



UN SALTO AL DESARROLLO

Agenda 2025-2030

APOYA:



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Instituciones duales	1
La oportunidad de ser el primer país desarrollado de América Latina	1
La trampa del ingreso medio como punto de partida	2
UN SALTO DE COMPETITIVIDAD	2
1. Una macroeconomía aún más estable	3
1.1. Una inflación más baja: más flexibilidad y autonomía monetaria.	3
1.2. Más responsabilidad y sostenibilidad fiscal: consolidar el marco fiscal.	4
1.3. No aumentar impuestos: mejorar la eficiencia y la asignación de los recursos.	4
2. Más apertura internacional	5
2.1. Más acceso a mercados: ventajas estáticas y dinámicas; bienes y servicios globales.	6
2.2. Menos barreras comerciales: reducción unilateral de trabas a la importación.	6
2.3. Mejor institucionalidad: cambios en la política comercial.	6
3. Agenda pro-competencia.	7
3.1. Trabajar en la micro: analizar mercado a mercado y re-regular para fomentar competencia.	7
3.2. Promover nuevos regímenes de importación	8
3.3. Mayor institucionalidad: jerarquizar Defensa de la Competencia y del Consumidor.	9
4. Una regulación laboral para el siglo XXI.	9
4.1. Políticas activas de empleo: foco en los jóvenes y empleos de baja calificación.	9
4.2. Cambios en la negociación colectiva para el s.XXI.	10
4.3. El desafío de incorporar la productividad en la determinación de los salarios.	10
5. Promoción de sectores estratégicos: más y mejores incentivos.	11
5.1. Más innovación	11
5.2. Servicio globales	11
5.2. Economía naranja	12
5.3. Economía plateada	12
6. Un Estado más simple y con las personas en el centro	12
6.1. Simplificar la burocracia.	13
6.2. Rediseño institucional.	13
UN SALTO DE BIENESTAR	13
1. Primera infancia como prioridad absoluta.	14
2. Desafío demográfico	15
2.1. Más libertad para las familias	15
2.2. Redoblar la apuesta por la migración	16
3. La segunda generación de reformas educativas	16
3.1. Apuntar a generalizar las ofertas de tiempo completo o extendido.	16
3.2. Implementar estrategias que permitan un salto en la finalización de enseñanza secundaria.	17
3.3. Promover cambios institucionales y culturales en la gestión y liderazgos educativos	18
CONCLUSIÓN	19

INTRODUCCIÓN

Instituciones duales

Uruguay es un país con una institucionalidad política asimilable a la de un país desarrollado. Cualquier índice de ese tipo que observemos, como los de democracia, libertad de expresión, corrupción, derechos humanos o independencia del Poder Judicial, nos ponen en la parte alta de la tabla a nivel global. Sin embargo, cuando miramos nuestra institucionalidad económica la realidad es distinta; tenemos instituciones económicas de país en vías de desarrollo. Claro que no hemos sufrido el “terraplanismo” económico que se implementó en Argentina o Venezuela, pero los índices de competitividad, de facilidad para hacer negocios o de libertad económica sistemáticamente nos muestran que queda mucho camino aún por recorrer. También puede apreciarse que existen otros países de la región que han logrado avanzar más rápido en ese terreno.

No se trata de hacer algo particularmente revolucionario, sino de darle un nuevo impulso a una agenda en la que el país viene avanzando. Uruguay es hoy un país mucho más rico, abierto, estable y con menos pobreza que a la salida de la dictadura. En gobiernos de todos los partidos se han concretado logros relevantes, y lo que es más importante, no se ha dado marcha atrás en lo que otros hicieron. En este mismo gobierno sin dudas se le dio un impulso a la agenda. Los avances en materia de estabilidad macroeconómica son muy importantes: la baja de la inflación, la implementación de una regla fiscal y la reforma del sistema de seguridad social son hitos indudables. Asimismo, también debe destacarse el avance significativo en infraestructura vial y la puesta en marcha de la transformación educativa, dos temas en que el país reclamaba cambios imperiosamente.

La oportunidad de ser el primer país desarrollado de América Latina

A pesar de los logros reseñados, no debemos confundirnos ni conformarnos. Uruguay hoy nuevamente se encuentra en un cruce de caminos. Nuestro país alcanzó una base que le permite aspirar a ser el primer país desarrollado de América Latina. Es un objetivo ambicioso pero no imposible en un horizonte de pocas décadas, si encaramos reformas y transformaciones pendientes que pueden ser complejas y no siempre populares. Por eso, también es posible que tomemos el camino contrario y caigamos en un círculo de demandas insatisfechas y ausencia de reformas que genere una profunda frustración e insatisfacción en los sectores medios de la sociedad. Salvando las enormes distancias, no podemos desconocer la rápida erosión que el sistema político y económico chileno sufrió al entrar en un período de estancamiento, o las debacles que han experimentado sistemas de partidos de países con madurez institucional al enfrentar frustraciones importantes ante las siempre crecientes demandas sociales.

En los próximos cinco años Uruguay requerirá más reformas que deberán realizarse con decisión y coraje. En principio, no serán años particularmente fáciles en términos de condiciones internacionales, lo que reafirma la necesidad de tener un rumbo claro y firme por el que conducir a nuestro país.

Estas reformas no siempre serán populares y sobre todo implicarán afectar al statu quo. Pero eso no quiere decir que no implicarán también buenas noticias para la ciudadanía. Por el contrario, es fundamental para lograr satisfacer las aspiraciones de bienestar material de los uruguayos incrementar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. La agenda de mayor bienestar social y de reformas económicas no sólo no son contradictorias, sino que por el contrario, se retroalimentan. No habrá mejores niveles de protección social sin una economía más productiva, y esa economía más productiva requerirá personas más educadas y con mayor protección social.

A continuación presentamos la Agenda CED 2025-2030. Un conjunto de ideas que, sin pretender ser exhaustivas, fijan las prioridades que creemos Uruguay debe abordar en el próximo quinquenio. Se trata de un aporte hijo del trabajo del CED durante sus siete años de vida, propuestas concretas que buscan transmitir un rumbo claro en los principales desafíos del país.

La trampa del ingreso medio como punto de partida

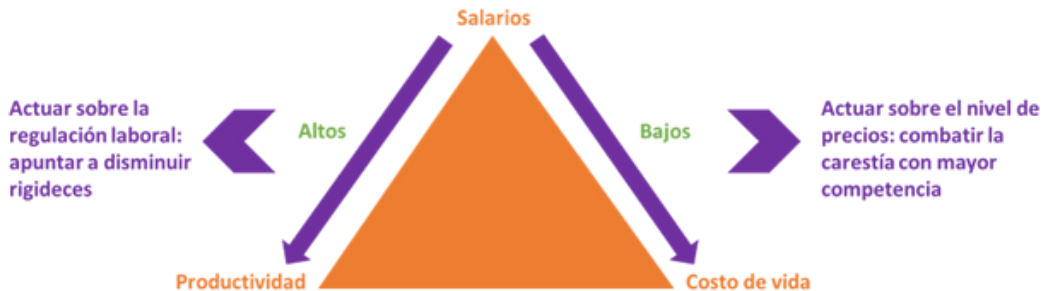
Si hubiera que definir cuál es el gran desafío de Uruguay en esta etapa del desarrollo sería ganar competitividad sin renunciar a niveles de bienestar. Es muy fácil volver a ser competitivos degradando el poder de compra de los uruguayos como han hecho otros países, por ejemplo, recurriendo a la devaluación de la moneda. El enorme desafío es ser competitivos sin ser baratos, por el contrario, debemos lograr ser competitivos por tener altos estándares de productividad.

Este reto ha sido denominado por la literatura económica como “la trampa del ingreso medio”. Esta “trampa” ocurre cuando una economía es “muy cara” para ser competitiva como suelen serlo los países pobres, en base a costos bajos, por ejemplo bajos salarios e impuestos. Pero las economías en esta “trampa” tampoco son suficientemente sofisticadas y productivas para ser competitivas, como lo son los países ricos, en base a una muy alta productividad de sus factores (capital humano muy formado, infraestructura de primer nivel, etc.). En otras palabras, parece claro que Uruguay no es el destino ideal para una inversión en búsqueda de abundante mano de obra barata; pero tampoco para captar inversiones muy sofisticadas y que requieren altos niveles de productividad y eficiencia.

Desde un punto de vista absoluto, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, Uruguay es considerado hace muchos años un país de ingreso per cápita alto. En 2022, su PIB per cápita se ubicó en torno a los 20 mil dólares a precios corrientes y en torno a los 25 mil dólares a Paridad de Poder de Compra. No obstante, desde un punto de vista relativo, dicho ingreso, es 60% inferior al promedio de los países considerados desarrollados e incluso un 35% menos de su segmento más pobre, donde se encuentran países como España o Portugal.

