

“UNA VISIÓN POSITIVA DEL FUTURO DEL URUGUAY:
LOS PROXIMOS DIEZ AÑOS DE REFORMAS”¹

DR. ERNESTO TALVI

AÑO 1997

¹ Exposición realizada en el lanzamiento de la nueva etapa de CERES y en HORIZONTES 1997.

Introducción

Mucha gente nos preguntó porqué *Horizontes*. Siendo CERES una institución de pensamiento creativo pero riguroso, esa pregunta requiere una respuesta precisa: el horizonte para los astrónomos es el gran círculo teórico que divide la esfera celeste en dos partes iguales, una visible la otra invisible. Y lo invisible para nosotros es el proyecto, la potencialidad, el Uruguay del futuro, la esperanza.

Creo que debemos congratularnos de haber podido concretar este sueño: juntar la voluntad de políticos, empresarios, sindicalistas, periodistas, académicos, estudiantes, representantes de la comunidad internacional y ciudadanos de las más diversas actividades, para realizar este extraordinario *encuentro ciudadano* donde nos proponemos, a través de una reflexión conjunta, empezar a dibujar el Uruguay más allá del horizonte, empezar a hacer visible lo que para muchos todavía no lo es.

La estructura de la exposición es la siguiente: en primer lugar, repasaremos muy brevemente las principales conclusiones que contiene el documento de CERES “*La Revolución Reformista Uruguaya*” acerca de las llamadas reformas de primera generación. Este es, hasta donde yo conozco, el primer esfuerzo objetivo de medir efectivamente y cuantificar cuánto es que el Uruguay ha hecho en materia de reformas, cómo se compara lo que el Uruguay ha hecho con lo que han hecho otros, cuáles son las asignaturas pendientes de la primera generación de reformas. Los resultados a mi me sorprendieron y quiero compartirlos con ustedes en este momento.

En segundo lugar haremos una evaluación también breve del impacto de las reformas de primera generación sobre el crecimiento económico y el progreso social del país, para finalmente, y aquí si elaboraremos con más detalle, plantear lo que a nuestro criterio son las reformas prioritarias que el país deberá emprender en los próximos diez años y daremos algunos ejemplos de la dirección y los lineamientos conceptuales que deben tomar estas reformas.

Las Reformas de Primera Generación ²

El documento plantea tres hipótesis básicas:

La primera es que contrariamente a la percepción generalizada en el Uruguay ha habido una verdadera *revolución reformista*.

En el BID dos colegas colombianos, Eduardo Lora y Felipe Barrera, desarrollaron índices de reformas, que permiten medir de manera homogénea y comparativa la situación inicial y el grado de avance de distintas reformas entre 1985 y 1995 para todos los países de América Latina. Nosotros simplemente hemos aplicado esta metodología para Uruguay.

Es curioso y sorprendente en cierto sentido, cuando uno observa los índices de reforma, cuanto el Uruguay ha hecho, desde varios puntos de vista cuando se le compara con el resto de América Latina o con el Mercosur. El Uruguay ha llevado adelante un gran número de las llamadas reformas de primera generación y estuvo a la vanguardia del proceso reformista en muchas de ellas: la estabilización macroeconómica, la consolidación fiscal, la eliminación de los precios administrados, la reforma financiera, fue precursor junto con Chile en la apertura comercial y en la reforma tributaria, ha reformado, junto con apenas un puñado de países, su sistema de seguridad social. Y buena parte de estas reformas se hicieron en democracia, donde la búsqueda de consensos y las restricciones políticas son más grandes. Se ha quedado atrás, eso sí, en las privatizaciones y en la modernización laboral que también formaron parte de las reformas de primera generación.

Si uno analiza globalmente como ha quedado la posición relativa del Uruguay, el panorama que surge no es el de un país que se ha quedado rezagado en el proceso de reformas sino más bien el de un país que por pasos incrementales acumuló cambios muy significativos y estuvo a la vanguardia de muchos de ellos en América Latina.

Segundo: que el gradualismo con el que se han aplicado las reformas, tanto desde el punto de vista de su secuencia, --no todas las reformas se hicieron al mismo tiempo, sino a lo largo de un período

² Para un análisis más detallado de esta sección véase, *La “Revolución” Reformista Uruguaya*, Informe de Investigación

dilatado de tiempo--, como de su velocidad --las reformas se hicieron lentas, más bien que rápidas--; así como la velocidad a la que hicieron las reformas países vecinos y del resto de América Latina que entraron en severo caos económico, dan *una falsa impresión de inmovilismo*.

