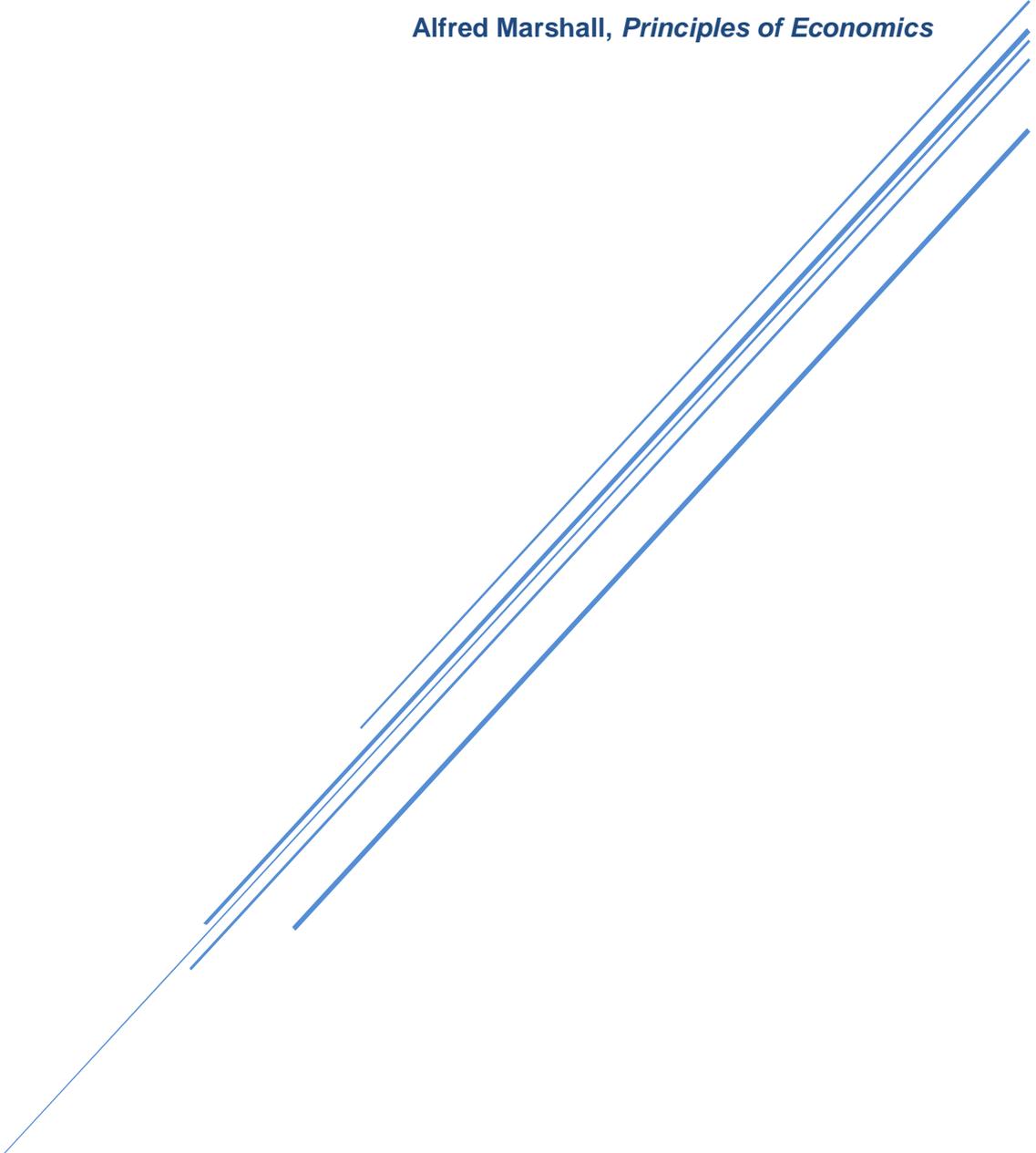


“The most valuable of all capital is that invested in human beings”.

Alfred Marshall, *Principles of Economics*



AGRADECIMIENTOS

Nuestro más profundo agradecimiento al Prof. Joaquín Dias, por su invaluable apoyo durante la realización de este trabajo; también, al Sen. Pablo Mieres, al Sr. Richard Read, al Cr. Conrado Hughes, al Dr. Pablo da Silveira, al Mg. Ignacio Bartesaghi, al Ec. Gabriel Inchausti y al Ec. Horacio Bafico, por su generosidad y sus esclarecedores aportes.

RESUMEN

El presente trabajo explora el camino hacia el desarrollo que tendría que adoptar el Uruguay para adquirir una perspectiva de *prosperidad compartida*. Para esto, analizamos los diferentes aspectos de la cuyuntura local y detectamos que el país está atravesando una profunda crisis educativa, que contamos con una economía por demás cerrada y que existe una fractura social que genera fricciones a nivel de la convivencia en sociedad.

Con el fin de poder superar estos obstáculos, se propone la implementación de políticas específicas de forma secuencial. En un primer momento, se plantea una reforma educativa para corregir el rumbo actual de la educación, en conjunto con políticas sociales más eficientes y sólidos incentivos a las inversiones. De esta manera, se hará efectiva la acumulación de capital humano para, en un segundo momento, poder liberalizar la economía, sin que esto perjudique a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Para lograr lo anterior, investigamos bajo qué condiciones el camino hacia el desarrollo propuesto sería implementable. Modelizando la situación en términos de un juego secuencial (en el sentido de la Teoría de Juegos), mostramos que, bajo ciertas hipótesis, nuestra propuesta genera incentivos para una solución cooperativa, que denominamos *consenso dinámico*. Más precisamente, mostramos que, si el juego del consenso se repite en forma indefinida, es decir, si el camino propuesto se mantiene en el tiempo, y los actores relevantes valoran el futuro lo suficiente, existen incentivos para la adopción de nuestra propuesta por parte de todos los involucrados, a condición de que las políticas implementadas en el primer momento efectivamente arrojen logros sustanciales en términos de superación de la fractura social.

Índice:

1. INTRODUCCIÓN	1
2. GENERALIDADES SOBRE EL CONSENSO	3
2.1 INTERPRETACIONES DE CONSENSO	3
2.2 LA IMPORTANCIA DE GENERAR CONSENSOS	8
2.3 EJEMPLOS DE CONSENSO	10
2.3.1 EJEMPLOS EN LA REGIÓN.	10
2.3.2 EJEMPLOS EN URUGUAY.....	11
2.3.3 OTROS EJEMPLOS	13
2.3 ACTORES PARTICIPANTES	14
3. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPOSICIÓN I.....	16
3.1 DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL URGUAY.....	16
3.1.1 EMPLEO	16
3.1.2 INSERCIÓN INTERNACIONAL.....	18
3.1.3 TEMAS FISCALES	20
3.1.4 INVERSIÓN	22
3.1.5 POLÍTICAS SOCIALES	24
3.1.6 EDUCACIÓN	26
3.1.7 CONCLUSIONES DERIVADAS DE LOS DIAGNÓSTICOS	29
3.2 PRINCIPALES PROPUESTAS.....	30
3.2.1 VISIÓN APERTURISTA	30
3.2.2 VISIÓN BIENESTARISTA	30
3.2.3 EL CASO DEL CONSESNSO EN LA EDUCACIÓN	32
3.3 PLANTEO DE HIPÓTESIS	32
3.4 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	33
3.4.1 BIENESTARISTA.....	34
3.4.2 APERTURISTA.....	35
3.4.3 PROPUESTA: UN CAMINO HACIA EL DESARROLLO.....	36
3.5 EL CAMINO DE LA ESTRATEGIA DINAMICA	37
4. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPOSICIÓN II.....	38
4.1 LA VISIÓN DE ROBERT DAHL SOBRE LA DEMOCRACIA.....	38
4.2 LA NEGOCIACIÓN APLICADA A JUEGOS DE REPETICIÓN INDEFINIDA.....	39
4.3 EL JUEGO DEL CONSENSO DINÁMICO.	40
5. CONCLUSIONES	47
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
7. ANEXOS	57
7.1 DIAGNÓSTICOS.	57
7.1.1 EMPLEO	57
7.1.2 INSERCIÓN INTERNACIONAL.....	67
7.1.3 TEMAS FISCALES	73
7.1.3 INVERSIÓN	79
7.1.4 POLÍTICAS SOCIALES	85
7.1.6 EDUCACIÓN	93
7.1 ENTREVISTAS.....	115

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se investiga la posibilidad de establecer un consenso en el Uruguay respecto a un conjunto de políticas públicas, destinadas a crear una perspectiva de *prosperidad compartida*, para utilizar una expresión de Jackson (2009).

Tal objetivo exige, en primer lugar, definir la concepción en cuyos términos se entenderá la noción de consenso. Además, expondremos los motivos por los cuales creemos que es necesaria la generación de consensos, incluyendo antecedentes de experiencias exitosas en este ámbito, y haremos alusión a los actores relevantes susceptibles de tomar parte en la celebración del consenso bajo estudio.

Una vez descritas las generalidades del tema, pasaremos a justificar las dos proposiciones en torno a las cuales se articula el trabajo:

Proposición I: Las políticas orientadas a la creación de una perspectiva de prosperidad compartida deben estar estructuradas temporalmente en dos momentos, en lo que puede llamarse *un camino hacia el desarrollo*: en un primer momento las políticas deben apuntar a superar la fractura social en términos de capital humano; en un segundo momento, cumplida la primera etapa, se deben adoptar políticas orientadas a la liberalización comercial y la reducción de la presión tributaria.

El objetivo del primer momento es combatir la infantilización de la pobreza como una forma de superación de la fractura social, fundamentalmente mediante una reforma en la educación. Sólo cuando las políticas aplicadas en el primer momento arrojen los resultados esperados, se podrán implementar las demás medidas orientadas a promover el desarrollo económico.

La justificación de la proposición precedente es el objetivo de la sección 3 del trabajo; en este punto corresponde explicitar la estrategia de justificación que se seguirá. En primer lugar, utilizaremos los seis pilares temáticos definidos por la Academia Nacional de Economía y realizaremos un diagnóstico detallado de la situación actual en nuestro país para cada uno de ellos. Luego, mediante la realización de entrevistas a actores calificados (los actores seleccionados representan, al menos parcialmente, al conjunto de actores relevantes determinados en la primera etapa del trabajo), explicaremos el mapa de propuestas existente en

Uruguay respecto a esas áreas y las posibilidades efectivas de celebración de consensos en cada una de ellas.

De este componente de la estrategia de justificación surge una conclusión que podemos expresar como sigue: de un conjunto de seis temas seleccionados (inversión, empleo, temas fiscales, educación, políticas sociales e inserción internacional), sólo en uno, en la educación, existe un consenso relativamente amplio respecto a un conjunto de reformas susceptibles de implementación inmediata. En los demás temas, o no existe un conjunto de reformas claramente definido o, si existe, el grado de oposición respecto a esas propuestas hace que la situación pueda caracterizarse más como de conflicto que como cercana al consenso.

Proposición II: La adopción de ese camino hacia el desarrollo sólo puede darse sobre la base de un consenso social que, debido a su estructuración temporal, llamaremos *consenso dinámico*, donde se establezcan acciones acordadas de manera secuencial.

La estrategia de justificación de esta proposición, que será desplegada en la sección 4, proviene del enfoque teórico adoptado como marco conceptual, en particular de la teoría política de Robert Dahl, y de las ideas de Daniel Kahneman sobre economía comportamental. Además, aplicaremos la concepción de David Gauthier acerca de la negociación como forma de lograr consensos, y modelizaremos la obtención del consenso en términos del Teorema de Friedman, en el marco de la Teoría de Juegos. La *Proposición II* quedará justificada una vez resuelto el Juego que propondremos al final del presente trabajo.

2. GENERALIDADES SOBRE EL CONSENSO

Con el propósito de buscar una conceptualización específica que se alinee a nuestra idea de consenso y de cómo utilizarlo para establecer una situación de prosperidad compartida, hemos estudiado a los exponentes más relevantes en este tema.

Si hablamos del significado del término consenso, paradójicamente no podemos afirmar que exista una única definición aceptada entre los filósofos políticos y académicos. El significado filosófico de este concepto, dada su amplitud y relevancia, aún en estos días sigue siendo controversial y evasivo. Para poder identificar de manera correcta su alcance y sus cometidos es necesario hacerlo desde un “*enfoque multidisciplinario*”¹.

2.1 INTERPRETACIONES DE CONSENSO

A lo largo de la historia, tanto políticos y filósofos, como un gran número de intelectuales, han hecho referencia al término “consenso” en diversos contextos y con enfoques variados.

Con el fin de realizar un recorrido cronológico y ordenado, comenzaremos analizando lo propuesto por Aristóteles, y nos ubicaremos entre los años 400 A.C. y 300 A.C. El filósofo y científico griego decía que la sociedad se dividía en dos grupos: por un lado, los ricos (oligarcas); y por otro, los pobres (pueblo) (López, 2013). Estos dos grupos tenían conflicto de intereses entre sí, “*cada uno de los cuales rechaza someterse a la voluntad del otro*”². El autor explora la posibilidad de generar un consenso a nivel de sociedad, donde lo preponderante es la decisión de las mayorías. A su entender, era más probable que se tomaran mejores decisiones si estas se daban en el ámbito de lo colectivo que de forma individual, por un sujeto aislado. De esta conclusión se desprende el concepto denominado “*teoría de la sumatoria*”, el cual se entiende como una simple suma de preferencias (opiniones),

¹ Mori, L. (2014). *El consenso como concepto filosófico-político: contribución a la historia y a la re-composición de un rompecabezas teórico*. Universidad de Pisa. pp: 12

² López, P. (2013). *Conflicto versus consenso: de Cicerón a Aristóteles pasando por Carl Schmitt*. Universidad de Santiago de Compostela. pp: 179

donde no es necesario que los intervinientes lleguen a un acuerdo, sino que se impone la postura de una de las partes a través de la votación³.

Cerca de doscientos años más adelante, Cicerón se refirió al consenso, poniendo al concepto como uno de los dos principales puntos que comprenden al *populus*⁴. Sin embargo, el concepto planteado por el filósofo romano hace referencia al consenso *del derecho*. No obstante, el concepto de consenso planteado por Cicerón, promueve el conflicto, ya que no incluye a toda la comunidad política, sino que busca confrontar a parte de los ciudadanos con el resto. La idea esencial es la de defender un “*consenso de todos los buenos*”⁵ para hacer frente a los malos. Cicerón dijo que quienes se oponen a este consenso estaban locos, sus deudas lo agobian o querían ocultar delitos que cometieron. Los describe como criminales que buscan destruir la república y no como políticos. En síntesis, el consenso que plantea Cicerón, busca fortalecer la cooperación de una parte de la república para derrotar a la otra.

El italiano Nicolás Maquiavelo, por su parte, presenta el concepto de consenso como un administrador del conflicto (Mori, 2014). Este autor hace referencia al concepto en al menos dos de sus obras: en los *Discorsi*, donde el seguimiento de un líder unipersonal era requisito para un orden republicano, permitiendo que los consensos puedan tornarse más sólidos; y en *Il Principe* (1513), donde se buscan mecanismos para extender el consenso o retardar el incremento del conflicto, con el fin de mantener el orden del Estado. Señala la importancia que tiene mantenerlo, porque sin él, se estaría perdiendo dominación política. Entiende que el consenso corría riesgo real de convertirse en odio, y a partir de eso, se podía generar una debacle.

Continuando con el orden cronológico de autores relevantes, encontramos a Thomas Hobbes y John Locke como las principales figuras del siglo XVII. Estos dos filósofos ingleses sentaron las bases para el estudio sobre la filosofía política moderna, y son considerados como padres del Liberalismo Clásico. El eje de la teoría de Hobbes, según el texto de Mori (2014), radica en que las leyes dentro de una sociedad no pueden ser “*reglas de vida establecidas por el consenso común de los*

³ López, P. (2013). *Conflicto versus consenso: de Cicerón a Aristóteles pasando por Carl Schmitt*. Universidad de Santiago de Compostela. pp: 180

⁴ Dicho concepto apela a la unión de ciertas instituciones y normas que rigen a la población, con el propósito de conformar un *populus*, que de otra manera sería simplemente un grupo de personas. (*Sobre la república* 1,39, vid. Cancelli, 1973).

⁵ Cicerón, *En defensa de Sestio* 99-100, trad. de J.M. Baños, ed. Gredos, n° 195, Madrid, 1994.

*hombres*⁶, ya que esto tendría conflicto con el poder y voluntad del “soberano” (Leviatán, XXX). Además, argumenta que el soberano debe tener en cuenta solamente las leyes naturales, divinas y civiles, por lo que las leyes obtenidas por consensos serían meramente “*pactos recíprocos que no obligan a nadie*”⁷.

Por otra parte, Locke (*Essays on the Law of Nature*, 1676) elabora la denominada “*distinción común*” para intentar separar las fuerzas que obligan implícitamente a actuar de determinada manera, como las leyes divinas y las leyes naturales, de los impulsos explícitos, o como la orden de un rey u otro monarca. Por este motivo, Locke (*Second Treatise of Government*, 1690) divide las formas de consenso entre consenso “*expreso*” o “*explícito*”, y consenso “*tácito*”, para realizar una interpretación correcta de la pronunciación del individuo en cuanto al consenso (Mori, 2014). Es decir, admite que un individuo puede estar expresando su consenso de dos formas: la primera de manera explícita, y la segunda porque no tiene otra opción viable o porque la otra opción lo perjudica significativamente. Por último, argumenta que la relación entre consenso y obligación es muy estrecha, y que se puede identificar fácilmente este fenómeno al analizar la situación entre los individuos y el Estado, donde el consenso de los primeros se encuentra “*representado por el hecho mismo de encontrarse dentro de los territorios de aquel Estado*”⁸.

Más adelante, ya adentrándonos en el siglo XVIII, David Hume (1748) proponía una mirada similar a la de John Locke. Hume decía que existe una lógica de sumisión a la que estamos sujetos indistintamente de nuestro consenso (Mori, 2014). Incluso argumenta que no se pueden englobar estas situaciones dentro de la clasificación de consenso (“*tácito*”) porque no se tiene el poder real de decisión. Tal es el caso, que un individuo puede estar sometido a una situación que no le resulta beneficiosa o cómoda, y ser incapaz de manifestar su disenso o actuar para cambiar su condición ya que, de hacerlo, se podría perjudicar aún más.

Por su parte, y en contraste con los autores presentados hasta el momento, Karl Marx enuncia que el consenso no tiene ningún tipo de validez teórica. Según él, no se permite la obtención de un consenso hasta que desaparezcan todas las partes

⁶ *Leviatán*, XIV. 2.

⁷ *Ídem* 6.

⁸ Cf. *IVI*, el cap. XIV.

involucradas, excepto una. Si tomamos en cuenta la idea de que la política es el proceso mediante el cual se generan las bases de acuerdo y orden público (consenso) dentro de una situación de conflicto, entonces podemos afirmar que el marxismo es apolítico (Anderson, 1966).

Entrando en teorías de pensadores más contemporáneos tenemos a Kenneth Arrow como uno de los más importantes y concisos. En su obra "*Social Choice and Individual Values*" (1951) argumenta que en las democracias capitalistas existen básicamente dos formas de elección social: la "votación", para tomar decisiones "políticas", y "el mecanismo de mercado", para las decisiones "económicas". Estos dos métodos de elección social son subdivisiones del "consenso", mientras que en otros tipos de sociedades se pueden encontrar sistemas "personalizados" y "autoritarios". Los métodos de elección "autoritarios", como la dictadura, pueden darse en el marco del acatamiento inexorable de un conjunto de reglas dadas e incuestionables; y los sistemas "personalizados" consisten en el empoderamiento de los individuos o pequeños grupos para la toma de decisiones. Estos dos últimos sistemas de elección social pueden tener conflicto dentro de una democracia y son radicalmente opuestos entre sí.⁹

Por otro lado, Habermas (1981) expone acerca de consenso cuando elabora su esquema del diálogo ideal de la comunicación, proponiendo que lo constitutivo de la identidad social debiera ser el consenso y no la discrepancia. Argumenta que el acuerdo como consenso implica un grado de racionalidad. Es este el punto de partida para proponer la idea de racionalidad consensual, en la que se puede dar la decisión de la mayoría. El hecho de que las decisiones se tomen por mayoría no implica que el consenso sea beneficioso. La historia está plagada de ejemplos de errores de decisiones en los que la mayoría ha decidido y no necesariamente con racionalidad. Un problema en Habermas es la falta de criterio para la evaluación racional del consenso. De hecho, no existe el mínimo de claridad para saber qué es lo que, puede considerarse como "lo más racional"¹⁰. El autor propone el consenso como fundamento de lo racional, y lo racional como el camino a seguir para el consenso.

⁹ Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New Haven and London, Yale University Press. pp: 1

¹⁰ Lara, M. (1990). *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 7 , pp. 268.

El economista, filósofo y jurista alemán, Max Weber, se refirió al consenso como la "*chance empíricamente válida*" de que "*un actuar orientado en vista de las expectativas de la actitud de los otros*"¹¹ vea realizadas esas expectativas. Además, agregó: "*Por consenso el hecho de que un actuar orientado según explicativas del comportamiento de otras personas tenga, por eso, una chance empíricamente válida de ver cumplidas estas expectativas, precisamente porque subsiste objetivamente la probabilidad de que otros traten esas expectativas, a pesar de la inexistencia de un pacto, como válidas y provistas de sentido para su conducta.*"¹² .

Otro de los autores que analiza el tema de consensos es Noam Chomsky ("*Manufacturing Consent*", 1988). Su libro expone que la democracia puede aprovecharse para generar consensos, es decir, para generar en la población, mediante las "*nuevas técnicas de propaganda*", la aceptación de algo inicialmente no deseado. Asimismo, proclamó que ello era una buena idea y además necesaria, ya que los intereses comunes evaden en su totalidad a la opinión pública, donde sólo una clase especializada y lo bastante inteligente puede comprenderlos y resolver los problemas que de ellos se derivan.

Para finalizar el análisis de los conceptos teóricos anteriores al siglo XXI, es oportuno mencionar las ideas de John Rawls (1996) sobre el tema. El filósofo estadounidense y profesor de filosofía política en la Universidad de Harvard admite la existencia de un pluralismo de doctrinas, todas racionales en base a una filosofía subjetiva de vida, debido a la variedad de individuos que coexisten en las sociedades democráticas contemporáneas. Por este motivo, se pueden encontrar doctrinas totalmente opuestas, pero igualmente racionales y, como primer paso a llegar al consenso, los actores deben ser sometidos a un proceso de "*validación racional*". Además, las diferentes doctrinas y sus justificaciones parten de ciertos consensos, donde algunas premisas incluso son aceptadas por individuos que presentan concepciones filosóficas distintas.

¹¹ Weber, M. (1993). *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrotu. p.204.

¹² *Ídem* 11.

Por último, Luca Mori define al consenso como “ponerse de acuerdo y contratar”¹³. El punto de vista del autor se basa en el argumento de que existen distintos matices de consenso entre la acatación inconsciente de reglas, o normas de vida, y la expresa aceptación de una proposición. La concisa interpretación que propone Mori sobre el término estudiado nos lleva a tomar esta definición como una de las bases para la elaboración conceptual del presente trabajo.

2.2 LA IMPORTANCIA DE GENERAR CONSENSOS

Para que una sociedad logre encaminarse en la vía del desarrollo humano y adopte la democracia de forma constructiva, es fundamental que se manifieste la “armonía social” como relacionamiento entre los individuos. Para que esto ocurra, los consensos toman un rol prioritario a la hora de resolver conflictos, ya que permiten la superación de las diferencias.

La cooperación de todos los ciudadanos es clave si se busca la construcción de consensos; no sólo por la pluralidad de puntos de vista y opiniones, que pueden favorecer el alcance de las decisiones tomadas, sino que además es la forma de incluir los intereses de los individuos en virtud de la maximización de todos los beneficios en su conjunto. Por este motivo, contar con la capacidad de fabricar consensos tiene una gran importancia.

Que un determinado grupo social cuente con esta habilidad, diversifica la toma de decisiones y resoluciones de problemas, ya que ahora no sólo las autoridades se encargan de esta tarea. Si en este proceso se incorporan algunas técnicas adecuadas, como las que propondremos más adelante en el trabajo, su contribución para con la comunidad toma mayor relevancia y se transforma en un factor decisivo al momento de resolver problemas que afectan a la sociedad.

A lo largo de la historia, tanto las sociedades como las distintas formas de agrupación de individuos, han sido propensas a fraccionarse. Las divisiones que han experimentado dichas sociedades, con excepción de algunos casos particulares, han

¹³ Mori, L. (2014) *El consenso como concepto filosófico-político: contribución a la historia y a la re-composición de un rompecabezas teórico*. Universidad de Pisa. p. 14.

tendido a imponerse los unos sobre los otros sin tener en cuenta la posibilidad de un acuerdo entre las partes.

Si analizamos los hechos que han tenido lugar en la historia de distintas poblaciones, podemos identificar numerosos conflictos que sólo han provocado destrucción y catástrofes internas, como consecuencia de la nula capacidad de visualizar los intereses que comparten y las potenciales sinergias entre los actores. Del mismo modo, podrían haber generado acuerdos en lugar de optar por formas de resolución de los conflictos que han sido perjudiciales para todas las partes involucradas, implicando, en reiteradas ocasiones, el uso de la violencia.

Sin embargo, las sociedades contemporáneas, con el paso del tiempo, han tomado distancia de estas prácticas. Aunque la confrontación entre individuos de una sociedad heterogénea sigue estando muy presente con niveles elevados de fricción, basados en visiones de suma cero, que a veces llegan a imposibilitar la toma de decisiones consensuadas, los niveles de violencia han disminuido con el paso del tiempo.

La interconexión e interdependencia global nunca han alcanzado las dimensiones que se presentan hoy en día, donde las confrontaciones violentas en el seno de las sociedades pueden dejar, como consecuencia, daños irremediables a nivel mundial.

Estos son algunos de los motivos principales por los cuales, con mayor vehemencia en la actualidad que en cualquier otra coyuntura histórica, consideramos de indispensable importancia promover la disposición y la facultad para alcanzar resoluciones, independientemente de la naturaleza del conflicto, a través del diálogo y la construcción de consensos.

2.3 EJEMPLOS DE CONSENSO

A continuación, analizaremos algunos ejemplos de consensos que se han dado en el mundo, en la región, y a nivel local, con el fin de observar algunas de sus principales características.

2.3.1 EJEMPLOS EN LA REGIÓN.

PERÚ: EL ACUERDO NACIONAL (2002):

El Acuerdo Nacional de Perú es un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, que tuvo como cometido definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país andino y afirmar su gobernabilidad democrática.

La suscripción del Acuerdo Nacional se llevó a cabo en julio de 2002 con la participación de los principales actores políticos de ese país y los referentes de la sociedad civil, encabezado por el Poder Ejecutivo del Perú. Esta herramienta fue incorporada a través de una ley al sistema político peruano; su principal objetivo es definir un rumbo sostenible, afirmando la gobernabilidad del país a través del diálogo y un proceso de consultas a nivel nacional.

En las reuniones del Acuerdo Nacional se tratan temas como seguridad, salud, agua, saneamiento, anticorrupción, formalización, entre otros.

Si bien en términos formales no tiene ninguna consecuencia, en términos reales sí, ya que facilita la generación de consensos entre el oficialismo, la oposición y las principales sociedades civiles de este país.

2.3.2 EJEMPLOS EN URUGUAY.

CONAPRO:

La Concertación Nacional Programática (CONAPRO) tiene como fecha de fundación el año 1984, aunque se puede alegar que tiene raíces en 1980, cuando se le hizo una proposición a la sociedad uruguaya para llevar a cabo una transición a la democracia. Esta propuesta fue rechazada de manera contundente por los principales líderes de los partidos políticos, al igual que por gran parte de la sociedad, en el plebiscito de noviembre de 1980, rechazando así la propuesta de reforma del gobierno de facto.

En 1982 se dieron elecciones internas en nuestro país, donde ampliamente, en cada partido, triunfaron los opositores al régimen autoritario que gobernaba en ese momento.

Posteriormente, durante el año 1983, hubo diferentes protestas contra el régimen dictatorial. Específicamente, el 27 de noviembre tuvo lugar el conocido acto político denominado “Un Río de Libertad”, en el Obelisco de los Constituyentes. Todos los partidos concurrieron y apoyaron un diálogo nacional, amplio y diverso entre todos los actores, tanto políticos como sociales, del Uruguay. Los fines en común eran restaurar la democracia y velar por los Derechos Humanos, además de garantizar un Estado de Derecho. Este sería el hito que posteriormente concluiría, el 15 de agosto de 1984, con la definición de la CONAPRO como *“El ámbito de concertación de partidos políticos, fuerzas sociales y empresariales donde se formulan propuestas de soluciones a ser puestas en práctica desde el primero de marzo de 1985, por el gobierno que resulte electo el 25 de noviembre. (...)En el referido ámbito además se podrán acordar acciones de aplicación inmediata. Todo ello sin perjuicio de los programas y plataformas de los partidos y organizaciones participantes”*¹⁴.

El organismo estaba dirigido por la mesa ejecutiva que se instaló el 4 de setiembre en el local de la Asociación de Bancarios del Uruguay. En este marco se constituyeron diversos grupos de trabajo donde los principales temas eran:

¹⁴ Pérez del Castillo, Eduardo. (2018), Homenaje a la CONAPRO, Academia Nacional de Economía.

educación, política económica, salud, seguridad social, libertades y garantías entre otros. Los actores políticos participantes (Partido Colorado, Partido Nacional, Frente Amplio y Unión Cívica), consensuaron en el restablecimiento de todas las libertades, retorno de exiliados, vigencia de los derechos humanos, levantamiento de proscipciones, política de vivienda y salud, autonomía de la universidad e independencia del poder judicial. Sin embargo, no llegaron a un consenso en cuanto a la organización legal de la educación general, la futura legislación sobre relaciones laborales, la ley de seguridad del Estado y la amnistía para presos políticos.

Estos hechos son más que importantes porque, además de avanzar en todos los aspectos anteriormente mencionados, la CONAPRO contribuyó de manera significativa para dar solidez legislativa al primer gobierno democrático. Si bien existe una gran brecha entre lo resuelto y lo efectivamente llevado a cabo en aquel momento, esta experiencia deja el antecedente de que sí se pueden generar consensos, aunque en estos días esta idea parezca tan lejana y poco posible.

EDUY21:

EDUY21 es una Asociación Civil creada a fines del año 2016 que busca resolver problemas relacionados a la educación y elaborar propuestas de reforma que impliquen una mejora del sistema educativo uruguayo.

Uno de los objetivos primordiales de la organización consiste en poner sobre la mesa el tema de la educación y generar un debate que abarque a la ciudadanía en su conjunto, promoviendo la integración de todos los sectores de la sociedad en las discusiones esenciales. Para cumplir con este cometido, una de las propuestas plantea la elaboración de un acuerdo nacional entre todos los partidos políticos hacia una profunda reforma educativa, de modo que represente los intereses de todos los sectores políticos, sociales y productivos. En otras palabras, se propone la fijación de una hoja de ruta a mantener durante al menos 20 años para que se consoliden de forma satisfactoria las reformas necesarias.

En otro orden, EDUY21 gestó un observatorio con el fin de tener un espacio de producción y exposición de conocimiento independiente, no gubernamental, que aporte información a la población de manera objetiva. Además, se generaron instancias de formación y orientación para docentes, incluyendo la posibilidad de

beneficiar a los educadores con becas y pasantías en virtud de fomentar la creación de capital humano.

En conclusión, podemos definir a EDUY21 como uno de los consensos más amplios en la actualidad, teniendo en cuenta su naturaleza interpartidaria e interdisciplinaria.

2.3.3 OTROS EJEMPLOS

ESPAÑA: PACTOS DE LA MONCLOA

*"O los demócratas acaban con la crisis económica o la crisis acaba con la democracia"*¹⁵. El economista Enrique Fuentes Quintana, vicepresidente del área económica, pasó a la historia de España en octubre de 1977 con esta frase tan elocuente.

Los Pactos de la Moncloa fueron acuerdos donde participaron todos los partidos políticos y sentó un precedente para que se pudieran generar consensos en otras partes del mundo e intentar replicar el ejemplo español. "Estamparon su firma, sucesivamente Adolfo Suárez (de parte del gobierno), Felipe González (PSOE), Josep María Triginer (federación catalana del PSOE), Manuel Fraga (AP), Enrique Tierno (PSP), Miguel Roca (minoría catalana), Juan Ajuriaguerra (PNV), Leopoldo Calvo Sotelo (UCD) y Santiago Carrillo (PCE)."¹⁶ Como podemos observar, el consenso que generó los Pactos abarcó a todos los partidos políticos y logró establecer un diálogo entre posturas políticas incompatibles.

Entre los principales acuerdos económicos que buscaban sacar al país de la crisis inminente se encontraban la Regla de Política Monetaria, medida que logró acabar con el problema de la inflación; la Regla Fiscal, que permitió equilibrar las cuentas públicas y restablecer la salud fiscal, acompañada de la implementación de impuestos a la renta y al valor agregado.

¹⁵ El País (2017). *Los Pactos de la Moncloa, el acuerdo que cambió España hace 40 años*. El País Sitio web: https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508514039_177535.html

¹⁶ El País. (1977). *Hoy se firmará el documento del pacto político*. Edición impresa, 26 de octubre, Página 9. Disponible en: https://elpais.com/diario/1977/10/26/portada/246668403_850215.html

Por otro lado, se reflataron las libertades de expresión y otras libertades individuales que habían sido reprimidas durante el franquismo.

2.3 ACTORES PARTICIPANTES

A continuación, describiremos los principales actores que toman relevancia a la hora de generar consensos. Dentro de la sociedad podemos identificar diferentes participantes que representan distintos intereses. Cada uno tiene su propio rol y, dependiendo de éste, una estructura orgánica determinada.

En base a las entrevistas realizadas para este trabajo y teniendo en cuenta nuestra propia concepción de quiénes participan en la realización de consensos, podemos clasificar a los actores de la siguiente manera:

En primer lugar, los *individuos* son la mínima unidad de medida de la sociedad. Velan por sus propios intereses, y pueden ser parte de los demás actores. Asimismo, aquellos individuos que no forman parte de ningún grupo comprenden un conjunto en sí mismo.

Por otro lado, identificamos a las *asociaciones civiles*, son entidades producto de la organización de la sociedad, que tienen como finalidad defender los intereses de las minorías que eventualmente representan y además pueden proponer políticas para llevar a cabo.

Otro de los actores relevantes en este ejercicio es la *academia*. Entre los cometidos de la Academia se encuentran la creación y difusión del conocimiento, aportando a la construcción de la sociedad y dando espacio para la reflexión de ideas.

También podemos identificar a los *sindicatos*, que son asociaciones de trabajadores que constituyen una forma de representación para las negociaciones colectivas en el ámbito laboral. Además, defienden los intereses de los trabajadores tratando de maximizar el beneficio de los mismos, así como velar por sus derechos. En contraste, podemos identificar a las *cámaras empresariales*, que se definen como una organización formada por empresarios. Las cámaras mantienen el diálogo con el gobierno y suelen participar en las negociaciones de los consejos de salarios con los sindicatos.

Adicionalmente, tenemos a los *partidos políticos*, que podrían considerarse como entidades de interés público, creadas con el fin de promover la participación de la ciudadanía en la democracia, legitimando así el sistema democrático. También, funcionan como contrapeso y mecanismo de control al gobierno de turno.

De igual forma, existen los *medios de prensa*, que buscan informar y transmitir noticias de la realidad coyuntural a través de una variedad de modalidades, brindando un servicio vital para la sociedad. En las sociedades modernas, la información que transmiten estos actores es relevante para que todos los demás participantes tomen una postura con respecto a las decisiones que tendrán lugar.

El gobierno también participa de manera activa en la creación de consensos. Es la autoridad gobernante de una unidad política, que tiene por objeto dirigir, controlar y administrar las instituciones del Estado. Para llevar a cabo estas tareas debe regular una sociedad política y ejercer autoridad.

Por último, el *Estado* antes mencionado, comprende una forma de organización de la sociedad, compuesta por diferentes instituciones, dentro de un territorio determinado. Sin embargo, el Estado tiene algunas instituciones que no pueden ser influidas por el gobierno de turno.

Con lo expuesto hasta aquí, consideramos satisfactoriamente descritas las generalidades en cuanto al consenso y pasaremos a justificar las proposiciones I y II.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPOSICIÓN I

Repitamos la proposición I: El conjunto de políticas orientadas al desarrollo con inclusión debe estructurarse temporalmente en dos momentos, en lo que puede llamarse *un camino hacia el desarrollo*: en un primer momento las políticas deben apuntar a superar la fractura social en términos de capital humano; en un segundo momento, cumplida la primera etapa, se deben adoptar políticas orientadas a la liberalización comercial y la reducción de la presión tributaria.

Para justificar la *proposición I* desarrollamos un razonamiento compuesto por los siguientes elementos:

3.1 DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL URGUAY

En este punto, realizaremos un diagnóstico de cada una de las áreas propuestas por la Academia Nacional de Economía con el fin de extraer conclusiones sobre la situación actual en nuestro país. Para ello, hemos realizado un informe detallado para cada una de las mismas, que puede contemplarse en el anexo de este trabajo. Asimismo, y con el fin de sintetizar la información, hemos elaborado un resumen individual de cada temática con los principales datos y conclusiones, que presentaremos a continuación.