De este modo, si bien estrictamente, Uruguay no es un país de renta media en términos absolutos, si se encuentra en una situación “a mitad de camino”. Esta tensión se visualiza nítidamente en los niveles salariales en las ocupaciones de baja calificación (que conforman en 60% de los empleos de la economía). Los costos salariales son altos en relación a la productividad media del trabajo, pero bajos en relación al costo de vida.

Figura 1: Trampa del ingreso medio



Salir de la trampa del ingreso medio requiere trabajo en diversos frentes. No se trata de una agenda meramente económica, también tiene componentes sociales fundamentales. Sin dudas debemos bajar costos, para que nuestra economía sea más barata para vivir y producir. Pero al mismo tiempo necesitamos ser más productivos y eso también requiere tener personas más saludables y formadas. La agenda económica y social no sólo no son contradictorias, por el contrario son complementarias y se retroalimentan.

UN SALTO DE COMPETITIVIDAD

Una parte crítica de salir de la “trampa del ingreso medio” es aumentar nuestros niveles de competitividad y productividad. Aunque suene economicista, pocas cosas son más relevantes como país que esto. Sus implicancias en materia de bienestar social son enormes.

Sin embargo, no se trata de una única reforma que nos haga dar ese salto en nuestra competitividad. Se trata de una agenda compleja y heterogénea que incluye profundizar en algunas transformaciones en marcha y realizar otras pendientes de forma conjunta y coordinada. Enumeramos a continuación seis áreas claves en las que es muy importante que el país avance en los próximos cinco años:

1- Una macroeconomía aún más estable

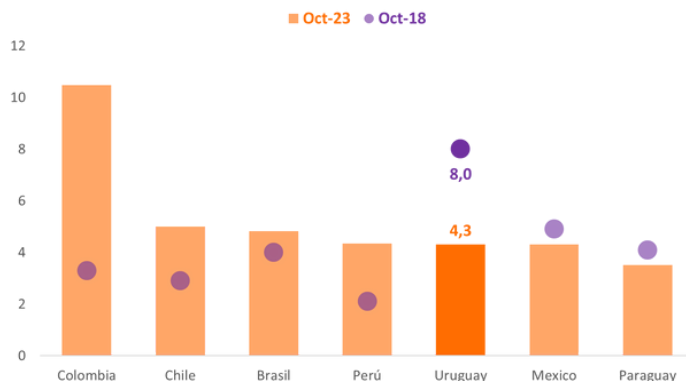
En los últimos años Uruguay se desacopló positivamente de sus vecinos por varios motivos. Quizás el más relevante es la estabilidad macroeconómica alcanzada. Una economía estable es una economía más competitiva, más atractiva para los inversores y en que mejoran las condiciones de vida de la población en su conjunto. Debemos redoblar la apuesta y consolidar muchas reformas, porque en medio de una región convulsionada no hay mejor manera de apuntalar el crecimiento y el desarrollo que seguir diferenciándose positivamente.

1.1- Una inflación más baja: más flexibilidad y autonomía monetaria.

A partir de 1990 Uruguay fué exitoso en dejar atrás el drama inflacionario que lo persiguió toda la segunda mitad del siglo XX; que llegó a los tres dígitos. La mejora ha sido continua pero aún queda camino por recorrer. Si bien desde 2004 el Banco Central del Uruguay (BCU) ha incorporado un sistema de metas de inflación, desde entonces la inflación promedio alcanzó el 7,8% y se ubicó en el rango objetivo en apenas el 19% de los meses.

En la post pandemia Uruguay avanzó mucho en términos relativos. En 2019 Uruguay ocupaba el 20% de países con inflación más alta en el mundo. En la región, nos posicionamos como el tercer país con mayor inflación, sólo detrás de Venezuela y Argentina. Sin embargo, en los últimos meses, se alcanzó la menor tasa de inflación en casi 20 años y este año se cumplirá el rango meta por primera vez desde 2017¹. Sin embargo, las expectativas de inflación se mantienen por fuera del rango meta.

Gráfico 1: Inflación en Latinoamérica (variación interanual, %)



Fuente: Banco Mundial e INE.

Desde nuestro punto de vista, existen fundamentos externos e internos para consolidar un nuevo nivel de inflación entre 4,5% y 6%. El desafío allí está en bajar un escalón las expectativas, convalidando menores ajustes nominales de precios y salarios.

¿Es 4,5%-6% un óptimo que Uruguay debería aspirar? Constituiría un paso relevante para romper con la inercia de pensar nominalmente al 8%, apuntalar la credibilidad del Banco Central e iniciar un sendero de cumplimiento en las metas. Se requerirá mayor autonomía a la autoridad monetaria y evitar tentaciones de dominancia fiscal o sesgos procíclicos de la política monetaria.

¹ CED (2023). *Inflación, política monetaria y dólar*.

1.2- Más responsabilidad y sostenibilidad fiscal: consolidar el marco fiscal.

Luego de muchos años donde la credibilidad de la política fiscal se vio vulnerada, desde 2020 Uruguay procesó una importante reforma con la instauración de un nuevo marco fiscal. Este incluyó una regla con tres pilares: una meta de resultado fiscal estructural, un tope para el crecimiento real del gasto público primario y un tope de endeudamiento neto en dólares. En sus primeros años de funcionamiento la nueva institucionalidad obtuvo resultados concretos: se cumplió la regla fiscal, se adoptó un enfoque estructural para situaciones extraordinarias (pandemia y sequía), se bajó riesgo país de la región y se mejoró la calificación crediticia.

En este contexto, los desafíos hacia adelante son múltiples. Ante el complejo contexto internacional los gobiernos deben adoptar un manejo responsable y sostenible de las finanzas públicas. Por estos motivos es necesario que Uruguay consolide un proceso de reformas a la luz de la experiencia acumulada y basado en los mejores estándares internacionales. Ello debería incluir los siguientes aspectos:

- En el marco de la regla fiscal vigente, redefinir el marco normativo para el establecimiento de las metas fiscales, sus mecanismos de exigibilidad y monitoreo, así como evaluar la eventual incorporación de cláusulas de escape y mecanismos de corrección ante desvíos.
- Evaluar la posibilidad de incorporar un ancla de mediano plazo tal como un nivel prudente de deuda que sirva al marco fiscal como referencia para el trazado de los objetivos operacionales (pilares de la regla) y sobre el cual se establezcan objetivos de superávit primario consistentes con una trayectoria de deuda sobre PIB deseada.
- Dotar de mayor autonomía e independencia al Consejo Fiscal Asesor, fortalecer sus atribuciones y cometidos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como sus instancias de rendición de cuentas.
- Robustecer las capacidades técnicas y comunicacionales del Ministerio de Economía y Finanzas en un marco de liderazgo institucional de la política fiscal.

1.3- No aumentar impuestos: mejorar la eficiencia y la asignación de los recursos.

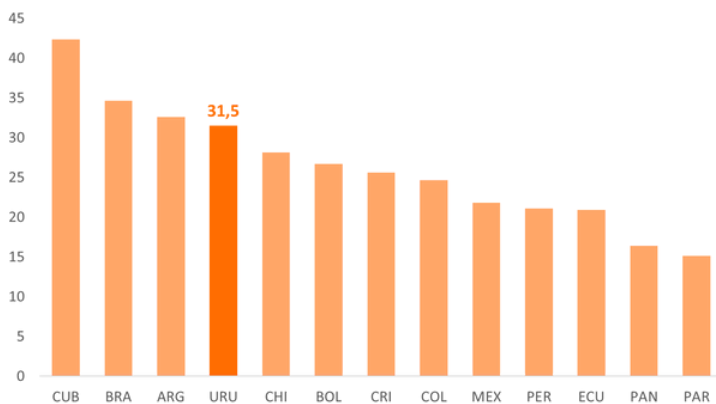
Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Uruguay presenta una presión fiscal equivalente al 31,5% del PIB, situándose como el cuarto país con mayor carga tributaria en el continente. Esta realidad plantea un desafío significativo para la economía uruguaya, que, dada su situación, no se encuentra en condiciones de soportar un aumento de impuestos. Por ende, es fundamental comprometerse a no incrementar la carga tributaria sobre personas o empresas en los próximos años. En este contexto, cabe destacar que en la presente administración se ha logrado romper con la tendencia de aumentar los impuestos.