El Uruguay en prácticamente todas sus reformas optó por una estrategia gradual. Pero yo les voy a dar un dato que me resultó interesante de este análisis: casi exclusivamente los países que entraron en crisis muy severas, en episodios sucesivos de hiperinflaciones, son aquellos que reformaron de choque. No hay reformas de choque en aquellos países que no entraron en ese tipo de crisis. Y esto es un punto interesante porque a mí me parece que la pregunta relevante no es por qué algunos países reforman de choque y otros gradualmente, sino que es por qué algunos países tienen que esperar a precipitarse en una crisis tan severa para empezar a reformar, en tanto que hay otros en que apenas aparecen las primeras señales de alarma la sociedad reacciona impidiendo que se llegue a esa crisis.

Creo que es un síntoma de madurez institucional y de cohesión social el hecho que se reaccione antes que las crisis se precipiten. De hecho nosotros sentimos muy frecuentemente decir: aquí en el Uruguay se ha hecho poco porque nunca hemos tenido una crisis lo suficientemente grande. Lo que creo que demuestran los resultados de este análisis es que la conclusión es exactamente la contraria: *en Uruguay no ha habido una crisis lo suficientemente grande porque Uruguay empezó a reformar a tiempo y bastante antes que muchos de los que hoy estamos admirando*.

Tercero: que esas reformas han tenido un impacto sumamente importante y positivo sobre el crecimiento económico y el progreso social del país.

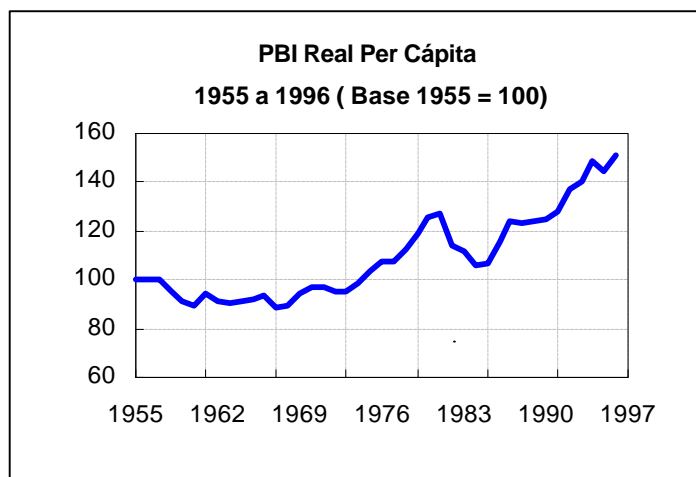
La pregunta que nos queremos hacer ahora es la siguiente: muy bien, hemos hecho muchas reformas, parece que las hemos hecho bien, parece que no estamos en una posición tan disonante con el resto de América Latina, pero las reformas se hacen con un propósito y es para mejorar la calidad de vida de la gente.

Un primer indicador es el PBI per cápita. Hay muchas hipótesis sobre el desánimo y la frustración. Una de ellas es que la gente recuerda un pasado feliz, pero yo miro esta gráfica que empieza en 1955 —es el pasado que yo puedo recordar— y lo que veo es que de 1955 a 1974 el

PBI per cápita estuvo estancado. Es más, el PBI del 74' era menor que el PBI del 55'. Luego del

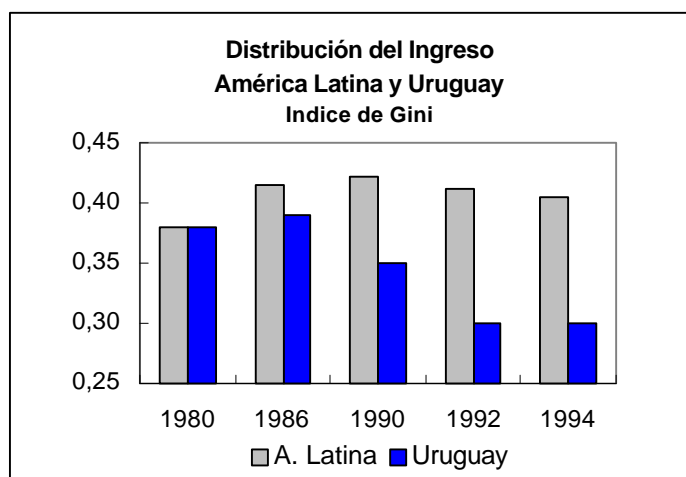
74' empieza a crecer, tenemos esa caída brutal con la recesión del 82' y hoy es un 65% más alto que lo que era en el período 55'-74'.

Gráfico 1



Y este crecimiento del PBI per cápita no se ha distribuido y concentrado en pocas personas. Cuando uno mira los indicadores de desarrollo social de Uruguay, más allá de problemas puntuales que percibimos y tenemos —y que creemos que vamos a tener que trabajar en ellos— la distribución del ingreso, según los datos de CEPAL, no solamente ha mejorado con respecto al año 80 —el primer año de que disponíamos de datos comparables-- sino que además el Uruguay es el país de América Latina que más ha progresado en términos de distribución del ingreso.