3.1.1 EMPLEO

En el período desde 1993 a 1998 el desempleo se mantuvo en niveles estables de un dígito. A partir de ese año, ha superado los dos dígitos, alcanzando máximos en la crisis del 2002. Se debe recordar que, durante la década del 90', se procesaron fuertes cambios en la regulación del mercado de trabajo. La denominada "*desregulación de hecho*", que pretendía mejorar la realidad laboral del país, no pudo generar nuevos puestos de trabajo como se intentaba hacer con el modelo aplicado. Además, este cambio vino acompañado de una baja en la calidad del empleo. Recién en el año 2003 comienzan a verse las primeras mejoras en cuanto a lo laboral y este periodo de auge se extiende hasta el presente.

Desde el año 2005 a la fecha fueron aprobadas más de 30 leyes laborales por parte del gobierno, donde se buscó fortalecer al trabajador; en este ámbito se aprobaron leyes que restablecen la negociación colectiva, regulan los horarios de trabajo en las actividades rurales, resguardan a los sindicatos, entre otros aspectos.

El dinamismo económico de la última década en Uruguay ha dejado como consecuencia mejoras en los principales indicadores del mercado de trabajo. La tasa de desempleo, el empleo y la actividad mejoraron en 2,9%, 3,8% y 2,2% respectivamente¹⁷, aunque en los últimos dos años se ha visto un retroceso en estas variables.

En nuestro país, el 57% de los trabajadores son asalariados privados, el 15% asalariados públicos, el 20 % son cuentapropistas y el 4% son patronos.

Una característica relevante del mercado laboral uruguayo es la cantidad de asalariados públicos, donde nuestro país supera a la mayoría de los países de la región en este aspecto¹⁸.

Por otra parte, si observamos el mercado laboral para las mujeres, este mejoró de manera significativa en el último tiempo. La tasa de actividad y la tasa de empleo femeninas subieron 4,5% y 6,4%¹⁹ respectivamente y ese es uno de los factores que hizo crecer el empleo en las últimas décadas. Además, de que las remuneraciones de las trabajadoras crecieron más que la de los hombres.

En cuanto a los sectores que mayor incidencia tienen dentro del empleo, el más importante es el sector de comercio, que emplea al 18,7% de los trabajadores en el 2018. A este le sigue la industria manufacturera, empleando a un 11,3% de los ocupados. Los servicios sociales y relacionados con la salud humana emplean a un 9,5%, mientras que el sector de la construcción arroja el 7,7% y la administración pública y defensa un 7,1%²⁰.

¹⁷ Datos obtenidos de: Instituto Nacional de Estadística (INE).

¹⁸ Ver cuadro N° 1 del Anexo (pág 59).

¹⁹ Datos obtenidos de: ECH (INE, 2016).

²⁰ Datos obtenidos de: INE (2018) *Periodo Abril/Junio 2018*

Según un estudio realizado por el IEEM²¹, el 54% de las posiciones de trabajo hoy ocupadas en Uruguay tienen un alto riesgo de automatización de cara a los próximos 10 a 20 años.

En la actualidad existe un dilema de gran porte entre salario real y empleo: el salario real creció 2,8% en el último año, mientras que el desempleo se encuentra en aumento. Esto, sumado a una situación macroeconómica regional cada vez más negativa para las empresas, implica un futuro con dificultades para el empleo en nuestro país.

Se podría concluir, en base a lo anteriormente mencionado y a reflexiones propias, que la economía uruguaya, cuando crece, no logra crear puestos de trabajo. Uno de los principales factores que podrían estar generando esta situación es que los sectores de actividad que más crecieron no son intensivos en mano de obra. Además, el trabajador uruguayo se ve realmente amenazado por la incorporación de nuevas tecnologías para sustituirlos. Si a esto le agregamos el mal pasar actual de algunos sectores, la rigidez de negociación por parte de los sindicatos y el mal augurio en cuanto al clima macroeconómico se podría concluir que la situación del empleo en Uruguay presenta grandes desafíos a superar para el futuro.

3.1.2 INSERCIÓN INTERNACIONAL

En la mayoría de los países, desde hace ya varios años, ha iniciado un debate interno sobre la conveniencia de abrir sus respectivas economías al comercio internacional. En Uruguay, principalmente durante la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, hemos experimentado un crecimiento sin precedentes gracias al impacto que han tenido los aumentos en los precios de los *commodities*. Gran parte de este crecimiento se explica por la apertura comercial de China, una potencia mundial que contiene casi la sexta parte de la población mundial. La aparición del gigante asiático en la escena del comercio internacional ha impulsado las

²¹ Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo, (2016). *Tecnología vs. personas, ¿el fin de nuestros puestos de trabajo?* Disponible en: <http://www.ieem.edu.uy/noticias/tecnologia-vs-personas-el-fin-de-nuestros-puestos-de-trabajo/76>

exportaciones uruguayas de tal manera que su relevancia en nuestras ventas no ha parado de crecer.²²

Por otro lado, las exportaciones a otros territorios de América Latina también han aumentado considerablemente. No sólo ha habido un gran aumento de actividad comercial impulsado por el Mercosur, sino que además las Zonas Francas en Uruguay superaron los mil millones de dólares en valor de exportaciones por primera vez en el año 2013²³.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el comercio hacia América Latina ha decrecido durante los últimos años. También ha disminuido el comercio a otros destinos, como es el caso de Europa y América del Norte.

En el caso de las importaciones, las compras uruguayas provenientes del resto de América Latina han decrecido considerablemente, reduciéndose su cuota de representación en 12 puntos porcentuales entre el año 2006 y 2017²⁴. En cuanto a los destinos de comercio que han aumentado, solamente podemos identificar al mercado asiático, cuyo aumento se ubicó en 13 puntos porcentuales del total de importaciones²⁵.

Cuando integramos los componentes de Exportaciones e Importaciones para calcular el Saldo de Cuenta Corriente podemos observar un equilibrio relativamente estable a lo largo del período 2006-2017²⁶. Vale la pena aclarar que este cálculo consiste en restar ambos datos, por año, para observar si las compras superan las ventas, o viceversa. Específicamente, el SCC presenta superávit durante los años 2006, 2007, 2009, 2012 y 2017; y déficit en los años 2008, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 y 2016. Otro dato destacable es el resultado más bajo de la Cuenta Corriente, si consideramos todo el período estudiado en su conjunto, que se dio en el año 2015 y representó un déficit comercial de casi 900 millones de dólares.

Continuando con el análisis de la inserción internacional del Uruguay, recordemos que el grado de apertura se puede medir mediante la suma de los valores absolutos de las Exportaciones y las Importaciones, dividiendo el resultado entre el dato de Producto anual en dólares.

²² Datos extraídos de URUGUAY XXI. Disponibles en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/>

²³ Ídem 21.

²⁴ Ídem 21.

²⁵ Ídem 21.

²⁶ Cálculos de elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y Uruguay XXI.

Teniendo esto en cuenta, vemos que el grado de apertura de la economía como porcentaje del PIB ha bajado sustancialmente desde el año 2006 hasta la fecha. Al comienzo del período determinado el grado de apertura de nuestra economía supera levemente el 38% del PIB, advirtiéndose con el correr de los años un deterioro de este indicador, llegando a casi el 27,5% el año pasado.²⁷

Por último, la cantidad de tratados y acuerdos internacionales suscritos por Uruguay puede ser un dato no menor a la hora de analizar la integración comercial con otros países y/o bloques. Salvo error, desde el año 2006 hasta el año 2018, solamente hemos firmado dos acuerdos internacionales de forma bilateral; es decir, entre el gobierno uruguayo y el gobierno de otros países, directamente, y sin la participación de los bloques a los que pertenece el Estado Oriental.²⁸

Según los datos expuestos, podemos observar una tendencia de cierre de la economía uruguaya con respecto a los mercados internacionales. La escasa cantidad de acuerdos firmados nos resulta un dato alarmante, y va en dirección contraria a los determinantes del desarrollo económico.

3.1.3 TEMAS FISCALES

Para analizar la actual situación del Uruguay en materia fiscal, hemos hecho observaciones a algunos puntos contenidos en la última Rendición de Cuentas.

En primer lugar, el resultado fiscal para el año 2017 fue de aproximadamente -3,47% del Producto Interno Bruto²⁹. A priori esta cifra podría definirse como muy cercana al límite entre la solvencia y la insolvencia del Estado, mientras se mantenga durante un espacio temporal relativamente largo. Además, nos tomamos el trabajo de enfatizar en este punto debido a que padecemos un déficit fiscal sostenido al menos desde el año 2005, sin expectativas de tener superávit en el futuro cercano.

²⁷ Cálculos de elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y Uruguay XXI.

²⁸ Datos extraídos del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay. Disponible en: <http://apc.mef.gub.uy/712/3/areas/acuerdos-comerciales.html>

²⁹ Cálculo de elaboración propia con datos de la Rendición de Cuentas 2017 y BCU.

Por otro lado, si calculamos el resultado fiscal sin tomar en cuenta los resultados extraordinarios podemos notar una clara tendencia a la profundización del déficit. Nuestro déficit se ha mantenido relativamente estable entre el 2% y el 4% del PIB a lo largo del período observado.^{30 31}

La voracidad fiscal de nuestro gobierno hace varios años que no alcanza para paliar los gastos que el Estado se ha comprometido a realizar, y en el horizonte temporal a corto plazo tenemos un período de elecciones presidenciales que no será la excepción. Ante la gravedad de este asunto, vale la pena recordar que el gasto del gobierno tiene cada vez más peso en el total del PIB y que hemos alcanzado un déficit del orden del 4% del producto en lo que va del año 2018³². La mayor parte de dicho déficit corresponde a intereses de deuda que se han acumulado, que al parecer ha sido la herramienta más utilizada por parte del gobierno para financiar la sostenibilidad fiscal en los últimos años, y todo esto en un contexto donde se esperan aumentos de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

La mayor parte de los Gastos estatales se financian con un mecanismo agresivo de recaudación, clasificación donde entran los ingresos tributarios (impuestos) y algunos ingresos no tributarios (multas, sanciones y recargos).³³ Del total de impuestos que se recaudan, más de la mitad son impuestos indirectos³⁴. Específicamente, son tributos que no dependen de las características del contribuyente, sino que gravan al producto objetivo. Dentro de esta categoría, los más importantes son: IVA, IMESI, los recargos a la importación y la tasa consular. Por el otro lado se encuentran aquellos impuestos que apuntan a personas específicas para la extracción de recursos (impuestos directos). Dentro de los tributos que más recaudan en esta clasificación se encuentran todos los impuestos a la renta (tanto personas físicas como jurídicas) y los impuestos al patrimonio.

³⁰ Teniendo en cuenta los Resultados Extraordinarios.

³¹ Ver Gráfico N° 14 del Anexo (pág. 79).

³² Telemundo (2018) *Las cuentas públicas en rojo: déficit fiscal alcanzó el 4 % del PBI por segundo mes consecutivo*. Disponible en: <https://www.teledoce.com/telemundo/economia/columnaeconomica/las-cuentas-publicas-en-rojo-deficit-fiscal-alcanzo-el-4-del-pbi-por-segundo-mes-consecutivo/>

³³ Hicimos esta clasificación para hacer énfasis en su método de recaudación: de forma agresiva.

³⁴ Según el Tomo I de la Rendición de Cuentas 2017. Disponible en: <https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/86601/1/innova.front/proyecto-de-ley---tomos.html>

Todas estas partidas, no sólo han aumentado desde 2005 a la fecha, sino que cada vez tienen más peso en el producto. Es decir, el crecimiento de la carga impositiva aumenta en mayor proporción que el crecimiento del Producto Total, conclusión a la que podemos llegar estudiando la relación interanual entre Ingresos agresivos y la evolución del PIB³⁵. La serie comienza siendo relativamente estable, pasando de 16,66% del PIB en 2005 hasta 16,73% del Producto en 2009. Ya entrando en el año 2010 podemos observar un pico de crecimiento de esta relación, alcanzando el 20,60% del PIB y llegando hasta el 22,28% en 2018, reflejando una clara tendencia alcista.³⁶

Para finalizar, entendemos que el disgusto de pagar impuestos es transversal a todos los deciles de la distribución de ingresos. Los impuestos castigan al ahorro y a la acumulación de capital, fundamentalmente en los cinco deciles más altos de la distribución, considerando que en el Uruguay existen impuestos progresivos. Esto, no solo implica un trato desigual frente a la Ley, sino que penaliza a quienes son más vulnerables. Aquellos individuos que poseen grandes cantidades de capital simplemente lo invierten en otro país más atractivo desde el punto de vista tributario, derivando en una baja ineludible de la inversión que luego afecta la productividad y, por ende, como consecuencia, a los salarios.

3.1.4 INVERSIÓN

El gobierno uruguayo, a lo largo del tiempo, ha reconocido la gran importancia que tienen las inversiones para el país y su desarrollo económico y social. Como consecuencia, el gobierno se ha dedicado a ofrecer un clima favorable para las inversiones, ya que nuestro país cuenta con un sistema legal en donde, tanto las inversiones locales como extranjeras, son tratadas de igual manera, salvo excepciones. Además, el gobierno cuenta con un ente de promoción de exportaciones e inversiones, Uruguay XXI.

Uruguay cuenta también con algunos incentivos a la inversión: el llamado “régimen de promoción de inversiones”, reglamentado en la Ley 16.906 (1998),

³⁵ Ver Gráfico N° 19 del Anexo (pág. 84).

³⁶ Datos extraídos de la Contaduría General de la Nación. Disponible en: <https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/29/1/innova.front/rendicion-de-cuentas-y-balance-de-ejecucion-presupuestal.html>

concede incentivos fiscales en diversas actividades, como la capacitación del personal, investigación, desarrollo científico y tecnológico, reinversión de ganancias e inversiones en maquinaria y equipo industrial, entre otros.

En nuestro país, la inversión del sector privado representó en el año 2017 un 77% del total invertido; mientras que en el período estudiado su promedio fue del 78% en el total de la inversión (FBKF). El sector público, por su parte, para el año 2017 tiene un 23% del total, mientras que el promedio para el periodo seleccionado es de 22%. Si comparamos estos datos con los de la región, vemos que Uruguay presenta en la actualidad una formación bruta de capitales fijos (FBKF) en línea con el promedio³⁷.

Ahora, si observamos la IED para los últimos diez años, Uruguay es uno de destinos preferidos de inversión de la región en términos del PIB.

Si analizamos el período que va desde 2007 a 2017 el porcentaje promedio para nuestro país es de 3,8%, mientras que este dato para la región es de 2,8% de IED como porcentaje del PIB³⁸.

La situación en cuanto a las posiciones de inversión internacional muestra que a marzo 2018 nuestra economía reveló una posición neta deudora con el resto del mundo de 23,6% del PIB. Mientras que, los activos externos crecieron más que los pasivos externos (4,7% y 2.2% respectivamente). Si analizamos el mismo trimestre del año 2017, se puede ver una caída de la posición neta deudora cercana a 1.000 millones de dólares. Según datos publicados por el BCU, el incremento del total del stock a fines de marzo de 2018, comparado con el mismo periodo de 2017, fue de 3.034 millones de dólares³⁹.

En mayo de 2018, la agencia estadounidense Standard and Poors ratificó que la calificación crediticia soberana de Uruguay es BBB y mantuvo su perspectiva estable, marcando la sólida posición externa de la economía a pesar de sus niveles de dolarización. Sin embargo, recientemente la calificadora Fitch cambió la perspectiva del país de “estable” a “negativa”.

³⁷ Datos extraídos del Banco Mundial. Disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/pais/uruguay>

³⁸ Ídem 36.

³⁹ Banco Central del Uruguay (2018), *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*. Primer trimestre 2018. Disponible en <https://www.bcu.gub.uy/>.

Algunos informes elaborados por otras calificadoras de riesgo afirman que nuestro país ha realizado avances de importante magnitud para buscar un desacople comercial de los socios comerciales regionales con los que cuenta. Además, Uruguay tiene un historial de consumación de políticas prudentes y predecibles que han apuntalado un crecimiento económico constante en los últimos 15 años, acompañado de una consistente posición externa. Igualmente, afirman que las inversiones en sectores claves, como puede ser el de la celulosa, mantendrán la robustez económica de Uruguay durante los próximos años.

3.1.5 POLÍTICAS SOCIALES

Hemos decidido definir el concepto de “políticas sociales” como el conjunto de medidas que puede implementar un Estado para intentar sacar a la población de la situación de pobreza. Las políticas sociales más convencionales son aquellas que implican una transferencia por parte del Estado hacia la población objetivo, y esto lleva a que sean fácilmente cuantificables.

Las transferencias más relevantes en Uruguay son las asignaciones familiares, las prestaciones de pasividad, el subsidio por maternidad, el seguro de desempleo y el seguro por enfermedad y accidentes laborales. De ahora en adelante, procederemos a clasificar los distintos tipos de transferencias en dos grupos: en primer lugar, llamaremos “transferencias específicas” al grupo compuesto por el subsidio por maternidad, el seguro de desempleo y el seguro por enfermedad y accidentes laborales; en segundo lugar, las asignaciones familiares y las prestaciones de pasividad componen lo que denominamos “transferencias masivas”.⁴⁰

Haciendo referencia al primer grupo mencionado, este presenta una tendencia alcista hasta el año 2015, aproximadamente⁴¹. A partir del año 2016 se observa un inicio de tendencia a la baja que continúa durante el siguiente año. En

⁴⁰ Hemos agrupado las prestaciones de esta manera por la significativa diferencia entre ellas en cuanto al número de beneficiarios.

⁴¹ Ver Gráfico N° 24 del Anexo (pág. 92).

cambio, las prestaciones que hemos denominado “transferencias masivas” han tenido variaciones que prácticamente se netean mutuamente; y por este motivo no demandan un análisis relevante⁴²⁴³.

Ahora bien, veamos si estas políticas sociales han tenido éxito en cuanto a su cometido esencial: incidir en el indicador de Pobreza.

Si observamos la evolución de la Indigencia por zona geográfica podemos identificar 3 períodos distintos⁴⁴. El primero, que va desde el comienzo de la serie hasta el año 2008, es confuso y poco claro. Durante este segmento temporal la Indigencia no parece haber evolucionado de forma deseada a simple vista. En el correr del segundo período, ubicado entre 2008 y 2011, se nota una rápida disminución del indicador de Indigencia para todas las zonas geográficas. Sin embargo, las localidades de menos de 5.000 habitantes en el interior del país presentaron los mejores resultados. Por último, el período que va desde el año 2011 hasta el día de hoy muestra una desaceleración en el decrecimiento de la Indigencia en términos generales. Cabe resaltar que la Indigencia parece haber sido erradicada en el interior rural desde el año 2014⁴⁵.

En cuanto a la pobreza, en general, ha tenido una tendencia a la baja durante todo el período⁴⁶, aunque se puede observar una desaceleración gradual en la baja de este dato a lo largo de toda la serie. De aquí podríamos deducir que existe una pobreza estructural en nuestro país, ya que es cada vez más difícil de erradicar.

Otro punto que podemos notar es la diferencia entre el nivel de pobreza detectado en Montevideo y el nivel de pobreza que afecta al Interior del país. Esto puede estar relacionado a la brecha entre el costo de vida en una y en la otra región, reflejado en los precios de las canastas básicas.

Finalmente, la evolución de la pobreza por rangos etarios nos muestra una clara *infantilización* de la pobreza en nuestro territorio. Si bien la cantidad de pobres ha disminuido considerablemente desde el año 2006 a la fecha, prácticamente 2 de cada 10 niños menores de 6 años nacieron en condiciones de pobreza durante el año 2017; y si tomamos en cuenta toda la población de menores, alrededor del 15%

⁴² Ver Gráfico N° 25 del Anexo (pág. 93).

⁴³ Datos extraídos de BPS. Disponibles en: <https://www.bps.gub.uy/1944/indicadores-de-la-seguridad-social.html>

⁴⁴ Ver Gráfico N° 32 del Anexo (pág. 98).

⁴⁵ Todos los datos han sido extraídos de INE. Disponibles en: <http://ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza>

⁴⁶ Ver Gráfico N° 33 del Anexo (pág. 99).

son pobres. La población menos afectada parece ser la de las personas de 65 años o más.⁴⁷

Sin embargo, tal y como describe el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay ha experimentado “(...) fuerte reducción de la pobreza y el incremento de los hogares que se ubican en situación de vulnerabilidad, los que alcanzaron en 2016/2017 a casi el 40% de los hogares del ELBU.”⁴⁸

En conclusión, y en base a lo planteado previamente, creemos que es más conveniente brindarle herramientas a los individuos para que se puedan valer por sí mismos y no generar una relación de dependencia directa con el Estado, generando un círculo vicioso difícil de quebrar.

3.1.6 EDUCACIÓN

A continuación, presentaremos la realidad del acceso, egreso, calidad y resultados, docentes, contexto y región, gobierno y administración de la educación en el Uruguay.

Para comenzar con el análisis, hemos notado que la asistencia al sistema educativo es total en el país para las edades dentro del ciclo primario (6 a 11 años), situación que también se constata en la edad inmediatamente anterior (5 años) y las posteriores (12 y 13 años), aunque no se verifica para las edades antes de los 5 años, pero ésta última ha aumentado considerablemente en último tramo del período.

En el caso de los niños de 4 años, la matriculación supera el 90% y aumentó 14 puntos porcentuales entre 2006 y 2015. Una realidad totalmente diferente se ve en las edades posteriores a las de la educación media básica, donde los aumentos en el acceso son leves entre los adolescentes de 15 y 17 años (entre 5 y 9 puntos porcentuales), y muy bajos entre quienes tienen 18 años en adelante⁴⁹. En base a estos datos, se puede visualizar que cada vez es mayor la proporción de niños que

⁴⁷ Ídem 44.

⁴⁸ PNUD (2018) *Progreso Multidimensional en Uruguay: Dinámicas del bienestar de las clases sociales en los últimos años*. Uruguay, El Futuro en Foco, Cuadernos sobre el Desarrollo Humano. PNUD Uruguay. pp: 85.

⁴⁹ Datos extraídos de: INEEd (2017), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016. Síntesis y desafíos. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy> con datos de ANEP, BCU, DGI, INE, MEF, MEC.

ingresa al sistema educativo. Sin embargo, el acceso de adolescentes al último nivel de la educación obligatoria continúa siendo bajo, y no presenta cambios significativos en los últimos años.

Ahora bien, si estudiamos los egresos, vemos que el egreso sin rezago ha mejorado en la última década; aunque la cantidad de jóvenes que egresan de la educación obligatoria en la edad esperada sigue siendo muy bajo. Por otra parte, primaria muestra un egreso casi total, mientras que en el ciclo medio básico este dato baja considerablemente, y más aún para la educación media superior, donde el número de egresados con 19 años no llega al tercio de los estudiantes⁵⁰. No sólo el número total de estudiantes que egresan es alarmante, sino que la estabilidad y la casi insignificante mejora de este dato en los últimos 10 años es otro motivo de preocupación.

Si comparamos los egresos de los alumnos uruguayos con los de la región, tomando en cuenta el porcentaje de jóvenes entre 18 y 25 años que terminaron la educación secundaria, vemos que para el año 2015 sólo el 29.8% de los jóvenes uruguayos terminaron este período educativo; mientras que en países como Chile y Perú, el valor alcanza aproximadamente el 80%⁵¹.

Si observamos ahora el máximo nivel de educación alcanzado, por nivel de ingreso, vemos que para el primer quintil, es decir, las personas con menor ingreso, más del 55% de los individuos, en promedio en los últimos 12 años, alcanzaron como máximo nivel educativo algún nivel de enseñanza primaria. En el año 2017, esta cifra se redujo a 50.7%. Para ese mismo año, el 45.7% alcanzó hasta la educación secundaria. Sin embargo, los números revelan que solamente el 2.7% de las personas entre 25 y 59 años, que pertenecen al quintil más pobre del país, alcanzaron un nivel terciario de educación, manteniéndose este valor estable en los últimos 12 años.

Un panorama muy diferente es el que se divisa en el quintil con ingresos más altos. El 5,4% de estos últimos, en el año 2017, presentaba como nivel máximo de

⁵⁰ En primaria aumentó 10 puntos porcentuales (para 2015, 90% de los alumnos de 13 años), en educación media básica de 56% a 60% entre 2006 y 2015. Mientras que el egreso oportuno de la educación obligatoria en su conjunto aumentó 7 puntos porcentuales.

⁵¹ Datos extraídos de: EDUY21 (2018). Libro Abierto. Propuesta para apoyar el acuerdo educativo. Disponible en: eduy21.org. Con datos del BID, INE y BCU.

educación la primaria. Casi el 37% de esta población alcanza la secundaria, y un impresionante 57.6% de la población de ese quintil, accede a la formación terciaria.⁵²

Si ahora observamos las evaluaciones realizadas a los alumnos uruguayos podemos ver que, en matemática, solo el 4% de los estudiantes de nivel socioeconómico “muy desfavorable” logra el nivel más alto de competencias definido por el TERCE, frente al 26% logrado por aquellos en contextos “muy favorable”. En lectura, la diferencia es de 7% contra un 43%; y en ciencias, de 2% a 17%. La misma situación se presenta cuando se analizan las pruebas PISA de 2015, donde en la categoría de matemática el 21% de los alumnos que se encuentran en niveles socioeconómicos “muy favorables” logran desempeños altos, frente al 1% de los estudiantes en situación socioeconómica “muy desfavorable”. En lectura, los porcentajes son de 29% y de 3%, respectivamente; mientras que en ciencias, la diferencia es similar a las anteriores: el 23% de los alumnos del nivel “muy favorable” logran un desempeño alto, mientras que en el nivel “muy desfavorable”, la proporción es de 1%.⁵³

Por otra parte, los docentes en nuestro país enfrentan grandes desafíos propios de los cambios que está sufriendo la sociedad, guiados por una expansión del conocimiento, las tecnologías y las comunicaciones, y acompañados por una transformación de los modos de vida y las estructuras familiares (INEEd, 2017). Además, en cuanto a su formación, si bien desde 2006 a 2015 ha aumentado el número de estudiantes de docencia matriculados, los egresos se han mantenido en un nivel estable, aunque han tenido un pico positivo en el año 2010.⁵⁴ A partir de esto, podríamos inferir que hay un gran número de docentes en ejercicio que no cursaron una carrera de formación en la materia y aún así están dictando clases en centros educativos.

En cuanto a la asignación de recursos humanos para la educación en Uruguay, el modelo es ineficiente y desigual. Esto agrava las desigualdades ya presentadas que surgen por los orígenes de los estudiantes. Una de las principales causas de esta desigualdad es el método electivo docente, donde los profesores efectivos (titulados, en su mayoría) eligen antes que los internos; y los de mayor grado eligen

⁵² Ídem 50.

⁵³ Datos extraídos de: MEC, Logro y nivel educativo alcanzado por la población - 2017, (2018). Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/logro-y-nivel-educativo-alcanzado-por-la-poblacion-2017.pdf>

⁵⁴ Ídem 52.

de forma previa a los de menor grado. De esta forma, la mayoría de los docentes que cuentan con una mayor experiencia y mejores calificaciones, salarios, concentración horaria y, por lo tanto, estabilidad, eligen dar clases en la educación media superior (EMS), donde la mayoría de la población más carenciada ya no es parte del sistema educativo. Cuando este selecto grupo da clases en la educación media básica (EMB), eligen liceos y barrios con mejor posicionamiento, en Montevideo o en las capitales del interior.

En cuanto al gasto en la educación, se observa una mezcla de capitales públicos y privados, del Estado y de otros agentes, como son las empresas, los hogares y otras organizaciones. Si observamos cuál es el esfuerzo nacional en términos del PIB para con la educación, se ve que el gasto nacional en el total de sus componentes (público y privado) aumentaron desde el 2005. El incremento principal está dado por el sector público (1,5 puntos porcentuales de aumento), continuado por el crecimiento del gasto privado (0,2 puntos).⁵⁵ Estos cambios en el gasto tienen como coyuntura una economía con crecimiento sostenido para el período seleccionado.⁵⁶ Pese al esfuerzo realizado, cuando se compara a Uruguay con otros países de la región, el gasto por parte del Estado en educación está por debajo de la media de América Latina⁵⁷.

Si analizamos el conjunto de situaciones anteriores, nos percatamos de la dura realidad que está atravesando la educación uruguaya, y percibimos que hemos arribado a una etapa donde cada vez se gasta más y se obtienen peores resultados, donde es imprescindible redirigir el rumbo de esta.

3.1.7 CONCLUSIONES DERIVADAS DE LOS DIAGNÓSTICOS

En base a los resultados que han arrojado los diagnósticos de todas las áreas podemos concluir tres cosas:

A) Existe una fractura social: una parte significativa de la población o es pobre

⁵⁵ Ídem 50.

⁵⁶ Ídem 52.

⁵⁷ Según UNESCO, gasto público directo en educación como porcentaje del PIB: Costa rica 6,9%, Argentina 5,1%, Chile 4,6%, promedio de A.L. 4,6% para año 2012.

o está en situación de vulnerabilidad⁵⁸. Ese sector de la población accede actualmente a niveles educativos muy bajos, es decir, alcanza una dotación de capital humano insuficiente para acceder a mejores niveles de vida y para contribuir al desarrollo económico.

B) El Estado de bienestar sostiene los niveles de vida de ese sector de la población a través de un gasto público significativo, con una alta presión tributaria y con procedimientos mayormente asistencialistas.

C) La economía del Uruguay está excesivamente cerrada, en parte para proteger a ese sector de la población.

3.2 PRINCIPALES PROPUESTAS

En línea con lo anterior, con base en los diagnósticos presentados y las entrevistas realizadas a expertos en cada una de las áreas, podemos identificar dos grandes visiones acerca del camino a seguir para alcanzar el desarrollo.

3.2.1 VISIÓN APERTURISTA

Una visión respecto al camino a adoptar para conseguir el desarrollo se agrupa en torno a las siguientes ideas: es necesario llevar a cabo una reforma educativa que permita mejorar los niveles de formación en capital humano en toda la población, es necesario desregular y abrir la economía y, para complementar esos aspectos, es necesario reducir la presión tributaria, invertir en educación y en infraestructura, y focalizar las políticas sociales en los sectores más vulnerables. A esta visión llamaremos la *visión aperturista*.

3.2.2 VISIÓN BIENESTARISTA

Otra visión, que podría considerarse opuesta a la anterior, se agrupa en torno a otro conjunto de ideas: las políticas educativas vigentes van en la dirección

⁵⁸ Ídem 47.

correcta, el funcionamiento del mercado de trabajo y los niveles de apertura comercial son satisfactorios, así como las políticas tributarias y de gasto público, y dentro de los lineamientos a corregir respecto a la configuración actual de políticas pueden considerarse la necesidad de profundizar las políticas sociales y la inversión pública, financiando esa ampliación del gasto estatal con impuestos que graven a los sectores del decil más alto de la población en términos de ingresos. A esta visión llamaremos *visión bienestarista*.

3.2.3 EL CASO DEL CONSENSO EN LA EDUCACIÓN

De las seis áreas investigadas, solamente en el tema educativo existe una propuesta concreta, más cercana al conjunto de ideas de la visión aperturista, que, sin embargo, genera adhesiones amplias en todo el espectro social, dejando fuera sólo a un sector minoritario de la opinión pública. De hecho, EDUY21 es el resultado de un consenso intersectorial sobre la necesidad de reformar la educación, que además ha presentado una serie de medidas específicas a implementar, lo cual es un avance sustancial para la resolución de las dificultades que enfrentamos.

3.3 PLANTEO DE HIPÓTESIS

Se puede formular la siguiente hipótesis acerca de la correlación entre los resultados obtenidos en las secciones 3.1 y 3.2. Esa hipótesis es la siguiente:

La visión bienestarista se asocia, esquemáticamente, a los sectores de población con niveles relativamente bajos de capital humano, mientras que la visión aperturista se asocia mayormente a los sectores de población con niveles relativamente altos de capital humano.

Según explica el psicólogo Daniel Kahneman, existen dos sistemas que utilizamos los individuos para procesar información: el sistema 1, emocional, rápido e intuitivo; y el sistema 2, lento, racional y complejo.

A modo de ejemplo, se puede analizar la propuesta de subir impuestos a aquellos individuos más ricos para financiar la ayuda a los que menos tienen. A priori, no sería extraño que prevalezca la idea de gravar a un rico para mejorar la calidad de vida de un pobre. Sin embargo, si nos detenemos a analizar esta idea de forma racional, rápidamente se puede desestimar, debido a que un aumento de la carga impositiva provocará una caída de la inversión, la productividad y el empleo, perjudicando en mayor medida a quienes son más desposeídos. *“Como explica Kahneman, es el sistema 1 el que entrega siempre la respuesta inmediata a cualquier problema relacionado con ricos y pobres.”*⁵⁹

⁵⁹ Álvarez, G. & Kaiser, A. (2016) *El engaño populista*. Titivillus. pp: 376.

Además, estos discursos insinúan la posibilidad de satisfacer necesidades no satisfechas en el muy corto plazo: *“Los efectos a largo plazo son más abstractos y más difíciles de tener en cuenta. (...) Las emociones se evocan más rápidamente y con mayor intensidad por cosas inmediatas.”*⁶⁰ De esta manera, la idea de liberalizar y desregular la economía tiene una relevancia mucho menor en nuestro cerebro, ya que su análisis es parte del sistema 2 y consiste en la obtención de beneficios futuros en lugar de resultados de corto plazo.

Una posible explicación de esa correlación derivada de los puntos expuestos en las secciones 3.1 y 3.2, que merecería un estudio que va más allá del alcance de este trabajo y que ahora formulamos como hipótesis, puede encontrarse en la distinción que hace Daniel Kahneman entre los dos sistemas de pensamiento.

En conclusión, la idea básica es la siguiente: los sectores vulnerables son dependientes en mayor o menor medida de la protección estatal para mantener sus niveles de vida, con lo cual una visión que implique una reducción de esa protección representa para estos, razonablemente, una amenaza. Como consecuencia, estos sectores se asocian mayormente a la postura bienestarista, mientras que los sectores con mayor dotación de capital humano se asocian a la postura aperturista.

3.4 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

De las dos grandes visiones descritas más arriba surgen dos estrategias de desarrollo contrapuestas. Respecto a esas estrategias se pueden formular las siguientes proposiciones.

⁶⁰ Kahneman, D. (2012) *Ceremonia de ingreso*. Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

3.4.1 BIENESTARISTA

La visión bienestarista no ofrece una perspectiva de prosperidad porque la configuración que plantea *conduciría a una reducción de la base imponible sobre la cual descansa el Estado de bienestar*, ya que representa un freno para la innovación y, como consecuencia, para el desarrollo productivo.

Con el fin de argumentar teóricamente las ventajas que genera una apertura comercial, y en contraposición a la visión bienestarista, tomaremos las ideas de algunos autores seleccionados, como son Anne Krueger (1974), Jeffrey Frankel y David Romer (1999) y Robert Barro (1995; 1996; 2002), como fuente para nuestra justificación.

Como ha demostrado la evidencia empírica, la apertura comercial y desregularización de los mercados fomenta el crecimiento de las economías y es una herramienta efectiva para erradicar la pobreza alrededor del mundo: “(...)nuestros resultados sugieren no sólo que el aumento del comercio es ampliamente beneficioso para los estándares de vida, sino que el aumento del comercio derivado de una política comercial es especialmente fructífero.”⁶¹

Por otro lado, Barro (1994) hace un estudio exhaustivo sobre los determinantes de crecimiento de las economías de varios países, durante 30 años, y concluye que el Estado tiene un rol muy importante: “Con respecto a la determinación del crecimiento, el análisis del panel de países resalta efectos favorables del mantenimiento del Estado de derecho, mercados libres, poco consumo del gobierno, y alto capital humano.”⁶² Es decir, la apertura comercial debe estar acompañada de las políticas mencionadas anteriormente, para que esta sea efectiva.

Otro de los puntos a favor de la apertura de las economías con respecto al resto del mundo se revela a través del *costo de imitación*. Barro y Sala-i- Martin (1995, Cap. 8) sugieren que los países más abiertos tienen una mayor probabilidad de implementar ideas innovadoras. De aquí se desprende que, si el costo de imitación es menor que el costo de innovación, las economías de países en desarrollo alcanzarán tasas de crecimiento más altas, por lo que se podría inferir que

⁶¹ Frankel, J. & Romer, D. (1996). *Trade and Growth: an empirical investigation*. National Bureau of Economic Research, pp. 33

⁶² Barro, R. (1994), *Democracy and Growth*. National Bureau of Economic Research, pp. 25

la apertura comercial es mucho más beneficiosa para este tipo de países que para los desarrollados.

De igual modo, el mismo Barro argumenta que “una medida de apertura internacional (...) es significativamente positiva”⁶³, apoyándose en modelos econométricos estimados para diferentes países con variados contextos.

Otra manera de constatar lo expresado por los diferentes autores es analizando el Índice de Libertad Económica⁶⁴, elaborado por The Heritage Foundation, donde se aprecia la existencia de una correlación positiva entre la *libertad económica* y el crecimiento y desarrollo de los países.

Por su parte, Krueger (1974) describe que una situación de restricciones al comercio sería muy perjudicial para cualquier economía, y denuncia que este tipo de fricciones sólo genera *lobbies* y otros tipos de intereses políticos en deterioro de las actividades productivas.

En base a todos los argumentos mencionados, la apertura comercial debe considerarse un componente imprescindible del camino hacia el desarrollo. Por este motivo, utilizaremos esta proposición como una de las bases de nuestro análisis.

3.4.2 APERTURISTA

La visión aperturista *no puede implementarse sin más* en un país donde un amplio sector de la población cuenta con niveles bajos de capital humano, ya que ese sector no está en condiciones de adaptarse a los cambios que produciría el conjunto de medidas asociado a esa visión, particularmente en relación al mercado de trabajo, lo cual implicaría un agravamiento de su vulnerabilidad. Podríamos, entonces, definir a la falta de acumulación de capital humano como un problema grave a resolver en un primer momento.