En Uruguay existe una lógica incremental permanente del gasto y la discusión suele girar en torno a cómo aumentar los ingresos del Estado para financiarlo². No obstante, rara vez se aborda la discusión sobre la eficiente asignación de los recursos existentes. Es esencial emprender un análisis exhaustivo del gasto público, identificando oportunidades de ahorro, eliminando duplicaciones y evaluando las posibilidades de simplificar la estructura burocrática. La permanencia en el tiempo de ciertas partidas presupuestales suele obedecer más a la inercia del gasto público que a su utilidad presente.

Asimismo, debemos apuntar a la mejora y el perfeccionamiento del régimen de promoción de inversiones. Este sistema ha desempeñado un papel positivo al facilitar la atracción de inversiones tanto nacionales como extranjeras que, de otra manera, no se habrían concretado. Para afianzar el mecanismo, de forma que esté alineado con los objetivos de desarrollo, es necesario perfeccionarlo para que se ajuste de manera óptima a las necesidades del país. Este proceso debe ir de la mano con la evaluación de su costo fiscal, asegurando que el beneficio que brindan al país esté en equilibrio con la inversión realizada. En última instancia, estas medidas fomentan un entorno propicio para la inversión a largo plazo, con los consecuentes efectos sobre el empleo y el desarrollo económico.

² CED, Pharos (2020); *Fiscalidad y ciclo presupuestal en Uruguay: Lecciones, desafíos y recomendaciones*.

Gráfico 2: Presión fiscal equivalente (en porcentaje del PIB, datos 2021)



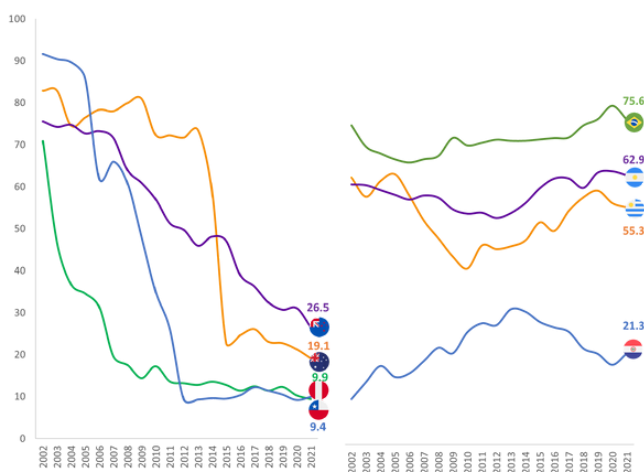
Fuente: BID.

2- Más apertura internacional

Para un país relativamente pequeño ser abierto es una condición necesaria a la hora de aspirar a niveles elevados de desarrollo. No existen países pequeños, cerrados y prósperos. Desde el CED venimos trabajando en evidencia y propuestas que nos permitan dar un salto en los niveles de apertura. El Índice de Vulnerabilidad Comercial (IVC) que elaboramos desde 2018 ha sido un insumo para el debate que demostró el agotamiento de la estrategia de inserción basada en la región.

El IVC muestra que Uruguay, y todos los países del MERCOSUR, se han estancado en los últimos 15 años sin lograr acceso preferencial a ningún mercado relevante. En sentido contrario, países como Australia, Nueva Zelanda, Chile o Perú han reducido drásticamente su vulnerabilidad comercial en las últimas décadas.

Gráfico 3: Índice de Vulnerabilidad Comercial (IVC)



Nota: valores cercanos a 0 implican menor vulnerabilidad comercial y viceversa.

Fuente: Elaboración propia.

El impulso dado por la actual administración a la inserción internacional es indudable, el tema pasó al centro de la agenda y existen al menos tres hitos posibles que serían un cambio cualitativo en el rumbo. Uruguay debe seguir apostando con mucha decisión a este camino de ser un país mucho más abierto comercial y culturalmente para lo cual entendemos que Uruguay necesita procesar algunos cambios:

2.1- Más acceso a mercados: ventajas estáticas y dinámicas; bienes y servicios globales.

Al internalizar el fracaso del Mercosur como bloque que posibilite la inserción internacional de nuestro país en los últimos años -pese a que debemos seguir insistiendo en su flexibilización y modernización-, Uruguay ha comenzado a incorporar en el análisis diversas alternativas para mejorar su inserción externa. Actualmente se encuentran sobre la mesa la negociación de un eventual TLC con China, la posibilidad de adherirse al CPTPP y la eterna negociación del tratado entre el Mercosur y la Unión Europea.

Las principales ganancias de un potencial acuerdo con el gigante asiático no pasan por los cientos de millones de dólares que nos ahorraríamos de aranceles pagos, sino por potenciar la relación con el principal importador de alimentos con alto potencial en materia de diversificación de productos, acuerdos de inversiones y servicios (TICs, financieros y turismo, hub regional operando hacia la región, entre otros). El potencial riesgo es ganar concentración y dependencia con quién ya es nuestro principal cliente. No obstante, la escala de la economía china hacen de esta eventual limitante una ventana de oportunidad para ampliar nuestro comercio y diversificar nuestros productos. De hecho, la experiencia de países como Chile y Nueva Zelanda ha demostrado que no solo el acuerdo generó mayores exportaciones sino también una mayor diversificación³.

Un eventual ingreso de Uruguay al CPTPP permitiría acceder a nuevos mercados de gran interés como Japón, Canadá y Vietnam. Por tanto, el gran valor de esta adhesión sería diversificar los mercados de bienes y servicios entre un conjunto de países muy diversos en materia de ingreso per cápita, ventajas comparativas, posicionamiento geopolítico e idiosincrasia; siendo una ventana de oportunidad para concretar otros acuerdos, en particular con países del Asia.

Finalmente, la firma de un TLC con la Unión Europea tendría muy importantes efectos en materia arancelaria. Adicionalmente, es posible suponer que la firma de este TLC que lleva décadas de negociación provocaría un aumento en las cantidades exportadas a dicho destino, aumentando así la diversificación en materia de destinos. El acuerdo establece que tendrá efecto una vez que cualquier país de la contraparte (es decir, cualquier país del Mercosur) lo ratifique. Por lo que si Uruguay es el primero en ratificar y los demás socios retrasan su ratificación nuestro país ya podrá gozar de los beneficios del acuerdo.

En síntesis, queremos remarcar dos elementos en materia de acuerdos. En primer lugar, el principal valor de los acuerdos no es estático (reducciones arancelarias) sino dinámico; más futuro comercio. En segundo lugar, Uruguay no debe ni puede elegir: debemos avanzar todo lo posible con China, Europa y el CPTPP.

2.2- Menos barreras comerciales: reducción unilateral de trabas a la importación⁴.

La apertura comercial no solo depende de los acuerdos que alcancemos con otros bloques o países, también hay tareas que tenemos pendientes dentro de fronteras y que dependen de nosotros mismos. En este sentido, debemos reducir las barreras comerciales que son determinadas por políticas internas, de forma de favorecer la competencia, tanto en tasas, aranceles como en barreras para-arancelarias. La reducción de la tasa consular es un buen ejemplo, así como la liberalización de importaciones de tecnología o la reducción de trabas al comercio que existen en mercados específicos que se detallan más adelante en el documento.

2.3- Mejor institucionalidad: cambios en la política comercial.

La estrategia de inserción internacional en base a la integración regional está agotada. Uruguay necesita con urgencia un reimpulso de su estrategia de integración comercial y la institucionalidad existente no es óptima para hacerlo. Se propone avanzar en dos sentidos:

³ CED (2022); *Índice de Vulnerabilidad Comercial*

⁴ CED (2021); *Impacto socioeconómico del contrabando a nivel fronterizo*

- Concentrar las competencias en materia de política comercial que actualmente están fragmentadas en diversos actores como MEF, MRREE y Uruguay XXI. Necesitamos un liderazgo nítido y potente en la materia.
- Repotenciar Uruguay XXI como la agencia de promoción y captación de inversiones siguiendo modelos exitosos como los de Chile y Colombia.

3- Agenda pro-competencia.

En los últimos años se ha acentuado la percepción entre empresarios y consumidores de que Uruguay es un país “caro”. Si bien dicho concepto siempre es relativo, desde el CED entendemos que es correcta esta percepción tanto para producir como para vivir.

Las explicaciones son variadas, podría estar asociado a una elevada presión fiscal, al precio de los servicios públicos, a los costos salariales y su relación con la productividad del trabajo. También podría estar asociado a factores de escala, profundidad e intensidad de la competencia en ciertos mercados, cuestiones arancelarias y no arancelarias.

