

OPORTUNIDAD 2010: PROPUESTAS PARA UN PAÍS CON FUTURO

6 de octubre de 2009

Principales conceptos de la exposición del Dr. Ernesto Talvi, Director Académico de CERES

CERES INVITÓ A MIRAR CON ATENCIÓN A PAÍSES PEQUEÑOS Y EXITOSOS (IRLANDA, NUEVA ZELANDA, DINAMARCA Y FINLANDIA), Y A IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO QUE REDUZCA LA BRECHA ENTRE URUGUAY Y EL MUNDO PRÓSPERO, ASÍ COMO LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.

TAMBIÉN INSTÓ A COMBATIR CON FUERZA LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL Y LA MARGINALIDAD A TRAVÉS DE POLÍTICAS FOCALIZADAS.

En una exposición titulada “Estrategia de Desarrollo para un País con Futuro” CERES instó a remover los obstáculos que separan al Uruguay de la prosperidad, aprendiendo de las experiencias de países pequeños y exitosos - como Irlanda, Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia y, en nuestra región, Chile - que con toda naturalidad podríamos tomar como referentes, para llevar adelante una estrategia de desarrollo que le permita al país dejar atrás 35 años de desempeño mediocre y empezar a cerrar la enorme brecha que nos separa de los países más prósperos del mundo.

Según su Director Académico, Ec. Ernesto Talvi, las medidas para levantar las barreras al desarrollo serían: 1) asegurar la estabilidad macroeconómica reduciendo al mínimo la probabilidad de experimentar crisis como las de 1982 y 2002; 2) profundizar la inserción internacional del país; 3) reducir los impuestos que gravan excesivamente la actividad productiva y el empleo; 4) mejorar la calidad de los servicios públicos que

sirven de insumo a la producción; 5) modernizar y flexibilizar las relaciones laborales; 6) mejorar significativamente la calidad del sistema educativo; y 7) combatir la marginalidad.

El expositor afirmó que de aplicarse dicho conjunto de políticas, y de acuerdo a las simulaciones de un modelo especialmente desarrollado por CERES para evaluar el impacto de las políticas propuestas, Uruguay, como lo ha hecho Chile desde 1990, podría iniciar un proceso acelerado de convergencia hacia los países más prósperos y desplegar una tasa de crecimiento anual promedio del ingreso per cápita cercana al 6% anual en los próximos 25 años. Tal crecimiento permitiría converger en una generación a niveles de ingreso similares a los de los países desarrollados y reduciría la desigualdad y la pobreza a la mitad de los niveles actuales.

“La estrategia de desarrollo que hoy presentamos debe verse como un conjunto responsable de propuestas que, con el liderazgo apropiado, son perfectamente viables” dijo Talvi. Y agregó, “este sería el momento ideal para impulsar este conjunto de transformaciones porque servirían para potenciar un contexto externo que, como CERES ha repetido insistentemente, luce promisorio para las economías de América Latina, que serán el destino natural de muchas inversiones que antes de la crisis global se canalizaban al mundo desarrollado, en particular a los EEUU.”

ESTADO DE SITUACIÓN

En 1955 el ingreso per cápita de Uruguay representaba aproximadamente la mitad del ingreso per cápita de los EEUU y hoy representa apenas el 30%. En apenas veinte años, Chile – que en 1990 tenía el mismo ingreso per cápita que Uruguay – consiguió superarnos ya en un 35%. Si las tendencias de los últimos 35 años se proyectaran para los próximos 25 años, el Uruguay crecería, pero no lo haría a un ritmo lo suficientemente rápido como para ir cerrando la brecha que nos separa de los países más prósperos, advirtió Talvi.

Talvi también advirtió sobre los datos preocupantes para nuestro país en materia de exclusión social (entendido como el grupo de personas que debido a sus carencias educativas que no tienen expectativa de ascenso económico y social en base al

esfuerzo propio y que pasó de 16% a 32% entre 1985 y 2009), marginalidad (que pasó del 1% al 11% desde 1985); desigualdad salarial (los ingresos laborales del primer quintil son 33 veces superiores a los del último), nivel de delincuencia (los delitos se duplicaron desde 1985 y los delitos violentos se triplicaron) y expectativa de vida (partiendo de niveles muy inferiores, Chile nos ha sobrepasado significativamente).