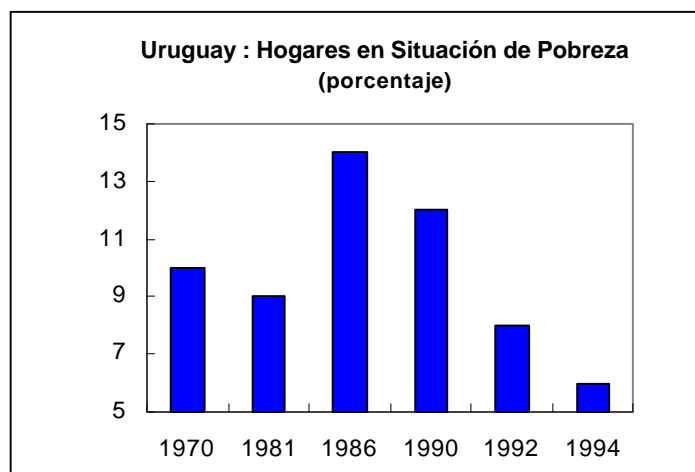
Gráfico 2



Lo mismo ha ocurrido con el niveles de pobreza. El porcentaje de hogares en situación de pobreza bajó de casi un 15% en 1986 a 7% actualmente, cifra que incluso es más baja que la de 1970 (10%).

También en esta dimensión el Uruguay es el país que más progreso ha tenido en América Latina. La mejora en los niveles de vida, objetiva, vino por lo tanto a acompañada de mejoras en los indicadores sociales.

Gráfico 3



Las reformas, además, han aumentado el potencial de crecimiento del país, que hoy según los cálculos del BID anda en 3,5 por ciento por año. Eso implica que el PBI per cápita se duplica cada 20 años y si además decidiéramos emprender las asignaturas pendientes de las reformas de primera generación, entonces ese potencial de crecimiento podría aumentar gradualmente en un período no mayor que 5 años hasta el 5%, lo que implica que Uruguay podría duplicar su ingreso per cápita cada de 14 años.

Quiere decir que las reformas han dado resultado, quizás no todo el resultado que uno desearía, pero desde el punto de vista del mejoramiento de los niveles de vida han dado resultado y han terminado con el estancamiento en el país. Y han posibilitado una reconversión productiva que ya está en marcha.

Las Reformas de Segunda Generación

Creo que este reconocimiento al esfuerzo realizado por el país no debe confundirse con complacencia. Así como digo esto, también digo que han quedado cosas pendientes y que otros

países a los que llevábamos ventajas en materia de reformas ya nos alcanzaron. *Habrá que terminar las asignaturas pendientes y habrá que pasar a la segunda generación de reformas y seguir siendo un país maduro, que esté a la avanzada del proceso reformista en América Latina.*

Las reformas de segunda generación, serán necesarias y fundamentales para complementar las primeras, tanto para dinamizar el crecimiento como para promover el desarrollo social. Contrariamente a las primeras, las reformas de segunda generación no van a ser hijas de la crisis ni de períodos dilatados de pobre performance económica sino que más bien lo contrario, van a ser hijas de la aspiración legítima de progreso que tienen los ciudadanos.

Las reformas de segunda generación van a abarcar cambios en aspectos fundamentales de la organización económica y social del país. Precisamente, las nuevas teorías del desarrollo insisten hoy en que la manera que se organiza la cooperación humana es fundamental a la hora de determinar los resultados, el éxito o el fracaso de cualquier actividad. Los temas económicos y sociales no son una excepción. Las instituciones en última instancia regulan, definen las reglas de juego entre los individuos. Determinan la forma en que interactuamos y esa interacción puede ser productiva o destructiva. Tener una buena organización implica tener buenas instituciones, lo que implica tener una estructura de incentivos que propenda a una interacción productiva y beneficiosa para que la acción colectiva redunde en beneficio del crecimiento y del desarrollo social del país.

El cambio en estos aspectos fundamentales de la organización económica y social del país deberá orientarse, en nuestra opinión, a devolverle el protagonismo a los ciudadanos, devolverle la soberanía a los individuos, devolverle a las personas el control y la responsabilidad de sus vidas en aspectos muy centrales; allí donde hoy esa responsabilidad la detentan estructuras burocráticas lejanas y anónimas.

Esto es abstracto. Ilustrémoslo con algunos ejemplos concretos. Para ello hemos clasificado los temas prioritarios de las reformas de segunda generación en tres grandes capítulos, que serán la base de los temas de investigación y propuesta de CERES en los próximos años: el mejoramiento de la competitividad y la creación de empleo; las reformas institucionales y la reforma de la producción y financiamiento de los servicios sociales.