Lo cierto es que al comparar los precios de los bienes y servicios respecto a otros países de similar ingreso per cápita, o al comparar los precios de varios artículos de la canasta de consumo y el ingreso de los hogares se confirma la percepción. En un trabajo que publicaremos próximamente con datos de niveles de precios del Banco Mundial para el año 2017, hemos encontrado evidencia de la magnitud de la carestía en Uruguay, en línea con los aportes del Estudio sobre formación de precios al consumo en Uruguay,⁵ Aguiar et. al (2020):

- Uruguay sería 27% más caro (medido como desvío a la Ley de un solo precio, LOP por sus siglas en inglés) respecto al promedio de un conjunto de 43 economías relevantes (desarrolladas y emergentes).
- La carestía se manifiesta mayormente en mercados con alta presencia de productos importados: en alimentos y bebidas no alcohólicas el desvío de la LOP fue de 55%, en productos de higiene y limpieza el desvío fue de 58%, mientras que en informática y electrónica el desvío fue de 43%.
- Las diferencias en los niveles de precios se expresan a lo largo del tiempo más allá de las volatilidades del tipo de cambio real, por lo que responden más a un efecto país que a un efecto cambiario.
- Si estuvieran vigentes en Uruguay el promedio de precios de los productos del resto de los países de la muestra, se producirían rebajas por una vez de una magnitud relativamente significativa en el nivel del IPC, del entorno de 1,2 p.p.

Nos parece claro que Uruguay necesita encarar una agenda pro-competencia de forma exhaustiva e integral. Hay ejemplos de reformas exitosas (mercado de seguros o telecomunicaciones) que sugieren que es posible generar condiciones para abaratar el costo de vida, promover el ingreso de más jugadores y reducir el “costo país” para la inversión y la generación de empleo.

3.1- Trabajar en la micro: analizar mercado a mercado y re-regular para fomentar competencia.

Entornos más competitivos y con regulaciones más eficientes para las empresas tienden a incentivar mejoras de productividad. El problema de la baja productividad es probablemente más relevante en los sectores no transables, esto es, aquellos que no están expuestos a la competencia internacional. No obstante, productividad y competencia también se relacionan con la exposición al comercio internacional (sectores transables). En este sentido, la apertura debería combinarse con reformas en los sistemas de importación que den mayor impulso a la competencia, vía menor influencia de los acuerdos de trato exclusivo o simplificación de procedimientos.

En Uruguay existen numerosos ejemplos de mercados con bajos niveles de competencia que muchas veces se fundamentan en restricciones a la entrada de nuevos jugadores. El monopolio legal a la importación de combustible es quizás el ejemplo más evidente, pero son numerosas las restricciones a la

⁵ Aguiar, Fleitas, Marchesano, Oddone y Umpiérrez (2020). Estudio sobre formación de precios al consumo en Uruguay.

importación, el requerimiento de permisos especiales o la necesidad de contar con complejas habilitaciones que actúan como barreras para-arancelarias.

Identificamos algunos mercados sobre los cuales hay enormes oportunidades para avanzar en su re-regulación y búsqueda de mayores eficiencias, que permitan mejores de bienestar desde el punto de vista de los consumidores (bajar el costo de vida) y desde el punto de vista del empresario (bajar costos productivos y maximizar rentabilidad).

- **Combustibles**⁶. A la luz de los resultados obtenidos en los últimos años, Uruguay continúa siendo el país de la región con mayor precio de la nafta y el gasoil. Parece evidente que es necesario volver a instalar en el debate público la alternativa de liberalizar toda la cadena, esto es, importación, comercialización y distribución de combustibles. También debería atenderse la situación en el mercado del supergás, con una mayor focalización del subsidio (enfocado en la demanda y no en la oferta).
- **Alimentos**. Actualmente, mercados de diversos alimentos como el pollo, el cerdo o las frutas y verduras presentan prohibiciones o restricciones (vía cuotas) a la importación. Eliminar esas barreras debería ser parte de una política que promueve una mayor competencia en el mercado doméstico y por ende precios más flexibles (y menos rígidos a la baja). Adicionalmente, rubros como la granja o el avícola son sectores de producción primaria enfocados en el mercado local pero con condiciones objetivas para aspirar a la exportación. Se debe apoyarlos en su tecnificación y proceso de mejora a través de crédito, plazos y acceso a mercados. En Chile estos sectores han sido un ejemplo notorio de pasar de trabajar puramente para el mercado interno a ser sectores estratégicos en la exportación.
- **Insumos para la construcción**. Hay evidencia de que los mercados de insumos como el cemento o el acero están altamente concentrados. En el caso del cemento, es sabido la situación deficitaria de ANCAP y su dificultad para aumentar su eficiencia productiva, lo que puede haber generado un precio más elevado en los últimos años. En el caso del acero, podrían existir regulaciones que operan como limitantes para su importación.
- **Salud**. A 15 años de la reforma de la salud, probablemente Uruguay requiere una reforma de segunda generación en ese sector. Existen desafíos en materia de calidad y eficiencia del sistema, lo cual supone mejorar la regulación y la forma de gobernanza, así como generar mejores incentivos para los actores. No podemos obviar la tensión existente entre un gasto muy significativo en salud (10% del PIB) y los enormes problemas financieros de varias instituciones.

3.2- Promover nuevos regímenes de importación

Uruguay presenta una normativa que desde el punto de vista legal no prohíbe ni impide las importaciones paralelas ni la multiplicidad de registros de importación de un producto. No obstante, uno de las mayores limitaciones para la obtención del registro sanitario radica en que según la actual regulación, el agente importador debe presentar la información técnica o dossier del producto en cuestión, que es aportada exclusivamente por su fabricante (entre ella, formula del producto y certificado de libre venta en origen). En la práctica la regulación actual en materia de registro sanitario genera potencialmente una barrera a la entrada al mercado para importaciones adicionales del mismo producto.

Entendemos necesario un cambio de la política pública que implique una modernización y flexibilización de los requisitos para el registro de los productos importados. En concreto, se debería avanzar hacia la experiencia aplicada en jurisdicciones como Estados Unidos o España, bajo un enfoque de controles ex-post y no ex-ante. De aplicar este enfoque, Uruguay podría no exigir como requisito para importar y comercializar un producto la presentación de la ficha técnica del mismo, sino que deberían realizarse controles inspectivos una vez que el producto se comercializa en el mercado. Este enfoque tiene además la ventaja de reducir considerablemente los costos administrativos del registro e incentiva la competencia intra-marca e inter-marca.

Este aspecto es particularmente relevante en una situación donde la diferencia de precios relativos con Argentina ha generado importantes desvíos de consumo.

⁶ CED (2022); ¿Qué pasa con los combustibles en el mundo y en Uruguay?

3.3- Mayor institucionalidad: jerarquizar Defensa de la Competencia y del Consumidor.

Mercados más competitivos necesitan también una mayor protección institucional tanto de la propia competencia como de la figura del consumidor. En este sentido debe otorgarse mayor autonomía y fortalecerse la Comisión de Defensa y Promoción de la Competencia en términos institucionales, presupuestales y técnicos, sin que esta regulación se vuelva una traba al desarrollo de las operaciones habituales de una empresa ni redunde en controles previos sin sentido.

Por su parte, es necesario fortalecer la Unidad de Defensa del Consumidor dentro del Ministerio de Economía y Finanzas en términos de su conocimiento por parte de la opinión pública, herramientas digitales tanto para la denuncia como para la mejor información del consumidor y, de esa forma, lograr generar una conciencia más clara por parte de la población de sus derechos como consumidores.

4- Una regulación laboral para el siglo XXI.

Así como 2015-19 fue un quinquenio “perdido” en términos de empleo, 2020-23 ha sido un cuatrienio “ganado” en la materia. Respecto a 2019 y tras el impacto negativo de la pandemia se generaron 70 mil puestos de trabajo netos, el promedio de horas trabajadas aumentó 3% y el desempleo se ubicó estable en torno a 8%, en un contexto de recuperación de 1,2 p.p. en la participación laboral. En términos relativos, la demanda (tasa de empleo) y la oferta (tasa de actividad) se ubican en su mayor nivel desde 2016, mientras que, en términos absolutos, se alcanzó un récord histórico de personas ocupadas. No obstante, la composición del “nuevo” empleo ha cambiado. Se han creado más puestos de trabajo formales, en el interior del país, con perfiles ocupacionales de mayor calificación relativa (y por ende con mejores niveles educativos requeridos) y más orientado a los servicios.