En contraste a este inquietante panorama socioeconómico, recordó que Uruguay pertenece al selecto grupo de “Democracias Plenas”, integrado por sólo 30 países en un total de 166 según la prestigiosa publicación británica *The Economist*, posición que comparte solamente con Costa Rica en América Latina. La institucionalidad democrática ejemplar, dijo, se complementa con la excelente imagen y el elevado prestigio que el Uruguay tiene en la comunidad internacional. “La institucionalidad democrática plena y el prestigio internacional son dos tesoros que debemos cuidar y es lo que nos permite tener una visión optimista con respecto al futuro, ya que tenemos la base institucional propicia para generar las condiciones necesarias que nos permitan superar los obstáculos que nos separan de la prosperidad”, dijo Talvi.

Al analizar el crecimiento extraordinario de la economía en el período 2004-2008 (6,7%, muy superior a su promedio histórico), consideró que obedeció a condiciones internacionales excepcionales y a la recuperación desde el fondo del abismo de la crisis de 2002. Acotó que el crecimiento de Uruguay en este período fue superior al del resto de los países de América Latina – sólo superado por Argentina y Venezuela que coincidentemente también experimentaron colapsos económicos en 2002 –. A pesar del excepcional crecimiento 2004-2008, el nivel de producción de Uruguay relativo al de América Latina, se encuentra aún un 15% por debajo de lo que se encontraba en 1998.

“No es obvio por lo tanto que haya habido un plus atribuible a las políticas domésticas – ya que lo mismo aconteció en Venezuela y Argentina que tienen políticas muy cuestionables – ni que la tarea esté hecha y que nos podamos descansar en los resultados del último quinquenio para afirmar con certeza que nos hemos subido definitivamente al tren de la prosperidad”, dijo Talvi, quien agregó que aunque la inversión extranjera directa alcanzó registros record a partir del 2003, la inversión total en relación al PBI no ha crecido con respecto a 1998 porque la inversión de origen

nacional está aún en niveles muy deprimidos. Como resultado, el Uruguay sigue siendo uno de los países con menor tasa de inversión en América Latina.

GESTIÓN MACROECONÓMICA

Talvi dijo que el impacto de la presente crisis global fue relativamente leve en Uruguay, con el añadido de que también lo fue en toda la región. Mientras que durante la crisis de 1998-2002 América Latina cayó 9%, durante la crisis actual la contracción económica fue sólo del 3%. La razón es que a diferencia de la crisis 1998-2002 se han evitado reestructuraciones forzosas de deuda y crisis bancarias. Esto se debió a que la región en general tenía fundamentos macroeconómicos (fiscales y bancarios) más fuertes, pero fundamentalmente al formidable apoyo financiero que la comunidad internacional puso a disposición de la economías emergentes como resultado de la crisis global, asegurando los niveles de liquidez necesarios y así evitar que los problemas financieros se extendieran desde los países desarrollados a la periferia.

Según Talvi, el alto nivel de endeudamiento, la alta dolarización de la deuda y la conducta fiscal procíclica que ha caracterizado al Uruguay, lo hacen todavía vulnerable a las crisis recurrentes. En materia de gestión macroeconómica las políticas tienen que estar enfocadas a evitar crisis financieras –que destruyen la previsibilidad y tienen nefastas consecuencias sociales —independientemente de si se cuenta o no con apoyo internacional.

En ese convencimiento instó a adoptar una regla fiscal similar a la de Chile que aproxime al país a una regla fiscal óptima. Esto implica que en época de boom económico se ahorran los ingresos extraordinarios en un fondo de reserva y en períodos de recesión o contracción de la economía se usa el fondo de reserva acumulado en el período anterior para cumplir con las obligaciones financieras sin sobresaltos y hacer sostenible una trayectoria de gasto público estable, tanto en salarios, como en inversión social y en infraestructura.

El gobierno uruguayo se gastó 123 pesos de cada 100 del aumento de los ingresos fiscales que se produjeron entre 2004 y 2008, cuando en Chile en el periodo de boom

se gastaron tan solo 30 pesos de cada 100 permitiéndoles constituir un fondo de reservas para épocas de vacas flacas. Si el gasto público hubiera aumentado de acuerdo a lo previsto en el presupuesto quinquenal del gobierno, establecido al comienzo de esta administración y que incluía el costo de todos los programas sociales, hubiéramos tenido superávit fiscal en 2006, 2007 y 2008, y se hubiera conformado un fondo de reserva de 5% del PBI (1.600 millones de dólares).

