaleciera su desarrollo como centro logístico (los regímenes de Tránsito, Puerto y Aeropuerto Libre).

Se instaló una nueva visión referida a la compatibilización del tradicional papel fiscalizador y recaudatorio de toda administración aduanera con la facilitación del comercio exterior. Control y facilitación no se veían, entonces, como conceptos contrapuestos, sino en una relación armónica habilitada por la creciente inteligencia aduanera. Otro aspecto saliente se relaciona con el rol que se le otorgó al sector privado en el proceso aduanero, a efectos de lograr una mayor eficiencia en su labor de control y de reducir las posibles distorsiones. El cambio integral de la normativa aduanera abonó un proceso más transparente, menos discrecional y con mayores certezas jurídicas y operativas para los agentes que participan del comercio exterior y para la ciudadanía en su conjunto.

Una reforma organizacional relevante se desprende del proceso de modernización de la aduana uruguaya iniciado en 2007. El marco conceptual de esta renovación fue el de armonizar el control eficiente y la facilitación del comercio a través de herramientas tecnológicas adecuadas, una evaluación profesional del riesgo, una actualización normativa, una capacitación y renovación de recursos humanos y una calificación de operadores. En ese marco, se propuso intensificar las alianzas con el sector privado, considerando que hay aspectos que pueden delegarse en actores privados calificados bajo el control de la Aduana y su capacidad sancionatoria. Tanto por su enfoque (compatibilización de control y facilitación) como por su metodología (rol del sector privado), esto implicaba un cambio drástico en la forma de ver las responsabilidades y las actividades aduaneras, en las que predominaban los aspectos de represión y de contradicción con los agentes privados del sistema. Para ello era imprescindible que los recursos humanos, tanto los aduaneros como los de los actores que operaban en el proceso, se repotenciaran por la vía de la capacitación en un entorno cristalino, creíble y libre de corrupción.

### **Las reformas en el funcionamiento de los mercados**

Las reformas vinculadas al funcionamiento de los mercados han sido sustanciales e implican un cambio radical en las reglas de juego y en las estructuras de incentivos de los agentes relevantes. En ese sentido, se reformularon los marcos legales y reglamentarios referidos a los procesos que inciden sobre el nacimiento, el desarrollo y la extinción de las empresas.

### **El sistema de promoción de inversiones**

Incrementar sustancialmente los niveles de inversión productiva en el país se visualizaba como el eslabón central del proceso de crecimiento y constituía la base ineludible para elevar la producción, el empleo, los ingresos y las condiciones de vida

de los uruguayos. La atracción de inversiones (doméstica y extranjera) tiene como prerequisites las certezas que otorgan el contexto institucional y la estabilidad macroeconómica, pero también requiere una coherente estructura de incentivos en el terreno microeconómico. Se hizo imprescindible formular un conjunto integrado de estímulos que debían armonizarse desde la reforma tributaria, la reglamentación de la ley de inversiones y los restantes regímenes especiales de promoción (zonas francas, parques industriales, políticas de subsidios y apoyo al sector privado y a las pequeñas y medianas empresas, depósitos aduaneros, etcétera).

La nueva reglamentación de la ley de inversiones implicó un cambio de enfoque, de estímulos y de procedimientos, y su aplicación mostró constituir una reforma radical en la materia. Las nuevas reglas buscaban ampliar la base de beneficiarios, mejorar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, asignar beneficios de acuerdo con los criterios de objetivos de política económica y desplegar un mayor control para asegurar la transparencia de los regímenes. La contracara lógica del otorgamiento de beneficios fiscales era el necesario seguimiento de los proyectos, así como una evaluación de los procesos concretos. El régimen transversal se complementó con la promoción de actividades específicas, sobre todo para sectores con alta potencialidad para contribuir al cambio estructural (componente tecnológico, empleo de calidad, encadenamientos, diversificación e inserción internacional) y con instrumentos de apoyo a la competitividad en lógica de conglomerados. Una innovación normativa que contribuye a generar más herramientas para favorecer las inversiones es la referida a los proyectos de participación público-privada (PPP).