Quizá el nivel de ocupación actual podría constituir un nuevo equilibrio de difícil reversión. Ese “piso” más alto es consistente con las mejoras en términos de la formalidad y calificación de los ocupados. También con el boom de los sectores de servicios globales y los crecientes flujos de inmigración. Sin embargo, existen cuellos de botella que operan como un techo “bajo” a la creación de puestos de trabajo. En particular, una oferta con dificultades para absorber esas oportunidades: bajos niveles de formación, no finalización de los ciclos educativos y problemas de re-capacitación. Con especial afectación en los jóvenes que presentan tasas de desempleo cercanas al 30%^{7,8}.

Por eso es imperioso encarar una agenda en políticas activas de empleo y cambios en la regulación laboral. Al respecto, desde el CED hemos coparticipado en un trabajo que será presentado en 2024 junto a la Academia de Economía que se propone presentar una agenda de cambios en materia laboral.

4.1- Políticas activas de empleo: foco en los jóvenes y empleos de baja calificación ?

Uruguay tiene desde hace varios años un problema importante de desempleo juvenil (18 a 24 años) comparado con otros países desarrollados y otros de la región. El problema en Uruguay es doble, pues está potenciado por bajos niveles de finalización de la educación media.

Asimismo, los problemas de empleo para los jóvenes no terminan una vez que consiguen trabajo, también debe observarse la calidad del empleo que consiguen. Esto llama a diseñar políticas activas de empleo focalizadas en función de vulnerabilidades como la escasa formación en algunos casos y a contemplar la política educativa como una herramienta insustituible de la política activa de empleo.

Una manera de abordar la doble vulnerabilidad: edad y bajos niveles de formación, puede ser la articulación de políticas de certificación de saberes para la acreditación educativa, de ciclos que permitan retomar trayectorias educativas formales. El caso de la prueba de Acredita Ciclo Básico y la articulación con la formación ofrecida por INEFOP parece ser un buen camino.

⁷ Buscojobs, CED y Equipos Consultores (2022). *1er monitor Laboral: Desajustes entre oferta y demanda en el mercado laboral uruguayo*

⁸ Buscojobs, CED y Equipos Consultores (2022). *2do Monitor Laboral: Competencias blandas y el mercado de trabajo*

⁹ Buscojobs, CED y Equipos Consultores (2023). *3er Monitor Laboral: Radiografía del mercado laboral juvenil*

También debe señalarse que Uruguay tiene una amplia brecha salarial entre lo que representa el costo del trabajador para el empresario y lo que efectivamente recibe el trabajador. En caso de que exista espacio fiscal para reducir impuestos es una buena idea apuntar a reducir esa brecha que beneficiará especialmente a los trabajadores menos calificados.

Las políticas activas de empleo tradicionales y centradas en subsidios para la contratación de jóvenes desempleados que acortan la brecha entre los costos y la productividad, pueden encontrar límites. Parece necesario complementarlas con programas adecuadamente diseñados de formación y finalización de ciclos educativos para aumentar el capital humano. En el capítulo de educación profundizaremos al respecto.

4.2- Cambios en la negociación colectiva para el s.XXI

Es necesario modernizar las reglas del mercado de trabajo de forma de darle más libertad a empresarios y trabajadores, terminar con las categorías descritas al detalle y permitir acuerdos voluntarios que beneficien a ambas partes. Por otro lado, es necesario agregarle realismo a las negociaciones, incluyendo en las negociaciones sectoriales el tamaño de la empresa, su localización y otras características relevantes de forma que no se cierren empresas por ponerle objetivos de salario real inalcanzables (tengamos en cuenta el ejemplo del litoral). La reforma realizada por el gobierno del Partido Socialista en España puede ser una buena línea de base. Una reforma en la regulación laboral debería contemplar al menos los siguientes puntos:

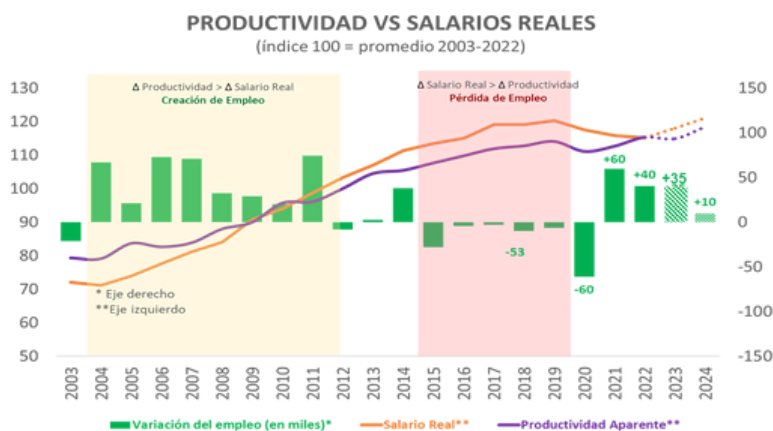
- **Niveles de negociación.** El sistema uruguayo se caracteriza por una fuerte centralización, lo que lleva a que los ajustes de salarios, categorías, condiciones de trabajo y salarios mínimos establecidos a nivel de sector, son obligatorias para todas las empresas de la rama de actividad correspondiente. Uruguay debe transitar hacia un esquema más descentralizado con menor ingerencia del gobierno donde se incorporen las particularidades de las distintas empresas, como estructura salarial, ordenamiento del tiempo, contratos de trabajo, sistemas de remuneración variable, pagos por desempeño o rendimiento. Manteniendo el gobierno un rol clave en la fijación de remuneraciones mínimas, criterios indicativos de ajustes salariales y condiciones generales de trabajo. La incorporación de ajustes diferenciales según tamaño de empresa, geografía, nivel de facturación o cantidad de empleados puede resultar una práctica intermedia que contemple de mejor manera la heterogeneidad dentro de cada sector, pero la experiencia de los últimos años ha indicado que es difícil de implementación y aplicación.
- **Categorías laborales.** Las categorías vigentes actuales son rígidas y muchas veces obsoletas, con impactos negativos en la movilidad funcional y eficiencia de las empresas, así como en una mayor litigiosidad e inseguridad jurídica para empleadores y trabajadores. En contraposición, debería priorizarse un régimen de competencias requeridas para realizar determinado tipo de tareas, agrupadas por su nivel de complejidad.
- **Descuelgues simétricos.** Dentro del sistema vigente, es necesario tender hacia mecanismos de descuelgues claros y transparentes y determinados por indicadores objetivos en la medida que una empresa no puede cumplir con el convenio vigente. Pero también habilitar los “descuelgues positivos”, que permitan al empleador desaplicar la norma del Consejo de Salario, en la medida que pueda aplicar beneficios alternativos que le generen al trabajador una situación más favorable que la adoptada en la negociación.
- **Institucionalidad e información:** en la negociación laboral la información es crítica. Debe crearse una institucionalidad u organismo que incorpore datos rigurosos y aceptados por todas las partes.

4.3- El desafío de incorporar la productividad en la determinación de los salarios.

Hace mucho tiempo escuchamos que es necesario incorporar la productividad en la formación de los salarios. Hacerlo es tan relevante como complejo.

En primer lugar, relevante porque en Uruguay existe evidencia de que cuando el ritmo de crecimiento de los salarios reales se desalinea en períodos largos del crecimiento de la productividad del trabajo (medida como PIB sobre ocupados), el ajuste se procesa por cantidad, tal como ocurrió entre 2015 y 2019 o con sorpresas inflacionarias de mala calidad¹⁰.

¹⁰ CED (2023). *10ma Ronda de Consejo de Salarios: ¿qué esperar?*



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, es complejo porque ello obliga a realizar mediciones de productividad, que es un componente no observable, y no homogéneo entre sectores, ramas de actividad o empresas.

Ello obliga a que los indicadores que se puedan utilizar como proxy de productividad deban ser representativos de una realidad, confiables para las partes de la negociación, simples en sus forma de construcción y replicables para un tercero. **Por estas limitaciones, la mejor forma de incorporar la productividad es tender hacia una negociación menos centralizada y a nivel de empresa.**

5- Promoción de sectores estratégicos: más y mejores incentivos.

No es tarea del gobierno seleccionar sectores ganadores y perdedores en una economía de mercado, pero históricamente, respaldar sectores estratégicos ha sido una herramienta clave en el desarrollo de países emergentes. La experiencia de la ley de zonas francas, la ley forestal o el software en las últimas décadas reflejan la aplicación exitosa de esta estrategia en Uruguay. En este contexto, identificamos sectores donde se pueden plantear incentivos para su desarrollo, beneficiando a la economía en su conjunto.