Mejoramiento de la Competitividad y Creación de Empleo

Y comencemos por el primero, el tema de la competitividad y el empleo. Cuatro temas lucen prioritarios dentro de este capítulo: la modernización laboral, la reforma del régimen jurídico de las empresas públicas, los mecanismos de provisión de infraestructura y la regulación pública de la actividad privada.

Tomemos como ejemplo ilustrativo el tema de las empresas públicas. Muchas de nuestras empresas públicas tienen una gestión más que aceptable sobre todo cuando se las compara con sus similares públicas en América Latina e incluso cuando se las compara con empresas públicas en otras partes del mundo. Pero ese no debe ser el standard, el standard debe estar dado por el potencial. Y la organización actual bajo la cual operan nuestras empresas no es, a nuestro criterio, la ideal para desarrollar su máximo potencial. Veamos porqué.

Nuestras empresas públicas operan bajo el régimen de derecho público, lo que implica fundamentalmente que las reglas de contratación, promoción y despido de los trabajadores y las negociaciones salariales, así como el régimen de adquisiciones, no se rige por las mismas normas y prácticas del derecho privado. Operan además en condiciones monopólicas –excepto allí donde la competencia ha surgido por la vía de los hechos- con monopolios garantizados por ley. La designación del management es política y los objetivos que debe alcanzar el management no siempre son claros: los objetivos fiscales y sociales muchas veces se confunden con los puramente comerciales.

Esta forma de organización no es a nuestro criterio la ideal para desarrollar al máximo el potencial de las empresas de propiedad pública cuyos servicios son además insumos básicos del proceso de producción. Podrá argumentarse que ya fue propuesto un cambio en la forma de organización de las empresas del Estado y que ese tema ya fue saldado por la ciudadanía en el plebiscito de

1992.

Creo que la ciudadanía se pronunció en contra de la venta lisa y llana de las empresas. La forma como se hacen estas cosas importa tanto como la sustancia. Y ello no carece totalmente de lógica. Si me pongo en el lugar de un ciudadano creo que tiene el legítimo derecho a pensar: “el gobierno va a vender una empresa, se va a hacer del dinero, yo no lo voy a ver ese dinero, yo que se como lo van a distribuir, lo van a discutir en un proceso político que es lejano y abstracto, a mi no me va a tocar.” Entonces no hay un vínculo entre lo que es la venta de un activo público y la valorización de un activo público que ocurre habitualmente cuando hay un traspaso al sector privado, con la suerte personal del individuo.

En este sentido, me parece bastante interesante comentarles brevemente el proceso de capitalización boliviana. Fue un proceso innovador, imaginativo, que hizo viable políticamente lo que probablemente de otra manera no lo hubiera sido.

El proceso funciona así: los bolivianos llamaron a licitación internacional para capitalizar un grupo de empresas públicas. Es decir, que el comprador internacional se compromete a capitalizar la empresa, es decir a poner el dinero en inversiones en la empresa --el dinero no va al gobierno-- a cambio del 50 por ciento del paquete accionario y del control gerencial de la empresa. El 50 por ciento restante de las acciones se distribuyó en partes iguales entre los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años y se les depositó en un fondo creado a tal efecto —o como se va a hacer ahora— en los fondos de pensiones.

¿Qué logró eso? Logró una inyección de inversiones fenomenal en el sector de empresas públicas. Se traspasó además el patrimonio público —que legítimamente pertenece a los ciudadanos— a los ciudadanos, en forma de acciones depositadas en sus fondos de pensiones. Se aumentó enormemente la propiedad de los activos, lo que tiene consecuencias distributivas muy importantes. Se facilitó además el desarrollo de los mercados de capital y posiblemente se viabilizó políticamente lo que de otra manera hubiera sido inviable.

El ejemplo boliviano es un ejemplo cercano de solución creativa al tema de las empresas públicas. Creo que no tenemos que dar por perdida esta idea de que las empresas públicas pueden ser más

eficientes funcionando bajo una organización alternativa. Tenemos que aceptar el desafío de ser creativos en esta materia.

Los pilares básicos de la nueva organización de las empresas públicas debieran ser a nuestro criterio los siguientes: gestión empresarial bajo régimen de derecho privado, es decir, que la normativa jurídica que rija a las empresas del Estado debe ser la misma que rige a otras sociedades; operar en condiciones de competencia y por lo tanto facilitar la entrada de competidores en todos los segmentos de mercado donde hoy operan nuestras empresas públicas; designación profesional y no política del management; objetivos netamente comerciales, cualquier objetivo social que se le asigne a la empresa deberá estar debidamente financiado con cargo al presupuesto. Finalmente, y esto puede hacerse en una etapa posterior, somos firmes partidarios de distribuir una parte importante del paquete accionario de estas empresas entre los ciudadanos del país, al estilo de como lo hicieron los bolivianos.