Esta reforma implicó una transformación radical, no solo por sus resultados concretos, sino también en lo referente a los vínculos del Estado con el sector privado. Al ser explícitos los criterios objetivos de la promoción; al poderse anticipar, a través de un simulador en el sitio web correspondiente, a los beneficios a ser asignados a cada proyecto; y al definir plazos a la administración (incluso con máximos para aprobaciones fictas), se redujeron a la mínima expresión la incertidumbre y la discrecionalidad del régimen. De un esquema opaco, ineficaz y discrecional se pasó a un régimen claro, eficaz y basado en reglas conocidas y aplicadas de manera efectiva.

A efectos de asesorar, informar y atender a los inversores, se instaló en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas una Unidad de Apoyo al Sector Privado. La actividad de esta oficina se coordinó con otro conjunto de organismos que participaban en esquemas de promoción. Asimismo, se conformó en el propio MEF una oficina especializada para trabajar en los procesos de participación público-privada.

### **El impulso a la innovación**

Una reforma importante se asoció al impulso de la investigación y la innovación, cuyo eje fue la elaboración de un Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) y el respaldo financiero que garantizara la sustentabilidad de esta política, ya fuera a través de crecientes recursos presupuestales o de estímulos específicos al sector privado, derivados de la reforma tributaria y de exenciones

fiscales a inversiones productivas innovadoras. Se procuraba estimular la innovación a través de alianzas público-privadas, la construcción de redes de innovación, la conformación de centros tecnológicos especializados en áreas estratégicas, el fomento de parques y polos tecnológicos y el fortalecimiento de programas orientados a la formación de capital humano de alta calidad. Este enfoque constituía una respuesta a una situación previa caracterizada por una inversión en investigación e innovación muy baja, una fuerte fragmentación institucional, una infraestructura científico-tecnológica altamente concentrada, una comunidad académica muy reducida, limitadas capacidades de gestión de las políticas científicas y tecnológicas, una débil articulación público-privada y una estructura empresarial poco propensa a la innovación y la asociatividad.

En materia de innovación se instaló, en 2005, el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI); luego se creó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), brazo operativo de las políticas públicas y las prioridades del Poder Ejecutivo en el tema; y se potenció el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), órgano asesor y de consulta del sistema.

### **La legislación de competencia**

Como factor fundamental de las reformas acerca del funcionamiento de los mercados, debe destacarse la aprobación en 2007 del marco legal para la promoción y la defensa de la competencia. La legislación previa era absolutamente insuficiente desde el punto de vista conceptual y operacional y no constituía un marco integral, razón por la cual tuvo muy escasa utilización y un impacto casi nulo. La nueva normativa, basada en la experiencia internacional, procuraba ejercer un control sobre aquellas conductas anticompetitivas que implicaban un perjuicio para los ciudadanos, además de instrumentar y orientar los mercados hacia ámbitos más competitivos. Esta reforma implicó establecer reglas generales que permitieron dejar en el pasado las lógicas oligopólicas de protección y de relaciones clientelísticas entre el Estado y los empresarios.

Se creó la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia como órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que otorgó una ubicación institucional fortalecida.

### **La reforma de la legislación de bancarrota**

La reforma de los procesos concursales era una necesidad histórica que no había podido resolverse a pesar de propuestas preexistentes. Su implementación constituyó una modificación sustancial en las reglas de juego, que permite la resolución de situaciones de empresas con agobios financieros para que, o bien se liquiden de manera eficiente, con los menores costos posibles para el sistema económico, o bien se reestructuren a efectos de dar continuidad a proyectos viables en el mediano y largo plazo. La normativa previa era arcaica (en su mayoría databa de fines del siglo XIX) e ineficaz, y operaba como depredadora del magro patrimonio del deudor en crisis, lo cual provocaba el natural desinterés de los acreedores y del deudor por iniciarse en estos recursos. La reforma fue pensada para simplificar los mecanismos, instrumentar

un procedimiento único, facilitar el acceso, dar un marco flexible para que las partes acuerden, mejorar los procesos de decisión, reducir los costos, fortalecer y especializar la judicatura, procurar la conservación de las empresas viables y modernizar el esquema sancionatorio.