⁶³ Barro, R. (2002), *Cantidad y calidad del crecimiento económico*. National Science Foundation. Universidad de Harvard, pp. 18

⁶⁴ Tal como lo define The Heritage Foundation, el Índice se elabora tomando en cuenta los siguientes puntos: “*Rule of Law (property rights, government integrity, judicial effectiveness), Government Size (government spending, tax burden, fiscal health), Regulatory Efficiency (business freedom, labor freedom, monetary freedom) Open Markets (trade freedom, investment freedom, financial freedom).*” The Heritage Foundation, (2018) *About The Index*. Disponible en: <https://www.heritage.org/index/about>

Como argumenta Becker (1993) *“las tasas de desempleo tienden a tener una relación inversa con el nivel de educación”*. El mismo autor continúa: *“las personas más ‘contratables’ son aquellas que reciben más educación”*.

En nuestro país, la apertura comercial y la flexibilización de los mercados en general, fundamentalmente el mercado laboral, han tenido una enorme oposición. Dada la vulnerabilidad que presentan los sectores más opositores a la liberalización económica, es lógico que no estén dispuestos a acompañar medidas de este tipo.

Más aún, si llevásemos a cabo una completa liberalización de todos los mercados en nuestra economía, la gran mayoría de individuos no podría soportar la competencia con el mercado internacional, llevándolos a la completa miseria y destruyendo sus posibilidades de mejorar los ingresos.

En definitiva, y estableciéndose así una curiosa paradoja, es totalmente racional que, aquellos individuos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, utilicen solamente su sistema 1 para sacar conclusiones en materia económica.

En conclusión, la resolución de este tipo de problemas es fundamental para economías como la nuestra, donde la falta de educación y capacitación se traduce en un peligro inminente para una porción importante de la masa laboral.

3.4.3 PROPUESTA: UN CAMINO HACIA EL DESARROLLO

De lo anterior puede extraerse la siguiente conclusión: el camino del desarrollo exige combinar de algún modo ambas visiones. Más precisamente, así se propone en este trabajo, es necesario escalonar temporalmente las políticas públicas orientadas al desarrollo económico con inclusión, tal como se propone a continuación.

3.5 EL CAMINO DE LA ESTRATEGIA DINAMICA

El desarrollo económico, en un país pequeño como el Uruguay, pasa por la apertura comercial, la flexibilización de la economía y la reducción de la presión tributaria, manteniendo, al mismo tiempo, una presencia estatal fuerte y selectiva con alta profesionalización, según quedó justificado en el punto anterior.

Sin embargo, antes de adoptar esa senda, es necesario corregir la fractura social, en particular en relación a la dotación de capital humano (educación). Puntualmente, es necesario revertir por completo el fenómeno de infantilización de la pobreza, diagnosticado desde hace tres décadas en el Uruguay (Terra, 1988; Zaffaroni et al., 1998; Kaztman & Filgueira, 2001); el Estado uruguayo no ha logrado revertir el problema, que también queda en evidencia al observar el diagnóstico de las políticas sociales que hemos elaborado para este trabajo. La superación de la fractura social, en síntesis, es una condición previa a la adopción de las políticas de desarrollo. Esto también quedó justificado en el punto anterior.

En función de ello se formula la siguiente proposición sobre el escalonamiento de las políticas orientadas al desarrollo con inclusión:

Desarrollando ahora la *Proposición I* - En el momento t_1 : reforma educativa, profundización de las políticas sociales y de las inversiones destinadas a superar el problema de la infantilización de la pobreza (con énfasis en una perspectiva basada en la dotación de capital humano). En el momento t_2 (es decir, una vez que las políticas del momento t_1 hayan dado sus frutos): proceder a la flexibilización del mercado de trabajo, la apertura comercial y la reducción de la presión tributaria con énfasis en los sectores que soportaron el gasto asociado a las políticas del momento t_1 . La adopción de este paquete *dinámico* de políticas de desarrollo implica un compromiso entre las dos grandes visiones existentes en el Uruguay.

Si ordenamos las áreas abordadas en relación a una clasificación temporal, podríamos asignar tres áreas a cada uno de los momentos establecidos. Para t_1 , con el fin de superar la fractura social y establecer las condiciones para llegar a la prosperidad compartida, es necesario abordar las áreas de *educación, políticas sociales e inversión*. Por otro lado, en t_2 se trabajará en políticas relacionadas al *empleo, temas fiscales e inserción internacional* para generar una situación próspera, incentivando el desarrollo económico.

En función de todo lo anterior, queda justificada la Proposición I.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPOSICIÓN II

Recordemos la proposición II: La adopción del camino hacia el desarrollo establecido en la proposición I solo puede adoptarse sobre la base de un consenso social que, debido a su estructuración temporal, llamaremos *consenso dinámico*.

Para justificar la proposición II desarrollamos un razonamiento basado en los siguientes elementos:

4.1 LA VISIÓN DE ROBERT DAHL SOBRE LA DEMOCRACIA

El desarrollo teórico de Robert Alan Dahl, un brillante politólogo americano radicado en la Universidad de Yale, analiza el concepto moderno de democracia y su mutación. Según Richard Krouse (*Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl*, 1982), Dahl afirma que la democracia se ha transformado en una disputa de poder entre minorías (*“poliarquía”*), donde cada una de ellas defiende sus intereses corporativos de manera ferviente. Asimismo, este cambio de paradigma ha derivado en la existencia de únicamente dos sistemas de ordenamiento político: la poliarquía y el autoritarismo. A partir de esto, entendemos que Dahl nos está diciendo implícitamente que los consensos se tienen que dar en torno a las mencionadas minorías. En adición, el profesor de Yale sugiere que los individuos, cuanto más bajo sea su nivel socioeconómico, son más afines a preferir un modelo autoritario. Por este motivo, al atraer a las grandes masas a participar en “la contienda política”, caracterizadas como “políticamente apáticas”, se pone en jaque la integridad de la poliarquía y corre peligro de desaparecer, junto con los potenciales consensos que se pudiesen haber logrado. Para ponerlo en términos concretos, una de las conclusiones más llamativas de la obra de Dahl hace referencia a que *“La evidencia actual sugiere considerar que (...) las clases socioeconómicas más bajas, tienen predisposiciones a ser más autoritarias y tienden a ser menos activas políticamente. Por lo tanto, si un aumento en la actividad política incorpora a*

los que tienen pensamientos totalitarios en la arena política, después de un momento, la poliarquía...se derrumbaría.”⁶⁵

En base a lo mencionado, entendemos que Dahl ha identificado un problema que vincula la participación masiva y la posibilidad de llegar a consensos, resultando en un posible trade-off entre estos dos factores.

Para resolver este problema, como plantea Krouse en su crítica a la obra de Dahl y en línea con nuestra postura, la educación es el medio para incluir a todos los individuos en la “contienda política”, sin que peligre la estabilidad de la poliarquía.

4.2 LA NEGOCIACIÓN APLICADA A JUEGOS DE REPETICIÓN INDEFINIDA

De ahora en adelante, analizaremos una concepción de la interrelación entre los grupos que conforman la poliarquía y la posibilidad de obtención de consensos entre ellos. Esa concepción se basa en la visión de David Gauthier, según la cual el procedimiento adecuado para la obtención de acuerdos entre actores racionales es la negociación, postura que descansa, por su parte, en la teoría de juegos cooperativos. La razón es que la negociación permite: (a) la adopción de perfiles cooperativos (que maximizan el bienestar agregado); y (b) la distribución de las cargas de la cooperación de modo tal que puedan compensarse adecuadamente las pérdidas asociadas a la adopción de la estrategia cooperativa. Los términos de la negociación, por su parte, serán modelizados a través del *Teorema de Friedman*.⁶⁶

⁶⁵ Krouse, R. (1982). *Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl*. Northeastern Political Science Association, The University of Chicago Press. pp: 448

⁶⁶ “Teorema. (Friedman 1971): Sea G un juego finito, estático y con información completa. Denominemos (e_1, \dots, e_n) a las ganancias en un equilibrio de Nash de G , y (x_1, \dots, x_n) a otras ganancias factibles cualesquiera de G . Si $x_i > e_i$ para cada jugador i y si δ [el factor de descuento del futuro] está lo suficientemente cerca de uno, existe un equilibrio de Nash perfecto en subjuegos del juego G repetido infinitamente que alcanza (x_1, \dots, x_n) como ganancia media.” (Gibbons, R. (1992): *Un primer curso de teoría de juegos*. Barcelona, Antoni Bosch, p. 96-97). (La demostración del Teorema puede encontrarse en Gibbons (1992: 99-101)).

4.3 EL JUEGO DEL CONSENSO DINÁMICO.

La aplicación de la estructura conceptual resultante de combinar la visión de Dahl y el Teorema de Friedman permite formular la siguiente proposición:

La adopción del *camino de desarrollo* propuesto en la sección 5 puede definirse como un problema cooperativo que, adicionalmente, tiene una solución alcanzable por la vía de la negociación entre los actores relevantes, es decir, admite una solución de consenso. La razón básica en que descansa la proposición es la siguiente: en función de los análisis desarrollados en la primera parte de este trabajo, entre las tres posibles sendas de desarrollo que hemos identificado, solo la implicada en el *camino de desarrollo* propuesto aparece como beneficiosa para ambos sectores de la población, a condición de que éstos valoren lo suficiente el futuro (es decir, tengan un factor de descuento δ lo suficientemente alto).

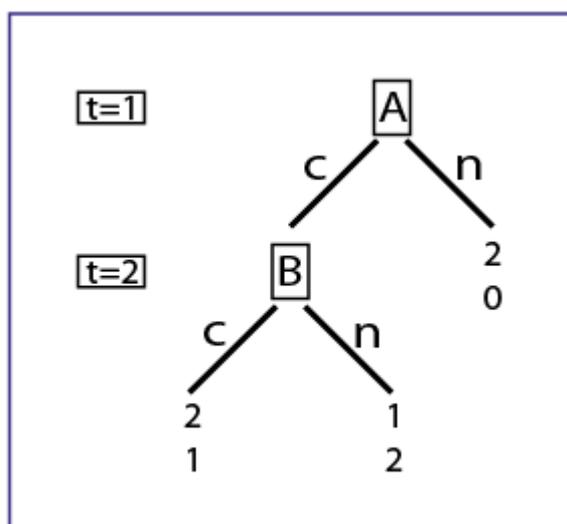
Antes de representar la situación como un juego susceptible de ser resuelto a través de la aplicación del Teorema de Friedman, debemos considerar una dificultad previa, asociada al tratamiento de las “pérdidas” involucradas en la adopción de un consenso.

Entre las razones por las que los actores adhieren a una de las dos visiones del desarrollo identificadas (bienestarista y aperturista), podemos distinguir razones ideológicas y razones económicas. Las pérdidas económicas pueden incluirse en la representación de la situación en términos de un juego estratégico, pero no ocurre lo mismo con las “pérdidas ideológicas”: éstas deben analizarse cualitativamente. Entre las razones ideológicas pueden identificarse, esquemáticamente, dos posturas contrapuestas: (1) el Estado debe velar por la igualdad (postura de la visión bienestarista); y, alternativamente, (2) el Estado debe velar por la libertad (postura de la visión aperturista). Consideremos la siguiente pregunta:

¿Qué perdería, en términos ideológicos, el sector que sostiene la visión bienestarista si adhiere al consenso dinámico? La respuesta que sugerimos es la siguiente: ese sector no tiene “pérdidas” ideológicas en t_1 si: (a) la política educativa adoptada en ese momento está guiada por un criterio fuertemente igualitarista, es decir, por un criterio que apunte explícita y efectivamente a la igualación de las posibilidades de acceso a dotaciones altas en capital humano; y (b) la distribución final resultante del camino del desarrollo no está sesgada hacia la desigualdad.

Ahora sí podemos abordar la representación de la situación en términos estratégicos. Las preguntas que intentaremos responder son las siguientes: en primer lugar, ¿qué razones llevarían al sector que sostiene la visión aperturista a adherir al consenso dinámico? La respuesta que sugerimos es: una vez cumplidos razonablemente los objetivos de las políticas del momento t_1 , las políticas del momento t_2 deben contener un componente explícito y efectivo de reducción de la presión tributaria, con énfasis en los sectores que contribuyeron más al financiamiento de las políticas en t_1 .

Ahora bien, eso hace surgir otra pregunta: ¿puede ese sector confiar en que el acuerdo será respetado en t_2 ? En otras palabras, ¿qué incentivos tendrá el sector que sostiene la visión bienestarista para aceptar, llegado el momento, las políticas del momento t_2 ? La respuesta que sugerimos es la siguiente: si la tesis de Daniel Kahneman es correcta, la base social de la visión bienestarista está compuesta por personas con baja dotación de capital humano. Así, en la medida que las políticas de t_1 hayan dado sus frutos, esa base social se verá significativamente reducida. Como consecuencia, el éxito de las políticas adoptadas en t_1 redundará en un fortalecimiento de la visión aperturista, de modo que en t_2 no existirá una oposición que impida la adopción de las políticas asociadas a esa visión. Este razonamiento puede ilustrarse mediante un juego secuencial repetido (que llamaremos Juego del consenso dinámico repetido en forma indefinida). Antes de presentar ese juego, sin embargo, debemos considerar la estructura del juego no repetido. La repetición indefinida del juego (Juego N° 2) permitirá la aplicación del Teorema de Friedman.



Juego N° 1 - El juego del consenso dinámico no repetido.

En el momento t_1 el jugador A (el actor *aperturista*) tiene dos estrategias posibles: (c) *cooperar*, lo cual significa participar del consenso dinámico (en su caso, aceptar financiar las políticas a implementarse en t_1), o (n) *no cooperar*, lo cual significa optar (exitosamente) por las políticas aperturistas, es decir, promover las políticas asociadas a esa visión: apertura, flexibilización y reducción de la carga tributaria.

Si A adopta la estrategia n en t_1 , obtiene una ganancia de 2, mientras que el actor bienestarista obtiene una ganancia de 0, ya que se reduce la protección estatal dirigida a ese sector (asumimos que el valor a distribuirse entre ambos sectores, en t_1 , es igual a 2; también asumimos que, bajo la configuración actualmente existente de políticas públicas, es decir, antes de jugar el juego, ese valor se distribuye entre los dos sectores de acuerdo a porcentajes que, para nuestros fines, no es necesario establecer).

Si A adopta la estrategia c en t_1 (financiar las políticas a implementarse en ese momento), al cabo de un tiempo llegamos al momento t_2 (asumimos que, al comienzo del momento t_2 , ambos sectores se reparten el valor a distribuir en términos ligeramente favorables al sector bienestarista, en comparación con la distribución vigente antes del juego; tampoco es necesario, para nuestros fines, detenernos en ese aspecto).

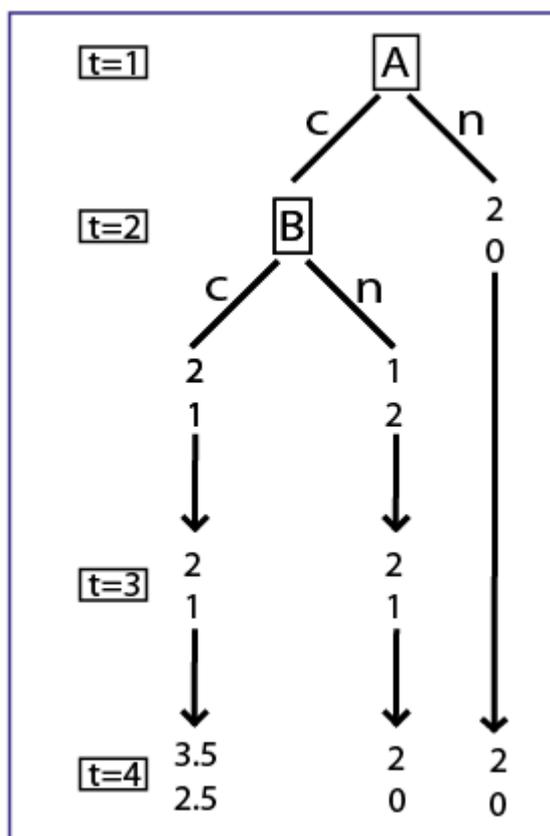
En t_2 el jugador B (el actor *bienestarista*) tiene dos estrategias posibles: (c) *cooperar*, lo cual significa aceptar la implementación de las políticas previstas para ese momento (apertura, flexibilización y reducción de la carga tributaria), o (n) *no cooperar*, lo cual significa oponerse (exitosamente) a la aplicación de esas políticas. El valor a distribuir al comienzo de t_2 es 3. Ese valor es superior al valor a distribuir al comienzo de t_1 (que era 2) como resultado de la mejora en el capital humano del sector bienestarista, lo cual hace que este sector esté en condiciones de contribuir al desarrollo económico.

Si B adopta la estrategia c en t_2 , el valor se reparte tal como se presenta en el juego: A obtiene 2 y B obtiene 1. Si, por el contrario, B adopta la estrategia n , se apropia de la mayor parte del valor generado, ya que cuenta con un mayor capital humano y sigue recibiendo los beneficios del Estado de bienestar.

Si el juego termina al final de t_2 , podemos establecer, por inducción hacia atrás, que B elegirá n en t_2 y, por tanto, A elegirá n en t_1 . Dicho de otro modo, el

consenso dinámico no es implementable: el resultado del juego es el perfil no cooperativo. El juego que acabamos de considerar es el juego G del Teorema de Friedman; el equilibrio de Nash perfecto en subjuegos de ese juego es el perfil (n,n) , que da como resultado un vector de pagos de $(2, 0)$. El vector de pagos $(2,1)$, correspondiente al perfil cooperativo, no es alcanzable en el juego G no repetido.

Pasemos ahora a la situación en que el juego G puede repetirse indefinidamente, y explorar la posibilidad de que, si se adopta el perfil cooperativo (c,c) en t_1 y t_2 , ese mismo perfil pueda repetirse a partir de t_2 . En ese caso, en los períodos siguientes seguirá existiendo un valor de 3 para ser distribuido entre ambos actores. Adicionalmente, en algún momento t_4 , como resultado de la adopción de las políticas de desarrollo en t_2 , se podrá duplicar el valor económico generado en la economía. La repetición indefinida del juego puede representarse a través del Juego N° 2.



Juego N° 2 - El Juego del consenso dinámico repetido en forma indefinida.

En el juego repetido en forma indefinida se genera un valor de 3 a partir de t_3 (dado que el nivel de capital humano es alto desde t_2 , y en ese momento se adoptaron las políticas de desarrollo apropiadas). Adicionalmente, como ya se dijo,

bajo el perfil cooperativo ese valor se podrá duplicar a partir de t_4 , mientras que bajo el perfil no cooperativo (resultante de que el actor B eligió la estrategia n en t_2), este valor permanecerá igual en t_3 , y bajará a 2 en t_4 (como consecuencia de no haberse implementado en t_2 las políticas de desarrollo previstas para ese momento, es decir, apertura y flexibilización); una vez que uno de los jugadores se desvía del perfil cooperativo, ambos adoptan, en el futuro, la estrategia no cooperativa; la distribución final en ausencia de cooperación es siempre la misma: (2,0) (dado que en ausencia de cooperación se restablece la fractura social).

Dado que la repetición del juego es indefinida, no es necesario analizar las decisiones que se podrían tomar, por parte de ambos actores, en los momentos t_3 y t_4 . La razón es que la estructura de la decisión, en cada uno de esos momentos, es similar a la estructura de la decisión en t_1 y t_2 , para A y B respectivamente. Dicho de otro modo, el hecho de que la repetición sea indefinida hace que el juego sea repetido en forma infinita. Esta característica del juego es lo que hace aplicable el resultado del Teorema de Friedman.

La pregunta relevante es la siguiente: ¿bajo qué condiciones el actor B elegirá la estrategia c en t_2 ? La respuesta es: B elegirá c en t_2 si el valor presente en t_2 de la secuencia de pagos futuros resultante de esa elección, supera al valor presente de la secuencia de pagos futuros resultante de elegir n en t_2 .

Siendo δ el factor de descuento del futuro ($\delta = 1/(1 + r)$; r es la tasa de descuento del futuro), el valor presente de los pagos resultantes de elegir c , para B , es (simplificadamente):

$$VP_B(c) = 1 + \delta + \delta^2 \cdot 2,5$$

El valor presente de los pagos resultantes de elegir n , para B , es:

$$VP_B(n) = 2 + \delta$$

$VP_B(c) > VP_B(n)$ si δ es igual o superior a (aproximadamente) 0,64, con lo cual r debe ser igual o menor a 56% (en nuestro ejemplo, r está definida para un período de varios años; si, por ejemplo, ese período es de 10 años, la tasa de descuento anual debe ser igual o menor a 4,5%).

La conclusión es la siguiente: si el actor B tiene una tasa de descuento anual igual o

menor a 4,5% (o, lo que es lo mismo, un factor anual de descuento δ superior a (aproximadamente) 0,96), adoptará la estrategia c en t_2 , con lo cual A adoptará la estrategia c en t_1 . El umbral de 4,5%, por supuesto, resulta de los valores particulares elegidos para la construcción del juego; adicionalmente, para simplificar los cálculos sólo estamos considerando los momentos en que cambian los pagos, sin tomar en cuenta los años en que esos pagos se repiten; si considerásemos la serie anual de pagos, el umbral de r sería superior (y el de δ sería inferior); de todos modos, lo importante es que, más allá del valor concreto de r obtenido, la adopción de la estrategia c , por parte de B , exige de este actor una valoración del futuro lo suficientemente alta. Como el juego se repite indefinidamente, las condiciones que dan lugar a ese perfil también aseguran su repetición en el futuro. Dicho de otro modo, *el perfil cooperativo (el consenso dinámico) es implementable en forma intertemporal*. (en términos del Teorema de Friedman, el perfil cooperativo en todos los períodos es un equilibrio de Nash perfecto en subjuegos).

Ahora bien, al sistema 1 de Kahneman se asocia un cómputo del valor presente de una serie de pagos futuros del tipo $U_t = u_t + \beta [\sum_{\tau=1}^{T-t} \delta^\tau u_{t+\tau}]$, donde β es un coeficiente que captura la *ansiedad* (característica del sistema 1), cuya presencia da lugar al llamado *descuento hiperbólico* (si $\beta = 1$, volvemos al cómputo estándar que se aplicó en los cálculos precedentes). El efecto de utilizar un descuento hiperbólico es, para el agente que descuenta el futuro en esos términos, reducir el valor presente de los pagos futuros; ello implica, en nuestro caso, reducir, para el actor B , el valor presente de los pagos asociados a los momentos t_3 en adelante, con lo cual (salvo si se asume que este actor tiene una tasa de descuento r tendiente a 0, lo cual es un supuesto demasiado irreal, y que β no está demasiado lejos de 1), invalida el resultado según el cual el perfil cooperativo es implementable (dado que el valor presente de elegir n , en t_2 , será mayor al valor presente de elegir c).

En la medida que, por hipótesis, el actor B en t_1 utiliza el sistema 1 de Kahneman, la implementación del perfil cooperativo requiere una hipótesis adicional: *el valor de β , en t_2 , tiende a 1, en la medida que el actor B accede al sistema 2 de Kahneman*, como consecuencia de la mejora en la dotación de capital humano resultante de la aplicación de las políticas adoptadas en t_1 .

Hemos justificado, de esta manera (es decir, bajo una serie de hipótesis), la posibilidad de un acuerdo (un *consenso dinámico*), entre ambos actores, acerca de la adopción del *camino de desarrollo* consistente en el escalonamiento de políticas

públicas explicitado en la sección 3, es decir, hemos justificado la *proposición II*.

5. CONCLUSIONES

Como consecuencia del análisis que hemos elaborado a lo largo del presente trabajo, podemos resumir el desenlace de este en algunas conclusiones:

En base a la información manejada hasta aquí, el primer punto en el que vale la pena detenerse consiste en denunciar que el deterioro de la educación en nuestro país es profundo. En consecuencia, estamos obligados a implementar una reforma educativa de manera urgente, ya que su postergación tendría enormes implicaciones negativas para el objetivo de obtener una perspectiva de prosperidad compartida. En la actualidad existe un consenso en el marco de una reforma educativa que, no solo es viable, sino que se trata de un acuerdo amplio (EDUY21), se presenta así una situación inmejorable para aplicar la reestructura necesaria que logre cambios significativos en los resultados educativos.

En cuanto la reforma educativa arroje resultados favorables, estarán dadas las condiciones para realizar la apertura de la economía y podremos dar por culminado el momento t_1 , para pasar al momento t_2 . Una vez alcanzado este momento, la formación de capital humano permitirá culminar el momento t_2 de forma consensuada entre todos los actores, y repetir el juego de forma indefinida.

El modelo que hemos desarrollado deja establecido que la posibilidad de acuerdo entre los dos sectores (aperturistas y bienestaristas) es posible, y es el mejor camino al desarrollo sostenible que tiene nuestro país. De hecho, una negociación de estas características presenta los incentivos adecuados para los jugadores más relevantes, y permite la inclusión de todos (al menos todos los interesados) en el Juego.

Por último, en caso de que alguna vez se recorra el camino propuesto por nuestro modelo, se llegará una situación de prosperidad compartida, en diferentes niveles y con distintos grados. Las circunstancias llevarían a que, al final del camino, podría considerarse el estudio de las estrategias relevantes en un momento más lejano en el tiempo, donde las incógnitas principales serían las políticas a implementar con el fin de mantener la senda del desarrollo y corregir posibles resultados no deseados.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, G. & Kaiser, A. (2016) *El engaño populista*. Titivillus.

Anderson, R. (1965) Consenso y conflicto: la dimensión de la política de la sociología. XVI Congreso Nacional de Sociología, Veracruz, México.

Arrow, K. (1951) *Social Choice and Individual Values*. New Haven and London, Yale University Press.

Banco Mundial (2018) Indicadores del desarrollo mundial. Disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/source/world-development-indicators/preview/on>

Baños, J. (1994), *En defensa de Sestio*, 99-100, Gredos, nº 195, Madrid. (Obra original de Cicerón).

Barro, R. (1994) *Democracy and Growth*. National Bureau of Economic Research.

Barro, R. & Sala-i-Martin, X. (1995) *Technological diffusion, convergence and growth*. National Bureau of Economic Research.

Barro, R. (2002), *Cantidad y calidad del crecimiento económico*. National Science Foundation. Universidad de Harvard.

BCU (2018). Informe de balanza de pagos y posición de inversión internacional. Disponible en: https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Balanza%20de%20Pagos/informe_m6.pdf

Becker, G. (1975) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Second Edition. National Bureau of Economic Research.

Bennett, J. (2006) *Leviatán*. Early Modern Texts. (Obra original de Thomas Hobbes).

Bennett, J. (2008) *Second Treatise of Government*. Early Modern Texts. (Obra original de John Locke).

Bennett, J. et al. (2010) *The Prince*. Early Modern Texts. (Obra original de Nicolás Maquiavelo).

Berg, A. & Krueger, A. (2002) *Dar vela al comercio*. Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional.

BPS (2018) *Indicadores de la Seguridad Social*. Disponibles en: <https://www.bps.gub.uy/1944/indicadores-de-la-seguridad-social.html>

CCU (2016). *Análisis del mercado laboral uruguayo*. Cámara de la Construcción del Uruguay. Uruguay.

CEPAL (2016). *Cambios demográficos y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Uruguay.

CEPAL (2017). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42023/10/S1700816_es.pdf

Chomsky, N. & Edward, H. (1988). *Manufacturing Consent*. New York: Pantheon Books.

CINVE (2018). *Monitor mensual del mercado laboral*. Observatorio de seguridad social. Centro de Investigaciones Económicas. Uruguay.

Contaduría General de la Nación (2017) *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*. Disponible en: <https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/29/1/innova.front/rendicion-de-cuentas-y-balance-de-ejecucion-presupuestal.html>

De Armas, G & Retamoso, A. et al. (2010) *La universalización de la educación media en Uruguay: Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Disponible en: http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/wp-content/uploads/2014/05/Educacion_media_uruguay_2010.pdf

De Armas, G. (2014). *Nuestro tiempo*. Disponible en: <http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/62982/1/nuestro-tiempo-18.pdf>

EDUY21 (2018). *Libro Abierto. Propuesta para apoyar el acuerdo educativo*. Disponible en: <http://eduy21-2.net.com.uy/Documentos/Libro%20abierto%20EDUY21.pdf>

El Observador (2018). *En busca de consensos clave*. Edición impresa del día jueves 12 de julio, pp: 10.

El País (1977). *Hoy se firmará el documento del pacto político*. Edición impresa, 26 de Octubre, Página 9. Disponible en: https://elpais.com/diario/1977/10/26/portada/246668403_850215.html

El País (2017). *Los Pactos de la Moncloa, el acuerdo que cambió España hace 40 años*. El País Sitio web: https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508514039_177535.html

FBI (2018). *Investment Climate Statements for 2018, Uruguay*. Disponible en: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm?year=2018&dclid=281785>

Filardo, V. (2010). *Transiciones a la adultez y educación*. Disponible en: http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/31_file1.pdf

Filardo, V. & Mancebo, M. (2013). *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/transito/phocadownload/6encuentro/lecturas/Res%20Investigacion%20Filardo-Mancebo.pdf>

Frankel, J. & Romer, D. (1996). *Trade and Growth: an empirical investigation*. National Bureau of Economic Research.

Fullan, M. (1993). *El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje*. Disponible en: <https://www.ugr.es/~recfpro/rev61ART1.pdf>

Gauthier, D. (1986) *Morals by Agreement*. Oxford University Press.

Gibbons, R. (1992) *Un primer curso de Teoría de Juegos*. Antoni Bosch editor.

Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus, Madrid.

Hargreaves, A. (1996). *Profesorado, cultura y postmodernidad*. Disponible en: http://www.terras.edu.ar/biblioteca/17/GSTN_Hargreaves_Unidad_2.pdf

Hargreaves, A. (1998). *La organización educativa y su cultura: una visión desde la postmodernidad*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/761/76111491016.pdf>

Hernández, R. (2014) *Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad. La importancia del consenso político en México*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales | Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LIX, núm. 222.

IECON (2018). *Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo*. Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la República. Uruguay.

IEMM (2016). *Tecnología vs. personas, ¿el fin de nuestros puestos de trabajo?* Disponible en: <http://www.ieem.edu.uy/noticias/tecnologia-vs-personas-el-fin-de-nuestros-puestos-de-trabajo/76>

INE (2018) Encuesta Continua de Hogares 2018: Actividad, Empleo y Desempleo. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Junio+2018/8172238f-e13b-45e0-8d42-a773ec6b0692>

INE (2018). *Pobreza*. Disponibles en: <http://ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza>

INE (2018). Encuesta continua de hogares. Junio 2018: Actividad, Empleo y Desempleo. Instituto Nacional de Estadísticas. Uruguay.

INEEd (2017), Informe de la Encuesta Nacional Docente 2015. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/EncuestaNacionalDoce nte2015.pdf>

INEEd (2017), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>

Jackson, T. et al. (2009) *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*. Earthscan.

Kahneman, D. (2011) *Pensar rápido, pensar despacio*. Farrar, Straus and Giroux.

Krouse, R. (1982) *Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl*. Northeastern Political Science Association, The University of Chicago Press.

Krueger, A. (1974) *The Political Economy of the Rent- Seeking Society*. American Economic Association The American Economic Review, Vol. 64, No. 3.

Lara, M. (1990) *La Identidad social en Habermas: entre el consenso y la alteridad*. Doxa 7.

López, P. (2013). *Conflicto versus consenso: de Cicerón a Aristóteles pasando por Carl Schmitt*. Universidad de Santiago de Compostela.

MEC (2018). Logro y nivel educativo alcanzado por la población - 2017. Disponible en <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/logro-y-nivel-educativo-alcanzado-por-la-poblacion-2017.pdf>

MEF (2017). Acuerdos comerciales. Disponible en: <http://apc.mef.gub.uy/712/3/areas/acuerdos-comerciales.html>

Mori, L. (2014) *El consenso como concepto filosófico-político: contribución a la historia y a la re-composición de un rompecabezas teórico*. Universidad de Pisa.

Munyo, I. (2016). ¿Y por casa cómo andamos?. Revista de Negocios del IEEM. Uruguay.

Nash, J. (1950): *The Bargaining Problem*. *Econometrica*, Nro. 18.

New York Times (2018) Fed Raises Interest Rates and Signals 2 More Increases Are Coming. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/06/13/us/politics/federal-reserve-raises-interest-rates.html>

OIT (2017) Panorama laboral, América Latina y el Caribe. Evolución de los salarios en América Latina en el periodo 2005-2015. Oficina regional de OIT para América Latina y el Caribe.

PNUD (2018) *Progreso Multidimensional en Uruguay: Dinámicas del bienestar de las clases sociales en los últimos años*. Uruguay, El Futuro en Foco, Cuadernos sobre el Desarrollo Humano. PNUD Uruguay. Disponible en: http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/Cuaderno_11_PNUD.pdf

Porrás M. (2017). Calidad del empleo y crecimiento económico: El caso de Uruguay (1991.Q1-2016.Q4). *Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Rawls, J. (1987) *The Idea of an Overlapping Consensus*. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 7, No. 1.

Rawls, J. (1996) *Political Liberalism*. Columbia University Press.

Rengifo, J. (2013) *Crítica a las principales teorías del consenso contractual: John Rawls y Jürgen Habermas*. Universidad del Valle.

Rivas, A. (2015). América Latina después del PISA. Disponible en: http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/05/Rivas_A_2015_America_Latina_despues_de_PISA.pdf

S&P (2018) Uruguay 'BBB/A-2' Ratings Affirmed; Outlook Remains Stable. Disponible en: https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/24396/1/syp_report_ratingsdirect_research.pdf

Telemundo (2018) *Las cuentas públicas en rojo: déficit fiscal alcanzó el 4 % del PBI por segundo mes consecutivo.* Disponible en: <https://www.teledoce.com/telemundo/economia/columnaeconomica/las-cuentas-publicas-en-rojo-deficit-fiscal-alcanzo-el-4-del-pbi-por-segundo-mes-consecutivo/>

The Heritage Foundation (2018) *About The Index.* Disponible en: <https://www.heritage.org/index/about>

UNESCO (2018). Data for the Sustainable Development Goals. Disponible en: <http://uis.unesco.org/>

Uruguay XXI (2018). *Exportaciones por Bloques.* Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/exportaciones-por-bloques/>

Uruguay XXI (2018). *Exportaciones por Destinos.* Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/exportaciones-por-destinos/>

Uruguay XXI (2018). *Importaciones por Bloques.* Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/importaciones-por-bloques/>

Uruguay XXI (2018). *Importaciones por Destinos.* Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/importaciones-por-destinos/>

Uruguay XXI (2018). Informe mensual de comercio exterior. Agosto 2018 Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/informe-mensual-de-comercio-exterior-agosto-2018/>

Uruguay XXI (2018). Monitor de inversión extranjera directa en Uruguay. Junio 2018. Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/0541fcd3f07c2d282d6ec9f929f27dbaf58ba6a0.pdf/>

von Leyden, W. (2002) *Essays on the Law of Nature and Associated Writings*. Clarendon Press, Oxford. (Obra original de John Locke).

Weber, M. (1993). *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorroutu

Zalles, J. (2007) La importancia y el real significado del consenso. Iuris Dictio, Universidad San Francisco de Quito.

7. ANEXOS

7.1 DIAGNÓSTICOS.

7.1.1 EMPLEO

Historia y actualidad

En el período desde 1993 a 1998 el desempleo se mantuvo en niveles “socialmente” aceptables de un dígito. A partir de ese año, ha superado los dos dígitos, alcanzado máximos en la crisis del 2002. Se debe recordar que, durante la década del 90, se procesaron fuertes cambios en la regulación del mercado de trabajo. La denominada “desregulación de hecho” que pretendía mejorar la realidad laboral del país, no pudo generar nuevos puestos de trabajos como planteaba el modelo aplicado. Además, este cambio vino acompañado de una baja en la calidad del empleo. Es recién en el año 2003 donde comienzan a verse las primeras mejoras en cuanto a lo laboral y este periodo de auge se extiende hasta el presente.

El dinamismo económico de la última década en Uruguay, ha dejado como consecuencia mejoras en los principales indicadores del mercado de trabajo. La tasa de desempleo, el empleo y la actividad mejoraron en 2,9%, 3,8% y 2,2% respectivamente⁶⁷, aunque en los últimos dos años se ha visto un retroceso en estas variables. Las mejoras también se ven en los indicadores que muestran la calidad del trabajo que expondremos más adelante. Por ejemplo, la productividad, al igual que las remuneraciones salariales por hora, en nuestro país creció considerablemente.

Según categoría ocupacional

Para ver la estructura del mercado laboral uruguayo realizamos el Cuadro N°, donde se puede ver la composición de los ocupados según la categoría ocupacional a la que pertenecen. Aquí vemos una disminución de los cuentapropistas sin local en el total de ocupados, moviéndose del 6,5% de los trabajadores en 2006 a 2,6% en 2016, lo que representa a más de 42.000 trabajadores. Los cuentapropistas con local crecen levemente en todo el período, con una variación de aproximadamente

⁶⁷ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

un 4%. Por otra parte, la cantidad de los asalariados públicos se mantuvo estable, en el 15% de los ocupados. Los privados pasaron del 54,2% al 58,8%.⁶⁸

Cuadro N° 1 – Ocupados según categoría ocupacional.