Una organización basada en estos principios no solo transformará a las empresas públicas en organizaciones más dinámicas y eficientes puesto que funcionarán bajo el acicate de la competencia y el management tendrá la flexibilidad de reaccionar ante ella. Además, la distribución de acciones creará un vínculo indisoluble entre los ciudadanos y las empresas ya que la buena o mala gestión de la misma repercutirá en el precio de las acciones y los afectará de manera directa, transformando por tanto a los ciudadanos en los principales auditores de la gestión de la empresa. El vínculo entre el proceso de traspaso a la gestión privada de las empresas públicas con la suerte personal de la gente –a través de la distribución de acciones-- puede además hacer viable lo que antes no lo fue.

Las Reformas Institucionales

Los temas prioritarios en este capítulo de reformas institucionales se dividen en dos grandes grupos: los que hacen a organización interna del gobierno donde incluimos el sistema electoral, el proceso del presupuesto, la descentralización fiscal y el sistema judicial; y los que hacen la creación de las instituciones de la inserción internacional, en la medida que a través del proceso de integración el Uruguay tenga que ir delegando potestades hoy nacionales en instituciones supranacionales, por lo cual tendremos que estar muy bien preparados con ideas y estrategias.

Dejenme tomar como ejemplo el tema del proceso de presupuesto para ilustrar a que nos

referimos con las reformas institucionales, ya que con la estabilización de la inflación pasará a tener una gran importancia en la determinación de los resultados fiscales del país.

El proceso presupuestal es un proceso extraordinariamente complejo, de acción colectiva. Participan el ministro de Economía, los ministros de otras carteras, los presidentes de los entes autónomos, los legisladores. La manera en como se organiza la interacción entre todos estos actores del proceso, es decir la forma como se organiza la elaboración, discusión y aprobación, y la ejecución del presupuesto, es un factor determinante del desempeño fiscal de los países.

El problema de los presupuestos públicos se conoce en la literatura económica con el nombre de la “tragedia de los recursos comunes”. Por eso quiero ponerles un ejemplo que debo a Ricardo Hausmann, economista jefe del BID, que es el siguiente:

Supongan que cada uno de ustedes va a un restaurante y el menú les ofrece pollo a 100 pesos y langosta a 500 pesos. Si usted está solo la langosta le resulta un poco cara, el pollo le satisface y pide pollo. El gasto va a ser de 100 pesos. Suponga que en lugar de ir solo decide ir con diez amigos y que acuerdan previamente compartir la cuenta entre todos. Ahora el cálculo que uno va a hacer es el siguiente: si mis nueve amigos piden pollo son 900 pesos, más mi langosta de 500 son 1.400, dividido diez, puedo comer langosta por 140 o puedo comer pollo por 100. Por ende pido langosta. Ahora si mis nueve amigos piden langosta a 500 (son 4.500 pesos) y yo pido pollo por 100 pesos lo que hace que la cuenta ascienda a 4600 pesos, me sale 460 pesos un pollo cuando puedo comer langosta por 500. Ergo, pido langosta. O sea que sea lo que sea que yo piense que los demás van a hacer voy a pedir langosta. El problema es que todos los demás están pensando lo mismo. Entonces todos piden langosta y la cuenta al final va a ser de 5.000 pesos y van a tener que pagar 500 pesos per cápita.

Cuando la interacción entre los comensales se organiza —y este es el arreglo institucional— decidiendo individualmente en el menú el gasto y repartiendo la cuenta entre todos, eso lleva inexorablemente a un gasto excesivo. Fijense como difieren las decisiones individuales de las decisiones colectivas, aún con los mismas personas sentadas en la mesa, que solas hubieran pedido pollo. *Si la acción colectiva no se organiza bien, con los incentivos apropiados, aún las mejores*

intenciones individuales pueden traducirse en pésimos resultados sociales. (Alguna vez se preguntaron porqué los jugadores uruguayos de primer nivel que juegan con éxito en el

exterior y rinden al máximo de su potencial puestos en otro contexto y sin embargo tienen un rendimiento tan pobre cuando vienen a defender nuestra selección?). Si en lugar de organizarse de esa manera el proceso, hubiéramos dicho que va a haber un menú fijo de pollo por 100 pesos, el gasto sería mucho menor. De hecho, posiblemente esa sea la razón por la que existe la institución del menú fijo. No es para facilitar el servicio. Es para que la gente no pida en exceso.

Esta historia ilustrativa no es muy distinta de como funciona el proceso de presupuesto. Este es el problema de las finanzas públicas de un país. Donde se deciden los gastos es en los ministerios, en los entes autónomos, en el Parlamento y entonces esos gastos tienen beneficiarios concretos, ciertos grupos, jurisdicciones electorales, regiones geográficas. Por definición los gastos son gastos focalizados, mientras que el financiamiento de esos gastos es un financiamiento colectivo. Lo financia toda la sociedad. Entonces, necesariamente el proceso presupuestal va a implicar que va a haber demandas excesivas de gastos y si esas demandas excesivas de gastos el ministro de Economía las concede va a haber alto déficit fiscal o altos impuestos.