Se fortalecieron los órganos de aplicación, en particular los juzgados especializados, y se sumaron actuarios contadores que trabajasen directamente con el juez en cada juzgado, lo cual permitió facilitar y controlar mejor el procedimiento y la información.

### **Las políticas hacia las MIPYMES**

Otro bloque de políticas que modifica las estructuras de incentivos en los mercados en el país es el referido a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Estas estrategias apuntaron a su desarrollo y su sustentabilidad, integrando múltiples programas, dispersos en infinidad de lugares institucionales, que carecían de coordinación y de evaluación de sus impactos. Con base en su concepción original la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) fue el soporte de esta estrategia, y se planteó el desafío de transformar un organismo débil, que había sido utilizado para el salvataje de bancos quebrados, en otro que apoyara el desarrollo empresarial con una mirada integral con énfasis en las MIPYMES.

La reconstrucción institucional de la CND fue un proceso crucial para el despliegue de políticas para las MIPYMES, incluyendo la recuperación de su imagen pública, de su capital y de sus capacidades organizacionales. Asimismo, en 2009 se aprobó la creación de la ANDE, persona pública no estatal con la finalidad de contribuir al desarrollo económico productivo en forma sustentable, con equidad social y equilibrio ambiental y territorial.

### **Las reformas en la modernización del Estado**

De la descripción de las reformas precedentes, surge claramente que se ha ido procesando una profunda transformación de los vínculos del Estado con la sociedad, así como de las formas organizacionales que dan soporte al cambio de reglas de juego en el país. No obstante, también se pueden enumerar reformas adicionales que consolidan el enfoque de la creciente modernización del Estado uruguayo y que también constituyen nuevas estructuras de incentivos y una nueva institucionalidad.

El impulso a la transparencia ha influido de manera relevante en las relaciones dentro y fuera del Estado. La ley de acceso a la información pública no solo enmarca el derecho a la información como política, sino que constituye una reforma institucional que apunta a un cambio cultural y de conductas dentro de la esfera pública y en su vínculo con la privada. La ley dispone de la información obligatoria que los organismos deben exhibir en sus sitios web (transparencia activa), así como de las condiciones de clasificación de la información que generan, que debe ser liberada al público ante la solicitud de cualquier ciudadano (transparencia pasiva). Al mitigar la asimetría informacional se fortalece el vínculo del Estado con la ciudadanía, generando una mejor rendición de cuentas y un cambio en las conductas al interior de las organizaciones (evitando la opaca utilización

privada del servicio público): la transparencia al servicio del acceso abierto a las reglas de juego. Su impacto democratizador es evidente, pues se ha mitigado el poder de la burocracia sobre la información y se ha contribuido a dejar atrás el pasado clientelístico.

Otro avance sustancial refiere al despliegue de estrategias de gobierno electrónico liderado por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), que ha promovido el uso de las tecnologías de la comunicación al servicio de una más fluida relación del Estado con la sociedad y con una mayor participación ciudadana. La implementación de iniciativas como la firma electrónica, la simplificación de los trámites administrativos, la estrategia para el gobierno en red, los datos abiertos y el expediente electrónico han permitido posicionar al país como el mejor en desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en América Latina. Varios proyectos asociados al uso de las TIC también han sido galardonados a nivel internacional, por ejemplo, el portal de datos abiertos, la trazabilidad a través del Sistema Nacional de Información Ganadera, etcétera. En 2014 la ONU ubicó a Uruguay en el primer lugar de América Latina y el Caribe en el *ranking* de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas (e-Gobierno) y el país alcanzó, además, el tercer lugar mundial en el *ranking* de e-Participación.