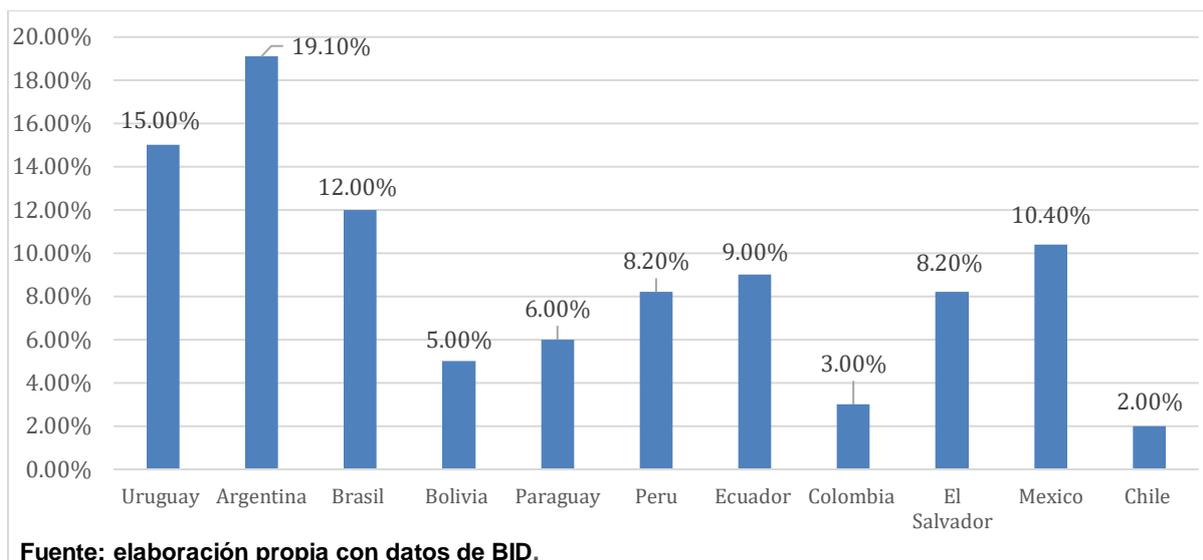
Año	Asalariado Privado	Asalariado Público	Cooperativistas	Patrón	Cuenta propia s/local	Cuenta propia c/local	Otras
2006	54,20%	15,60%	0,20%	4,70%	6,50%	16,50%	2,20%
2007	54,80%	14,90%	0,20%	4,80%	4,90%	18,40%	1,80%
2008	55,20%	14,90%	0,20%	4,80%	4,10%	19,00%	1,80%
2009	56,10%	14,30%	0,20%	4,80%	3,60%	19,10%	1,90%
2010	56,90%	14,30%	0,20%	4,80%	3,20%	19,20%	1,50%
2011	57,20%	14,40%	0,20%	5,20%	2,80%	18,80%	1,40%
2012	57,80%	14,80%	0,10%	4,70%	2,80%	18,30%	1,40%
2013	57,70%	14,70%	0,10%	4,90%	2,50%	18,80%	1,30%
2014	58,00%	14,90%	0,20%	4,40%	2,60%	18,90%	1,10%
2015	57,70%	14,70%	0,20%	4,20%	2,50%	19,80%	1,00%
2016	56,80%	15,00%	0,20%	4,10%	2,60%	20,30%	1,00%
Fuente: Elaboración propia con datos ECH(INE)							

Una característica relevante del mercado laboral uruguayo se puede ver si comparamos la cantidad de empleos que dependen del Estado. El 15,0% de los empleados entran en esta categoría, y comparando este dato con el de la región, Uruguay, junto con Argentina, están muy por encima de los valores que se pueden observar para el resto de los países⁶⁹. Esto se puede ver en el gráfico debajo.

⁶⁸ Ídem 66.

⁶⁹ Datos extraídos de BID. Disponibles en <https://data.iadb.org/>

Gráfico N° 1 – Porcentaje de funcionarios públicos en países de América Latina en relación con la cantidad de trabajadores.

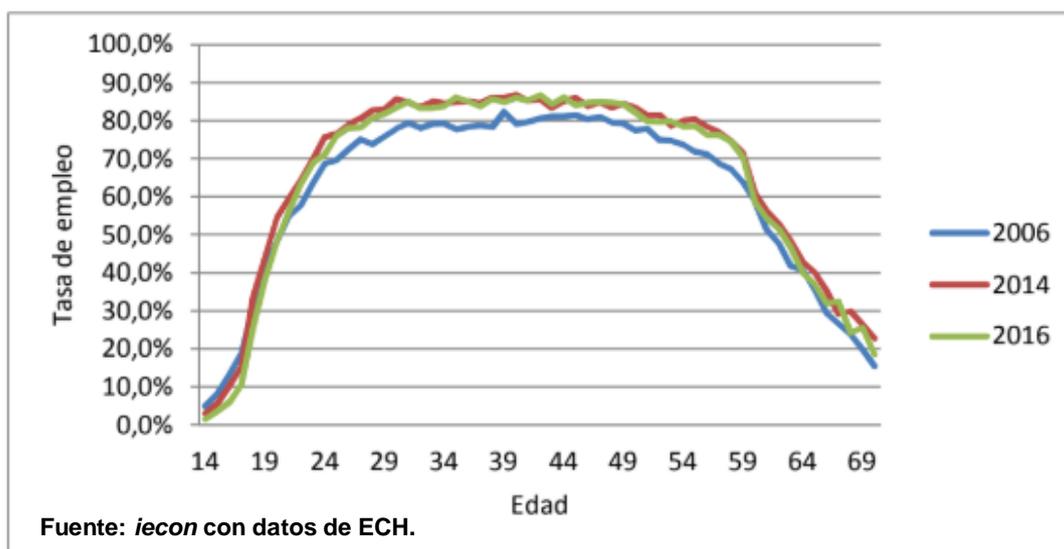


Según edad

Cuando se analiza la tasa de empleo por edad, esta es creciente hasta aproximadamente los 40 años. Para las edades comprendidas entre los 14 y 17 años, las tasas de empleo se reducen para el periodo seleccionado. Esto podría ser una situación positiva, ya que una de las causas que puede afectar esto es una escolarización en edades iniciales en aumento.

Si observamos el periodo entre 2006 y 2016, existe un aumento de la oferta laboral de las personas mayores de 60 años, donde aumentó la participación de aquellos que ya están jubilados, pasando del al 31,8% en 2006 a 38,5% en 2016.

Gráfico N° 2 – Tasa de empleo por edad.



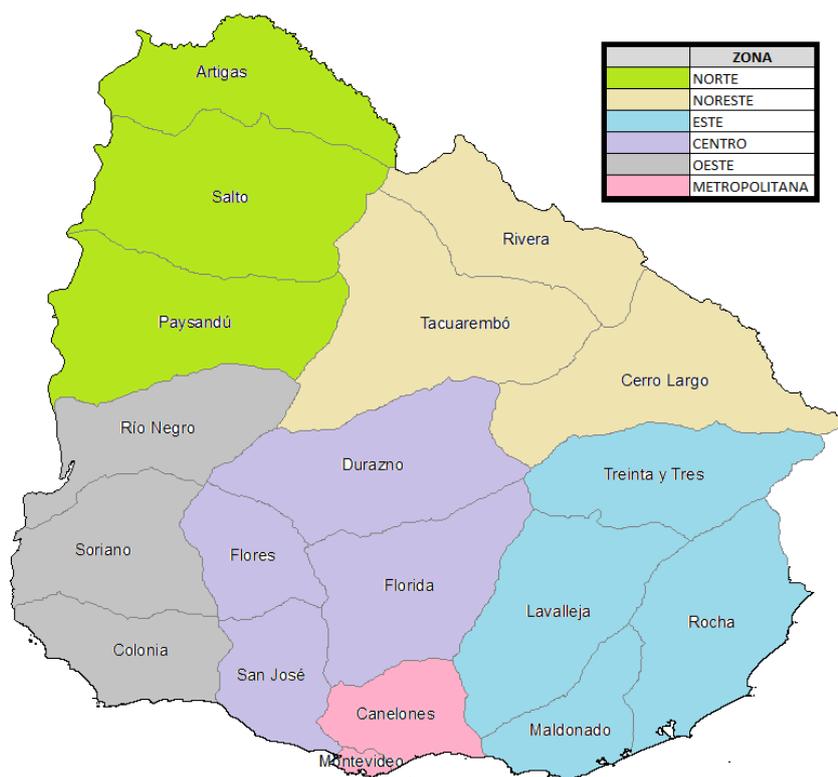
Según regiones

En cuanto al empleo por regiones⁷⁰, el dinamismo de la oferta de trabajo varió para las diferentes regiones del país. Se propuso vincular la oferta de trabajo con la tasa de actividad. En algunos casos, la tasa de actividad permaneció casi sin variaciones ya que en la región norte y noreste el aumento fue de 0,3 puntos porcentuales y 0,8 puntos porcentuales respectivamente. Muy distinto es el caso de las zonas centro, oeste y metropolitana, donde la variación fue realmente significativa, alcanzando una variación de 3,6 puntos porcentuales para el área metropolitana. Para Montevideo, la tasa de actividad creció 4,3 puntos porcentuales, moviéndose de 61,6% a 65,8%, e impulsando así el crecimiento de la oferta laboral en la zona metropolitana. Como contraposición si analizamos la situación de Cerro Largo vemos que la tasa de actividad se contrajo significativamente pasando de 59,0% a 51,7%, lo cual podría tener un fuerte impacto en el mercado laboral de este departamento⁷¹.

⁷⁰ Las regiones son compuestas de la siguiente forma: Norte (Artigas, Salto y Paysandú), Noreste (Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo), Este (Treinta y Tres, Rocha, Maldonado y Lavalleja), Centro (Durazno, Flores, San José y Florida), Oeste (Río Negro, Soriano y Colonia) y Metropolitana (Montevideo y Canelones).

⁷¹ Elaboración propia con datos de ECH (INE). Informe junio 2018. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Junio+2018/8172238f-e13b-45e0-8d42-a773ec6b0692>

Mapa N° 1 – División del territorio uruguayo por zonas.



Según sectores

En cuanto a los sectores que mayor incidencia tienen dentro del empleo, el más grande es el sector del comercio el cual emplea al 18,7% de los trabajadores en el 2018. A este le sigue la industria manufacturera, empleando a un 11,3% de los ocupados. Los servicios sociales y relacionados con la salud humana emplean a un 9,5%, mientras que el sector de la construcción arroja el 7,7% y la administración pública y defensa un 7,1%⁷².

Comparando esto con datos anteriores de 2014, donde la cantidad anual de ocupados alcanzó máximos históricos, vemos que el año pasado hubo 37.175 ocupados menos⁷³.

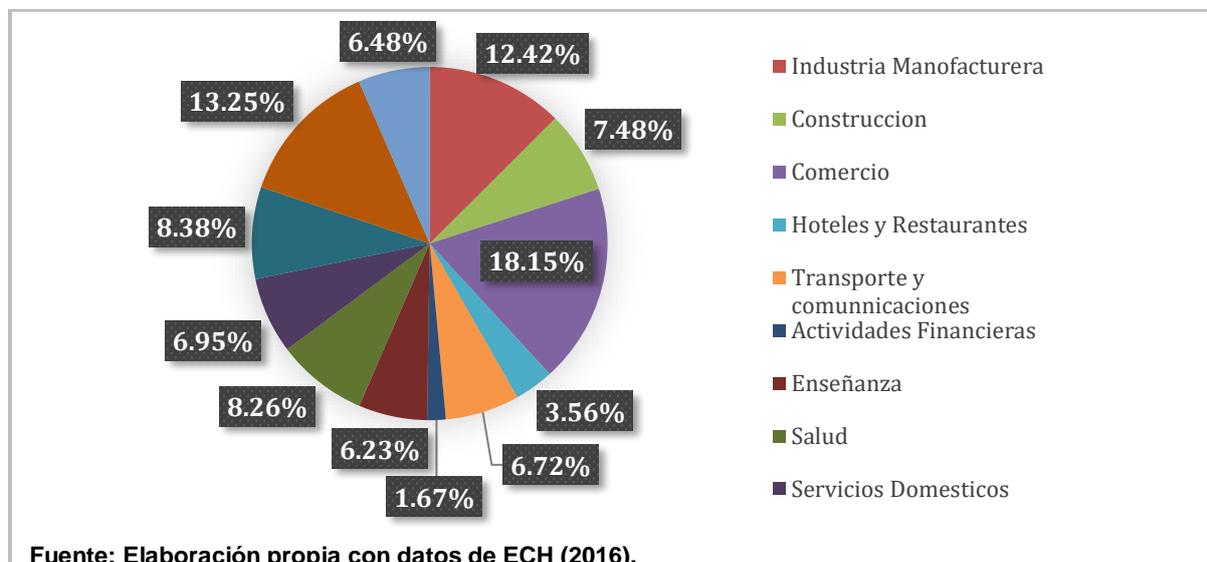
El sector más afectado fue el de la industria manufacturera, donde los puestos de trabajo perdidos ascienden a 18.267. El sector agropecuario también se ve altamente afectado, con 10.903 ocupados menos. Para la construcción, uno de los sectores con más importancia de nuestro país, la pérdida de puestos de trabajos en

⁷² Ídem 66.

⁷³ Ídem 70.

el periodo de 2014-2017 asciende a 10.626 y ocupó el tercer puesto en cuanto a pérdidas de empleos. El sector comercio también se vio afectado de manera importante perdiendo 9.123 puestos de trabajo en el periodo seleccionado.⁷⁴

Gráfico N° 3 – Ocupados por sector de actividad (2017)



Mujeres en el mercado laboral

El escenario de las mujeres mejoró de manera significativa. La tasa de actividad y la tasa de empleo femeninas subieron 4,5% y 6,4% ⁷⁵ respectivamente, además de que las remuneraciones de las trabajadoras crecieron más que la de los hombres.

Dentro de la categoría de mujeres que trabajan, se puede observar diferencias significativas entre aquellas con diferente niveles educativos y responsabilidades de cuidado.

Pese a las mejoras anteriormente mencionadas, aún sigue habiendo notorias dificultades de inserción laboral.

El nuevo sistema nacional de cuidados busca llevar a cabo un conjunto de políticas que tienen como fin, entre otras cosas, mejorar las posibilidades de las mujeres de compatibilizar diversos roles y poder contrarrestar las situaciones desventajosas en el ámbito laboral.

⁷⁴ Ídem 70.

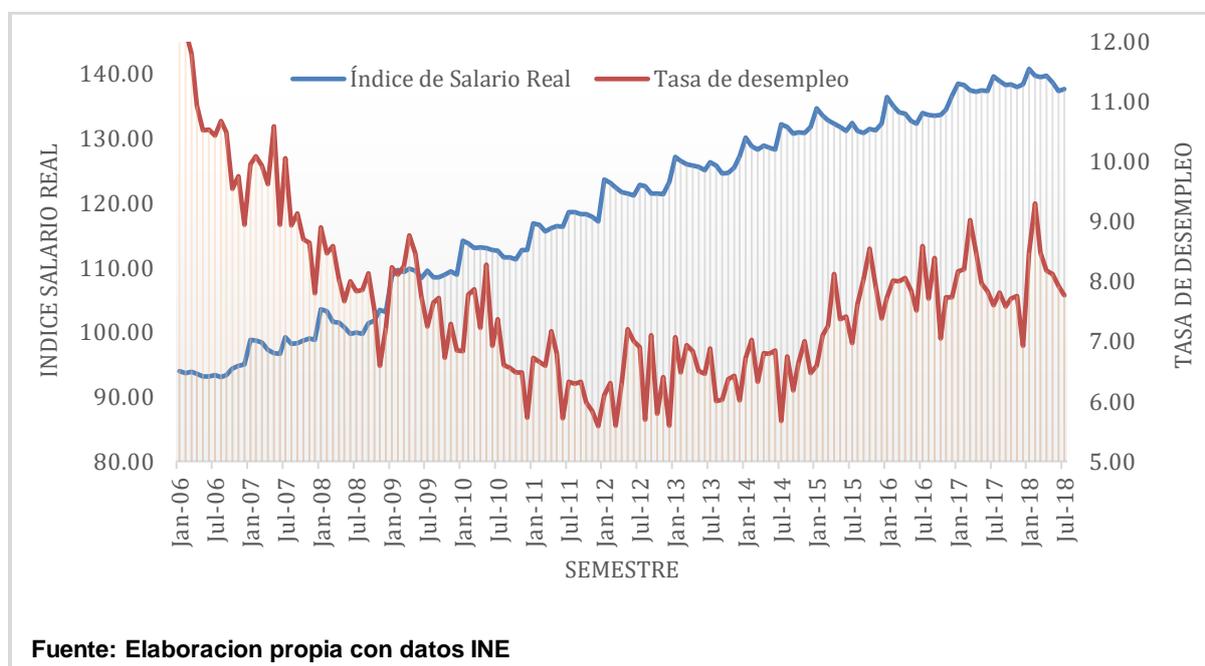
⁷⁵ Ídem 66.

Salarios

Por otra parte, si analizamos el salario real en Uruguay, vemos que este ha crecido de manera sostenida desde el año 2003. El aumento de esta variable hasta el año 2016 se ubicó en promedio del 3,3 % anual. Esto podría haber mostrado un panorama alentador, ya que si hubiese mantenido esta tasa sostenida durante veinte años, se podría haber duplicado el salario real de los trabajadores sin necesidad de ascender en sus puestos de empleos. Sin embargo, en 2017 este valor cayó al 2,8% y, según las estimaciones para este año, el crecimiento estará por debajo del 2,0%.⁷⁶

Si miramos la Grafica N°, vemos que en la actualidad existe un problema de gran importancia entre salario real y empleo: el salario real creció 2,8% en el último año y muestra claros signos de enlentecimiento, mientras que el desempleo está en aumento. Esto, sumado a un clima cada vez más negativo para las empresas, implica un futuro con dificultades para el empleo en nuestro país.

Gráfico N° 4 – Tasa de desempleo vs Índice de salario real.

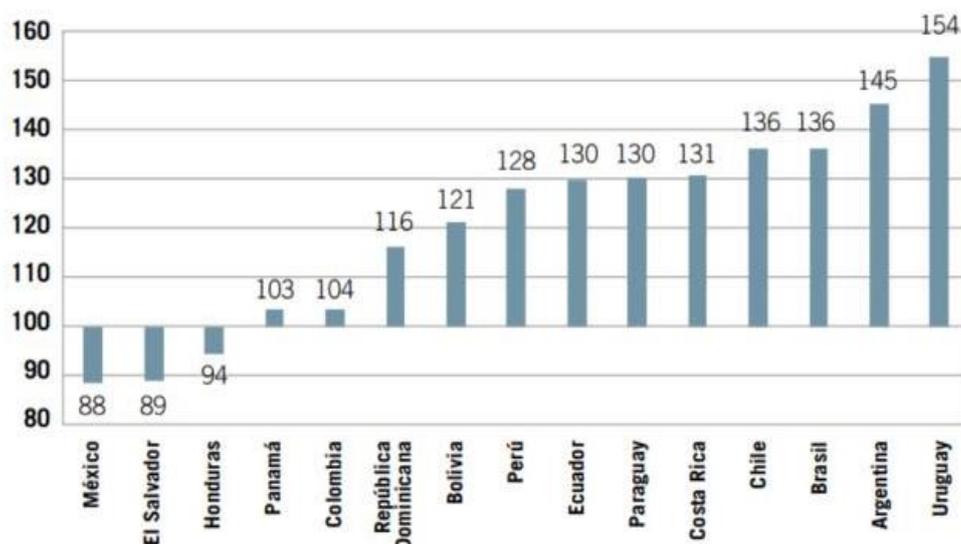


Como se observa en el Grafico N° los salarios reales en promedio aumentaron alrededor de 20% para América Latina entre los años 2005 y 2015. Si comparamos la variación del salario real entre los países de la región, vemos que Uruguay es el

⁷⁶ Ídem 70.

que mayor variación positiva de esta variable obtuvo. Es decir, que nuestro país fue el que más aumento registro del poder adquisitivo de los trabajadores en la región.⁷⁷

Gráfico N° 5 – Evolución del Índice de los salarios promedio reales por mes, por país. (2005-2015; año 2005=100)



Fuente: OIT sobre la base de información oficial de las encuestas de los países.

Se podría estar viendo, entonces, que la economía uruguaya aunque crece no logra crear puestos de trabajo. Uno de los principales factores que podrían estar generando esta situación es que los sectores de actividad que más crecieron son poco demandantes de mano de obra intensiva. Si a eso le sumamos el mal pasar actual de algunos sectores, se podría entender la situación actual del empleo en Uruguay.

Nuevas tendencias que generan desafíos

Existe una gran tendencia, a nivel mundial, que afectará la empleabilidad de los individuos, y Uruguay no será una excepción. Esto es el cambio tecnológico y la automatización. Para el caso uruguayo, además, se le suma la característica del envejecimiento de la población. Estos dos cambios generan una nueva realidad, con beneficios y desafíos, para los ciudadanos de este país.

⁷⁷ OIT (2017) *Panorama laboral, América Latina y el Caribe. Evolución de los salarios en América Latina en el periodo 2005-2015*. Oficina regional de OIT para América Latina y el Caribe.

Cambios tecnológicos

Si bien este es un fenómeno a nivel mundial, vale la pena indagar cuáles son las implicancias de los avances de esta nueva tendencia para nuestro país.

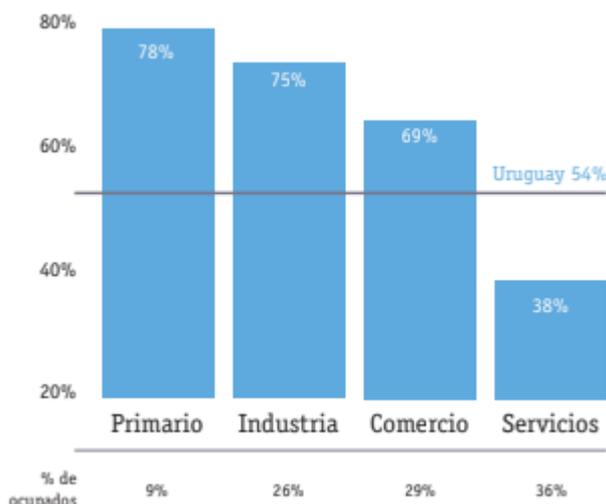
Según un estudio realizado por el IEEM de la Universidad de Montevideo, el 54 % de las posiciones de trabajo hoy ocupadas en Uruguay tienen un alto riesgo de automatización entre los próximos 10 a 20 años. El trabajo, además, sugiere que las mujeres llevan a cabo trabajos con menor probabilidad de robotización que los hombres: el porcentaje de mujeres con riesgo de que su trabajo sea robotizado alcanza el 46 %, mientras que para los hombres esta cifra llega al 62 %.⁷⁸

Además, afirma que la educación es un factor fundamental para combatir el riesgo de robotización, ya que las personas que cuentan con un nivel educativo más alto están ocupadas en empleos con menor riesgo de robotización. Para las personas que solo tienen la primaria completa, el riesgo es de 59 %, mientras que para las personas que para los que cuentan con secundaria es 49 %. Este valor disminuye a 44 % para las personas con educación técnica completa, 27 % para quienes cuentan con un título de grado y 18 % para los que tienen un título de posgrado.

Ahora, si analizamos estos posibles cambios según el sector (Gráfico N°), el estudio arroja resultados interesantes, ya que plantea que en el sector agropecuario existe un riesgo del 78 % de robotización, mientras que en el sector de la industria manufacturera este valor llega al 75%, el comercio 69% y en el sector servicios el riesgo es de 38%.

⁷⁸ IEEM (2016) *Tecnología vs personas. ¿el fin de nuestros puestos de trabajo?*. Disponible en: <http://www.ieem.edu.uy/noticias/tecnologia-vs-personas-el-fin-de-nuestros-puestos-de-trabajo/76>

Gráfico N° 6 – Riesgo de automatización según sector (Porcentaje de ocupados con alta probabilidad de robotización).



Fuente: Centro de Economía, Sociedad y Empresa, IEEM, con datos de ECH.

Es importante destacar que, existen algunos organismos del gobierno como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto dentro de Presidencia, y otros internacionales como el Banco Mundial, que desde hace tiempo se están dedicando al análisis de esta tendencia global y su impacto en nuestro país. Sus publicaciones no solamente se presentan como insumos para el debate de la ciudadanía sobre este tema, sino también como elementos a utilizar para la creación de políticas públicas que trabajen para afrontar la nueva situación del mercado laboral. El trabajo publicado por el Banco Mundial, “Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay: un análisis desde el enfoque de tareas”, afirma que las políticas públicas deben ser orientadas a aprovechar los beneficios que tiene este cambio tecnológico. Es decir, que este cambio podría interpretarse como una oportunidad y no solamente como un desafío. Se presenta, también, la relevancia de la educación y la transformación que debe suceder en ese ámbito para que se generen habilidades necesarias para que los trabajadores sean capaces de trabajar en los nuevos puestos que este cambio signifique.

Envejecimiento poblacional

CEPAL y el Banco Mundial también se han enfocado en identificar los impactos del envejecimiento poblacional de Uruguay y cómo esto impactará en el mercado laboral de nuestro país. Este es un proceso que ya existe y que tiene implicancias no solo en el mercado laboral, sino también en las cuentas públicas a

través de lo destinado a pensiones. En Uruguay, cada vez nacen menos niños, y las personas tienen una expectativa de vida mayor. Para el año 2017, el 14% de los uruguayos tenía más de 65 años, y se estima que para el año 2050 este valor alcance el 22%.

Se habla de que, en nuestro país, en el año 2017 y en la actualidad, existe un “bono demográfico”. Esto significa que hay más personas en edad productiva que en otros años anteriores y en años futuros, pero que esto se terminará en el año 2040.⁷⁹

Todo esto tendrá como consecuencia principal la caída en la oferta de trabajo. Pero si a esto, se le suma el cambio tecnológico, podría ser una oportunidad para buscar un aumento en la productividad que permita mantener el crecimiento económico.

7.1.2 INSERCIÓN INTERNACIONAL

En la mayoría de los países en el mundo, desde hace ya varios años, ha iniciado un debate interno sobre la conveniencia de abrir sus respectivas economías al comercio internacional. En Uruguay, principalmente durante la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, hemos experimentado un crecimiento sin precedentes gracias al impacto que han tenido los aumentos en los precios de los *commodities*. Gran parte de este crecimiento se explica por la apertura comercial de China, una potencia mundial que contiene casi la sexta parte de la población mundial. La aparición del gigante asiático en la escena del comercio internacional ha impulsado las exportaciones uruguayas de tal manera que su relevancia en nuestras ventas no ha parado de crecer.

⁷⁹ CEPAL (2016). *Cambios demográficos y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Uruguay

Gráfico N° 7 - Distribución de exportaciones (año 2006).

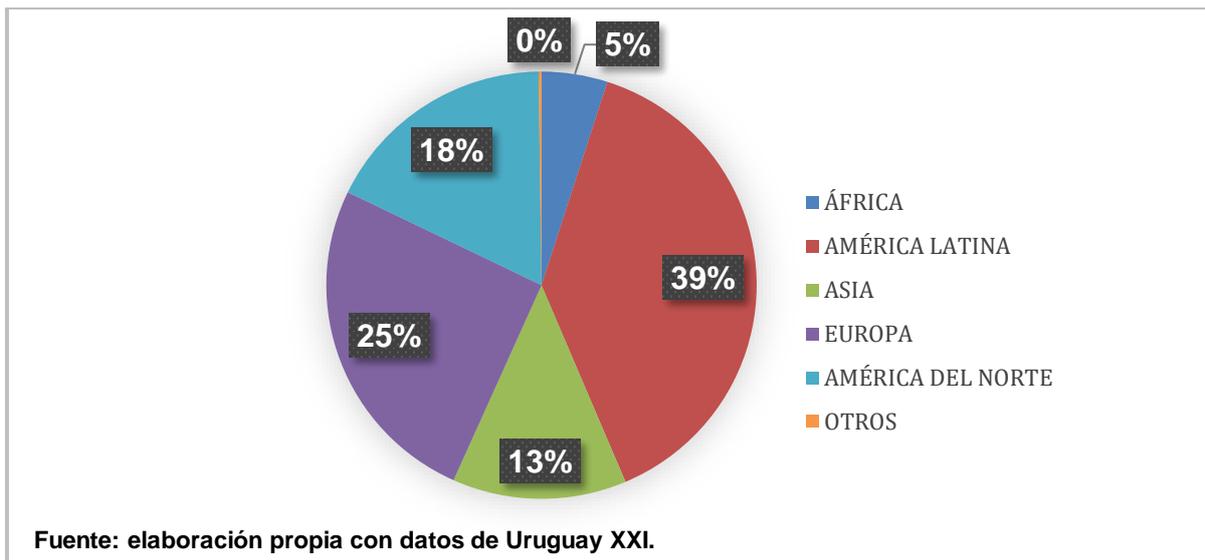


Gráfico N° 8 – Distribución de exportaciones (año 2011).

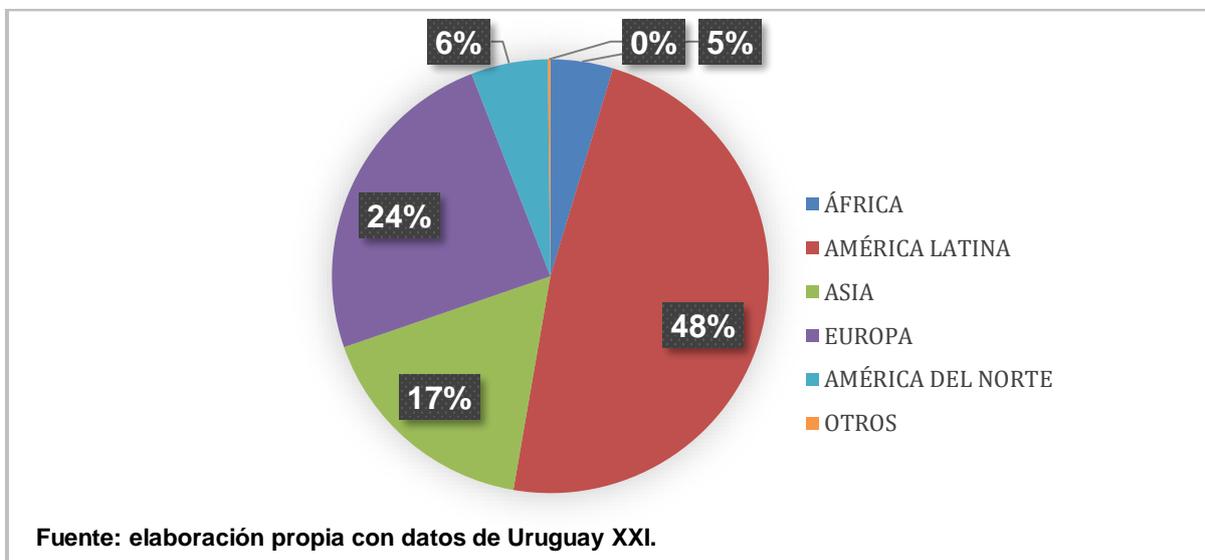
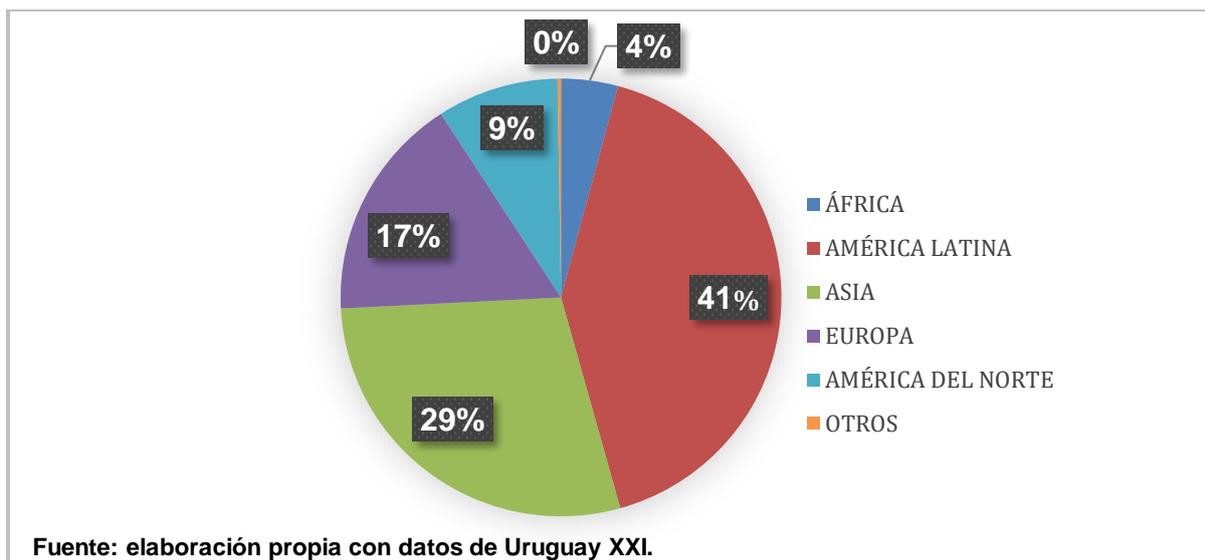


Gráfico N°9 – Distribución de exportaciones (año 2017).



Por otro lado, como se aprecia en los gráficos, las exportaciones a otros territorios de América Latina también han aumentado considerablemente. No sólo ha habido un gran aumento de actividad comercial impulsado por el Mercosur, sino que además las Zonas Francas en Uruguay superaron los mil millones de dólares en valor de exportaciones por primera vez en el año 2013⁸⁰.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el comercio hacia América Latina ha decrecido durante los últimos años. También ha disminuido el comercio a otros destinos, como es el caso de Europa y América del Norte.

En el caso de las importaciones, las compras uruguayas provenientes del resto de América Latina han decrecido considerablemente, reduciéndose su cuota de representación en 12 puntos porcentuales entre el año 2006 y 2017⁸¹. En cuanto a los destinos de comercio que han aumentado, solamente podemos identificar al mercado asiático, cuyo aumento se ubicó en 13 puntos porcentuales del total de importaciones.⁸²

Gráfico N° 10 – Distribución de importaciones (año 2006).

⁸⁰ Datos extraídos de URUGUAY XXI. Disponibles en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/>

⁸¹ Ídem 79.

⁸² Ídem 79.

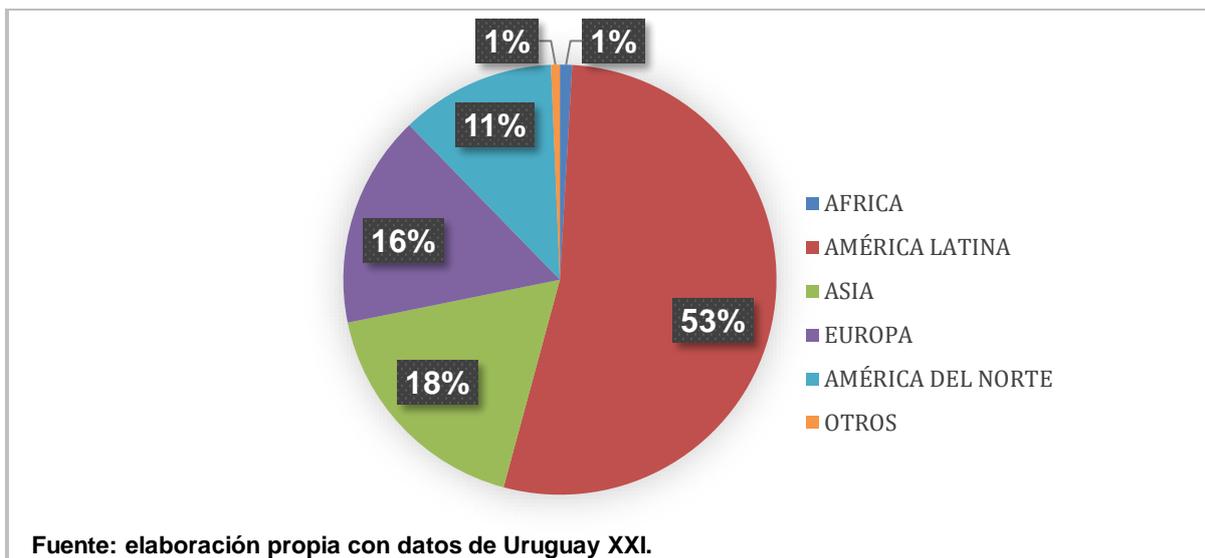


Gráfico N° 11 – Distribución de importaciones (año 2011).