INSERCIÓN INTERNACIONAL

La inserción internacional es una piedra angular de toda estrategia de desarrollo y de acuerdo a las estimaciones de CERES, es la que tendría impactos mayores sobre el crecimiento económico del país.

En esta materia, CERES instó a seguir una política similar a la de Chile, que tiene aranceles bajos y uniformes (en claro contraste con el MERCOSUR) y ha firmado múltiples acuerdos bilaterales de comercio, enfatizando aquellos con países desarrollados. Esto le aseguró acceso en condiciones preferenciales a mercados que representan casi el 90% de la producción y el consumo mundial, y fue fundamental en un proceso de apertura que provocó un crecimiento vertiginoso de sus exportaciones. En contraste, el MERCOSUR, que tiene mucho menos acuerdos bilaterales y que ha privilegiado los acuerdos con países en desarrollo, tiene acceso preferencial a mercados que representan tan solo el 11% de la producción y consumo mundial.

Para CERES, avanzar en una estrategia similar a la chilena implica una mezcla de realismo y habilidad diplomática. Lo primero es reconocer que el arancel externo común del MERCOSUR no existe, al estar perforado por todos lados. Hay que sentarse a negociar con Brasil y proponer que el MERCOSUR profundice su relación comercial y se perfeccione como zona de libre comercio pero que el proyecto de unión aduanera quede para un futuro. En opinión de CERES, sacar del camino el mito del arancel externo común liberaría al Uruguay para hacer acuerdos propios con terceros países y tener independencia para manejar su política arancelaria.

“Entendemos perfectamente que esto implica una negociación diplomática compleja con Brasil. Sin embargo, las relaciones comerciales, que están basadas en la conveniencia mutua, siempre pueden reacomodarse. Este es un problema para diplomáticos, no para economistas. Y por suerte el Uruguay los tiene y muy buenos. Más difícil será vencer resistencias internas de grupos políticos con escasa representación parlamentaria y de intereses corporativos que muchas veces terminan trancando decisiones que serían enormemente beneficiosas para la sociedad uruguaya, anteponiendo la ideología al interés nacional”, acotó el Director de CERES.

CARGA FISCAL

Durante su exposición, Talvi recordó que Uruguay está entre los países del mundo con mayor peso del Estado, y que esto se debe a la muy elevada imposición que recae sobre las actividades productivas: las utilidades de las empresas, el patrimonio empresarial y la contratación de mano de obra. Y acotó que esto es un contrasentido, dada la pequeña dimensión de nuestra economía. Los países pequeños suelen tener impuestos a las actividades productivas y al empleo significativamente menores que los países más grandes. Para poder competir en la captación de inversiones con países de gran tamaño, con mercados de consumo más grandes y más densos, los países pequeños como Uruguay deben tener una carga tributaria menor para compensar su déficit de tamaño. El nivel actual de imposición a la renta empresarial y de aportes patronales y personales en Uruguay es de país grande, no de país chico. Según las estimaciones de CERES, el nivel adecuado de los impuestos a renta empresarial sería de 12% (comparando con el 40% actual si se incluye el IRAE, el impuesto a los dividendos y el impuesto al patrimonio de las personas jurídicas), y el nivel adecuado de aportes personales y patronales de 15% (comparado con el 22,5% actual), similares en ambos casos a los de Irlanda.

Respecto a los regímenes especiales contenidos en la Ley de Promoción y Protección de Inversiones – que reduce la carga efectiva de impuestos sobre las actividades productivas – CERES estima que tener tasas altas con agujeros selectivos discrimina en contra de las empresas medianas y pequeñas, en contra de proyectos socialmente

deseables que no cumplen con los criterios de la ley, fomentan la informalidad, y agregan una capa burocrática en el proceso de decisión empresarial. CERES considera que es mucho más adecuado que las tasas que graven las actividades productivas – las utilidades empresariales y la generación de empleo – sean tasas bajas y sin exoneraciones.