En nuestro país esas demandas excesivas solían ajustarse con la inflación. El Parlamento hacía como que votaba aumentos de gastos, el Ejecutivo hacía como que los aceptaba, y luego, manipulando los coeficientes de ajuste de salarios, gastos corrientes e inversiones, el gobierno adaptaba el presupuesto a las posibilidades financieras del país. Claro que, en el proceso se desnaturalizaban las prioridades en cuanto a la composición del gasto votadas en el Parlamento.

Alcanzada la estabilidad, la inflación dejó de estar disponible como forma de ajustar el presupuesto. Se recurre entonces a un instrumento de excepción: la Rendición de Cuentas —que a todos los efectos prácticos es el presupuesto anual del gobierno uruguayo— de un solo artículo. Vista en este contexto, la Rendición de Cuentas de un sólo artículo tuvo como propósito evitar abrir la instancia de discusión presupuestal, porque si se se hubiera abierto hubiera habido demandas excesivas de gasto. Entonces el ministro de Economía optó por decir “mejor ni la abro” y si tiene suerte, quizás no la abra por todo lo que queda del período de gobierno.

Pero una vez que los actores saben que ésta va a ser la nueva forma de institucionalizar el proceso, de que ahora cuando se negocie el presupuesto quinquenal no hay vuelta, cuando se negocie

el próximo presupuesto quinquenal las solicitudes de gasto serán, sin duda, excesivas.

Quiere decir que para el próximo presupuesto tenemos un problema. La rendición de cuentas de un solo artículo fue absolutamente necesaria. Creo que le dio una solidez al programa de estabilización absolutamente básica. Pero lo que vamos a tener que hacer es reformar el proceso de presupuesto, la manera como organizamos la elaboración, la discusión, aprobación y ejecución del presupuesto, de manera que éste propenda a generar disciplina fiscal. No de que la disciplina fiscal dependa de mayorías políticas coyunturales.

Yo imagino que las líneas de la reforma van a tener que venir por jerarquizar, darle más responsabilidad y poder, a aquellos que tienen mejores incentivos para promover la disciplina fiscal: el ministro de Economía, en relación a los demás ministros de gasto, el Presidente de la República en relación al Parlamento, para decidir sobre el nivel de gasto y del déficit fiscal, para que el Parlamento, acotado por esos niveles, discuta exclusivamente los temas de composición del gasto .

Simultáneamente , y para evitar que ese poder se utilice de una manera arbitraria, debe facilitarse el escrutinio de otros poderes del Estado y de la ciudadanía a través de un proceso formal de difusión amplia y transparente de los objetivos fiscales del gobierno, una auditoría independiente de las proyecciones fiscales —por ejemplo, a través de una Oficina de Presupuesto del Parlamento— y la distribución pública de la información fiscal necesaria que permita contrastar los objetivos y planes fiscales del gobierno con lo efectivamente realizado. Este es un verdadero sistema de pesos y contrapesos: darle la responsabilidad y el poder para actuar en los asuntos fiscales a aquellos que están en mejor situación para hacerlo (y el presidente de la República y el ministro de economía son los responsables últimos de la conducción macroeconómica) y que luego tengan que rendir cuentas de su actuación ante otros poderes del Estado y la ciudadanía. Eso se contrapone con un sistema de bloqueo, en el que por temor a que quien debe asumir la responsabilidad la utilice arbitrariamente, esta se distribuye de tal manera que termina siendo una receta para la parálisis.

Nueva Zelanda ha sido el país más innovador en esta materia: ha hecho reformas extraordinarias en materia de proceso presupuestal, con un gran éxito. Ahora que la inflación va a estar estabilizada y siendo el instrumento que daba al Poder Ejecutivo flexibilidad en el manejo fiscal, aunque desnaturalizaba por completo el proceso presupuestal, el sistema ha quedado sin salidas y debe

modificarse, de manera tal de generar los incentivos apropiados para que todo el mundo coma pollo en lugar de comer langosta.

La Reforma de los Servicios Sociales

Y por último, me gustaría pasar al tema de la reforma de la producción y financiamiento de los servicios sociales, en los que también va a estar trabajando *CERES*. Tres temas lucen como prioritarios aquí: la reforma educativa, la seguridad ciudadana y el tema de la marginalidad.