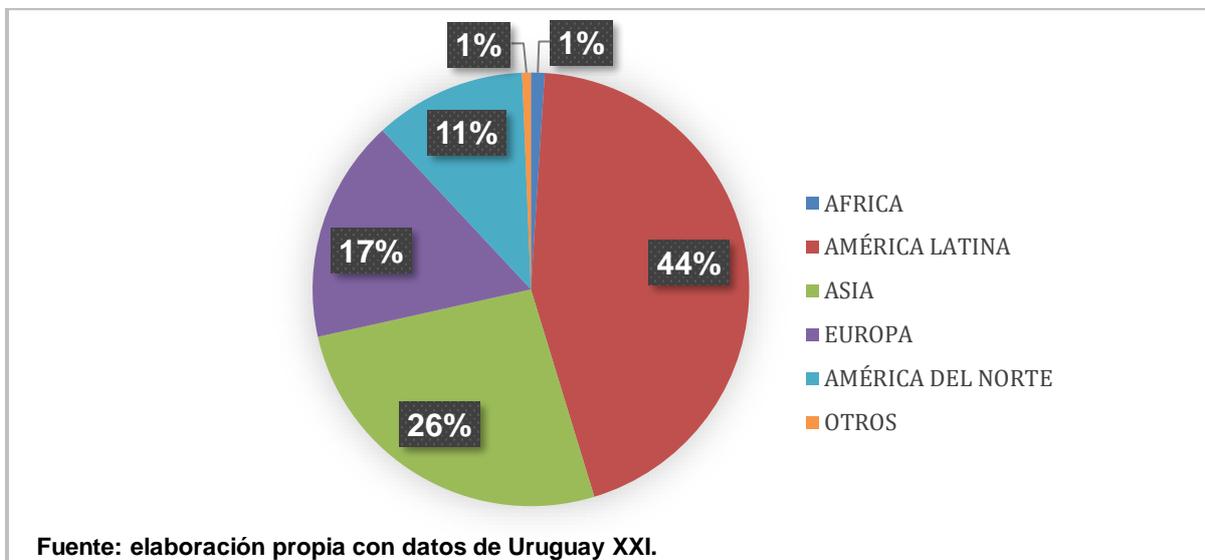
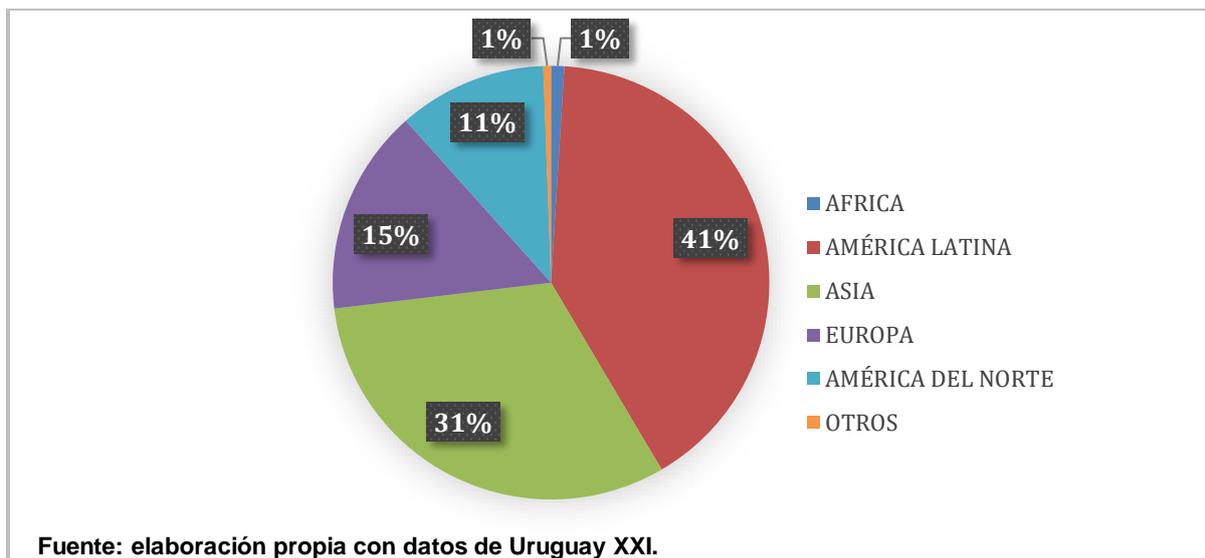


Gráfico N° 12 – Distribución de importaciones (año 2017).



Cuando integramos los componentes de exportaciones e importaciones para calcular el Saldo de Cuenta Corriente podemos observar un equilibrio relativamente estable a lo largo del período 2006-2017⁸³. Vale la pena aclarar que este cálculo consiste en restar ambos datos, por año, para observar si las compras superan las ventas, o viceversa. Específicamente, el SCC presenta superávit durante los años 2006, 2007, 2009, 2012 y 2017; y déficit en los años 2008, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 y 2016. Otro dato destacable es el resultado más bajo de la Cuenta Corriente si consideramos todo el período estudiado en su conjunto, que se dio en el año 2015 y representó un déficit comercial de casi 900 millones de dólares.

Gráfico N° 13 – Evolución del Saldo de Cuenta Corriente, en dólares (dólares corrientes).

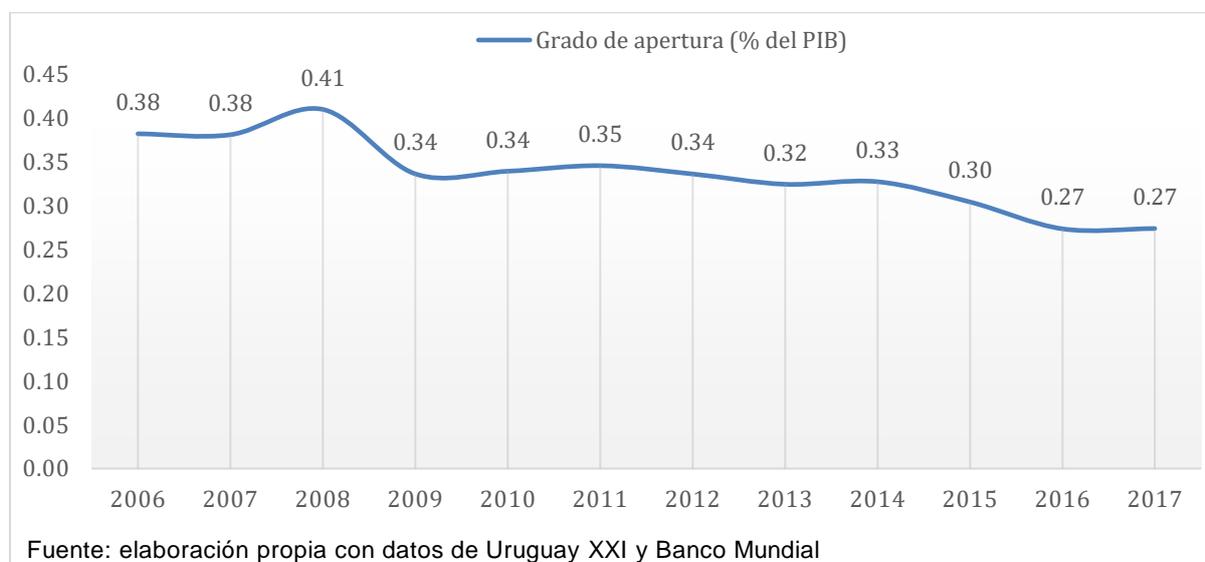


⁸³ Cálculos de elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y Uruguay XXI.

Continuando con el análisis de la inserción internacional del Uruguay, recordemos que el grado de apertura se mide cuando se suman los valores absolutos de las Exportaciones y las Importaciones, dividiendo el resultado entre el dato de Producto anual en dólares.

Teniendo esto en cuenta, vemos que el grado de apertura de la economía como porcentaje del PIB ha bajado levemente desde el año 2006 hasta la fecha. Al comienzo del período determinado el grado de apertura de nuestra economía supera levemente el 38% del PIB, apreciándose con el correr de los años un deterioro de este indicador, llegando a casi el 27,5% el año pasado.⁸⁴

Gráfico N° 14 – Grado de apertura de la economía como porcentaje del PIB.



Por último, la cantidad de tratados y acuerdos internacionales suscritos por Uruguay puede ser un dato no menor a la hora de analizar la integración comercial con otros países y/o bloques. Salvo error, desde el año 2006 hasta el año 2018, solamente hemos firmado dos acuerdos internacionales de forma bilateral; es decir, entre el gobierno uruguayo y el gobierno de otros países, directamente, y sin la participación de los bloques a los que pertenece el Estado Oriental.⁸⁵

⁸⁴ Cálculos de elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y Uruguay XXI.

⁸⁵ Datos extraídos del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay. Disponible en: <http://apc.mef.gub.uy/712/3/areas/acuerdos-comerciales.html>

En primer lugar, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Venezuela en diciembre de 2012. La característica relevante de este acuerdo implica la desgravación arancelaria total en cuanto al comercio de productos originarios, a excepción de la industria automotriz y el sector azucarero.

En segundo lugar, se logró un Tratado de Libre Comercio con Chile en el año 2016 que ha sido foco de grandes discusiones parlamentarias. Sin embargo, algunos especialistas señalan que este acuerdo es meramente simbólico y su impacto en nuestra economía es prácticamente nulo.

En el marco de las negociaciones en bloque, donde Uruguay está incluido, se encuentran: el acuerdo entre el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y Egipto, cerrado en el año 2010; el Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR e Israel, en el año 2007; el Acuerdo Preferencial de Comercio del mismo bloque con India, que data de junio de 2009; el Acuerdo Preferencial de Comercio MERCOSUR - SACU (Unión Aduanera de África del Sur), firmado entre 2008 y 2009; y finalmente tenemos Tratado de Libre Comercio entre el Mercado Común del Sur y Palestina, cerrado en diciembre del año 2011.⁸⁶

7.1.3 TEMAS FISCALES

Para analizar la actual situación del Uruguay en materia tributaria, hemos hecho observaciones a algunos puntos contenidos en la última Rendición de Cuentas.

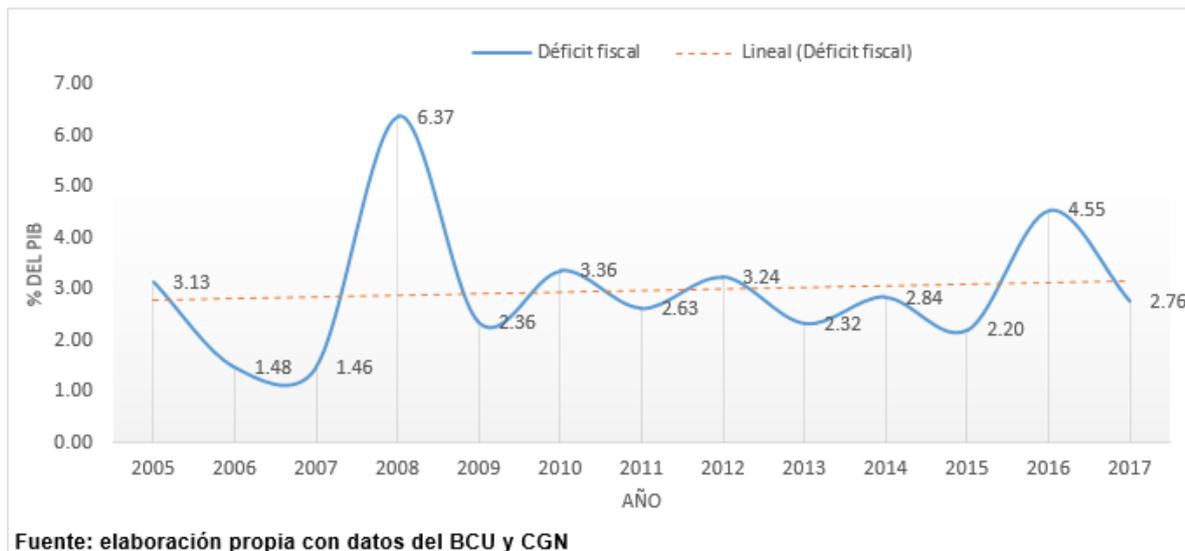
En primer lugar, el Resultado Fiscal para el año 2017 fue de aproximadamente -3,47% del Producto Interno Bruto.⁸⁷ A priori esta cifra podría definirse como muy cercana al límite entre la solvencia y la insolvencia del Estado mientras se mantenga durante un espacio temporal relativamente largo. Además, nos tomamos el trabajo de enfatizar en este punto debido a que padecemos un déficit fiscal sostenido al menos desde el año 2005⁸⁸, sin expectativas de tener superávit en el futuro cercano.

⁸⁶ Ídem 84.

⁸⁷ Datos extraídos de BCU y CGN (Contaduría General de la Nación). BCU Disponible en: <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Presentacion%20Cuentas%20Nacionales.aspx> - CGN Disponible en: <https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/86601/1/tomo-i---resmenes.pdf>

⁸⁸ Ver Gráfico N° 14.

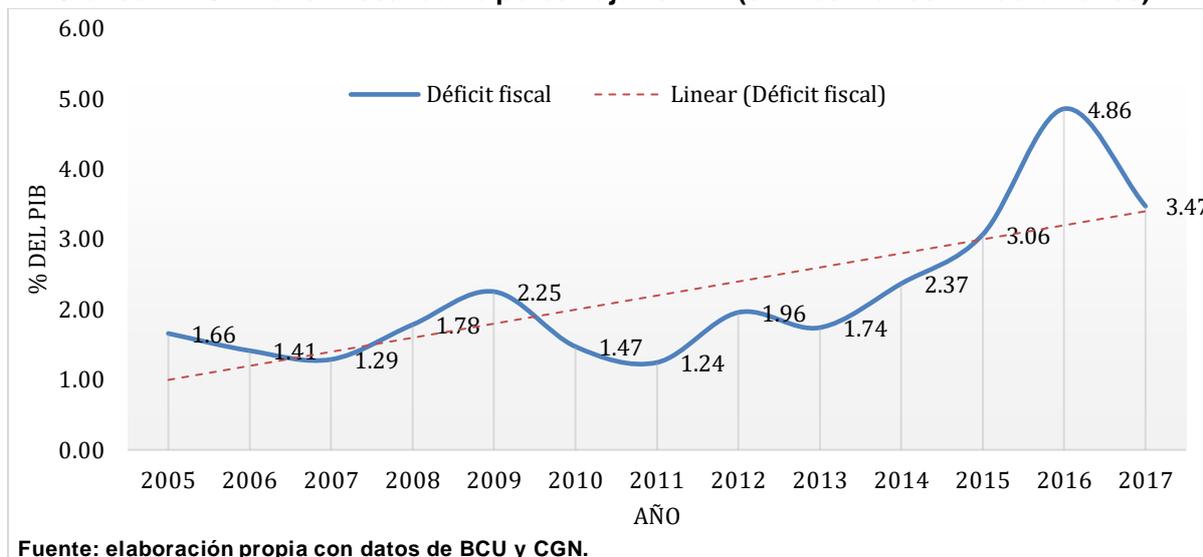
Gráfico N° 14 – Déficit fiscal como porcentaje del PIB (con Resultados Extraordinarios).



Si bien nuestro déficit se ha mantenido relativamente estable entre el 2% y el 4% del PIB a lo largo del período observado⁸⁹, todo parece indicar que a partir del año 2018 la situación comenzará a empeorar.

Si calculamos el Resultado fiscal, sin tomar en cuenta los Resultados extraordinarios, podemos notar una clara tendencia a la profundización del déficit⁹⁰.

Gráfico N° 15 – Déficit fiscal como porcentaje del PIB (sin Resultados Extraordinarios).

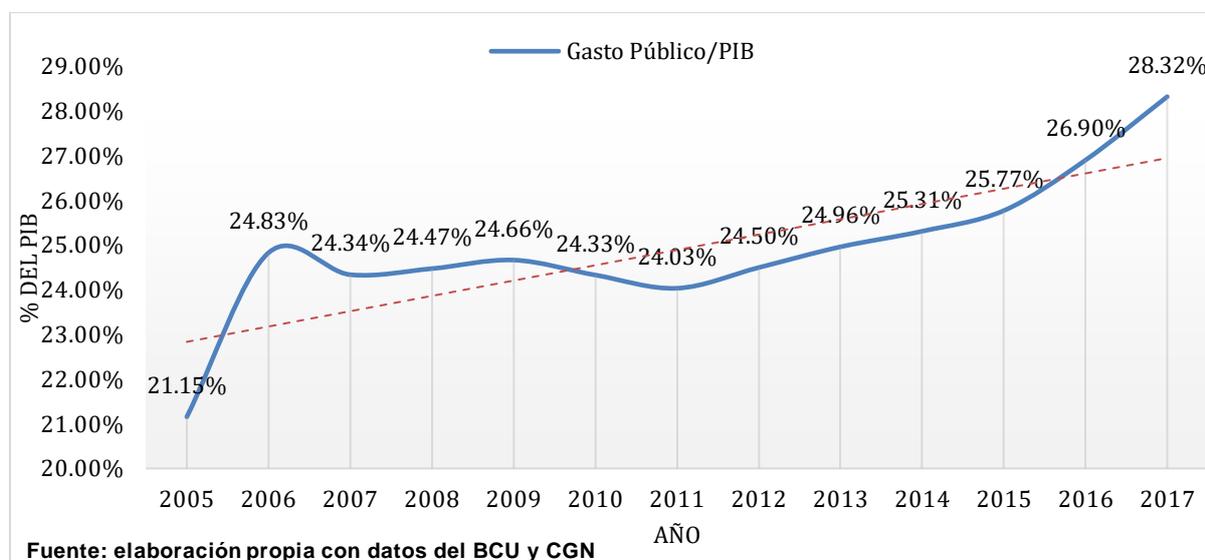


⁸⁹ A excepción del año 2008, donde se alcanzó un Resultado fiscal deficitario del 6,37% debido a la necesidad de capitalización del Banco Central, según el Resultado del Ejercicio 2008; y a excepción del año 2016, donde el Estado decretó la condonación de la deuda de ANCAP que generó un déficit del 4,55% del PIB.

⁹⁰ Ver Gráfico N° 15.

La voracidad fiscal de nuestro gobierno hace varios años que no alcanza para paliar los gastos que el Estado se ha comprometido a realizar, y en el horizonte temporal a corto plazo tenemos un período de elecciones presidenciales que no será la excepción. Ante la gravedad de este asunto, vale la pena recordar que el Gasto del gobierno tiene cada vez más peso en el total del PIB⁹¹ y que hemos alcanzado un déficit del orden del 4% del Producto en lo que va del año 2018⁹². La mayor parte de dicho déficit corresponde a intereses de Deuda que se han acumulado, que al parecer ha sido la herramienta preferida del gobierno para financiar la sostenibilidad fiscal en los últimos años, y todo esto en un contexto donde se esperan aumentos de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos.⁹³

Gráfico N° 16 – Gasto Público como porcentaje del PIB.



En segundo lugar, la situación financiera del Banco de Previsión Social ha encendido varias alarmas tanto en el gobierno como en la ciudadanía. El déficit del BPS para el año 2017 se ubicó alrededor de los 17 mil millones de pesos (casi 1% del PIB).^{94 95 96}

⁹¹ Ver Gráfico N° 16.

⁹² Telemundo (2018) *Las cuentas públicas en rojo: déficit fiscal alcanzó el 4 % del PBI por segundo mes consecutivo*. Disponible en: <https://www.teledoce.com/telemundo/economia/columnaeconomica/las-cuentas-publicas-en-rojo-deficit-fiscal-alcanzo-el-4-del-pbi-por-segundo-mes-consecutivo/>

⁹³ New York Times (2018) *Fed Raises Interest Rates and Signals 2 More Increases Are Coming*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/06/13/us/politics/federal-reserve-raises-interest-rates.html>

⁹⁴ Ver Gráfico N° 17.

⁹⁵ Ver Gráfico N° 18.

⁹⁶ Datos extraídos de BPS. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/13491/1/infin-y-egresos-12-2017.pdf>

Gráfico N° 17 – Resultado del BPS por año, en miles de pesos (pesos corrientes).

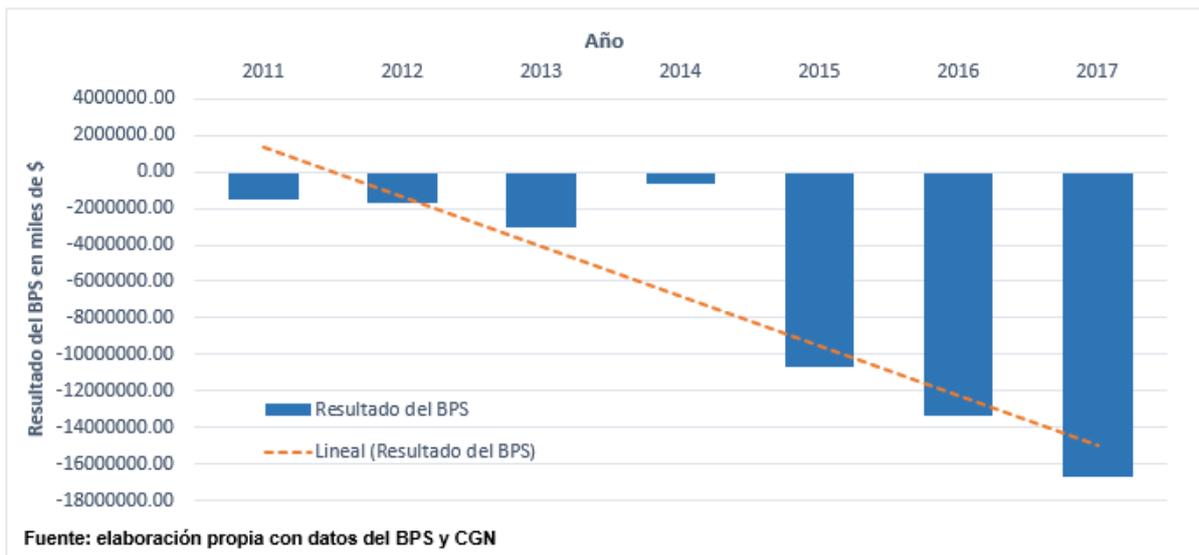
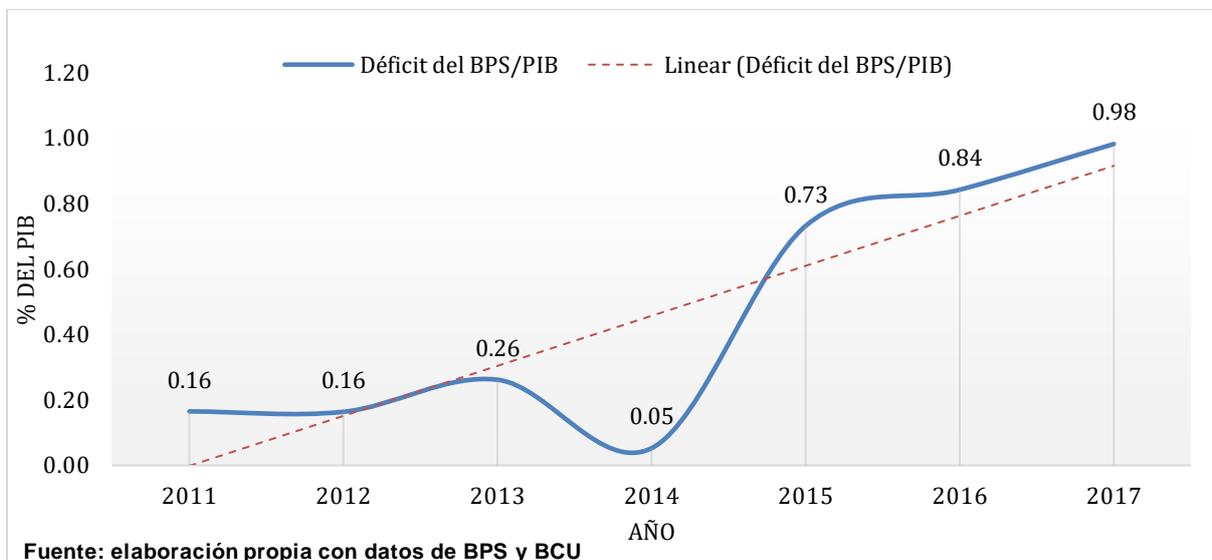


Gráfico N° 18 – Déficit del BPS como porcentaje del PIB.



Este es un dato muy relevante, y es un asunto que está arriba de la mesa en la gran mayoría de los países del mundo. El problema se explica mayoritariamente por los avances de la tecnología en el campo de la medicina que han permitido prolongar la vida de las personas, aumentando los años de pasividad en un contexto donde la tasa de natalidad es extremadamente baja (al menos en nuestro país) y provocando un gran desequilibrio en el sistema de Seguridad Social.

Por último, al analizar en detalle los Balances y Resultados de la Rendición de Cuentas, hemos notado varios conceptos cuyos cometidos aún no hemos logrado justificar. Comenzando por “Regulación de los juegos de azar”, que genera un gasto

de más de 220 millones de pesos; “Subsidio PLUNA” por más de 500 millones de pesos; “Subsidio AFE”, más de 640 millones de pesos; y una lista aparentemente interminable de gastos estatales innecesarios.⁹⁷

La mayor parte de los Gastos estatales se financian con un mecanismo agresivo de recaudación, clasificación donde entran los ingresos tributarios (impuestos) y algunos ingresos no tributarios (multas, sanciones y recargos)⁹⁸. Del total de impuestos que se recaudan, más de la mitad son impuestos indirectos.⁹⁹ Específicamente, son tributos que no dependen de las características del contribuyente sino que gravan al producto objetivo. Dentro de esta categoría, los más importantes son: IVA, IMESI, los recargos a la importación y la tasa consular. Por el otro lado se encuentran aquellos impuestos que apuntan a personas específicas para la extracción de recursos (impuestos directos), y por este motivo se consideran regresivos, ya que desincentivan la actividad económica. Dentro de los tributos que más recaudan en esta clasificación se encuentran todos los impuestos a la renta (tanto personas físicas como jurídicas) y los impuestos al patrimonio.

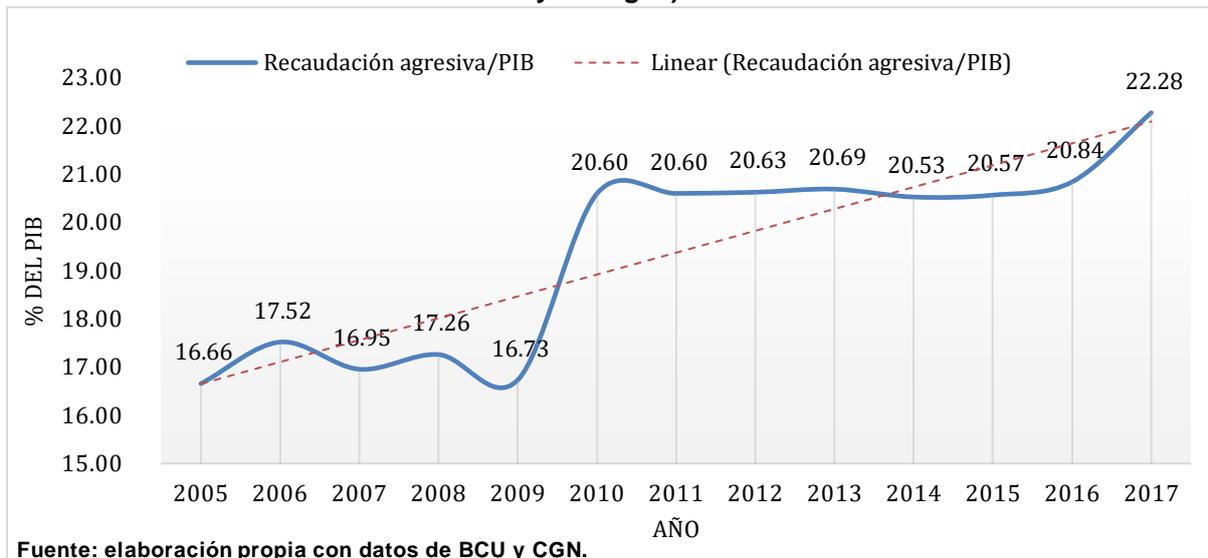
Todas estas partidas, no sólo han aumentado desde 2005 a la fecha, sino que cada vez tienen más peso en el producto. Es decir, el crecimiento de la carga impositiva aumenta en mayor proporción que el crecimiento del Producto Total, conclusión a la que podemos llegar estudiando la relación interanual entre Ingresos agresivos y la evolución del PIB. La serie comienza siendo relativamente estable, pasando de 16,66% del PIB en 2005 hasta 16,73% del Producto en 2009. Ya entrando en el año 2010 podemos observar un pico de crecimiento de esta relación, alcanzando el 20,60% del PIB y llegando hasta el 22,28% en 2018, reflejando una clara tendencia alcista¹⁰⁰.

⁹⁷ Datos extraídos de CGN. Disponible en: <https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/86601/1/tomo-iii---funcionamiento-e-inversiones.pdf>

⁹⁸ Hicimos esta clasificación para hacer énfasis en su método de recaudación: de forma agresiva.

⁹⁹ Datos extraídos de CGN. Disponible en: <https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/86601/1/tomo-i---resmenes.pdf>

¹⁰⁰ Ídem 86.

Gráfico N° 19 – Recaudación agresiva como porcentaje del PIB (impuestos, multas, sanciones, y recargos).

En lo que refiere a los posibles consensos en materia fiscal, entendemos que el disgusto de pagar impuestos es transversal a todos los deciles de la distribución de ingresos. No caben dudas de que los impuestos castigan al ahorro y a la acumulación de capital, fundamentalmente en los cinco deciles más altos de la distribución, considerando que en el Uruguay existen impuestos progresivos.

Sin embargo, esto no sólo es injusto porque implica un trato desigual frente a la Ley, sino que penaliza a quienes son más vulnerables. Aquellos individuos que poseen grandes cantidades de capital simplemente lo invierten en otro país más atractivo desde el punto de vista tributario, derivando en una baja ineludible de la inversión que luego afecta la productividad y, por ende, como consecuencia, a los salarios.

Por otro lado, hay que comprender que por cada peso que se gasta desde el Sector Público, hay un peso que no se gasta desde el Sector Privado. De esta manera los recursos se distribuyen en los sectores de la economía que selecciona el gobierno y los políticos de turno, habiendo casos de desvío de fondos y malversación de dineros públicos como ha ocurrido de forma evidente en toda América Latina, incluido nuestro país. Todo esto sin mencionar la protección de industrias y sindicatos que tienen una increíble capacidad de lobby y son protegidos con regulaciones y trabas proteccionistas que distorsionan las decisiones de inversión de los agentes. La conclusión que podemos desprender es que, si los

políticos no tienen favores y privilegios para vender, los empresarios poco éticos no podrán sobrevivir a la competencia en el mercado. Por este motivo creemos que es urgente y necesaria una reducción de la participación del Estado en las actividades de la sociedad.

7.1.3 INVERSIÓN

Gobierno

Para comenzar con el análisis de inversión, estudiaremos la postura del Gobierno en cuanto al tema. El Gobierno uruguayo a lo largo del tiempo ha reconocida la gran importancia que tienen las inversiones tanto públicas como privadas, locales como extranjeras para el país y su desarrollo económico y social. Buscando un clima favorable para las inversiones, ya que nuestro país cuenta con un sistema legal en donde tanto las inversiones locales como extranjeras son tratadas de igual manera. Gran parte de las inversiones están permitidas sin autorización previa y los inversores tienen la posibilidad de transferir al exterior su capital y los beneficios sin mayores complicaciones.

Los inversores ajenos a nuestro país no tienen la obligación de cumplir con requisitos de rendimiento, ni requieren ningún tipo de visa, permiso o necesidad de residencia para poder invertir en nuestro país. En las licitaciones públicas tanto los inversores locales como extranjeros cuentan con el mismo trato, donde la ley admite la participación de cualquier tipo de inversor en todas las etapas del proceso de licitación.

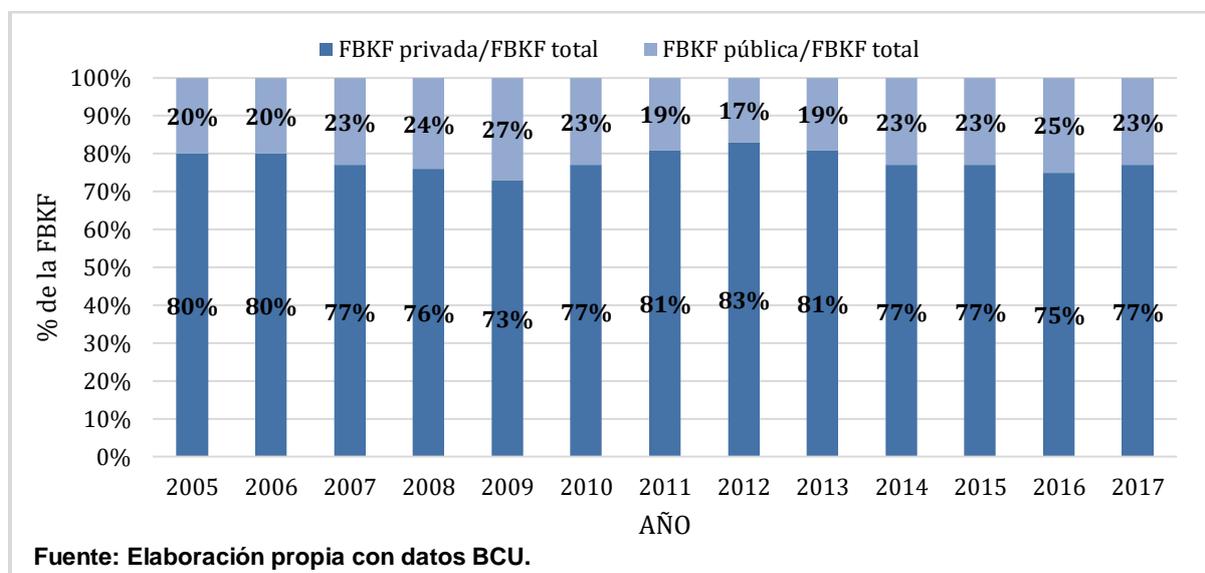
El gobierno cuenta con un ente de promoción de exportaciones e inversiones, Uruguay XXI. Donde se puede encontrar información acerca de los incentivos para la inversión, así como datos del clima empresarial de Uruguay, entre tantas otras funcionalidades del mismo como pueden ser, la promoción e inserción de empresas locales a nivel internacional, participación de misiones comerciales, etc.

Además de lo anteriormente mencionado Uruguay cuenta con algunos incentivos a la inversión. El llamado régimen de promoción de inversiones, reglamentado en la Ley 16.906 (1998), concede incentivos fiscales en diversas actividades, como son la capacitación del personal; investigación, desarrollo científico y tecnológico, reinversión de ganancias, e inversiones en maquinaria y equipo industrial. Además, la ley brinda también beneficios a empresas del sector agrícola

e industrial. La Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones fue creada por el gobierno para efectivizar la aplicación de la ley de inversiones además de buscar la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional.

No obstante, existen otros tipos de beneficios que están dirigidos a lograr los objetivos estratégicos por parte del Gobierno, como son la creación de empleo, la utilización de energías limpias, la descentralización del capital, el aumento de las exportaciones, entre otras. Estos incentivos tienen diversas maneras de aplicarse, puede ser mediante la exoneración de aranceles e impuestos a la importación de bienes de capital, la devolución del IVA que se paga sobre las compras nacionales en algunos bienes o mediante la deducción de impuestos a las ganancias.

Gráfico N° 20 – Distribución por sector institucional, en miles de pesos (pesos corrientes).

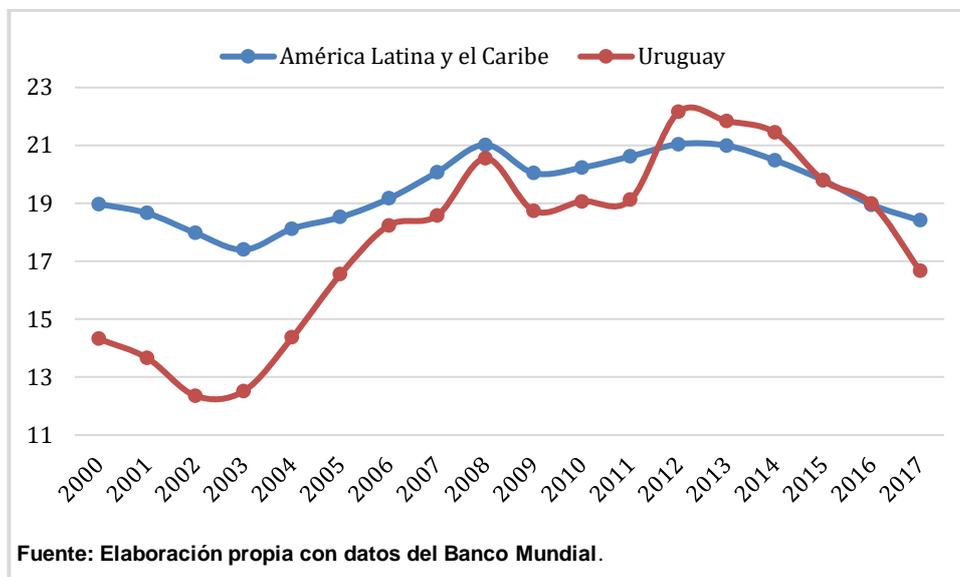


Ahora, analizaremos la distribución por sector institucional de la formación bruta de capital (Grafica N°). Donde podemos observar que la inversión del sector privado representó en el año 2017 un 77% del total invertido en nuestro país. Mientras que en el total del periodo estudiado su promedio fue del 78% en el total de la inversión (FBKF). El sector público por su parte para el año 2017 tiene un 23% del total, mientras que el promedio para el periodo seleccionado es de 22%.¹⁰¹

¹⁰¹ Fuente MEF con datos del BCU. *Datos preliminares. Disponible en: <https://www.mef.gub.uy/10473/1/mef/inversion.html>

Si comparamos estos datos con los de la región, vemos que Uruguay presenta en la actualidad una formación bruta de capitales fijos (FBKF) en línea con el promedio de la región. (Gráfico N°), pero que históricamente permaneció por debajo de la región.

Gráfico N° 21 – Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB



IED:

Para los últimos diez años Uruguay es uno de destinos de IED de la región en términos del PIB.

Si analizamos el periodo que va desde 2007 a 2017 el porcentaje promedio para nuestro país es de 3,8% mientras que este dato para la región es de 2,8% de IED como porcentaje del PIB.