El Plan para la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL) es otro estandarte de los gobiernos frenteamplistas, que ubican las TIC al servicio de una creciente igualdad de oportunidades entre los uruguayos con el objetivo de contribuir a la disminución de la brecha social. Este proceso incluyó tanto la distribución de máquinas y de conectividad, como actividades de capacitación para docentes, desarrollo de contenidos, procesos de evaluación en línea, impulso a la educación en inglés e incentivos al uso de las TIC en el proceso educativo formal, con resultados variados. El Plan Ceibal tuvo también impactos sociales debido a la conectividad extendida en los hogares menos favorecidos, incluyendo una nueva interacción entre padres e hijos en ámbitos que, por primera vez, se aproximaban al mundo interconectado. El Plan Ceibal ha ubicado a Uruguay a la vanguardia en la reducción de la brecha digital, la inclusión y la equidad en el acceso a la educación a nivel global, y es uno de los sellos de identidad que tiene el país en su imagen y posicionamiento internacional.

Ha sido claro el fortalecimiento del rol y de la capacidad institucional de la AGESIC. Vinculado al impulso a la transparencia, se creó en su órbita la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como órgano desconcentrado.

### **Las reformas en proceso y pendientes**

Existe un conjunto de reformas que se encuentran esencialmente diseñadas y que están en proceso; incluso algunas ya están recibiendo el correspondiente tratamiento en la órbita parlamentaria.

Está planteada una reforma en el régimen de zonas francas, que pasarían a ser zonas económicas especiales, la cual procura modernizar las reglas y consolidar su

institucionalidad a efectos de que se fortalezcan como herramientas para la producción en ciertas áreas, el empleo calificado y las exportaciones en las actividades en las que se han especializado (manufacturas con inversiones de gran porte, servicios globales y logística). Una incorporación central que asegura transparencia y eficiencia al régimen es que en las zonas económicas especiales será de aplicación la fiscalización por parte de la Dirección Nacional de Aduanas, lo que no ocurre actualmente dentro de las zonas francas.

También en tratamiento parlamentario, se encuentra una modificación relevante asociada al mercado de seguros, en la que se actualiza la normativa emergente de la ley de desmonopolización de seguros de la década de 1990 (a efectos de otorgar más certezas jurídicas en el contrato de seguros para todas las partes) y se incorpora un marco relacionado con la función de las empresas de seguros en el sistema de seguridad social, procurando resguardar las reservas referidas a las rentas previsionales que constituyen el fondo de pensión para los trabajadores en el futuro.

Se encuentra también diseñada la reforma de la institucionalidad referida a los juegos de azar, que establece la creación de la Administración Nacional de Casinos y Juegos de Apuesta del Estado en calidad de servicio descentralizado comercial y la instauración de la Dirección Nacional de Contralor de Apuestas y Juegos de Azar, en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta reorganización procura la separación nítida de las funciones de regulación y control y las de la actividad directa de explotación y supera la actual normativa en la que se confunden ambos roles y se perturba la especificación de objetivos, la gestión y la consiguiente rendición de cuentas.

Una reforma inconclusa, pero fundamental, es la de la rehabilitación integral del transporte ferroviario, relevante para incrementar la eficiencia y la competitividad de la producción nacional en la medida en que cumple su rol en el transporte intermodal de cargas. Para ello se planteó la rehabilitación de la infraestructura (vías férreas, puentes, sistemas de apoyo) bajo responsabilidad del Estado, la modernización de los procedimientos operativos (que permita la explotación más económica de la actividad sin desmedro de la seguridad) y la separación de la explotación del transporte de cargas de la gestión de la infraestructura, asignando la primera a una empresa de propiedad pública que funcione bajo el régimen de gestión privada.

### **Las reformas pendientes**

El camino de la reforma estructural es un proceso continuo. Sería inconsistente con el enfoque conceptual adoptado en este análisis no plantear la existencia de reformas pendientes o el perfeccionamiento de transformaciones que ya tienen diversos grados de avance y de concreción.

Un aspecto relevante a encarar en el futuro inmediato es el perfeccionamiento del sistema de salud, particularmente en lo referido a la dimensión de la calidad. El avance de la reforma en este sector ha mostrado enormes logros en materia de cobertura de sus servicios por parte de la población, a la vez que un esquema más solidario de financiamiento y un incremento sensible de los recursos públicos destinados a esta actividad. El diseño de este ajuste podría hacerse incorporando algún índice de calidad

del servicio en la determinación de las cápitras o a través de algún pago alternativo en función del cumplimiento efectivo de tales indicadores.