Para maximizar el impacto sobre la inversión, la producción y el empleo, en materia de carga fiscal la propuesta de CERES es la siguiente: una reducción gradual en 10 años de la carga impositiva a las rentas empresariales y a la contratación de mano de obra (reducir el IRAE de 25% a 12%, eliminar impuesto a los dividendos, el impuesto al patrimonio de las personas jurídicas y los aportes patronales). Para hacerla viable es necesario que el gasto público crezca a una tasa idéntica a la tasa de crecimiento de la recaudación por el período de 10 años durante el cual se reducen las tasas impositivas. De acuerdo a las estimaciones de CERES, si el gasto público creciera 7 puntos porcentuales por cada 10 que crece la actividad económica, entonces la trayectoria del gasto público sería muy similar a la trayectoria de los ingresos fiscales, y la propuesta se autofinanciaría.

EFICIENCIA DEL ESTADO

Los volúmenes de venta de las tres principales empresas públicas (ANTEL, UTE y ANCAP) ascienden promedialmente a un total de 2500 millones de dólares por año (12% del PBI). Debido a la desmonopolización parcial de las telecomunicaciones, el sobreprecio de los monopolios públicos, que para el año 2000 CERES estimó en 50%, hoy se ha reducido a un 38%. Para eliminar estos sobreprecios, CERES propuso ya hace casi 10 años abrir estos mercados a la competencia, como lo hizo Nueva Zelanda. Este país, en su primera fase, inició hacia fines de la década del ochenta, un proceso de apertura a la competencia, no de privatización, de los servicios públicos monopólicos que incluyeron las telecomunicaciones, la electricidad, el gas, el correo, los puertos, el transporte ferroviario, entre otras. La apertura a la competencia tuvo un impacto formidable en la eficiencia productiva de las empresas monopólicas, los precios, la calidad y la diversidad de los servicios públicos y atrajo al país fuertes volúmenes de inversión en los sectores desmonopolizados.

¿Qué ocurrió en nuestro país con la desmonopolización parcial de las telecomunicaciones? Hoy, dentro del mercado de las telecomunicaciones, la telefonía de larga distancia internacional, la telefonía celular y la transmisión de datos operan en competencia mientras que la telefonía fija mantiene su régimen monopólico. Se puede observar un comportamiento disímil entre los precios de aquellos sectores que se abrieron a la competencia y los precios de los rubros asociados a la telefonía fija que actualmente mantiene el monopolio. Si se analiza la evolución de los precios de los servicios monopolizados y en competencia desde febrero de 2000 se encuentra que: el cargo fijo (que representa la parte más monopólica del servicio ya que la única manera de evitarlo es no tener teléfono fijo) cayó solo un 8%, una canasta representativa de los precios de los servicios que operan en régimen de monopolio (cargo fijo mensual, 900 minutos mensuales de llamadas urbanas y 60 minutos mensuales de larga distancia nacional) se redujo un 35% y el precio de la larga distancia internacional (determinado por una canasta de llamadas a Argentina, Brasil, España y EEUU) se redujo en un 90%.

Lo que CERES propone reafirma lo inicialmente planteado en 2000: 1) apertura a la competencia de los mercados de servicios públicos que aún se mantienen monopolizados (aunque en algunos sentidos se ha avanzado en los últimos 10 años todavía resta mucho por hacer) lo que sería coherente con la ley de defensa de la competencia aprobada por este gobierno y en la cual se reconoce explícitamente a la libre competencia como un principio general; 2) adecuar el régimen jurídico de la actividad de las empresas públicas de acuerdo a los principios de la libre competencia; 3) fortalecer la independencia de las unidades reguladoras de los mercados de servicios públicos (en la ley de presupuesto del gobierno actual, las unidades reguladoras pasaron a depender de los ministerios sectoriales lo que ha disminuido su independencia y puede incidir en su politización).

RELACIONES LABORALES

Según CERES, las regulaciones laborales actuales no permiten un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo.