Ahora, si analizamos el promedio histórico (1970-2000) para Uruguay de este ratio, nos arroja un valor del 0,6%. Esta IED está esencialmente impulsada por el sector exportador. Donde empresas extranjeras invirtieron en sectores específicos con orientación al comercio internacional, diversificado así la canasta de exportables de nuestro país.¹⁰²

¹⁰² Uruguay XXI (2018). Monitor de inversión extranjera directa en Uruguay. Junio 2018. Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/0541fcd3f07c2d282d6ec9f929f27dbaf58ba6a0.pdf/>

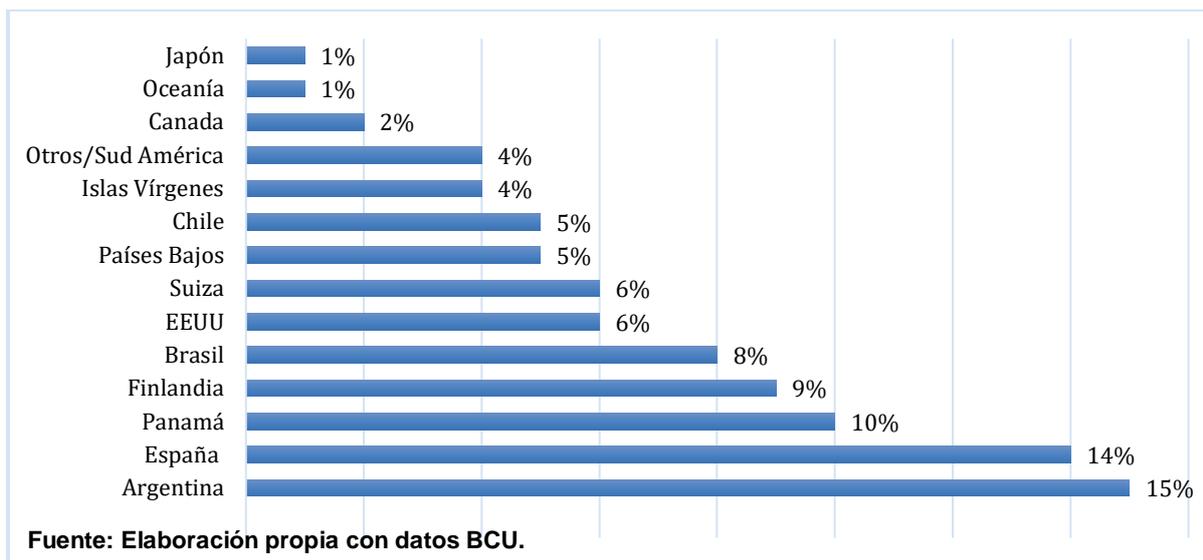
Cuadro N° 2 – Inversión Extranjera Directa por actividad.

	2012-2016		2016
	Monto (Millones U\$S)	Part. (%)	Monto (Millones U\$S)
Industria manufacturera	2,280	27%	-90
Comercio	1,962	23%	176
Financiero y seguros	1,408	17%	-314
Actividades inmobiliarias	1,074	13%	502
Agricultura, ganadería silvicultura y pesca	717	9%	-70
Electricidad	373	4%	-5
Transporte y almacenamiento	317	4%	39
Actividades profesionales	168	2%	-76
Servicios administrativos y de apoyo	121	1%	-71
Información y comunicaciones	112	1%	302
Sin calificar	94	1%	5
Alojamiento	-4	0%	33
Construcción	-195	-2%	-78
TOTAL	8,427	100%	353

Fuente: elaboración propia con datos de BCU

Si estudiamos la IED por sectores, se puede ver la inmensa importancia que tiene la industria manufacturera donde las inversiones en el sector de elaboración de bebidas y alimentos tiene una importancia muy significativa.

Además, la inversión en el sector comercio es de gran importancia donde en el sector de comercio al por mayor se da la gran parte de esta actividad. Otro de los sectores relevantes es el sector primario donde resalta IED en la producción agropecuaria.

Gráfico N° 22 – Posición de Inversión Extranjera Directa por origen (año 2016).

Cuando analizamos la IED por país de origen, es decir de donde proviene el capital vemos que los países de la región son los que más peso tienen en la IED de nuestro país (Argentina, Chile, Brasil suman el 27% del stock de IED)

Si vemos el porcentaje del stock de IED acumulado de los países europeos este alcanza el 35% del total por lo que deja en evidencia la importancia del viejo continente para nuestro país.¹⁰³

Según un estudio de la CEPAL acerca de la IED en la región se puede ver que el ingreso de IED para América Latina y el Caribe disminuyeron en un 7,8% en 2016 llegando a 167.180 millones de dólares. Uno de los principales sectores afectados es el de la inversión en recursos naturales, en particular en minería metálica además del estancamiento económico en la región.¹⁰⁴

Es importante analizar también cuál es en la actualidad la visión que los inversores tienen de Uruguay.

La situación en cuanto a las posiciones de inversión internacional muestra que a marzo 2018 nuestra economía reveló una posición neta deudora con el resto del mundo de 23,6% del PIB.

Donde los activos externos crecieron más que los pasivos externos 4,7% y 2.2% respectivamente. Si analizamos el mismo trimestre del año 2017, se puede ver una caída de la posición neta deudora cercana a 1.000 millones de dólares. Según

¹⁰³ Ídem 101.

¹⁰⁴ CEPAL (2017). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42023/10/S1700816_es.pdf

datos publicados por el BCU el incremento del total del stock a fines de marzo de 2018, comparado con el mismo periodo de 2017 fue de 3.034 millones de dólares.¹⁰⁵

En cuanto a la clasificación crediticia uruguaya, la misma sigue siendo estable (Cuadro N°) según las principales agencias que miden este tipo de indicadores.

En mayo de 2018 la agencia estadounidense Standard and Poors ratificó que la clasificación crediticia soberana de Uruguay es BBB y mantuvo su perspectiva estable, marcando la sólida posición externa de la economía a pesar de los niveles de dolarización de la misma.¹⁰⁶

Cuadro N° 3 – Calificación Crediticia.

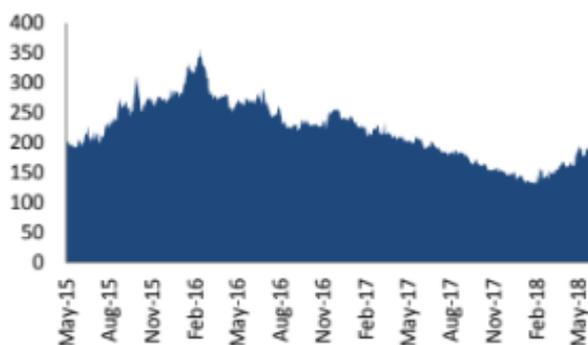
Agencia	Moneda extranjera / Largo Plazo	Moneda local / Largo Plazo	Perspectiva	Última actualización de la calificación
DBRS	BBB (low)	BBB (low)	Estable	Ene-18
FitchRatings	BBB-	BBB-	Estable	Abr-18
Moody's	Baa2	Baa2	Estable	Jul-17
R&I	BBB	-	Estable	Feb-18
S&P	BBB	A-2	Estable	May-18

Fuente: elaboración propia con datos del MEF

El informe publicado por el ente señala que nuestro país ha realizado avances de importante magnitud para buscar un desacople comercial de los socios comerciales regionales con los que cuenta. Además, el informe resalta el historial de consumación de políticas prudentes y predecibles que han apuntalado un crecimiento económico constante en los últimos 15 años, acompañado de una consistente posición externa. Afirman que las inversiones en sectores claves, como puede ser el de la celulosa, mantendrá la robustez económica del Uruguay durante los próximos años.

¹⁰⁵ BCU (2018). Informe de balanza de pagos y posición de inversión internacional. Disponible en: https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Balanza%20de%20Pagos/informe_m6.pdf

¹⁰⁶ S&P (2018). *Uruguay 'BBB/A-2' Ratings Affirmed; Outlook Remains Stable*. Disponible en: https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/24396/1/syp_report_ratingsdirect_research.pdf

Gráfico N° 23 – Riesgo País (Embi – pbs.).

Fuente: JP Morgan

Si ahora observamos el riesgo país para Uruguay, vemos que el mismo desde el 2016 hasta principios del corriente año disminuyó constantemente. Sin embargo, desde febrero hasta la fecha estos valores aumentaron. Este cambio de tendencia se debe principalmente al contexto regional convulso en el que Uruguay está inmerso.

Como se puede observar en base a lo expuesto, en Uruguay las inversiones tienen un rol protagónico para el crecimiento. En términos generales nuestro país actualmente goza un presente estable en este ámbito donde el gobierno juega un rol central.

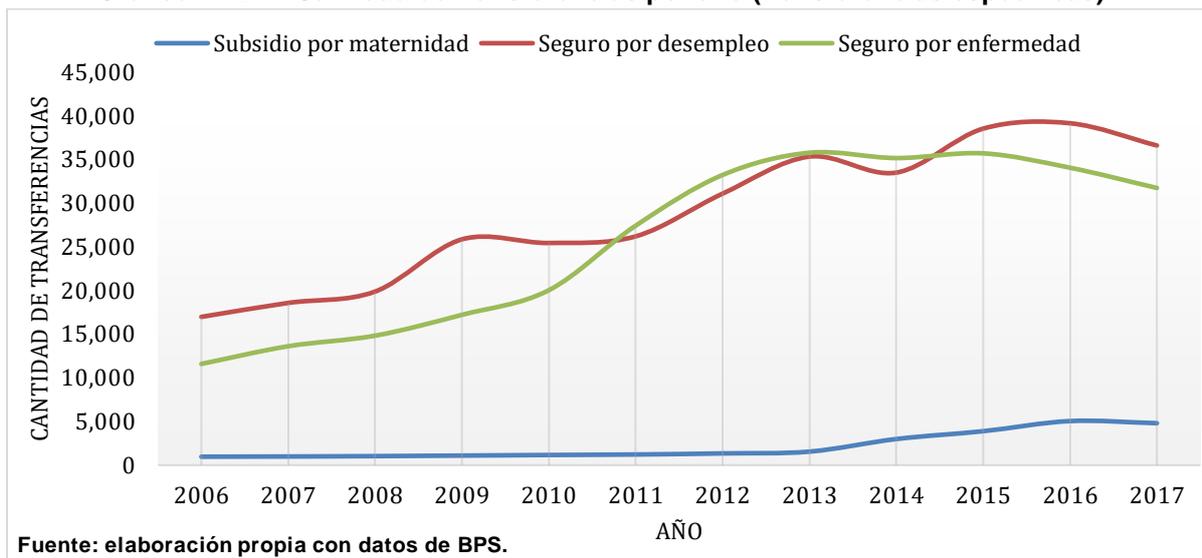
7.1.4 POLÍTICAS SOCIALES

Hemos decidido definir el concepto de “políticas sociales” como el conjunto de medidas que puede implementar un Estado para intentar sacar a la población de la situación de pobreza. Las políticas sociales más convencionales son aquellas que implican una transferencia por parte del Estado hacia la población objetivo, y esto lleva a que sean fácilmente cuantificables.

Las transferencias más relevantes en Uruguay son las Asignaciones Familiares¹⁰⁷, las prestaciones de pasividad, el Subsidio por maternidad, el Seguro de desempleo y el Seguro por enfermedad y accidentes laborales. Veamos la evolución reciente de estos subsidios en nuestro país:

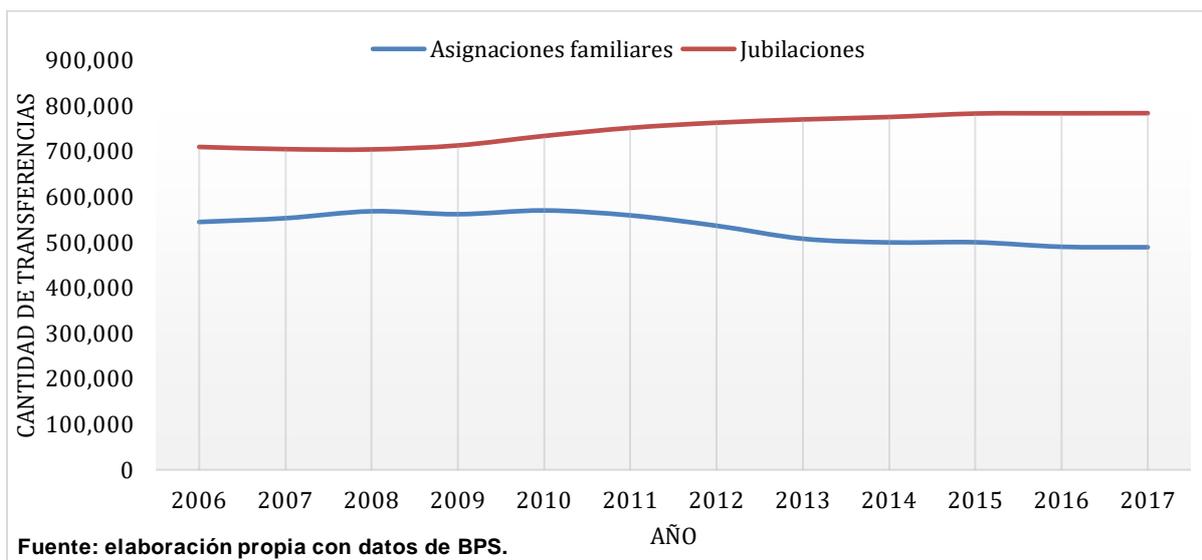
¹⁰⁷ Dentro de esta categoría están comprendidos todos los Planes Sociales (Plan de Equidad, Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social, etc).

Gráfico N° 24 – Cantidad de transferencias por año (transferencias específicas).



En este gráfico se puede apreciar claramente una tendencia alcista hasta el año 2015, aproximadamente, si observamos el número anual de beneficiarios de lo que hemos decidido llamar “Transferencias específicas”. A partir del año 2016 se observa un inicio de tendencia a la baja que continúa durante el siguiente año.¹⁰⁸

Gráfico N° 25 – Cantidad de transferencias por año (transferencias masivas).



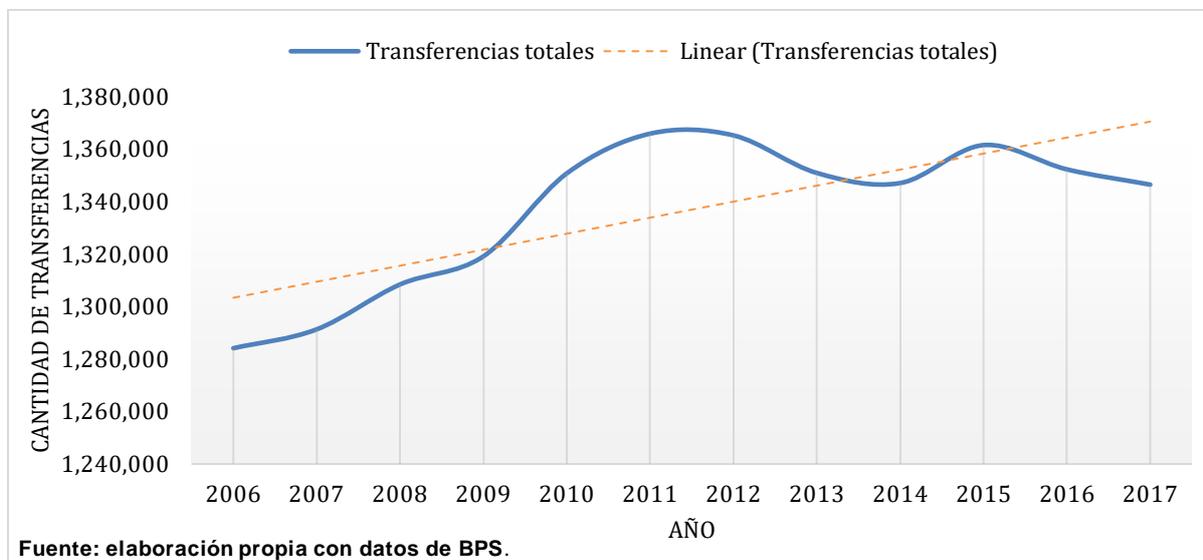
109

¹⁰⁸ Datos extraídos de BPS. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/1944/indicadores-de-la-seguridad-social.html>

¹⁰⁹ Hemos agrupado las prestaciones de esta manera por la significativa diferencia entre ellas en cuanto al número de beneficiarios.

Por otro lado, las prestaciones que hemos denominado “Transferencias masivas” han tenido variaciones que prácticamente se netean mutuamente; y por este motivo no demandan un análisis relevante.

Gráfico N° 26 – Cantidad de transferencias totales por año.



Posteriormente, si tomamos el conjunto de las transferencias y analizamos su desarrollo reciente, podemos diferenciar dos períodos marcados por la tendencia de la serie.

En primer lugar, el período que inicia en el año 2006 y se extiende hasta el año 2011 presenta una abrupta tendencia al alza. Desde el comienzo de dicho período hasta su final las transferencias aumentaron en alrededor de 80.000.

En segundo lugar, el período que va desde el año 2011 hasta el día de hoy arroja una leve tendencia a la baja.¹¹⁰

Ahora veamos si estas políticas sociales han tenido éxito en cuanto a su cometido esencial: incidir en el indicador de Pobreza.

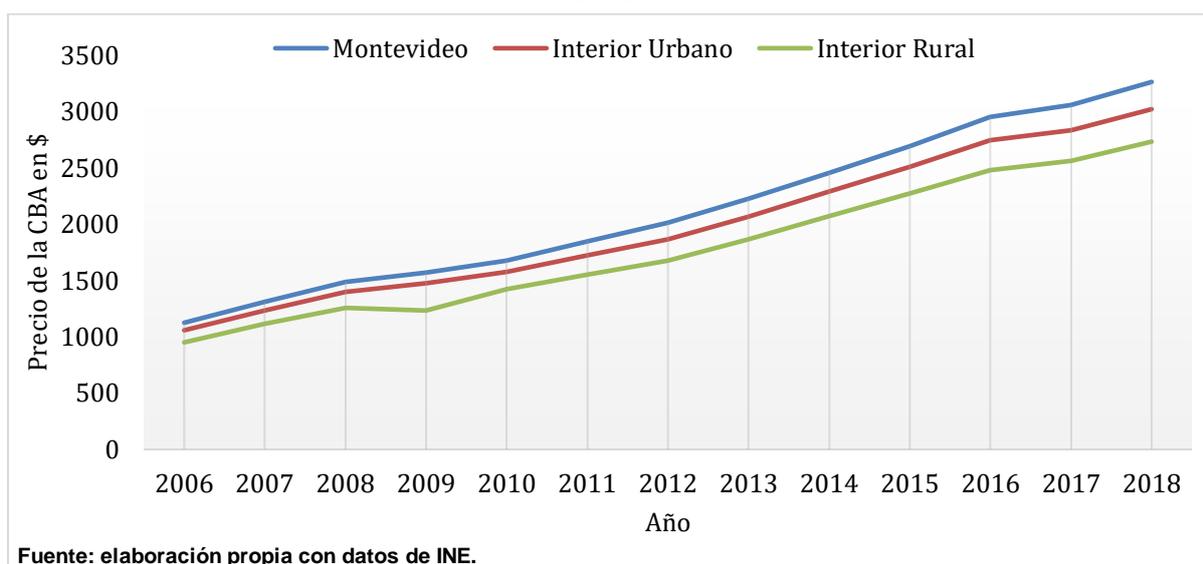
Para realizar esta clasificación de hogares y personas por el método del ingreso, se calcula la Canasta Básica Total, donde se incluyen los precios de alimentos y bienes considerados de primera necesidad, datos que se obtienen de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (2005-2006). Es decir, la Canasta Básica Total se compone por la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica No Alimentaria (CBNA). Cabe destacar que, para ésta última, se

¹¹⁰ Ídem 107.

incluyen economías de escala en el cálculo de los hogares¹¹¹. Luego, se compara el costo de la Canasta con el ingreso para determinar si esa persona o ese hogar está incluido bajo la Línea de la Pobreza¹¹² o no.

Por otra parte, la Línea de Indigencia¹¹³ se calcula con el mismo procedimiento, pero solamente tomando en cuenta la Canasta Básica Alimentaria. Además, entendemos que la evolución de los costos de cada Canasta es un dato no menor:

Gráfico N° 26 – Evolución del precio de la Canasta Básica Alimentaria en pesos corrientes, por zona geográfica (LI).



¹¹¹ Significa que el precio de la Canasta por persona disminuye a medida que aumenta la cantidad de miembros del hogar.

¹¹² $LP \text{ del hogar} = (CBA \times n) + (CBNA \times (n^{0,8}))$

LP per cápita = CBA + CBNA

CBA = Canasta Básica Alimentaria per cápita

CBNA = Canasta Básica No Alimentaria per cápita

n = cantidad de miembros del hogar

¹¹³ LI del hogar = CBA x n

LI per cápita = CBA

Gráfico N° 27 – Evolución del precio de la Canasta Básica No Alimentaria en pesos corrientes, por zona geográfica.

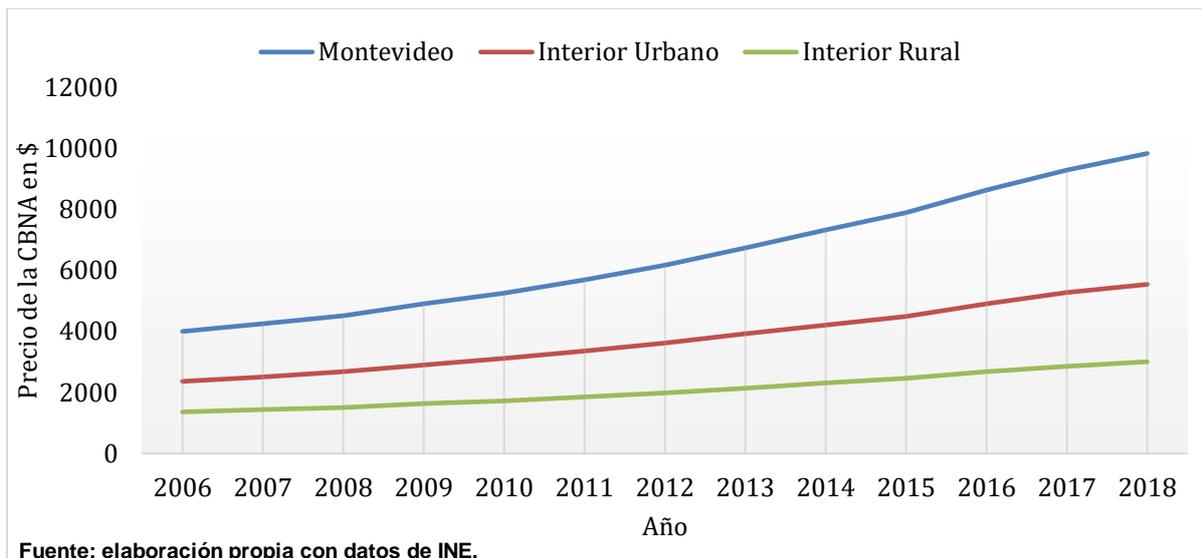
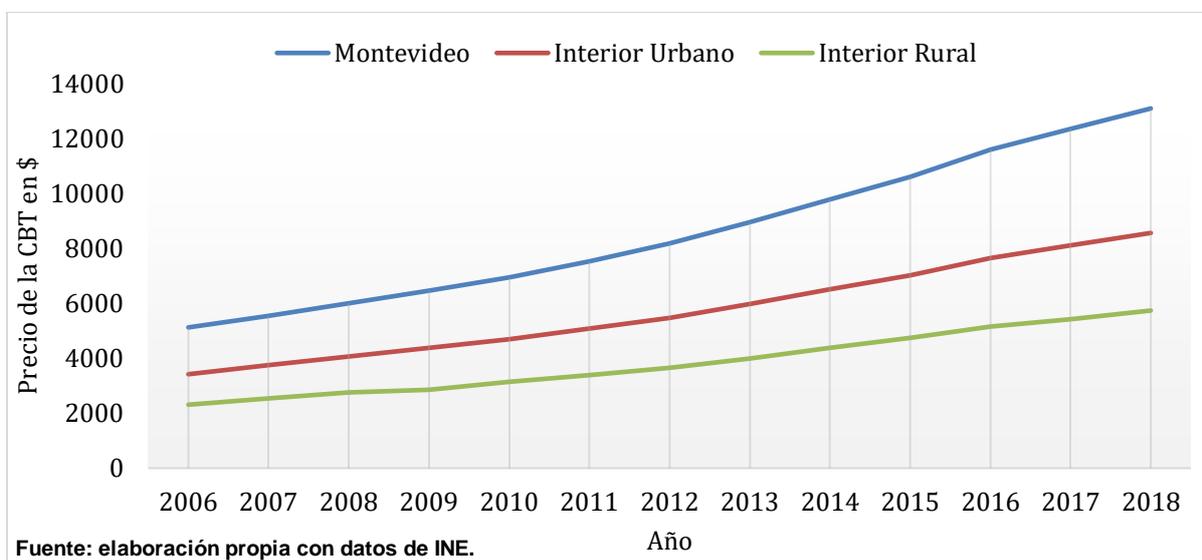


Gráfico N° 28 – Evolución del precio de la Canasta Básica Total en pesos corrientes, por zona geográfica (LP).

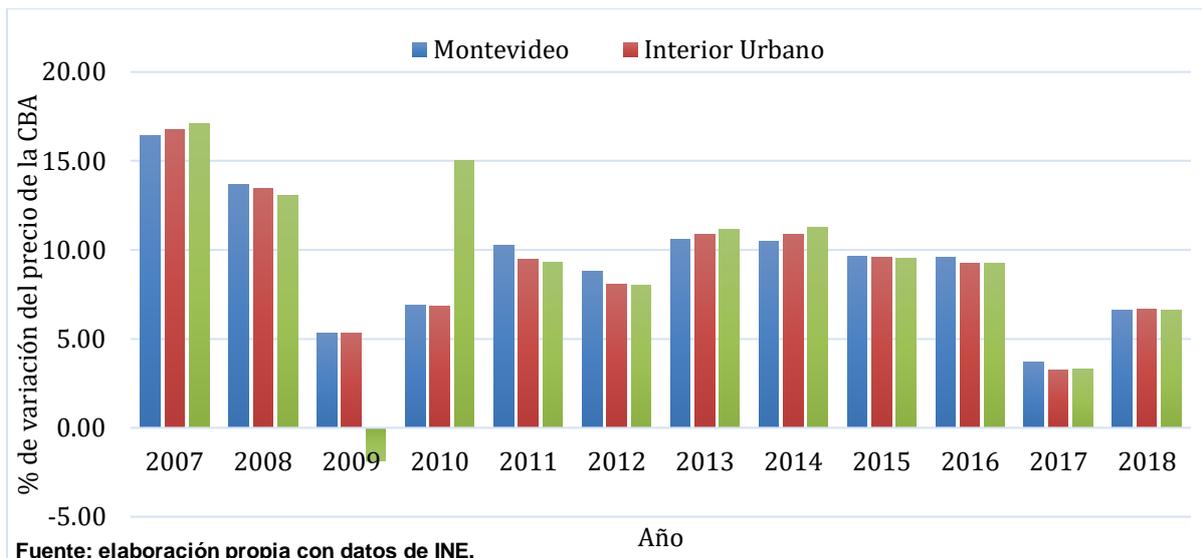


A simple vista podemos identificar que las CBA de todas las zonas geográficas estudiadas han evolucionado uniformemente y han experimentado un aumento sostenido en el tiempo de forma estable.

Sin embargo, también podemos observar cómo ha incidido el precio de la CBNA en la CBT, sobretudo en Montevideo, la zona donde el precio de la Canasta más ha aumentado de forma más acelerada.¹¹⁴

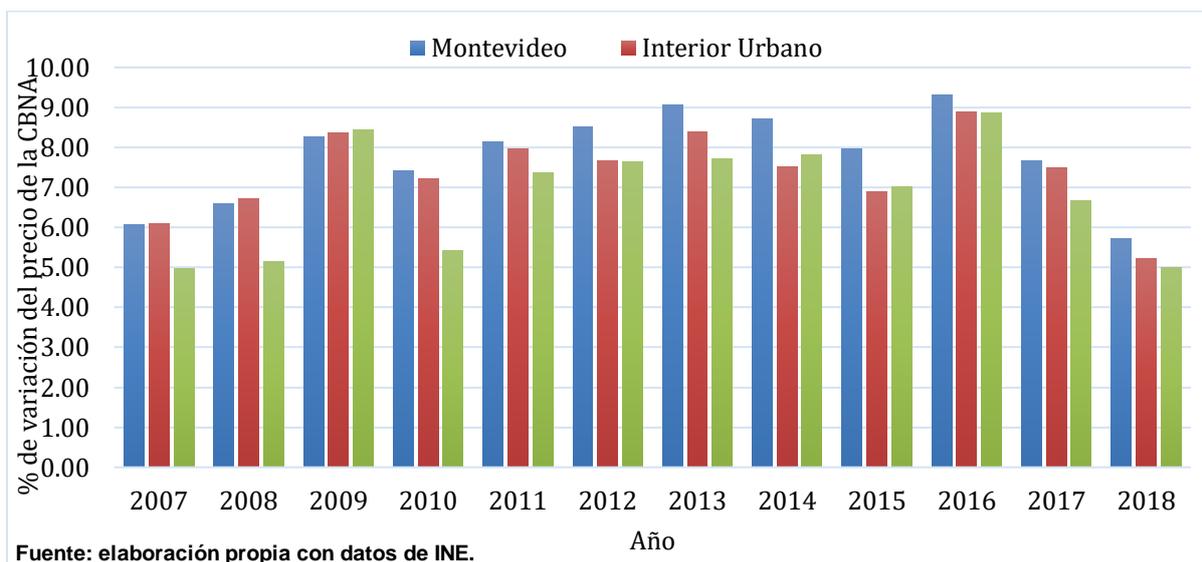
¹¹⁴ Datos obtenidos de INE. Disponible en: <http://ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza>

Gráfico N° 29 – Variación interanual de la Canasta Básica Alimentaria en pesos corrientes, por zona geográfica.



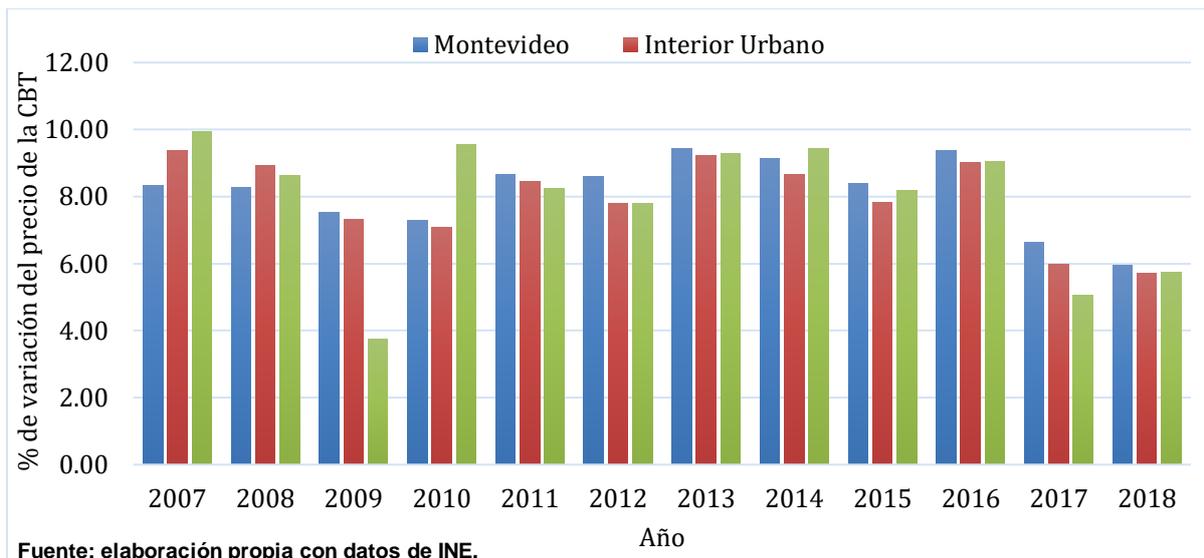
115

Gráfico N° 30 – Variación interanual de la Canasta Básica No Alimentaria en pesos corrientes, por zona geográfica.



¹¹⁵ El cambio acentuado del dato en la variación interanual 2009-2010 para el Interior Rural inferimos que se debe a una subestimación del precio de la Canasta en 2009, ajustado en el año 2010.

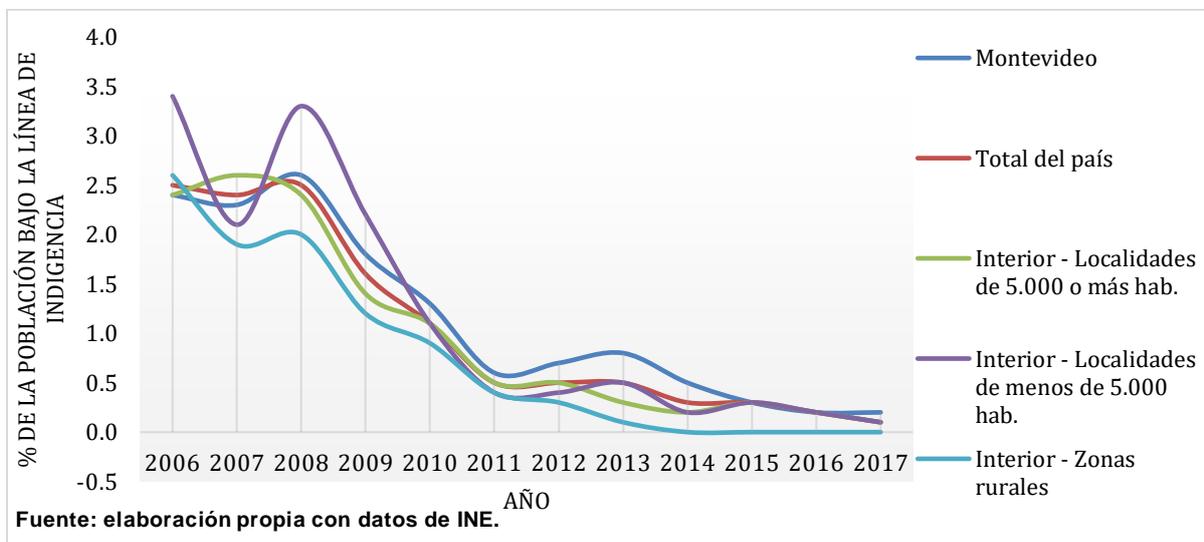
Gráfico N° 31 – Variación interanual de la Canasta Básica Total en pesos corrientes, por zona geográfica.



Al analizar las variaciones interanuales en los precios de las Canastas podemos concluir que la CBA presenta una marcada tendencia a la baja desde el comienzo del período analizado (año 2006). En cambio, las otras Canastas parecen estar adoptando una tendencia similar desde el año 2016.

Todo lo estudiado anteriormente influye sobre los datos que analizaremos a continuación. Desde el año 2005 al año 2018 hemos tenido un avance sustancial en materia de evolución del dato de pobreza en nuestro país.

Gráfico N° 32 – Evolución de la incidencia de la Indigencia por zona geográfica.



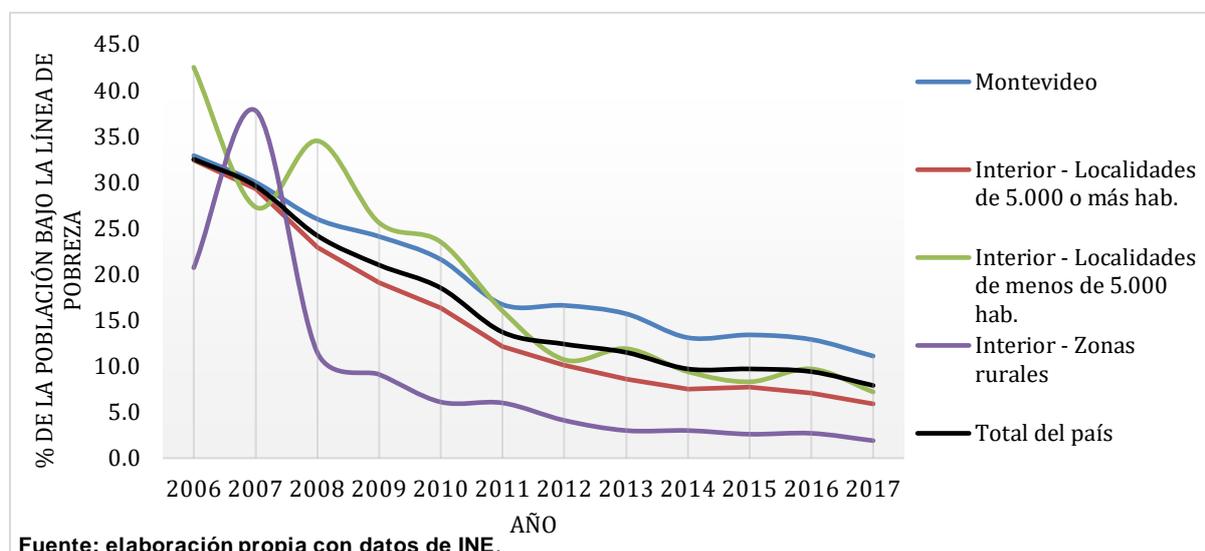
Si observamos la evolución de la Indigencia por zona geográfica podemos identificar 3 períodos distintos.

El primero, que va desde el comienzo de la serie hasta el año 2008, es confuso y poco claro. Durante este segmento temporal la Indigencia no parece haber evolucionado de forma deseada a simple vista.

En el correr del segundo período, ubicado entre 2008 y 2011, se nota una rápida disminución del indicador de Indigencia para todas las zonas geográficas. Sin embargo, las localidades de menos de 5.000 habitantes en el Interior del país se llevaron la mejor parte.

Por último, el período que va desde el año 2011 hasta el día de hoy muestra una desaceleración en el decrecimiento de la Indigencia en términos generales. Cabe resaltar que la Indigencia parece haber sido erradicada en el Interior Rural desde el año 2014.¹¹⁶

Gráfico N° 33 – Evolución de la incidencia de la Pobreza por zona geográfica.