El CODICEN está llevando a cabo una reforma educativa muy importante, que ha producido mucha crispación el país. Tiene aspectos de una importancia capital que sólo la contemporaneidad no nos hace ver. La universalización de la educación preescolar va a ser una de las inversiones más rentables que este país haga en el largo plazo. Es fundamental: todos los estudios lo avalan. Allí es donde hay que invertir fundamentalmente. El rendimiento social es extraordinario.

El aumento del horario de tiempo completo para las escuelas de barrios marginales es otro aspecto central de esta reforma. Yo creo que tiene aspectos muy valiosos y además el valor de haber puesto el tema clave para el desarrollo económico en la agenda de discusión. Porque no tengan dudas, la educación es el tema clave para el crecimiento económico, para la igualdad de oportunidades y para la convivencia civilizada. Este es el tema que nos debe quitar el sueño.

Sin embargo, la reforma educativa no toca el sistema de producción y financiamiento de la educación que sigue siendo un sistema burocrático-centralizado. Déjenme entonces plantearles como es, estilizadamente, nuestro sistema de provisión educativa y como podría funcionar un sistema alternativo.

En primer lugar, la provisión del servicio educativo es directa y centralizada. Las decisiones de producción las toman dependencias de las autoridades nacionales, desde las más importantes, los programas de estudio, hasta la compra de tizas. La unidad natural de producción, que es la escuela, no tiene libertad alguna para tomar ninguna decisión de producción. Una burocracia centralizada toma la decisión de lo que una escuela tiene que hacer o dejar de hacer en Paysandú.

En segundo lugar, como la provisión es directa y centralizada entonces la gestión de recursos humanos es centralizada y muchas veces conflictiva. ¿Cómo es la gestión de recursos humanos del sistema educativo nuestro? El proveedor centralizado, es decir el ente que regula la educación o el ministro de Economía tienen que discutir con el gremio de los maestros los niveles y las escalas salariales que luego se aplican uniformemente a todo el país. Eso impide que la estructura salarial se pueda usar como forma de generar incentivos a mejorar la calidad y la cantidad de la enseñanza.

En tercer lugar, para asegurar en este sistema centralizado el control de que la plata se está usando bien se controla al proveedor. Todos conocemos las famosas inspecciones. Pero lo que no se controla es el desempeño. Y nuestro sistema tiene tremendos problemas de desempeño, fundamentalmente de una baja tasa de aprendizaje aún cuando esa tasa se mida en función de los objetivos que se proponen los propios programas vigentes.

En cuarto lugar, el financiamiento del sistema se hace con ingresos del gobierno central. La decisión de cuanto se gasta en educación es una decisión presupuestaria y la asignación de los recursos a las unidades de producción, que son las escuelas, se hace en base a insumos: por ej. el número de profesores y su calificación, pero no se hace en base a servicios prestados.

Imaginen ustedes ahora un sistema alternativo de producción educativa, un sistema basado en dos pilares: *la libertad de gestión para las escuelas y libertad de elección para los padres.*

Imaginen ustedes un sistema en el cual las escuelas son autónomas y tienen un cuerpo gerencial integrado por el director de la escuela, y una junta directiva en la cual pueden haber educadores, maestros y padres, y que esa unidad de producción puede decidir sobre el contenido de los programas de estudios —el nivel central garantizando solamente un estándar mínimo de calidad—, que puede decidir sobre las contrataciones, las promociones y los despidos de los maestros, que puede decidir que libros de texto puede usar, que puede decidir cuanto quiere gastar en mantenimiento y en capacitación de sus docentes y cuanto quiere gastar en inversión y en infraestructura.

Imaginen ustedes que esas escuelas autónomas siguen siendo públicas, siguen siendo gratuitas y

obligatorias, pero que el financiamiento que ahora da el sector público es por alumno, por servicio prestado, no por insumo. Si usted tiene alumnos tiene la plata, si no tiene alumnos no tiene plata.

Imaginen, además, de que por ejemplo —y esto existe en otros países— que a través de un sistema estandarizado de exámenes nacionales para evaluación de aprendizaje se pueda ranquear a las escuelas, de manera tal que los usuarios, los padres de los niños, pueden ver si la escuela a la que su niño concurre está haciendo una buena tarea en relación a las otras. Darle información al consumidor y al usuario del servicio.

Yo imagino que este sistema sería tremendamente receptivo a las necesidades y las preocupaciones de los usuarios. En primer lugar, porque los usuarios tendrían información sobre como es el desempeño de la escuela en relación a otras en términos de lo que es la variable central: cuanto está

aprendiendo su niño. Si la escuela tuviera problemas de desempeño, los padres tendrían una instancia de apelación y protesta, porque ahora los responsables de la gestión de la escuela están en el barrio, se les puede hablar, en vez de estar en una oficina burocrática nacional absolutamente inaccesible.