Más allá del incremento sustancial de los recursos públicos para la educación, del desarrollo del Plan Ceibal y del fortalecimiento de la educación técnica –a través de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y de la nueva Universidad Tecnológica–, es evidente para toda la sociedad uruguaya que la reforma en el sistema educativo es imprescindible. En este terreno, tan relevante para el futuro desarrollo económico y social del país, no se ha consolidado, a pesar de los múltiples diagnósticos (coincidentes) de las problemáticas principales, una visión moderna que guíe las transformaciones necesarias; y ha quedado claro que el aumento presupuestal es necesario pero de ninguna manera suficiente para garantizar que el sistema educativo se adecue a los requerimientos del mundo del siglo XXI. Existen algunas líneas de acción razonables, inspiradas en la experiencia internacional de países que han conducido procesos exitosos en la materia, e incluso hay un amplio consenso en varias de ellas. Sin embargo, el contexto institucional no ha podido ser interpretado o manejado de forma que logre levantar los obstáculos que perturban esas reformas. El desafío, entonces, más que de carácter técnico es de naturaleza institucional, procurando mitigar las restricciones del entorno que bloquean el proceso deseado.

El torrente de reformas organizacionales en el aparato estatal ha tenido impactos específicos en las características de los recursos humanos en múltiples dimensiones, incluyendo la magnitud, la calificación, las reestructuras escalafonarias, el foco hacia remunerar resultados, etcétera. No obstante, más allá de algunos intentos por abordar la problemática del servicio civil en su integralidad, esta es un área que todavía requiere de una revisión del enfoque conceptual y de su consiguiente implementación.

A modo de síntesis, en la última década no solamente ha habido una gestión macro- y microeconómica que contribuye a una mejora económica y social considerable, sino que también se ha desplegado un conjunto de reformas estructurales, de especificación consistente de reglas de juego, de avance institucional y de cambios en múltiples dimensiones del funcionamiento del aparato del Estado que constituyen la plataforma de los resultados obtenidos. El reconocimiento de estos avances no implica desconocer los nuevos desafíos que esta situación impone: es necesario seguir creciendo y para ello hay que derribar nuevos obstáculos vinculados a la infraestructura, al capital humano y a la productividad; la comprensión del vínculo entre el desarrollo económico y social y el contexto institucional es crucial para lograrlo dado que, en muchos casos, esas restricciones tienen una naturaleza institucional.

Estas reformas tienen en su base un enfoque político-ideológico acerca del rol del Estado. Mitigar las asimetrías de información y la desigual distribución de poder económico demanda un papel compensatorio desde el aparato estatal. En la medida en que la discrecionalidad da paso a estructuras de estímulos e incentivos predeterminadas, el manejo clientelístico y elitista del poder da paso al acceso más democrático, claro y abierto

a reglas mejor especificadas. Desde este punto de vista, la transparencia, las reglas y el acceso abierto a su funcionamiento tienen un componente democratizador.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORPORACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (CND) (1985): «Ley de creación, N.º 15.785, art. 11», Uruguay, <<http://www.cnd.org.uy/>> [21/5/2014].

GONZÁLEZ ROJAS, J. I. (1989): *El «consenso de Washington», ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?*, Washington D. C., <<http://juangonzalezrojas.blogspot.com/2011/02/el-consenso-de-washington-resumen-y.html>> [12/4/2014].

SITEAL (2007): «Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea)», Montevideo, <<http://www.tic.siteal.org/politicas/919/plan-ceibal-conectividad-educativa-de-informatica-basica-para-el-aprendizaje-en-linea>> [25/5/2014].

RECIBIDO: 20/10/2015

ACEPTADO: 26/10/2015

Mario Bergara Duque. Banco Central de Uruguay, Universidad de la República, Montevideo. Correo electrónico: [bergara@bcu.gub.uy](mailto:bergara@bcu.gub.uy)