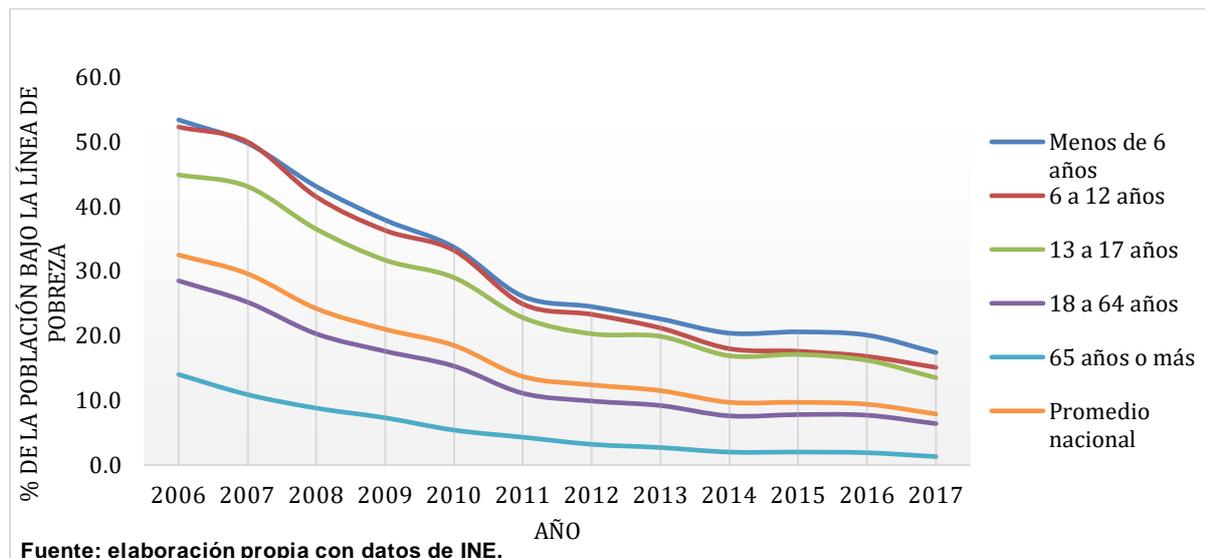
Por otro lado, la Pobreza en general ha tenido una tendencia a la baja durante todo el período, aunque se puede observar una desaceleración gradual en la baja de este dato a lo largo de toda la serie. De aquí podríamos deducir que existe una pobreza estructural en nuestro país, ya que es cada vez más difícil de erradicar.

Otro punto que podemos notar es la diferencia entre el nivel de Pobreza detectado en Montevideo y el nivel de Pobreza que afecta al Interior del país. Esto

¹¹⁶ Ídem 113.

puede estar relacionado a la brecha entre el costo de vida en una y en la otra región, reflejado en los precios de las Canastas Básicas.¹¹⁷

Gráfico N° 34 – Evolución de la incidencia de la Pobreza por rangos etarios.



Finalmente, la evolución de la Pobreza por rangos etarios nos muestra una clara *infantilización* de la Pobreza en nuestro territorio. Si bien la cantidad de pobres ha disminuido considerablemente desde el año 2006 a la fecha, prácticamente 2 de cada 10 niños menores de 6 años nacieron en condiciones de Pobreza durante el año 2017; y si tomamos en cuenta toda la población de menores, alrededor del 15% son pobres.

La población menos afectada parece ser la de las personas de 65 años o más.¹¹⁸

7.1.6 EDUCACIÓN

ESTRUCTURA

En Uruguay, el tramo de la educación básica que es obligatoria tiene una duración de nueve años. Se constituye por seis años de primaria y, desde 1973 y de una manera muy temprana para la región, tres años de ciclo básico de enseñanza media (EMB).

¹¹⁷ Ídem 113.

¹¹⁸ Ídem 113.

El segundo ciclo de la enseñanza media (EMS) tiene una duración de tres años, y se puede cursar de dos maneras diferentes. Estas son, "Bachillerato Diversificado" y el "Bachillerato Tecnológico", dictado en las escuelas técnicas de todo el país. Por su organización del segundo ciclo de la enseñanza media, Uruguay se ubica en la tradición de Europa continental. Esto consiste en ofrecer "ramas" y "modalidades" en paralelos, en oposición a la manera anglosajona de "opciones" que pueden elegir los establecimientos o los alumnos. Esta organización facilita la planificación, pero, por otra parte, quita un cierto grado de flexibilidad.

En cuanto a la educación técnico-profesional, se puede optar, además de por el ciclo básico y los bachilleratos tecnológicos, educación técnica especializada de nivel terciario.

La educación superior se divide en educación universitaria y educación no universitaria. La educación no universitaria se imparte en institutos normales e institutos de formación docente. Por otra parte, la formación universitaria se divide en licenciaturas (con una duración aproximada de cuatro o cinco años), posgrados (con duración de uno a dos años y medio), y doctorados (con duración de tres años). También existen títulos intermedios de dos a cuatro años de duración, que no alcanzan al nivel de las licenciaturas y conducen a la obtención de un título de bachiller o de técnico.

Las escuelas primarias dependen del Consejo de Educación Primaria, los liceos del Consejo de Enseñanza Secundaria, y las escuelas técnicas del Consejo de Educación Técnico-Profesional.

A continuación, se presenta esta información en una tabla:

Cuadro N°4 - Estructura de la educación en Uruguay.

NIVEL	EDAD	GRADOS	CARÁCTER
Educación Inicial o Pre-primaria	4-5 años		Enseñanza obligatoria
Educación Primaria	6-11 años	1° a 6°	
Primer Ciclo de Enseñanza Media (Ciclo Básico, CB)	12-14 años	1° a 3°	
Segundo Ciclo de Enseñanza Media (Bachilleratos)	15-17 años	4° a 6°	Enseñanza no obligatoria
Educación Terciaria Universitaria	18- 22 años	1° a 4°- 5°	
Educación Terciaria no Universitaria	18-22 años	1° a 4°	

Fuente: elaboración propia con datos de MEC.

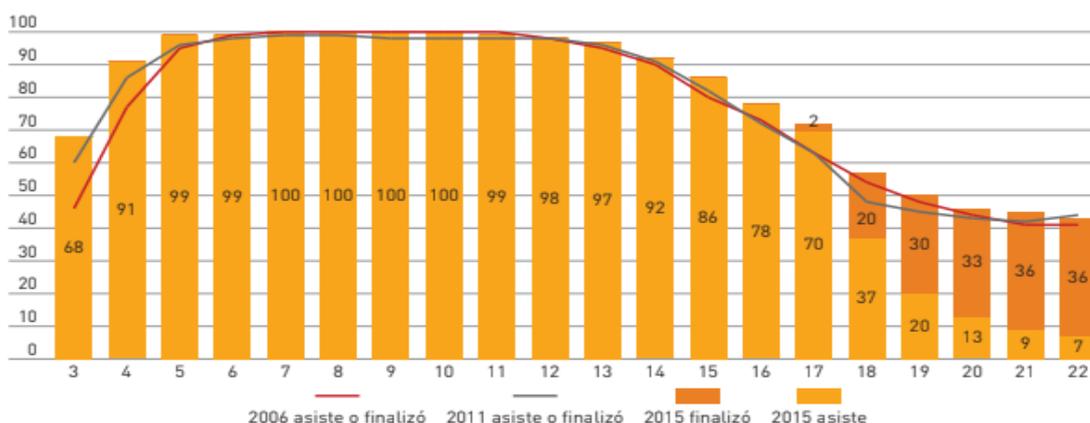
1. ACCESO

ACCESO SEGÚN EDADES

La asistencia al sistema educativo es total en el país para las edades dentro del ciclo primario (6 a 11 años), situación que también se constata en la edad inmediatamente anterior (5 años) y las posteriores (12 y 13 años). Como se puede observar en la gráfica debajo, la matriculación antes de los 5 años ha aumentado considerablemente en los últimos años. En el caso de los niños de 4 años, supera el 90% y aumentó 14 puntos porcentuales entre 2006 y 2015. Además, casi el 70% de los niños de 3 años acceden a la educación obligatoria, y se registró un aumento de 22 puntos porcentuales en el mismo período.

Una realidad totalmente diferente se ve en las edades posteriores a las de la educación media básica, donde los aumentos en el acceso son leves entre los adolescentes de 15 y 17 años (entre 5 y 9 puntos porcentuales), y muy bajos entre quienes tienen 18 años en adelante¹¹⁹.

Gráfico N° 35 – Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asistencia o finalización) a la educación obligatoria, por edades simples (años 2006, 2011 y 2015).



Fuente: Eduy21 con datos de la ECH (INE).

Se puede visualizar que cada vez es mayor la proporción de niños que ingresa al sistema educativo. Sin embargo, continúa siendo bajo, y sin cambios significativos en los últimos años, el acceso de adolescentes al último nivel de la educación obligatoria.

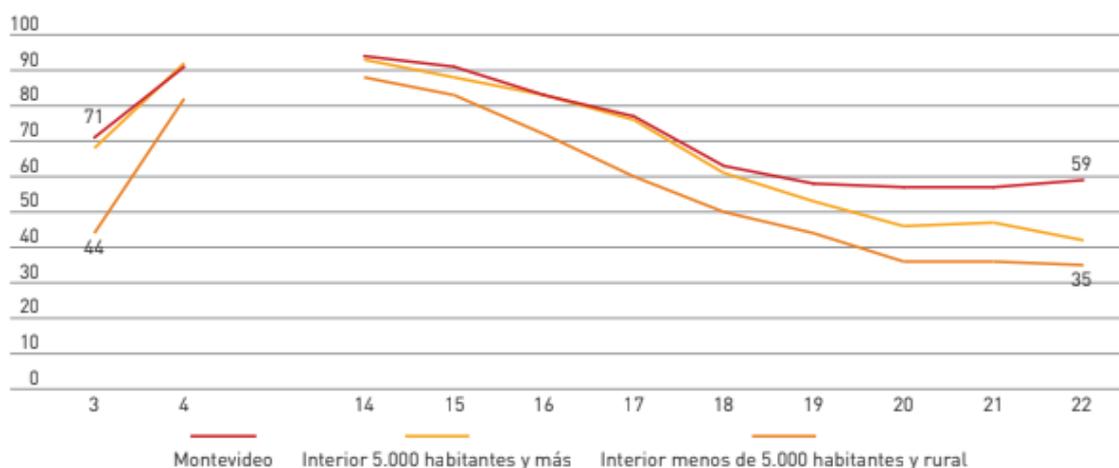
¹¹⁹ INEEd (2017), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>

ACCESO SEGÚN TERRITORIO

En cuanto a las diferencias territoriales, que se pueden ver en el gráfico N° 36, en el período 2013-2015 el acceso a la educación inicial fue más bajo en las localidades pequeñas y áreas rurales del interior del país que en el resto del interior y Montevideo. Esto podría estar dándose como consecuencia de las dificultades que enfrenta el sistema educativo para proveer servicios de educación inicial en áreas rurales.

Si bien entre los 5 y los 13 años de edad no se presentan diferencias utilizando el criterio territorial, a partir de los 14 años la caída de la tasa de acceso resalta sistemáticamente conforme avanza la edad. En estos tramos más altos, el acceso a la educación obligatoria es considerablemente más bajo en las localidades del interior. A los 22 años, en aquellas localidades con menos de 5.000 habitantes, solamente el 35% de los jóvenes acceden a la educación obligatoria. Este número alarmante está muy alejado del porcentaje de Montevideo, que registra un 59%, que también es bajo.¹²⁰

Gráfico N° 36 – Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asisten o finalizaron) a la educación obligatoria, por edades simples (3 a 4 y 14 a 22), según región de residencia. Período 2013-2015.



Fuente: INEEd con datos de la ECH (INE).

La diferencia que existe en el acceso a la educación entre Montevideo, las pequeñas localidades y el medio rural del interior se reduce en comparación con 2006, para todas las edades. La reducción de esta diferencia se da por la expansión matricular

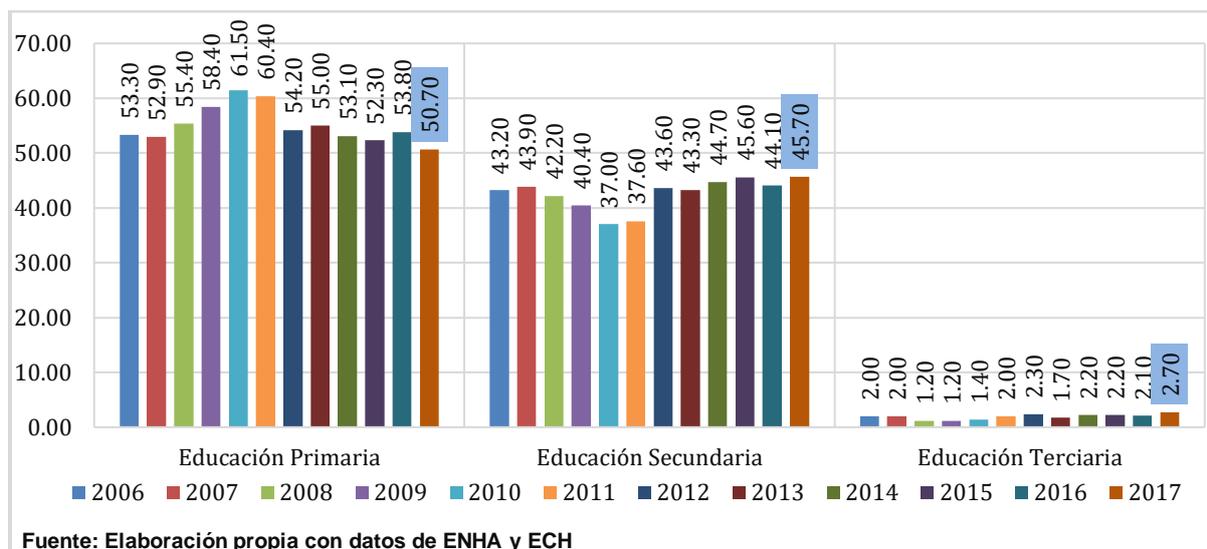
¹²⁰ Ídem 118.

en las localidades pequeñas y en el interior rural en comparación a lo que pasa en Montevideo.

El máximo nivel educativo alcanzado es una forma de evaluar la calidad del capital humano de un país. Distinguir la población según el ingreso, y el quintil al que pertenecen, permite ver el vínculo que tiene este factor con el acceso a los distintos niveles educativos.

Para el primer quintil, es decir, las personas con menor ingreso, más del 55% de los individuos, en promedio en los últimos 12 años, alcanzaron como máximo nivel educativo, algún nivel de enseñanza primaria. En el último año, 2017, esta cifra se redujo a 50.7%. Para ese mismo año, el 45.7% alcanzó hasta la educación secundaria. Este aumento, sumado a la caída en el porcentaje que alcanza hasta primaria, podría demostrar una muy leve mejora. Sin embargo, todos estos números develan que solamente el 2.7% de las personas entre 25 y 59 años que pertenecen al quintil más pobre del país, alcanzaron un nivel terciario de educación. Este valor se ha mantenido muy estable en los últimos 12 años, como se puede ver en el gráfico debajo.

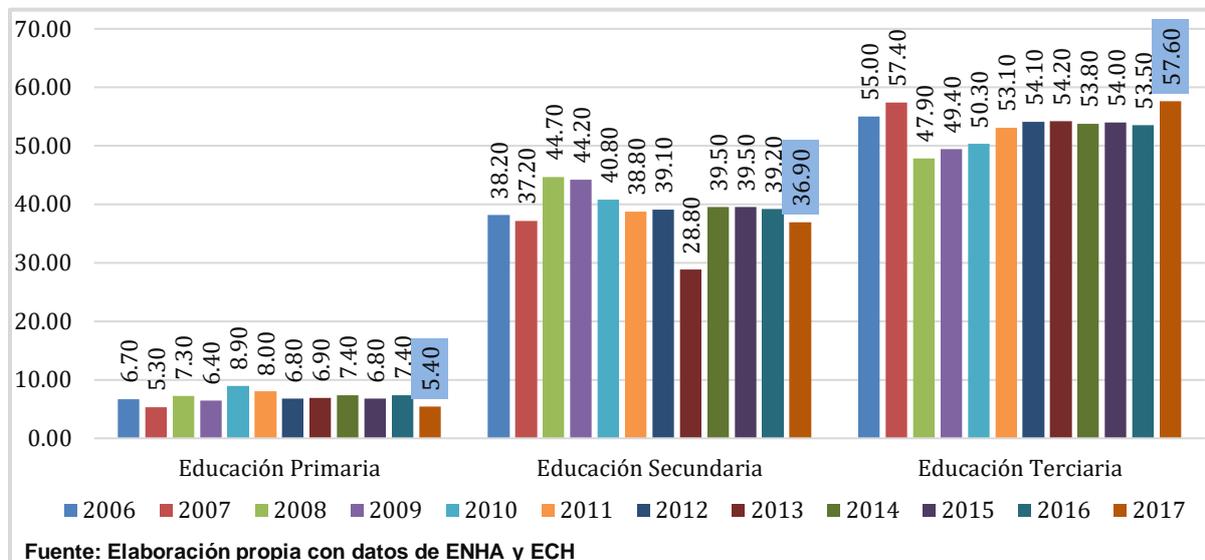
Gráfico Nº 37 – Evolución reciente del nivel educativo máximo alcanzado por la población (%) de 25 a 59 años en el 1º quintil de ingreso (todo el país, años 2006 a 2017).



Un panorama muy diferente es el que se divisa en el grupo del quintil con ingresos más altos. Una minoría, que en el año 2017 fue el 5.4% de la población de este grupo, tienen como máximo nivel educativo la primaria. Casi el 37% de la población

alcanza la secundaria, y un impresionante 57.6% de la población de ese quintil, accede a la formación terciaria.¹²¹

Gráfico N° 38 – Evolución reciente del nivel educativo máximo alcanzado por la población (%) de 25 a 59 años en el quintil de mayor ingreso (todo el país, años 2006 a 2017).



Además, se puede observar que la variación en cualquiera de los grupos, y para ambos quintiles, es muy baja. Esta situación no ha cambiado significativamente en los últimos 12 años.

2. EGRESO

Si bien el ingreso a la enseñanza obligatoria es prácticamente universal, muchos alumnos desisten antes de poder completar todo el ciclo de la misma, mientras que otros tantos avanzan en ella a un ritmo más lento que el adecuado.

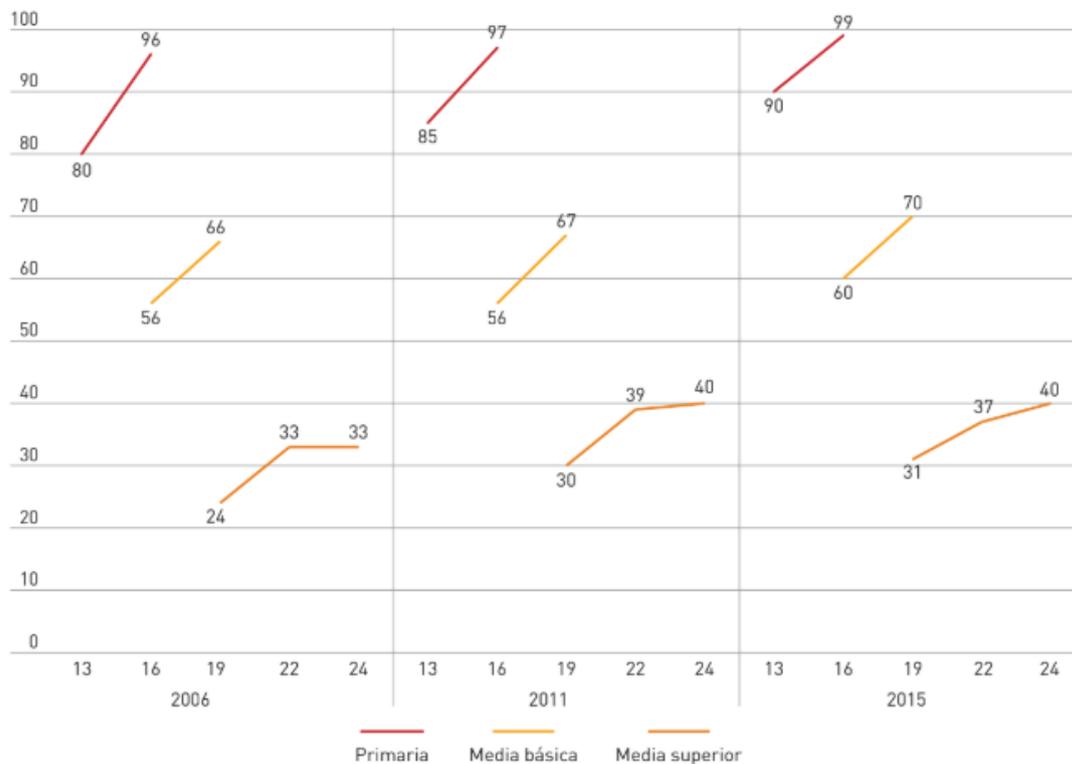
Aunque el egreso sin rezago ha mejorado en la última década¹²², la cantidad de jóvenes que egresan de la educación obligatoria a la edad esperada es muy bajo.

¹²¹ MEC (2018), *Logro y nivel educativo alcanzado por la población, - 2017*. Disponible en <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/logro-y-nivel-educativo-alcanzado-por-la-poblacion-2017.pdf>

¹²² En primaria aumentó 10 puntos porcentuales (para 2015, 90% de los alumnos de 13 años), en educación media básica de 56% a 60% entre 2006 y 2015. Mientras que el egreso oportuno de la educación obligatoria en su conjunto aumentó 7 puntos porcentuales.

EGRESO SEGÚN EDADES

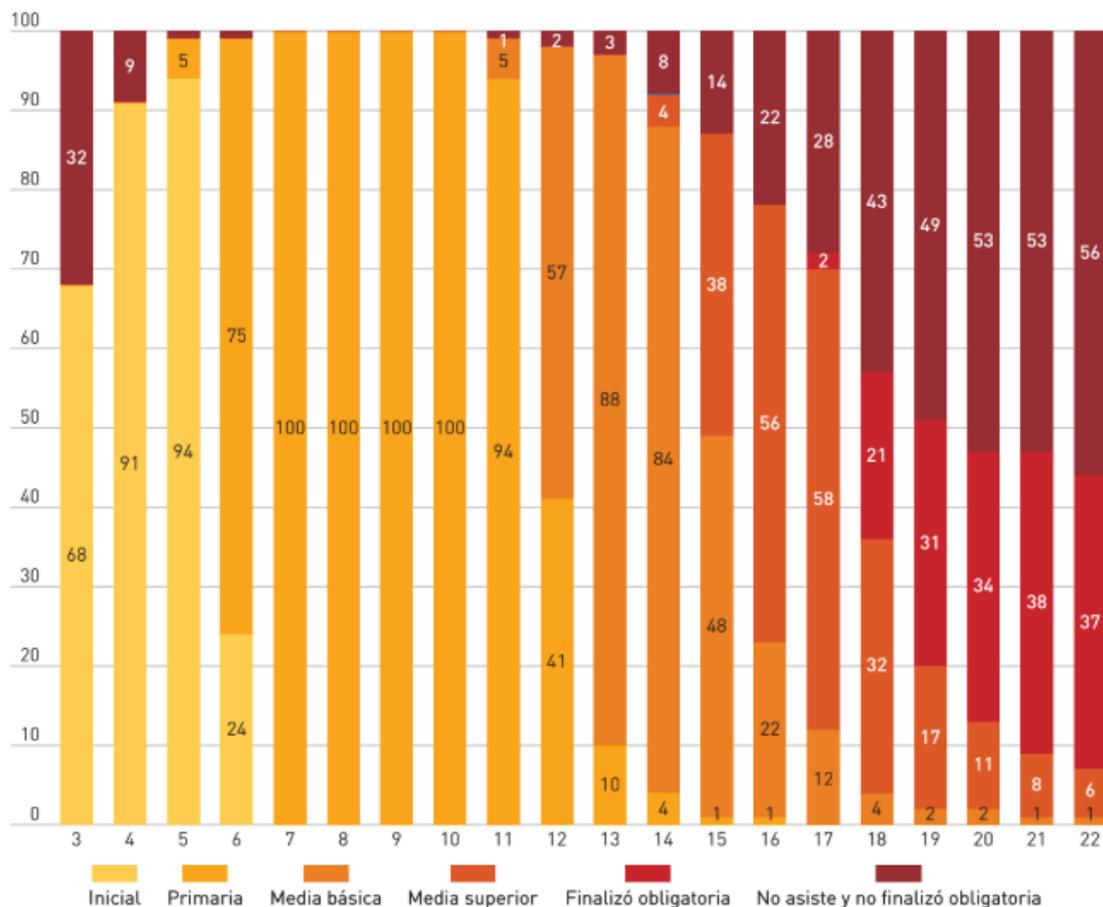
Gráfico N° 39 – Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que finalizan los ciclos obligatorios. Edades seleccionadas. Años 2006-2011-2015.



Fuente: INEEd con datos de ECH (INE).

Como se puede ver en el gráfico, primaria muestra un egreso casi total, mientras que en el ciclo medio básico este dato baja considerablemente y más aún para la educación media superior donde el número de egresados con 19 años no llega al tercio de los estudiantes. No solo el número total de estudiantes que egresan es alarmante, sino que la estabilidad y la casi insignificante mejora en los últimos 10 años es un motivo de preocupación.

Gráfico N° 40 – Distribución de niños, adolescentes y jóvenes según asistencia a los niveles de la educación obligatoria, por edades simples. Año 2015.



Fuente: INEEd con datos de ECH (INE).

Según el gráfico anterior, para el año 2015, las edades donde más se asistió a la educación media básica es entre los 13 y 14 años, mientras que las edades con mayor asistencia a la educación media fueron entre los 16 y 17 años.

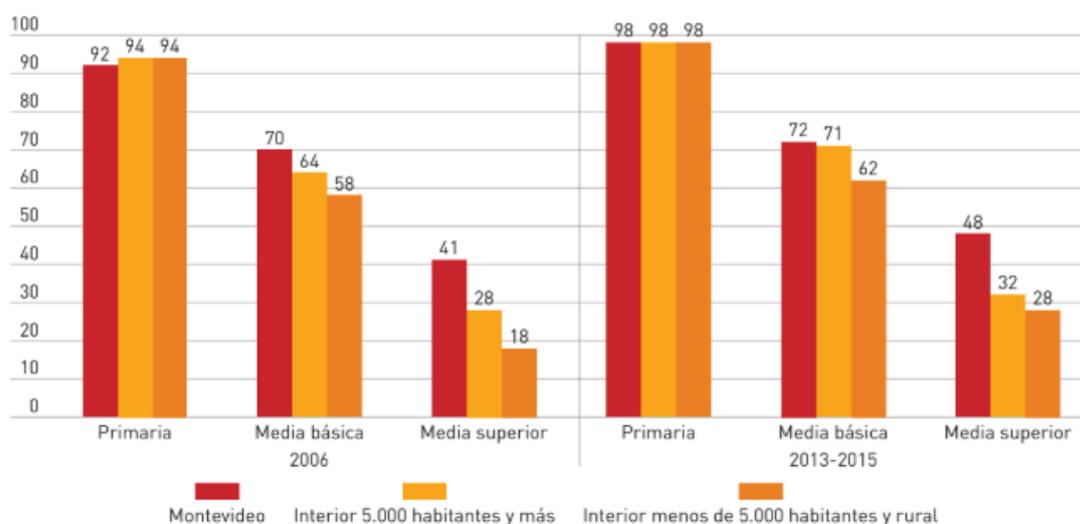
Aquí podemos observar que en un periodo relativamente corto de tiempo (de 14 a 17 años) se pasa de un 3% a un 28% de inasistencia a clases por parte de los estudiantes. Si bien en edades más elevadas la inasistencia sigue aumentando, el punto de quiebre de la deserción está en la franja de 14 a 17 años, donde se disparan considerablemente. Es por eso que la retención de adolescentes en edades tempranas, especialmente en este punto de quiebre, es de vital importancia.¹²³

¹²³ Ídem 118.

EGRESO SEGÚN TERRITORIO

Si analizamos los egresos por áreas en nuestro país, se puede ver que la posibilidad de culminar la educación media básica en las áreas urbanas del interior con población menos a 5.000 habitantes y rural es significativamente menor que en Montevideo. Si este dato se observa en la EMS, la brecha es más grande aún. Los jóvenes de Montevideo tienen casi el doble de posibilidades de terminar la EMS que aquellos que residen en localidades pequeñas del interior¹²⁴. Uno de los fenómenos asociados a estas realidades diferentes podría ser la diferencia en oferta educativa entre el “interior profundo” y Montevideo.

Gráfico N° 41 – Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según región de residencia. Años 2006 y 2013-2015.



Fuente: INEEd con datos de ECH (INE).

EGRESO SEGÚN INGRESO

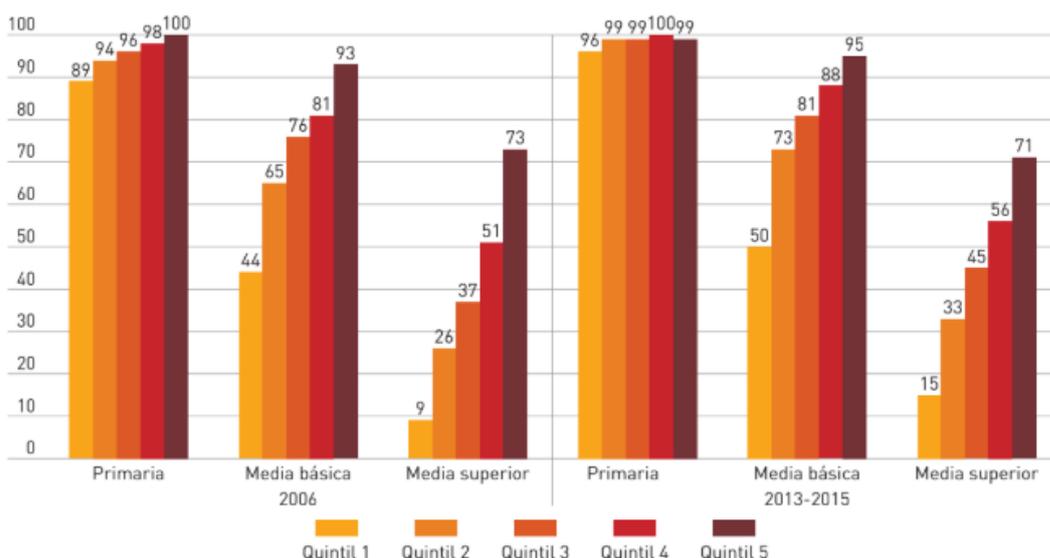
Si se separa por quintil de ingreso de los hogares y analizamos los egresos desde esta perspectiva, se puede ver una gran desigualdad. Como vimos anteriormente, en primaria el egreso es casi universal independientemente de los ingresos del hogar. Es en EMB donde el problema empieza a hacerse notar, ya que a los 19 años egresa el 95% de quienes residen en los hogares de ingresos más altos, mientras que solamente egresa un 50% de quienes viven en los hogares con menor ingreso. Este problema empeora para la EMS donde egresan el 71% de los adolescentes de hogares del último quintil, mientras que solo egresan el 15% de los jóvenes que

¹²⁴ Ídem 118.

pertencen al primero. Es decir que aquellos jóvenes de niveles socioeconómicos más altos tienen casi cinco veces más probabilidades de terminar la EMS que aquellos menos con menor ingreso.

Si bien en los últimos años esta diferencia ha disminuido, la brecha que existe sigue estando presente y mostrando realidades muy diferentes según el nivel de ingreso en el hogar de los estudiantes.

Gráfico Nº 42 – Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según ingreso de los hogares. Años 2006 y 2013-2015.



Fuente: INEEd con datos de ECH (INE).

En la búsqueda del porqué de la gran deserción, algunos autores expertos hacen alusiones que los estudiantes de la educación media, dicen que ir a un centro educativo es una actividad que les agrada por la posibilidad de sociabilizar y de encuentro con sus pares, pero también muestran descontento con lo que pasa dentro de las aulas. Los alumnos afirman que el contenido que se brinda en ellas es muchas veces inútil, muy difícil o carente de atractivo. Si el compromiso, el esfuerzo y la dificultad no están presentes, no se llevan a cabo aprendizajes importantes. Sin embargo, estas tres cualidades no son las principales barreras para los estudiantes. Estas vienen de la mano de problemas pedagógicos y de contenido de los cursos que se vinculan con la pertenencia, progresión y profundidad con que se intenta transmitir este aprendizaje (De Armas & Retamoso, 2010; Filardo, Cabrera & Aguiar, 2011; Filardo & Mancebo, 2013; De Armas 2014).

La tabla a continuación muestra los motivos de la desvinculación de los alumnos de educación media, para el año 2017. Estas razones son muy similares a las que planteaban los autores anteriormente, aunque aparece la opción “comenzó a trabajar”, con un impactante 24,7%.¹²⁵

Aunque el contenido de la educación no debe adaptarse al estudiante de turno, el problema de la motivación y los incentivos para que estos alumnos se mantengan en el sistema educativo, queda presentado.

Cuadro N° 5 – Jóvenes de 12 a 29 años según tramos de edad y quintiles extremos de ingreso según la principal razón por la cual se han desvinculado de educación media (todo el país, año 2017).

PRINCIPAL RAZÓN POR LA CUAL SE HA DESVINCULADO DE EDUCACIÓN MEDIA	TOTAL	TRAMOS DE EDAD		QUINTILES EXTREMOS DE INGRESO	
		12 a 17 años	18 a 29 años	1 ^{er} quintil	Quintil mayor
		100	100	100	100
TOTAL	100	100	100	100	100
Comenzó a trabajar	24,7	3,4	26,6	18,7	31,7
No tenía interés o le interesaban otras cosas	52,3	68,0	51,0	50,6	53,7
Quedó ella o su pareja embarazada	7,0	4,4	7,2	11,0	1,4
Le resultaba difícil	4,4	6,8	4,2	4,6	4,8
Debió atender asuntos familiares	4,6	4,8	4,5	6,2	4,5
Dificultades económicas	3,4	2,2	3,5	4,8	1,6
Otras razones	3,6	10,4	3,0	4,1	2,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH 2017.

Nota: Jóvenes de 12 a 29 años de todo el país que declararon haber asistido a educación media, pero que hoy no lo hacen (año 2017).

Fuente: MEC con datos de ECH 2017.

3. CALIDAD Y RESULTADOS.

El principal fin de los sistemas educativos es el lograr aprendizajes duraderos, pertinentes y sustantivos. Si bien la medición de estos logros es difícil en un sistema educativo como el de nuestro país, ya que no existe un sistema nacional de evaluaciones de aprendizaje, intentaremos cuantificar los resultados en base a dos sistemas de evaluación de aprendizajes estandarizados comparados en los que nuestro país participa: PISA (OECD) y TERCE (UNESCO)¹²⁶. El primero mide los logros en el aprendizaje para los adolescentes de 15 años, y el segundo lo hace en

¹²⁵ MEC (2018), *Logro y nivel educativo alcanzado por la población, - 2017*. Disponible en <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/logro-y-nivel-educativo-alcanzado-por-la-poblacion-2017.pdf>

¹²⁶ Todos los datos relacionados a evaluaciones PISA y TERCE fueron extraído desde sus respectivas páginas. <http://www.oecd.org/pisa/> & <http://www.unesco.org/new/en/unesco/resources/online-materials/publications/unesdoc-database>

3° y 6° de escuela. Ambos miden logros en matemáticas y lectura, y adicionalmente PISA evalúa en ciencias¹²⁷.

Según TERCE, solo el 13% de los estudiantes uruguayos logra desempeños del mayor nivel establecido en la prueba de matemáticas. Esto significa que son capaces de resolver problemas complejos que involucran, entre otros, números decimales y fracciones o variaciones proporcionales, que implican convertir unidades de medidas e interpretar datos presentados en tablas o gráficos más complejos. Mientras que en el lado opuesto hay un 26% de estudiantes que no son capaces de resolver problemas simples que involucran números decimales, fracciones y variaciones proporcionales, ni determinar medidas de longitud o masa de objetos con el uso de instrumentos graduados.

En las pruebas de lectura el porcentaje de estudiantes que se encuentra en el mayor nivel de desempeño es el 22%, mientras que el 11% de los alumnos tienen falencias graves. Esto implica que no son capaces de comprender el sentido global de un texto o sus componentes.

En cuanto al área de ciencias, únicamente el 10% de los estudiantes uruguayos tienen la capacidad de analizar actividades de investigación para identificar las variables involucradas, inferir la pregunta que se desea responder y seleccionar información pertinente, utilizar términos y conocimientos científicos para nombrar fenómenos que no son del entorno inmediato, y comprender procesos naturales, los factores involucrados y el impacto de su variación. Mientras que, en el otro extremo, el 33% de los alumnos no es capaz de clasificar seres vivos o reconocer el criterio de clasificación a partir de la observación o la descripción de sus características, ni de establecer algunas relaciones de causa y efecto en situaciones cercanas.

Si se compara a Uruguay con los países de la región se ve que está entre los países con mejores desempeños. Sin embargo, Uruguay cuenta con una gran cantidad de estudiantes (60%) que se encuentran en los niveles más bajos de la prueba, para cada una de las áreas. Además, la evolución de estos resultados es estable, aunque para el área de ciencias, en particular, muestra un descenso significativo. Rivas (2015), afirma que Uruguay sigue una tendencia contraria a la de los demás países de la región, ya que estos lograron mejorar sus puntajes.

¹²⁷ Ídem 124.

Por otra parte, los resultados de las pruebas PISA muestran que el porcentaje de estudiantes de 15 años que no alcanza la zona de competencias mínimas establecidas en la prueba es significativamente alto. En el área de matemáticas, la mayoría de los alumnos, un sorprendente 52%, no es capaz de interpretar y reconocer situaciones en contextos que requieren hacer inferencias directas, extraer información relevante a partir de una sola fuente, emplear algoritmos básicos, fórmulas, procedimientos o convenciones para resolver problemas con números enteros.