Desde 2005 y durante toda la administración actual, se han producido cambios dramáticos y conflictivos en las normas laborales. Como era de esperar, este nuevo paisaje de las relaciones laborales no fue inocuo y trajo consigo tres consecuencias inmediatas: un crecimiento de los niveles de sindicalización (duplicación de los afiliados llegando a un 40% y creación de 630 nuevos sindicatos), un aumento notable de la conflictividad laboral en pleno ciclo expansivo (con un aumento del 80% en el período de gobierno, cuando lo esperable de acuerdo al crecimiento de la economía, era exactamente lo inverso), y unos niveles salariales sustancialmente más bajos de los que se hubieran esperado dada la trayectoria observada en el nivel de actividad económica. De acuerdo a las estimaciones de CERES, las nuevas normas laborales implicaron para las empresas sobrecostos del orden del 13%, equivalentes a un nuevo impuesto sobre la contratación de mano de obra.

En definitiva, las reformas laborales, si bien le han transferido un gran poder a la cúpula sindical, no han redundado en beneficios para los trabajadores, sino que más bien lo contrario: dado el crecimiento de la economía, el salario ha crecido menos que lo esperable. En los hechos, el partido de gobierno ha dejado de ser una coalición política para transformarse en una suerte de coalición político-sindical. Si a esto le agregamos la mayoría parlamentaria que ostenta el partido de gobierno y la ausencia de control de la oposición en los entes autónomos, lo que se ha producido es una acumulación de poder que no registra antecedentes en la historia democrática moderna de este país. A criterio de CERES, esta acumulación de poder no es saludable porque puede alterar el balance de pesos y contrapesos indispensable para el buen funcionamiento de una democracia.

Según Talvi, las regulaciones laborales de nuestro país deberían inspirarse en las características del modelo laboral danés, que combina una altísima sindicalización (70%), negociación colectiva, fuerte cooperación entre sindicatos y empresas y un mercado laboral extremadamente flexible. Esta combinación es viable si en lugar de focalizarse en la seguridad en el empleo se le otorga a los trabajadores una alta seguridad en sus ingresos a través de un seguro de desempleo muy generoso y se complementa con políticas de capacitación muy exigentes para los trabajadores cesantes.

REFORMA EDUCATIVA

La mejora educativa es una de las prioridades críticas que debe atender el Uruguay porque sus efectos positivos no sólo están llamados a impactar sobre los indicadores de prosperidad, sino a frenar la creciente exclusión social presente en nuestra sociedad.

La propuesta de CERES en materia educativa consiste en el lanzamiento de un programa piloto de liceos públicos autogestionados para estudiantes en contextos críticos que asisten al ciclo básico con las siguientes características: 1) autonomía de gestión y responsabilidad (accountability) para los directores de los liceos autogestionados; 2) libertad de elección para los padres que podrán elegir enviar a sus hijos a los liceos de ANEP o a los autogestionados; 3) financiamiento por alumno para los liceos autogestionados, que sólo recibirán financiamiento si la propuesta educativa es lo suficientemente atractiva como para atraer alumnos; 4) control de calidad por parte del Estado a través de la realización periódica de pruebas nacionales de aprendizaje estandarizadas. Una combinación de estas características explica el éxito de la experiencia de Finlandia que ha alcanzado sistemáticamente el primer lugar en los resultados en la Pruebas PISA (pruebas internacionales estandarizadas administradas por la OCDE), tiene niveles mínimos de insuficiencia (tan solo el 6%) y los menores niveles de desigualdad educativa.

En las presentes circunstancias, CERES considera que dicha fórmula debe focalizarse en los contextos críticos que comprenden al 25% de los estudiantes que cursan el ciclo básico. Según CERES, existen experiencias muy satisfactorias en el mundo basadas en estos principios, como la que se aplicó en el Harlem de Nueva York, el llamado “Milagro de Harlem”. En un estudio realizado por dos profesores de la Universidad de Harvard se ha demostrado que estos programas pueden tener resultados impactantes: en apenas tres años de asistencia a liceos autogestionados, los estudiantes de contextos muy desfavorables cierran completamente la brecha que los separa de los estudiantes de contextos socioeconómicos más favorables en materia de rendimiento académico.

Si en Uruguay se alcanzaran logros similares a los observados en el Harlem, la insuficiencia educativa caería, en los contextos muy desfavorables, de 70% a tan solo el 21%. Si se supone que los resultados académicos del resto de los contextos quedaran sin cambios, el porcentaje de estudiantes con niveles críticos de aprendizaje caería de 45% – los niveles que registra hoy el PISA – a 32%.