5.1- Más innovación

Es necesario profundizar la innovación como estrategia país¹¹. Hemos logrado atraer la atención de empresas líderes globales, y debemos continuar en este camino, aprovechando especialmente el Uruguay Innovation Hub. Este centro de innovación no solo es un catalizador para la investigación y el desarrollo, sino también una plataforma para la colaboración entre el sector público y privado, impulsando la creatividad y la competitividad en el ámbito internacional. Los emprendimientos que recientemente se han anunciado vinculados a la generación de Hidrógeno Verde es otra área a desarrollar de gran interés.

Además de los mencionados, identificamos algunos sectores en los que puede valer la pena generar incentivos específicos por su potencial para el crecimiento económico, generación de empleos de calidad e impacto en toda la economía nacional.

5.2- Servicio globales

Uruguay ha emergido como un líder regional en exportaciones de servicios no tradicionales, experimentando un notable crecimiento en la última década, destacándose en el ranking de América Latina y el Caribe con exportaciones per cápita de USD 773 en 2022. En 2022, las exportaciones de servicios globales alcanzaron la cifra récord de USD 2.800 millones, un hito para Uruguay.

¹¹ CED (2021); *Emprender en Uruguay*

En 2023 se espera que las exportaciones de servicios no tradicionales superen los USD 3.100 millones. Contando con más de 600 empresas, este sector emplea a más de 32.000 personas. Más del 80% dedicadas a actividades vinculadas al software y servicios corporativos.

Las empresas adoptan tanto el modelo de centros captivos, brindando servicios de soporte y centralizando actividades comerciales para filiales extranjeras, como el de proveedores tercerizados, subcontratados por clientes internacionales. La presencia de headquarters regionales en Uruguay, con tomadores de decisiones y jerarquización, contribuye a un círculo virtuoso de oportunidades de inversión. Además, Uruguay ha consolidado su posición como centro logístico, facilitando tanto la salida de mercaderías regionales como el abastecimiento desde países extrarregionales. Esta integración de servicios logísticos con servicios globales potencia la eficiencia operativa para empresas internacionales que buscan centralizar operaciones de logística y servicios de soporte.

Para garantizar un crecimiento sostenible en el sector de servicios globales, se requiere una serie de políticas y medidas estratégicas. Es esencial mantener un ambiente regulatorio claro y propicio que fomente la inversión extranjera y brinde seguridad jurídica a las empresas del sector. Asimismo, es crucial fortalecer la educación y la formación en habilidades técnicas relevantes mediante la colaboración entre el gobierno, las instituciones educativas y las empresas. La promoción activa del país como destino para empresas de servicios globales, a través de participación en ferias internacionales y campañas de marketing también es fundamental. La facilitación de radicación en el país de personas y empresas que pueden trabajar desde el Uruguay hacia el mundo abre posibilidades impensadas hasta hace pocos años con un enorme potencial dadas las características del país en términos de infraestructura digital, calidad de vida y seguridades institucionales, políticas y económicas.

5.3- Economía naranja

Las Industrias Culturales y Creativas (ICC) han crecido y se han convertido en actividades económicas sustanciales. Por ejemplo en Colombia, México y Trinidad y Tobago, representaron entre un 5 y 11% del empleo y en la región representan un 3% del PIB según el BID. Según indica la literatura (De Groot et al. 2020) son industrias con dos grandes virtudes: una gran propensión a la innovación y un rol clave en la integración de sectores más vulnerables por lo que juegan un rol en la cohesión social.

Uruguay tiene condiciones óptimas para el desarrollo de la misma como lo muestra el despliegue del sector audiovisual. Debemos redoblar la apuesta generando las condiciones con incentivos adecuados para la instalación de universidades, centros de estudios y empresas que generen una comunidad dinámica. En el próximo quinquenio se debe apostar a llevar esta industria a otro nivel.

5.4- Economía plateada

El único grupo etáreo que crece en Uruguay son los mayores de 60 años, por lo que mirar a esta población desde una perspectiva que apunte a aprovechar todo su potencial, creatividad, experiencia y recursos es una necesidad para la viabilidad de nuestra economía.

La economía plateada se enfoca en las necesidades, intereses y expectativas de los mayores de 60 años, entendiendo que, hoy en día, se trata de una etapa de la vida con una vitalidad suficiente para seguir aportando valor a la sociedad. Evidencia internacional sugiere mayores niveles de éxito de los emprendedores senior dado su conocimiento adquirido en sus años de actividad laboral. Es enorme el potencial económico de este sector como consumidores, pero también como inversores y emprendedores.

6- Un Estado más simple y con las personas en el centro

Tener una economía más productiva también requiere procesar transformaciones relevantes en el Estado.

Se trata de apostar por un Estado más simple y más ágil, que pase de la lógica de los trámites a la de los servicios. Entendemos que tenemos que dejar de hablar de la reforma del estado como una gran batalla con COFE por estatutos y regímenes laborales y concentrarnos en transformaciones concretas (con las nuevas herramientas tecnológicas) con la capacidad de modificar profundamente la relación de las personas y de las empresas con el Estado.

6.1- Simplificar la burocracia¹²

Existen ejemplos exitosos en varios países al respecto y en nuestro país se avanzó significativamente al respecto en la década de 1990. También debe destacarse el decreto recientemente dado a conocer por el Poder Ejecutivo por el que no se puede exigir en una oficina del Estado otro documento que exista en formato digital en otra dependencia del Estado. Uruguay es un país con bajos niveles de corrupción, pero con una burocracia con numerosas oportunidades de mejora. En particular:

- Realizar una revisión general de normas y regulaciones buscando eliminar todas las que carecen de sentido.
- Liberalizar las habilitaciones comerciales de las empresas de bajo riesgo. Actividades que no reporten ningún riesgo para la salud, el medioambiente o la seguridad no deberían requerir licencias o permisos para operar. Eso implica converger hacia una estrategia de controles ex-post en lugares de controles ex-ante.
- Incorporación de inteligencia artificial y economía del comportamiento para la gestión de trámites y habilitaciones.
- Promover las habilitaciones por defecto a partir de declaraciones juradas en las que la parte se responsabilice e implique fuertes sanciones para quien incumpla o adultere información.
- Aprobación automática de productos (alimentos, cosméticos, higiene personal y alimentos) aprobados por agencias prestigiosas como la FDA o las agencias europeas.

6.2- Rediseño institucional.

El próximo gobierno también deberá encarar transformaciones institucionales que busquen adaptar nuestro Estado a los tiempos que corren.

- Fusionar agencias y dependencias del Estado con cometidos similares. A modo de ejemplo, en la actualidad existen programas para emprendedores en ANDE, ANII, MGAP y MIEM.
- Redefinir las funciones de algunos ministerios, admitiendo la posibilidad de cambiar el mapa actual de ministerios, atendiendo a sus funciones específicas, la mejor coordinación organizacional y la eliminar la superposición de cometidos.

UN SALTO DE BIENESTAR

Para salir de la trampa del ingreso medio y avanzar en el camino hacia el desarrollo también es necesaria una ambiciosa agenda en temas sociales. La agenda de reformas económicas y sociales deben ser vistas como un todo que se retroalimenta. Una economía más productiva nos permitirá invertir más en educación, en salud y bienestar material, pero personas más educadas y saludables también son personas más productivas para la economía.

El país debe tener bien claras sus prioridades en temas sociales que permitan seguir construyendo libertad y oportunidades para las personas. En concreto creemos que la agenda social del próximo gobierno sin ninguna duda debe poner el foco y la prioridad en los más jóvenes. Se trata de un típico problema de economía política, donde tal como planteaba Mancur Olson en “La Lógica de la Acción Colectiva” un grupo grande con menos capacidad de movilización es perjudicado. En este caso son los niños que no votan los que parecen ser siempre postergados en la asignación de recursos, sin desconocer medidas recientes bien diseñadas con foco en la primera infancia.

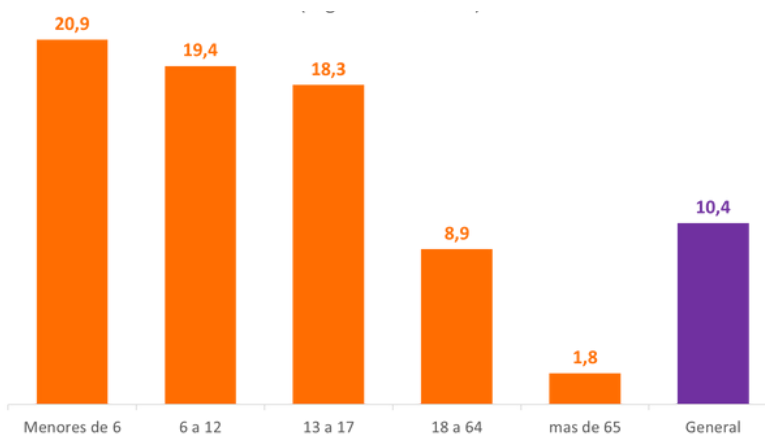
¹² CED, Atlas Network (2022); *Índice de Burocracia*

Uruguay tiene una deuda en cómo trata a los más jóvenes y en las oportunidades que les da. En nuestro país nacen cada vez menos niños, que enfrentan niveles de pobreza altísimos en comparación a los otros grupos etáreos, y que reciben una oferta educativa que debe mejorar sustancialmente. Es por eso que proponemos una agenda social para el próximo quinquenio centrada en tres grandes ejes:

1- Primera infancia como prioridad absoluta.