Si la gente percibe que la apelación y la protesta pueden tener consecuencias, eso va a incentivar la participación de los padres, formando asociaciones o individualmente. Y si nada de esto sirviera para mejorar la gestión de la escuela, el padre del niño siempre tendrá la libertad más importante que puede tener un consumidor, que es la de votar con los pies: sacar al niño de su escuela, mandarlo a otra y llevarse la plata del gobierno junto con el niño y hacerle un daño al proveedor que provee un mal servicio.

Yo creo que el tema educación es el tema central de este país para el desarrollo. Si ustedes me dijeran que tengo que elegir un solo tema para estudiar, éste sería el tema. Nosotros nos vamos a tener que mover en esta dirección. El cambio va a ser difícil. Va a ser gradual. Deberá llevarse adelante con experiencias piloto. Pero es posible, no es imaginario: hay experiencias de reforma escolar exitosas, como la del sistema escolar de Minas Gerais, en Brasil, por poner un ejemplo cercano, que ha tenido un impacto notable en el rendimiento escolar de los niños que concurren a

las escuelas el Estado de Minas Gerais —los puntajes de los exámenes de portugués, matemática y ciencia aumentaron 21%, 44% y 8% respectivamente en cuatro años— y en la reducción de las tasas de repetición. Estos resultados son consistentes con los que se obtienen en otras partes. Un estudio realizado por la Universidad de Harvard en su evaluación del programa basado en la libertad de elección escolar que se puso en práctica en el Estado de Cleveland, encuentra que el sistema es tremendamente popular entre los padres, aumenta participación de estos en los asuntos de la escuela y mejora el rendimiento de los alumnos.

Una reorganización de la provisión de educación sobre la base de la libertad de gestión y libertad de elección, implica devolver a los padres el control de la educación de sus niños y quitárselo al monopolista; representa además una gran oportunidad para promover la igualdad de oportunidades. Los padres que envían a sus hijos a colegios privados toman su decisión sobre la base del enfoque educativo de la institución, sobre la base del grado de avance social que le va a posibilitar y por supuesto del costo. ¿Por qué habríamos de negarle la misma libertad de elección a los padres de aquellos niños que concurren a la escuela pública? Es difícil de entender porqué alguien puede perjudicarse con la puesta en funcionamiento de un sistema paralelo de escuelas autónomas que le permita a los padres quedarse con lo que tienen ahora, o si así lo desean, probar una experiencia que puede resultarles más atractiva para su hijo. Dejemos que los sistemas compitan y los ciudadanos hablen. El Uruguay tiene en este sentido una experiencia muy reciente. Al reformar su sistema de seguridad social dio a la gente de menores ingresos la opción de quedarse como estaba bajo el sistema actual o abrir un cuenta personal, bajo su control, a la que verter sus aportes. La respuesta fue tajante y clara; la gente quiere recuperar el control de su vida en aquellos aspectos que le son centrales: su fondo de retiro para la vejez, la educación de sus hijos, o la propiedad de las de las empresas que legítimamente le pertenecen.

Conclusión

Para terminar dejenme decirles que el esfuerzo de transformación ha sido largo y sacrificado pero está dando sus frutos. Creo que lo mejor está todavía por venir y que al Uruguay le espera un período prolongado de crecimiento y progreso. Claro está que el mundo y la región nos van a dar algún susto, como lo demuestran las turbulencias financieras que hemos experimentado en la

últimas semanas. Los sustos serán tanto mayores cuánto más integrados estemos. Pero no olvidemos que las épocas de gran inestabilidad, alta inflación, caída del salario y la inversión

y estancamiento productivo fueron atribuibles a nuestros propios errores: el mayor temor entonces era de nosotros mismos y de la incapacidad del sistema de estar a la altura de las circunstancias. Ahora le tememos más a lo que pueda venir de afuera que a nuestros propios errores lo que para mi representa un extraordinario progreso en cuánto a la madurez institucional del país.

El Uruguay está cerrando una época, la época del estancamiento y de sus secuelas culturales: el país del empate, el país del no se puede, el país del aquí no pasa nada. Estamos entrando en una nueva época y una nueva cultura: el país que apuesta a ganar y volver a ser ejemplo en el continente, el país en el que si se podrá soñar con un futuro mejor, el país en el que empieza a notarse un bullicioso cambio en muchos segmentos de nuestra sociedad.

Las innovaciones institucionales y sociales del estilo de las que hemos planteado no solo van a contribuir a dinamizar ese crecimiento que avizoramos, sino que además van a abrir oportunidades, van a permitir que el crecimiento sea inclusivo, que no deje a nadie en la estación, que no haya desafectados o marginados, y van a permitir devolverle la dignidad al ciudadano de sentirse protagonista de los asuntos que le importan.

El país tiene en mi opinión una gran oportunidad. Generemos pues horizontes, apostemos a la esperanza.

Muchas gracias.