MARGINALIDAD: POLÍTICAS FOCALIZADAS

En el entendido de que el crecimiento por sí sólo no habrá de resolver el problema de la marginalidad, Talvi planteó la necesidad de llevar adelante políticas focalizadas que apunten a la reinserción de los menores al circuito educativo y de los mayores al circuito laboral para ofrecerles una oportunidad de salir de la trampa de la marginalidad. CERES apuntó a mejorar el Plan de Equidad que lleva adelante el actual gobierno. Según su Director, es posible maximizar su impacto mejorando aspectos de diseño, implementación, control y evaluación.

Según el Director Académico de CERES, el primer pilar del programa de atención a la marginalidad es la implementación de un programa de transferencias monetarias condicionadas, como el que inspiró el premio Nobel de Economía Gary Becker, que inicialmente se aplicó en México y se extendió a más de 20 países en desarrollo y se ha comenzado a aplicar también en zonas marginales de la ciudad de Nueva York.

De acuerdo a este sistema, los desembolsos previstos no son fijos, sino incrementales, es decir que la cantidad recibida en un mes dado será tanto mayor cuanto mayor sea la cantidad de objetivos cumplidos: asistencia a centros educativos de los niños y adolescentes, exámenes salvados; asistencia de los mayores a las reuniones de padres, realización de chequeos médicos de todo el núcleo familiar, trabajo full-time del jefe de familia o participación en cursos de capacitación laboral.

El segundo pilar es brindarle educación de calidad a los niños y adolescentes en contextos críticos: de nada sirve que los chicos vayan a la escuela o al liceo si los niveles de aprendizaje son insuficientes. Por lo tanto, la reforma educativa planteada por CERES debe considerarse una parte integral del combate a la marginalidad.

El programa se extendería por un período de 2 a 3 años y el costo máximo del programa – similar al del Plan de Equidad – sería de 140 millones de dólares por año, y parte del financiamiento podría provenir de las asignaciones familiares que ya se están canalizando hacia los hogares en situación de marginalidad.

MENSAJE FINAL

Al término de su exposición, el Ec. Ernesto Talvi manifestó su deseo de que las propuestas, surgidas de las buenas ideas y de las experiencias exitosas de países pequeños y prósperos, sirvan – no por simple copia, sino por aprendizaje – de insumo y estímulo al debate de la campaña electoral y para definir la estrategia de desarrollo del país y la agenda de prioridades del próximo gobierno.

Ante quienes pudieran argumentar que la viabilidad política de lo planteado es casi nula, Talvi recordó que a lo largo de estos años se han logrado procesar grandes transformaciones. Puntuales si, pero grandes. La Ley de Puertos de la administración Lacalle, la Reforma de la Seguridad Social y la universalización de la educación preescolar de la administración Sanguinetti, el manejo serio y responsable de la peor crisis que vivió el país en su historia moderna de la administración Batlle; el Plan Ceibal de la administración Vázquez, sólo por mencionar algunos de los grandes hitos en la vida institucional del país. Todas estas iniciativas requirieron de la construcción de amplios consensos políticos, combatir fuertes intereses corporativos y sortear dificultades de implementación prácticas para ponerlas en marcha. En otras palabras, requirieron de liderazgo, voluntad política, madurez institucional y capacidad técnica. “Esto nos demuestra que cuando nos ponemos a ello, los uruguayos somos capaces de grandes logros. Mirado desde esta perspectiva, la capacidad de respuesta de nuestro sistema institucional no debe subestimarse nunca”, subrayó.

El Director Académico de CERES afirmó que la estrategia de desarrollo presentada debe verse como un conjunto responsable de propuestas que con el liderazgo apropiado son perfectamente viables. Otros lo han logrado y con éxito, nosotros también podemos hacerlo, añadió, y recordando el eslogan de campaña del hoy

Presidente Obama (yes we can) terminó afirmando: “lo que esperamos haberles mostrado hoy es que sí se puede ser un país moderno, sí se puede ser un país próspero, sí se puede ser un país justo, sí se puede ser un país en el que todos los ciudadanos vivan con dignidad, sí se puede mirar el futuro con ilusión, sí se puede ser un país con esperanza. Sí se puede”.