Como sabemos en Uruguay la pobreza tiene cara de niño. Dos datos al respecto: i) el 88% de las personas pobres son niños o adultos que viven con esos niños; ii) uno de cada cinco niños menores de 6 años es pobre, mientras que solo uno de cada 50 mayores de 65 lo es. La posición destacada en indicadores sociales que tiene nuestro país, no se corresponde con los datos de pobreza infantil.

Gráfico 4: Incidencia de la pobreza en personas por tramo etario (primer semestre 2023)



Fuente: INE.

Esta situación no solo se traduce en dificultades económicas, sino que impacta negativamente en la calidad de vida de los niños en diversos aspectos¹³. Atacar esto es un imperativo ético, pero también es la estrategia más rentable socialmente. Ya en el año 2000 James Heckman ganó el Premio Nobel de economía demostrando que la inversión en la primera infancia tiene las mayores tasas de retorno.

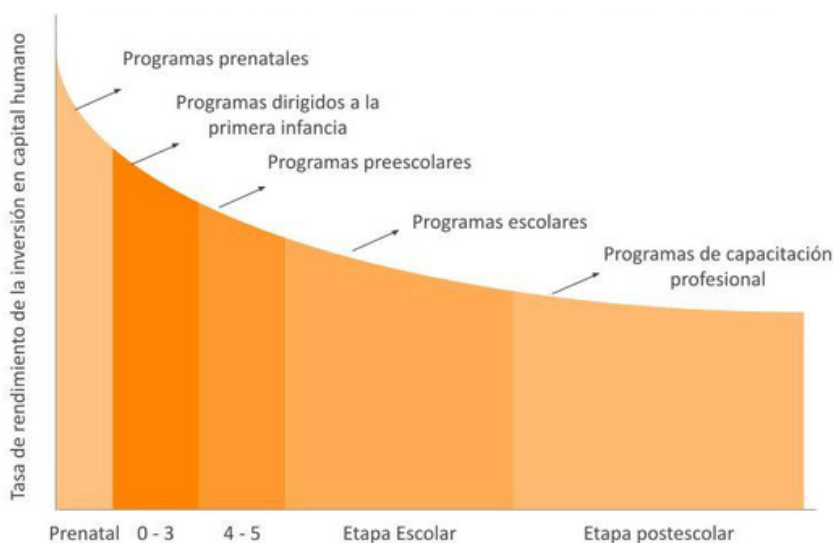
No hay ninguna duda que la inversión en primera infancia es justa, es la más rentable socialmente y existe consenso político al respecto. Entonces, ¿por qué cuesta tanto? En estos temas, la economía política de la distribución de los recursos muchas veces puede más que las buenas intenciones. La reforma del sistema previsional implementada es un enorme avance en la búsqueda de dar sostenibilidad al mismo y a liberar recursos para asignarlos a otras áreas prioritarias. Quienes buscan derogar la reforma o aumentar jubilaciones irresponsablemente, están (lo sepan o no) conspirando contra alcanzar una inversión más justa hacia la primera infancia.

Es imperativo que como sociedad repensemos la asignación de recursos, priorizando la inversión en la primera infancia. El desarrollo adecuado en esta etapa es crucial a lo largo de toda la vida de una persona, influyendo directamente en el éxito académico y profesional. Aunque los costos inmediatos de invertir en esta etapa puedan ser percibidos como elevados, la rentabilidad, estimada en aproximadamente un 7% (Heckman, 2000)¹⁴. Los beneficios a corto y largo plazo son significativos, incluyendo mejoras en el rendimiento escolar y profesional, así como la reducción de costos asociados a la educación, la salud y el sistema de justicia penal.

¹³ CED (2023). *Pobreza en Uruguay, más allá del ingreso*

¹⁴ James J. Heckman; Early Childhood Education; (2000).

Gráfico 5: Retorno de la inversión en cada etapa de la vida



Fuente: Extraído de Early Childhood Education; James Heckman

En otras palabras, realizar una inversión importante en la primera infancia es justo, pero también es la forma menos costosa de mejorar los indicadores educativos, sociales, laborales y de violencia en el mediano plazo.

2- Desafío demográfico

Hace muchas décadas escuchamos que Uruguay es una sociedad envejecida, pero lo sucedido en los últimos siete años lleva el desafío a un nuevo nivel. Es difícil exagerar la magnitud del desafío considerando que tenemos una tasa de fecundidad similar a la de Japón y muy por debajo de la región y la mayoría de los países europeos. Esta tendencia implica que en Uruguay están naciendo 15 mil niños menos por año, de 48 mil a 33 mil. Las implicancias de esto para el sistema educativo y el mercado laboral son enormes en el corto y mediano plazo.

En Uruguay la población de niños y jóvenes continuará reduciéndose tal como viene ocurriendo hace tiempo. A modo ilustrativo en 1995 los menores de 15 años eran unos 800 mil y se espera que sean unos 450 mil en 50 años, pasarán de representar el 25% de la población al 14%.

Sin embargo hay que tener claro que la literatura muestra que no existen soluciones fáciles a este tipo de desafíos. Las típicas políticas “pro-natalidad”, muy populares en el este de Europa, suelen ser costosas y poco efectivas. Debemos enfocarnos en el asunto con una perspectiva moderna y de libertad. Proponemos abordar esto en dos frentes durante el próximo quinquenio.

2.1- Más libertad para las familias

No se trata de que nazcan más niños per sé, sino de que las familias puedan tener los hijos que quieren tener. Existe evidencia que indica que los sectores de ingreso medio tienen menos hijos de los que “les hubiera gustado”. Las políticas implementadas por países Europeos que muestran algún nivel de éxito en frenar la caída de la natalidad y lograr leves reversiones, relevantes para nuestro país, consisten en:

- Servicios públicos de cuidados de calidad (sobre la base de la experiencia CAIF).
- Apoyos financieros
 - Transferencias monetarias
 - Deducciones fiscales
- Flexibilidad laboral (licencias maternas y parentales)

Son las políticas que compatibilizan la vida familiar y laboral las que muestran efectos positivos en algunos contextos específicos.

2.2- Redoblar la apuesta por la migración

Existe evidencia concluyente sobre los beneficios económicos de la inmigración para el crecimiento económico de los países. Tanto los inmigrantes más calificados, como los menos formados, impactan positivamente en el crecimiento económico. En los últimos años, nuestro país se encontró sorpresivamente con un flujo de inmigrantes como no sucedía hace muchas décadas. Trabajar en incentivos para que este flujo continúe de forma significativa y ordenada, tiene una gran potencialidad para nuestra economía y nuestra sociedad dado el enorme desafío demográfico que estamos atravesando.

Más allá de los programas de los últimos años existe espacio para profundizar la estrategia:

- Mantener, monitorear y perfeccionar experiencias positivas en captación de inmigrantes de alto poder adquisitivo (Tax Holiday) o la recientemente aprobada propuesta de “Captación de talento en el sector TI”.
- Trabaja en normalizar el uso del “instituto del refugio” para los solicitantes cubanos y venezolanos.
- Desburocratizar y agilizar los trámites de residencia en la Dirección Nacional de Migración.
- Trabajar en el acceso a educación y vivienda de inmigrantes. Lo mejorado en materia de revalidación de títulos en el marco de la LUC y la creación del alquiler sin garantía representan avances sustantivos para estas poblaciones; pero que necesitan ser perfeccionados.

3- La segunda generación de reformas educativas

No hay duda de la enorme trascendencia que tiene que nuestro país haya puesto en marcha la transformación educativa. Después de años de diagnósticos y quietismo hubo voluntad política para poner en marcha cambios que siempre son complejos, enfrentan resistencias y sus resultado solo se ven en el largo plazo. Hoy tenemos una gobernanza de la educación mucho más saludable y menos burocrática, se jerarquizó el rol docente y se pusieron en marcha transformaciones curriculares entre otros logros relevantes.

En el mismo sentido es menester ir más a fondo en la transformación de nuestra educación. No es novedad para nadie que tenemos niveles vergonzantes de finalización de secundaria y de desigualdad educativa. En el próximo quinquenio creemos importante redinamizar la transformación con tres grandes énfasis.

3.1- Apuntar a generalizar las ofertas de tiempo completo o extendido.

El aumento del tiempo pedagógico en los centros educativos con propuestas de calidad es de los pocos elementos que muestra mejoras en el resultado educativo, nuestro país viene haciendo un esfuerzo en el desarrollo de estas propuestas que no puede ser desconocido a través de las iniciativas MECAEP - PAEPU. Más tiempo pedagógico de los niños en los centros también es más adultos, especialmente mujeres, pudiendo acceder a mejores empleos.

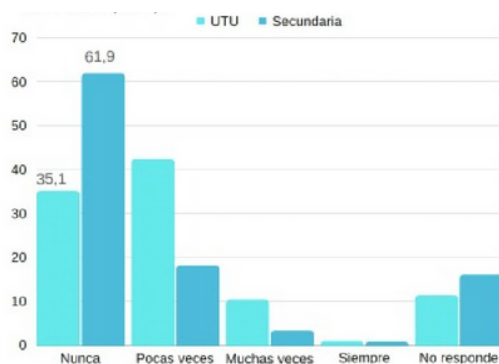
Es innegable la demanda de recursos y no solo financieros que esto exige. Sin embargo, debemos acelerar este camino en especial privilegiando a los sectores de menores ingresos. La caída de la natalidad, que traerá grandes dificultades en el mediano y largo plazo, nos brinda una oportunidad importante en el corto. Ya tenemos centros públicos de preescolares con dificultades para completar la matrícula, desafío que se extenderá rápidamente a todo primaria. Se trata de una oportunidad única de avanzar con celeridad en la generalización de la educación de tiempo completo o extendido.

No tienen porque existir estrategias únicas al respecto. Generalizar la cobertura de tiempo completo para todos los estudiantes en todos los niveles requerirá creatividad y diversificación de la oferta y aprovechar recursos ya existentes. Por ejemplo los Clubes de Niños y Centros de Jóvenes pueden ser instrumentos idóneos para atender a esta población a contrahorario.

3.2- Implementar estrategias que permitan un salto en la finalización de enseñanza secundaria.

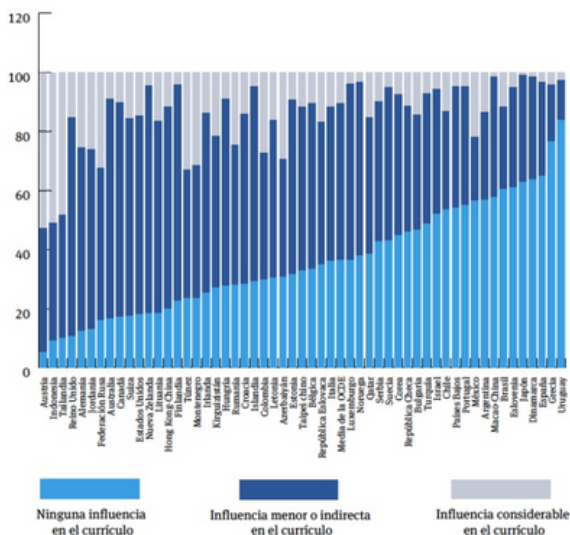
Reconstruir la relación entre educación y trabajo con la UTU como principal abanderado. Una de las razones más expresadas por los adolescentes que abandonan la educación formal es la falta de la utilidad de la misma y la búsqueda de trabajo. Esta intuición de los jóvenes tiene su racionalidad, los niveles de desempleo para quienes terminan el liceo y quienes no lo hacen no varían sustancialmente. Estos jóvenes esperan que podemos hablar de educación Y trabajo y no más de educación O trabajo. La poca evidencia disponible muestra una gran distancia de la oferta educativa con el mundo empresarial, mucho más que en otros países.

Gráfico 6: Frecuencia de suceso de actividades que involucran a empresas, productores, cooperativas, pymes, entre otros. Año 2022 (en %)



Fuente: INEEd, Aristas Media. Informantes: Adscriptos.

Gráfico 7: Influencia del mundo empresarial e industrial en el currículo del colegio



Fuente: Base de datos OCDE-PISA 2006, tabla 5.11.

Actualizar la oferta educativa brindando ofertas mucho más cercanas al mercado laboral solo es polémico en círculos de militantes sobreidologizados, para los estudiantes es una necesidad que reclaman; la mitad de los estudiantes de FPB están trabajando mientras cursan y solo una pequeña proporción (15%) realizaron una pasantía laboral. En el primer informe de nuestro Monitor del Mercado Laboral¹⁵ mostramos las enormes brechas existentes entre los tipos de empleo que se ofrecen en Uruguay y los que se demandan.

La Universidad del Trabajo del Uruguay tiene un rol clave para cumplir en la inclusión de miles de jóvenes y en la transformación productiva de este país; pero para eso debe procesar un profundo cambio institucional y de contenidos. Es la única propuesta educativa que ha aumentado su matrícula en los últimos 20 años hasta 2021 cuando registró dos años sucesivos de descenso. Experiencias internacionales que alternan formación en el aula y la empresa nos muestran el potencial de potenciar el vínculo entre educación y trabajo, pero también del éxito de propuestas terciarias cercanas al mundo de trabajo como las de UTEC.

Proponemos que cualquier joven que quiera cursar sus estudios en la UTU pueda hacerlo y que la UTU se concentre en una vasta oferta de bachilleratos que potencien la sinergia entre estudio y trabajo con prácticas formativas de calidad como pilar de la formación de sus estudiantes. Esto implica un contacto directo y desprejuiciado con el sector privado.

Creemos que las lógicas institucionales y cultura organizacional de ANEP hará muy difícil una transformación de UTU de esta envergadura, es por eso que proponemos que la UTU pase a funcionar con una institucionalidad propia, fuera de ANEP. Las transformaciones educativas más exitosas y disruptivas, de las últimas décadas, ocurrieron en institucionalidades nuevas fuera de ANEP como es el caso del Plan Ceibal y la UTEC.

- **Certificación como bachiller técnico a quienes tengan experiencia laboral equiparable.** Siguiendo el modelo de “acredita Ciclo Básico” de ANEP. Aprovechar la experiencia y cercanía al mercado de trabajo de Inefop podría ser la institución responsable.
- **Potenciar caminos virtuales.** La oferta de enseñanza virtual sin dudas no sustituye la riqueza de la enseñanza presencial, pero también parece claro que este tipo de alternativa tienen un rol sustantivo para cumplir. Parecen muy pertinentes las ideas presentadas de habilitar el cursado de bachillerato virtual público a los cientos de miles de uruguayos mayores de edad con secundaria incompleta.

3.3- Promover cambios institucionales y culturales en la gestión y liderazgos educativos.

- Seguir avanzando con decisión en el empoderamiento de los directores y su capacidad de tener proyectos de centro. Desarrollar un sistema de estándares de calidad que sea el sostén del accionar de los directores y responda una pregunta esencial de cualquier sistema educativo: ¿qué es y hace un buen centro educativo?
- Desarrollar un plan de becas por el cuál directores de centro estudien maestrías en el exterior en temáticas como gestión educativa, metodologías activas y gestión de centros en universidades de primer nivel. Estos becarios serán líderes en el cambio cultural que nuestras organizaciones deben procesar.

¹⁵ CED, Equipos Consultores y BuscoJobs. Febrero 2022; Desajuste entre oferta y demanda en el mercado laboral uruguayo. Una mirada desde las ocupaciones

CONCLUSIÓN

Uruguay tiene una oportunidad real de convertirse en el primer país desarrollado de América Latina. Lo hecho desde la restauración democrática muestra que nuestro país es capaz de procesar reformas profundas en un marco de libertades políticas sin restricciones. Sin embargo, en esta etapa se requerirá un conjunto de reformas que no son simples ni populares necesariamente.

Si logramos aprovechar el impulso de estos años para continuar un ciclo de transformaciones profundas estamos en condiciones de aspirar a un nivel de bienestar mayor. Por el contrario, si el próximo gobierno llega sin una agenda clara sin un impulso reformista corremos el riesgo cierto de caer en un espiral de estancamiento económico y descontento social como hemos visto en otros países de la región. En los próximos años Uruguay volverá a necesitar un gobierno con claridad de ideas y valentía que ponga en marcha una nueva agenda de reformas.



Este documento es posible gracias al apoyo
de la Fundación Konrad Adenauer.

CONOCÉ MÁS SOBRE NOSOTROS
EN WWW.CED.UY