Mientras que el 39% de los alumnos tiene dificultades para resolver tareas que exigen inferencias, reconocer la idea principal de un texto, comprender relaciones o construir significados dentro de fragmentos de texto, omitiendo información irrelevante. Estos alumnos tampoco pueden realizar comparaciones o contrastes basados en un elemento del texto, ni tareas de reflexión que exigen que los lectores realicen comparaciones o varias conexiones entre el texto y sus conocimientos previos.

Si miramos el área de la ciencia, el 41%, es decir casi la mitad de los alumnos, no logra formular posibles explicaciones de problemas familiares o deducir conclusiones basadas en investigaciones simples, ni puede efectuar razonamientos directos y hacer interpretaciones literales de resultados de investigaciones científicas o de resolución de problemas tecnológicos.

En 2015, una porción importante de los alumnos de 15 años no alcanza el umbral mínimo de desempeño definido por PISA. Este, según las diferentes áreas es: 41% ciencias, 39% lectura, 52% matemáticas. Según estudios del INEE, los niveles de desempeños exhibidos por los alumnos uruguayos son un transcendental predictor en su trayectoria educativa. Entonces, el conjunto de datos presentados anteriormente demuestra que al menos un 40% de los alumnos atravesará dificultades para mantenerse de manera exitosa en el sistema educativo e integrarse al mercado laboral.

TERCE y PISA categorizan los alumnos según sus estatus socioeconómicos. Estos grupos, los cuales se podrían vincular con los quintiles de ingresos presentados anteriormente, son: muy favorable, favorable, medio, desfavorable y muy desfavorable. Los datos proporcionados por estas pruebas muestran que la distancia entre los estudiantes pertenecientes a los estatus “más favorables” y los que se encuentran en una situación “muy desfavorable” sigue estando presente. Este

fenómeno de desigualdad no solo prevalece en los estudiantes, sino también en los centros educativos.

Los estudiantes dentro del nivel “muy desfavorable” en el índice de estatus socioeconómico logran niveles de desempeño considerablemente inferiores que los de nivel “muy favorable”. En matemática, solo el 4% de los estudiantes de nivel socioeconómico “muy desfavorable” logra el nivel más alto de competencias definido por el TERCE, frente al 26% logrado por aquellos en contextos “muy favorable”. En lectura la diferencia es de 7% contra un 43%; y en ciencias de 2% y 17%.

La misma situación se presenta cuando se analizan las pruebas PISA de 2015, donde en la categoría de matemática el 21% de los alumnos que se encuentran en niveles socioeconómicos “muy favorables” logran desempeños altos, frente al 1% de los estudiantes en situación socioeconómica “muy desfavorable”. En lectura los porcentajes son de 29% y de 3%, respectivamente, mientras que en ciencias la diferencia es similar a las anteriores, con el 23% de los alumnos del nivel “muy favorable” logra un desempeño alto, mientras que en el nivel “muy desfavorable” la proporción que alcanza ese mismo nivel es de 1%.¹²⁸

DOCENTES

Como plantean distintos análisis internacionales¹²⁹ desarrollados en educación, los docentes son uno de los factores claves en cuanto al cambio de los procesos educativos y mejora del aprendizaje.

Los docentes enfrentan una batería de desafíos relacionados con los cambios que está sufriendo la sociedad, guiados por una expansión del conocimiento, las tecnologías y las comunicaciones, y acompañados por una transformación de los modos de vida y las estructuras familiares.

Los profesores y maestros uruguayos forman una categoría ocupacional variada y compleja, que contiene a un gran número de profesionales los que llevan a cabo sus actividades en los diferentes niveles de la educación (inicial, primaria y media), ámbitos (público o privado), modalidades, áreas y contextos de acción.

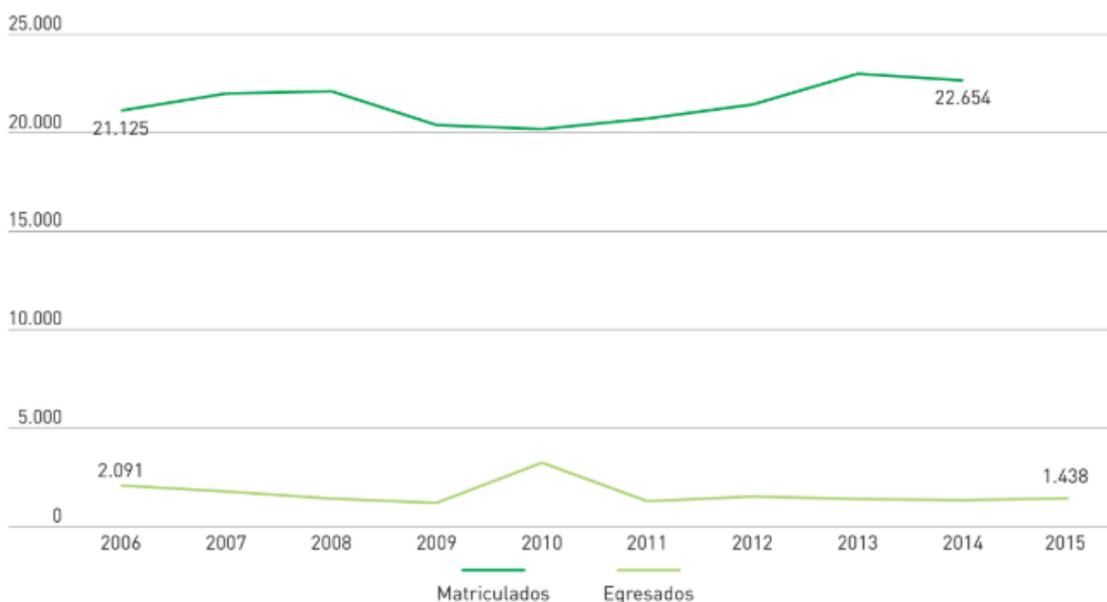
¹²⁸ Todos los datos presentados en este apartado fueron extraídos de: MEC (2018), *Logro y nivel educativo alcanzado por la población, - 2017*, Disponible en <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/logro-y-nivel-educativo-alcanzado-por-la-poblacion-2017.pdf>

¹²⁹ Fullan, M (1993); Hargreaves, A. (1996 y 1998).

La formación de estos docentes en Uruguay se brinda a través de una red de instituciones públicas y privadas. Si bien en el último tiempo la formación docente ha crecido y se ha diversificado, la falta de docentes formados y titulados constituye un motivo de gran preocupación para las políticas educativas.

Como se puede ver en el gráfico a continuación, si bien desde 2006 a 2015 ha aumentado el número de estudiantes de docentes matriculados, los egresos se han mantenido en un nivel estable, aunque han tenido un pico positivo en el año 2010.

Gráfico Nº 43 – Matrícula y egresos del subsistema de formación docente. Años 2006-2015.



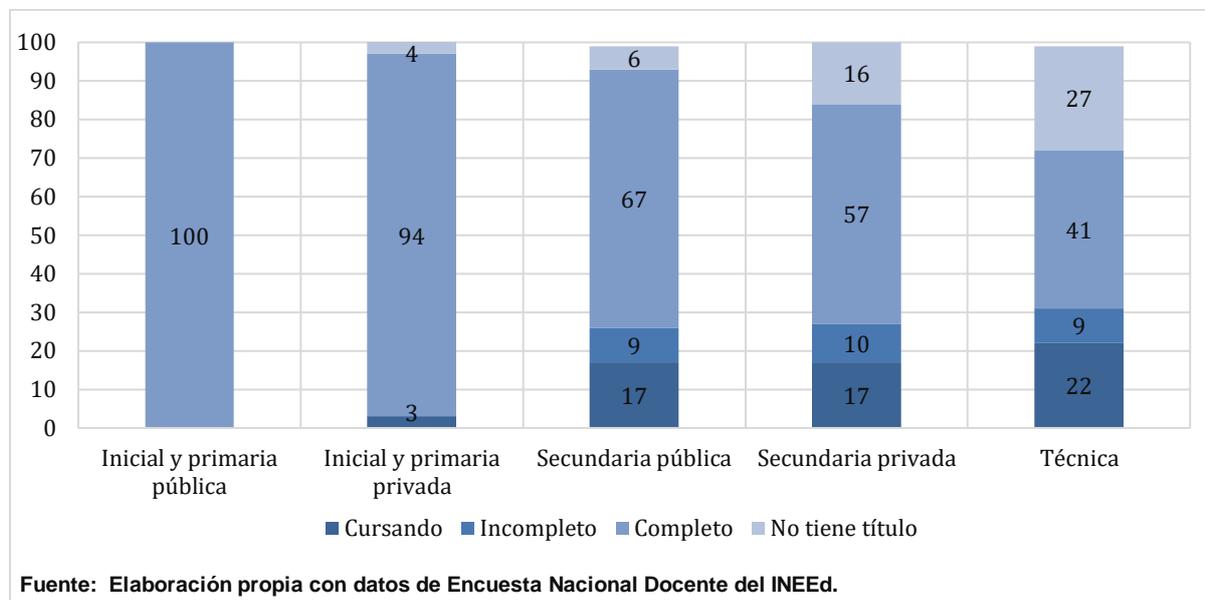
Fuente: INEEd con datos del Observatorio de la Educación de la ANEP y Anuarios MEC.

Por norma, los docentes que dan clase en educación inicial y primaria pública deben estar titulados, lo que hace que en este nivel en el ámbito público el porcentaje de titulados sea del 100%, mientras que en la educación primaria privada este valor alcance el 94%. En el caso de la educación media pública el 67% está titulado mientras que, en el mismo nivel, pero privada el valor es de 57%. Si observamos este mismo aspecto para la educación técnica vemos que la cifra apenas supera el 40% de profesores titulados.

Estos datos muestran que hay docentes en ejercicio que no cursaron una carrera de formación en la materia. Esto principalmente se podría estar dando por dos motivos. En primer lugar, podría explicarse porque cuentan con un título universitario en la materia, ya que un 32% de los docentes de educación técnica y de secundaria

privada tienen título universitario completo, y un 25% en secundaria pública.¹³⁰ Otro motivo podría ser porque la materia que enseñan no solicita título terciario como es el caso de los talleres del CETP.

Gráfico N° 44 – Porcentaje de docentes de aula titulados, por subsistema y sector. Año 2015.



En cuanto a la asignación de recursos humanos para la educación en Uruguay, el modelo es ineficiente y desigual. Esto agrava las desigualdades ya presentadas que surgen por los orígenes de los estudiantes. Una de las principales causas de esta desigualdad es el método electivo docente donde los profesores efectivos (titulados en su mayoría) eligen previamente a los internos y que los de mayor grado eligen antes que los de menor. De esta forma, la mayoría de los docentes que cuentan con una mayor experiencia y mejores calificaciones, salarios, concentración horaria y, por lo tanto, estabilidad, eligen dar clases en la EMS, donde el 30 % de la población más carenciada ya no es parte del sistema educativo. Cuando este selecto grupo da clases en la EMB, eligen liceos y barrios con mejor posicionamiento en Montevideo o en las capitales del interior.

En general la mayoría de los educadores de la EMB no tiene como principal trabajo la docencia en un establecimiento educativo. Menos de la mitad de estos superan las 20 horas en un único centro educativo durante más de dos años.¹³¹ A esto hay

¹³⁰ INEEEd (2017), *Informe de la Encuesta Nacional Docente 2015*, INEEEd, Montevideo.

¹³¹ Ídem 129.

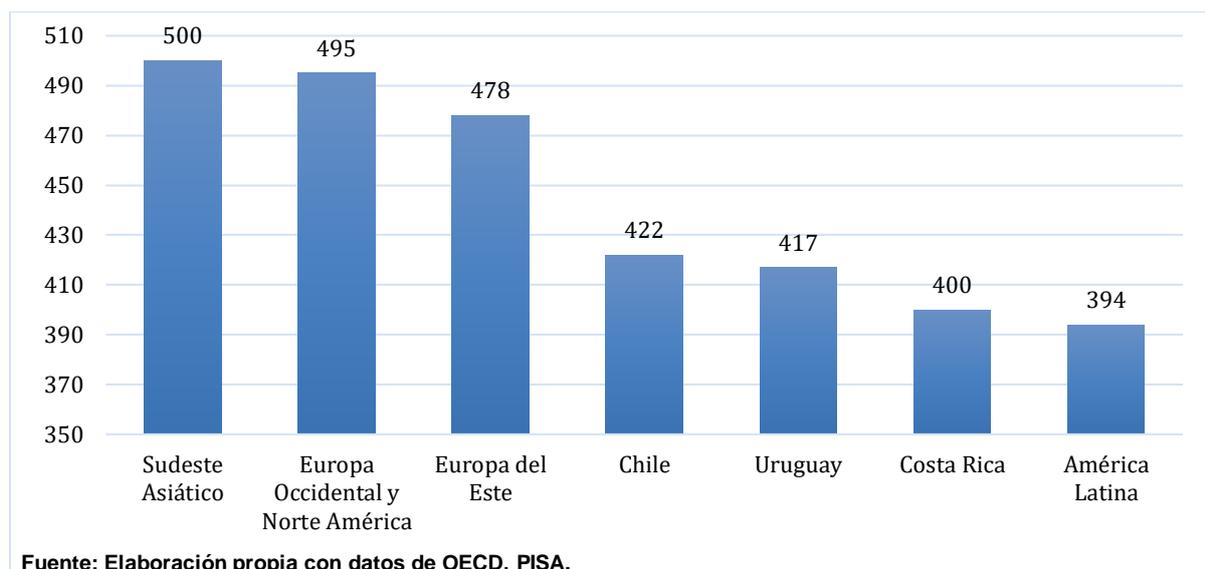
que sumarle que la mitad de los docentes en la EMS en el ámbito público son interinos.

Todo lo anteriormente muestra una situación de asignación de los recursos humanos de la educación en nuestro país que no favorece en la corrección de los problemas y las desigualdades presentados anteriormente.

5. CONTEXTO Y REGIÓN

América Latina muestra uno de los peores resultados en cuanto a las pruebas PISA por regiones. Como se observa en el gráfico a continuación, la región está muy por debajo de los niveles de resultados del Sudeste Asiático, Europa y Norte América. El primer impacto de dichos resultados es que los alumnos de esta región, en comparación con los de las demás mencionadas anteriormente, no cuentan con los instrumentos fundamentales que lo capacitan a continuar los métodos de aprendizaje de los niveles superiores.

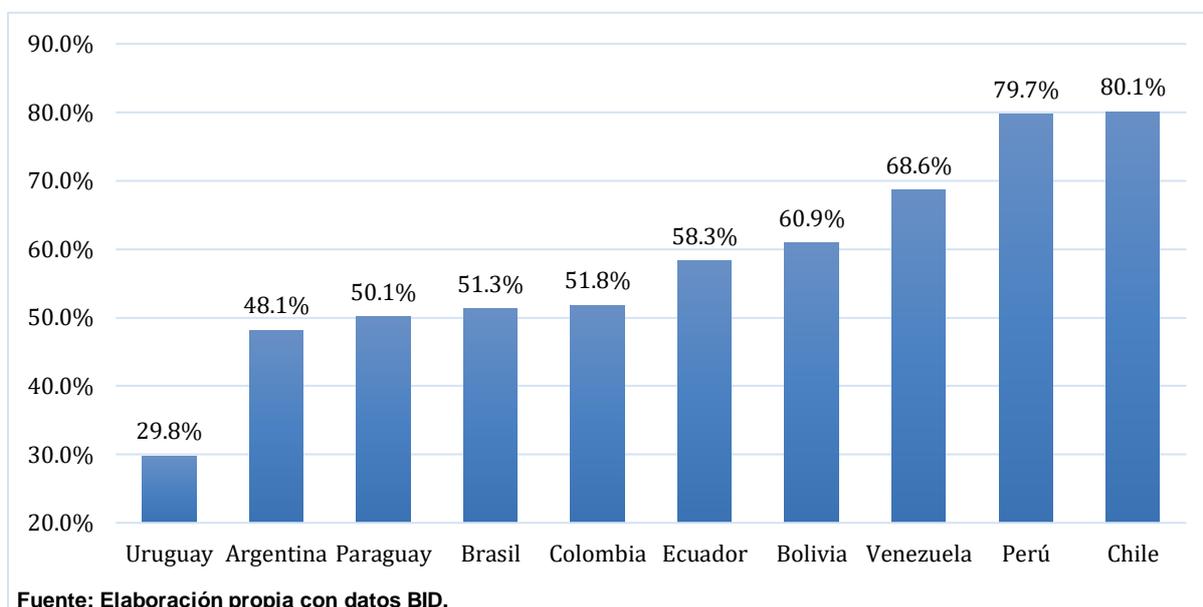
Gráfico N° 45 – Puntaje promedio en matemáticas para regiones y países seleccionados en 2015.



Si bien este es un problema generalizado en la región, a este problema de resultados se le suma que Uruguay muestra tasas de egresos de la EMB y EMS muy por debajo de otros países de latinoamericanos con similares resultados en las pruebas PISA.

Si comparamos los egresos de los alumnos uruguayos con los de la región, tomando en cuenta el porcentaje de jóvenes entre 18 y 25 años que terminaron la educación secundaria, vemos que para el año 2015 solo el 29.8% ¹³² de los jóvenes uruguayos terminaron este periodo educativo, mientras que en países como Chile y Perú el valor alcanza aproximadamente el 80%. Estos valores presentan los máximos y mínimos del gráfico, y parecería que Uruguay está muy lejos de alcanzar este primer puesto en alumnos que hayan completado la secundaria. También es necesario destacar que el segundo país con los peores valores del continente es Argentina, con un 48.1% de alumnos que completaron la secundaria. Es decir, que en ese país casi la mitad de los alumnos terminan la secundaria. Uruguay, entonces, no solamente queda muy por debajo del mejor país de la región, Chile, sino que está también lejos de alcanzar al segundo peor, que es Argentina.

Gráfico N° 46 – Alumnos que completaron la educación secundaria (año 2015).

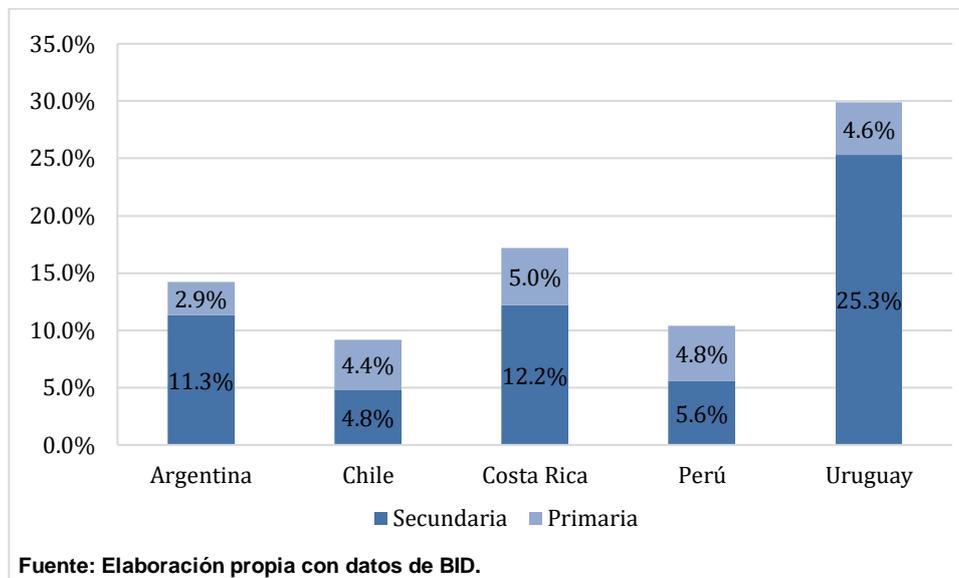


Por otra parte, si miramos el porcentaje de repetición según el nivel educativo, vemos que en el nivel de primaria Uruguay está dentro del rango regional, que ronda el 4.5%. Sin embargo, en el caso de la educación secundaria básica, este dato se dispara superando ampliamente los valores de los países vecinos. El 25.3% de

¹³² EDUY21 (2018). *Libro Abierto. Propuesta para apoyar el acuerdo educativo*. Disponible en <http://eduy21-2.net.com.uy/Documentos/Libro%20abierto%20EDUY21.pdf>

Uruguay es más que el doble del valor presentado en Costa Rica, que es el segundo peor país de la región en este aspecto.

Gráfico N° 47 – Porcentaje de repetición según nivel educativo.



Que Uruguay tenga tasas de egresos de la EMB y EMS inferiores a países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú no se explica por su nivel de desigualdad, ni por el PIB per cápita, ni por los niveles de pobreza general ni pobreza infantil, donde nuestro país tiene mejores estadísticas que los demás en todos estos ámbitos. Parece difícil explicar el porqué de la situación actual de la educación ya que vemos países con características similares a Uruguay, y que tienen peores contextos, pero obtienen mejores resultados en esta materia.¹³³

4. GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION.

El gasto en educación es una mezcla de capitales públicos y privados, del Estado y de otros agentes como son las empresas, los hogares y las organizaciones. Ya sea porque los actores colaboran directamente o lo hacen de forma indirecta a través del pago de sus impuestos o dejando de cobrarlos en el caso del Estado, cuando brinda exoneraciones o créditos tributarios para promover la educación (renuncia fiscal dirigida a la educación).

¹³³ Información de elaboración propia con datos de UNESCO (2018). Data for the Sustainable Development Goals. Disponible en: <http://uis.unesco.org/>

Si analizamos la manera en las que se financian las instituciones educativas en el país vale la pena ver el siguiente gráfico.

Cuadro N° 6 – Distribución del esfuerzo financiero total dirigido a educación, según naturaleza del financiamiento y de la prestación. En porcentajes. Año 2015.

Financiamiento	Prestación		
	Pública	Privada	Total
Público	(I.a) Financiamiento, prestación pública	(II.a) CAIF	74,4
	65,8	1,9	
	(I.b) Renuncia fiscal, prestación pública	(II.b) Renuncia fiscal, prestación privada	
	0,04	6,7	
Privado	(III.a) Donaciones de empresas a instituciones públicas	(IV.a) Donaciones de empresas a instituciones privadas	25,6
	0,01	0,03	
	(III.b) Gasto de hogares en materiales y servicios de apoyo en educación pública	(IV.b) Gasto de hogares e instituciones sin fines de lucro en instituciones privadas	
	0,8	24,7	
Total	66,7	33,3	100

Fuente: INEEd con datos de MEF, INE, ANEP, MEC, DGI, BCU, BPS y Garu (2001 : 6)

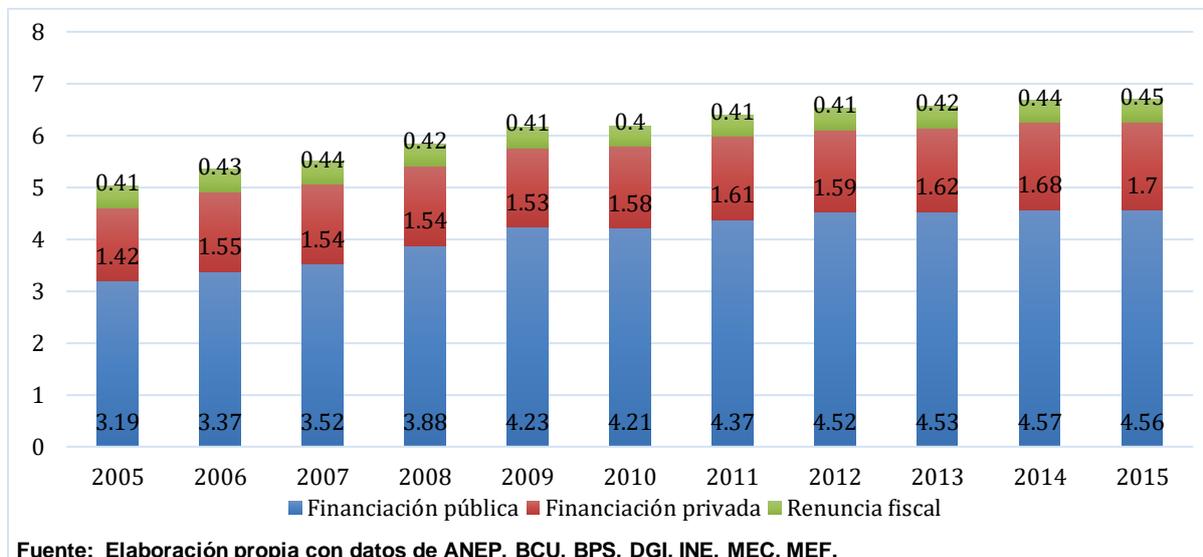
Aquí vemos que los servicios educativos de índole pública están financiados casi por completos con fondos públicos, mientras que en el ámbito de la educación privada se financian principalmente por el pago de que llevan a cabo los hogares en las instituciones educativas de índole privado.

Como vemos, el financiamiento público dirigido a la educación pública es el que mayor peso tiene en el presupuesto, acaparando casi dos tercios del total. Como otro gran bloque de gasto aparece el dinero destinado por los hogares e instituciones sin fines de lucro en la educación privada donde la mayoría de los aportes son pagos de los hogares a colegios o universidades privadas por concepto de matrículas y cuotas. Si miramos el total del gasto, vemos que, el 91% de los recursos financieros se llevan a cabo entre instituciones que tienen la misma naturaleza: financiador público a prestador público y de financiador privado a prestador privado. Mientras que el restante 9% presenta una prestación y financiamiento cruzado.

Si observamos cual es el esfuerzo nacional en términos del PIB para con la educación, se ve que el gasto nacional en el total de sus componentes (público, privado, renuncia fiscal) aumentaron desde el 2005. El incremento principal está

dado por el sector público (1,5% de aumento), continuado por el crecimiento del gasto privado (0,2%). Estos cambios en el gasto tienen como coyuntura una economía con crecimiento sostenido para el periodo seleccionado.¹³⁴

Gráfico N° 48 – Evolución del gasto total en educación como porcentaje del PIB, según financiamiento. Años 2005-2015.



Pese al esfuerzo realizado, cuando se compara a Uruguay con otros países de la región el gasto por parte del estado en educación está por debajo de la media de América Latina¹³⁵. Sin embargo, esto no pasa con otros componentes del gasto público social como son la salud y la seguridad social. En estas áreas nuestro país lidera el gasto de este tipo como porcentaje del PIB, en parte, como consecuencia de la estructura etaria del país.

Ahora si analizamos el gasto público según las instituciones que lo llevan a cabo, vemos que, es la ANEP quien en 2015 ejecutó 44.945 millones de pesos, casi un 68% del gasto público en educación. Su participación en el total ha caído en el período ya que en 2005 era del 73%¹³⁶.

Del total de este gasto para 2015 el 85,2% se hizo en remuneraciones mientras que 9,5% se efectuó en gastos de mantenimientos y apenas un 5,3% en inversiones¹³⁷. Vale la pena destacar que en los últimos 10 años el porcentaje del gasto en

¹³⁴ Ídem 118.

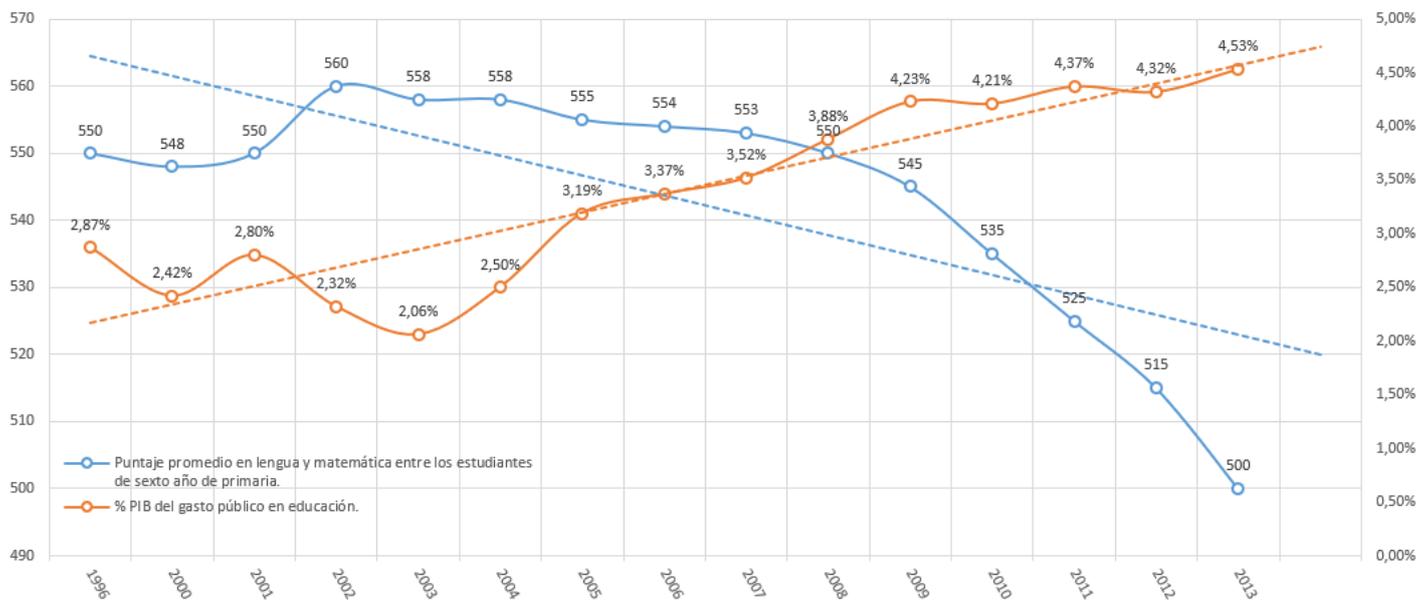
¹³⁵ Según UNESCO, gasto público directo en educación como porcentaje del PIB: Costa Rica 6,9%, Argentina 5,1%, Chile 4,6%, promedio de A.L. 4,6% para año 2012.

¹³⁶ Datos extraídos de MEF e INE.

¹³⁷ Datos extraídos de MEF.

educación que se explica por remuneraciones, paso del 80,4% en 2005 a un 85,5% para el año 2015.

Gráfico N° 49 – Gasto vs resultados escolares.



Fuente: Elaboración propia con datos de INE, MEC, y Evaluación Nacional de Sexto Año de la ANEP.

Si observamos el gráfico vemos reflejada la dura realidad que está pasando la educación uruguaya, donde cada vez se gasta más y se obtienen peores resultados.

7.1 ENTREVISTAS.

Entrevista al sindicalista Richard Read

Sobre las características coyunturales del empleo:

- **¿Cuáles son los principales indicadores acerca del empleo, en base a los cuales podemos sacar conclusiones?**

Hoy, en la actualidad, hablar de empleo es estar mirando por dónde entró y por dónde va a entrar la cuarta revolución tecnológica. Hoy, (no se puede) hablar de empleo sin integrar lo que significó el tema software, plataforma, el tema internet y la conexión. Se acabó el empleo que buscabas en una empresa de colocaciones o en el Gallito Luis, y eso genera un nivel de empleo diferenciado de lo que fue el siglo pasado, donde se sostuvo por muchísimas décadas el esfuerzo físico. Hoy tenés una realidad que está haciendo estragos en algunos países, donde desde este año ingresaron al mercado laboral esos jóvenes que nacieron en este siglo, que cumplen 18 (años de edad). El 40% del empleo que hoy conocemos no va a existir más. Por lo tanto, ¿por dónde hay que mirar el tema de empleo? No es un tema de estadísticas, las estadísticas son un trazado lineal de curvas con altas y bajas, una fotografía de una realidad laboral. El tema es: ¿qué hace que esa línea suba o baje? El tema es la tendencia mundial a la sustitución del empleo repetitivo, es decir, el empleo que va a ser sustituido por plataformas. Yo creo, en general, que el empleo genuino bien remunerado va de la mano con alto nivel educativo. Con secundaria completa, quedás en el nivel bajo. Para poder aspirar a empleo genuino y permanente, además bien remunerado, tenés que hablar de tercera etapa a nivel estudiantil. Antiguamente estudiabas 8 años, te recibías, y con el título ejercías hasta que te morías. Ahora te recibís y tenés que seguir estudiando, porque semana a semana te van cambiando los códigos. Por lo tanto, empleo bien remunerado y educación: es por ahí.

- **En la actualidad, ¿cuáles son las principales propuestas o proyectos de reforma sugeridos en virtud de un posible cambio de rumbo o profundización de las políticas vigentes?**

Hay una visión que para mí está aletargada en el tiempo, que es de ver el “Uruguay futuro” como un espejo retrovisor del “Uruguay pasado”. El “Uruguay de las chimeneas” le llamo yo. Respetuosamente creo que el “Uruguay de las chimeneas” fue el Uruguay de mitad del siglo XX, un Estado poderoso, subsidiado. En un mundo globalizado, es inviable que el Uruguay vuelva para ahí, por escala, por costos productivos, tributos, la carga tributaria es alta, y principalmente por mercado y empresas que solamente producen para la exportación, que tienen costos elevados por arriba de la región. ¿Del otro lado qué hay? Hay mucho, en el mejor de los casos una intención de averiguar. Miremos el mundo más allá de las fronteras, miremos qué está pasando en el norte. Cuando a vos te dicen que una multinacional como Kodak, con 150 mil trabajadores, reina absoluta del mercado, en dos años Instagram con 24 trabajadores la destruyó. Bueno, la primera enseñanza que te deja el presente es: no subestimes. “Tu mundo ya fue, correte que viene aquel”. ¿Quién es “aquel”? El de la informática, el de la plataforma; hablan de Uber, Uber llegó tarde. Mercadolibre mató los clasificados, mató la oferta y la demanda, destruye el trabajo tedioso; el tipo esperando que vos entres para venderte un palillo de ropa, no está más. Y lo que está faltando en el Mercado Libre es otro sector, el del delivery, entonces vos te quedás tranquilo en tu casa, no quedará supeditado. Ese es el mundo en el que vivimos. Me acuerdo que el primer libro que me trajo mi viejo era: “El país de las sombras largas”. El Uruguay es “el país de la siesta larga”: acá dormimos todo el día y cuando te despertás querés tener todo ahí arriba, la merienda arriba de la mesa, se acabó eso. Cuando decimos “se acabó”, ¿qué decimos? Decimos que se acabó el “todo hecho”. Hablan de un 6% (del PIB) para la educación, a mí dame un 2% para la investigación, porque si no hay investigación, no hay salida, explota al potencial científico uruguayo. Yo creo que esa es la contraposición: los que tienen nostalgia del pasado, y lo que tenemos nostalgia del futuro. Entonces, esa es la ecuación, ¿cuál es la fórmula? No tengo ni idea, al sistema político le corresponde establecer pautas para decir: “Bueno, el Uruguay no a 30 ó 40 años, sino a 5 ó 10 años, va a ir por este lado, por lógica, va a ir por el software, etc”. Entonces, vos le generás al botija de 13-14 años pocas ganas de ir a estudiar. La biotecnología, que está revolucionando el mundo, acá nos llegan algunos artículos y en inglés, que si no estás metido en el tema no le das bola, y es el cambio cultural, mental para los próximos 10 años. Si no fuera por la biotecnología, desde el punto

de vista alimentario, tendríamos una crisis. Algunos añoran la “Ford T” y el “ómnibus abierto” de CUTCSA: eso no sirve para nada. Yo estoy deseando tener un subterráneo y un aerocarril, ese es el Uruguay: el futuro con optimismo o el pasado con nostalgia.

- **¿Quiénes son los principales actores y cómo se agrupan en torno a las propuestas mencionadas anteriormente?**

El principal actor es el sistema político, porque debería hacer una política de Estado y determinar qué reforma educativa necesita el país para *aggiornar* en el siglo XXI y cuál es la política de inversión desde el punto de vista económico. Yo tengo mis dudas, y además establecer pautas de un Uruguay productivo, y cuando digo “productivo” es el sentido literal de la palabra, para poder encauzar una salida. Luego los actores sociales y los actores inherentes, las Cámaras empresariales. Yo el otro día dije: “no se les cae una idea, no se les cae una idea”. He viajado con delegaciones gubernamentales, integradas por 60-70 empleadores, y no se les cae una idea. Tiene que ser el gobierno el que les dice: “Tocá timbre ahí, te va a atender un chinito. Sentate y ofrecele tu cartera”. Y el movimiento sindical con un discurso añejo en el tiempo, oxidado, una visión sumamente estatista donde, si algo dejó claro, es que no mueve las agujas del reloj. Por lo tanto, hay una falta de actualización en el *aggiornamiento* del diagnóstico, porque hay gente que lo que yo puedo decir, no lo ve. Y la academia, que es la gran ausente en los últimos 25 años, no elaboran una idea, no elaboran una propuesta.

- **¿Qué motivos tienen los actores para alinearse a una postura y qué argumentos manejan para rechazar las demás?**

Los motivos que tienen para alinearse detrás de una idea son la vocación de país. El político, la vocación de la política, hablo en el sentido empírico de la profesión, buscando alternativas. En una sociedad donde nacen 45.000 (niños) por año pero que el traspaso longevo es mayor, en 15 años vas a tener una población envejecida y un sistema productivo más chico. Por lo tanto, más desocupación y pocos activos. Entonces, ahí tienes un problema, eso es una motivación. Una motivación es saber que el que gane las elecciones del 2019, en 2020 tiene terrible mochila de piedras

en el hombro: o hace una reforma de la Seguridad Social o le explota, no podés bancar casi 1,5 puntos del PIB, esa es la motivación.

Las diferencias vienen dadas por las definiciones ideológicas, que algunas están vigentes, pero muchas están pensadas en el siglo XIX. Yo he tomado el Marxismo como un elemento científico para entender cosas que veo, pero me he dado cuenta que la velocidad con la que cambian las cosas, podés tomar a otro, pero no vivieron esta época. Entonces la realidad capital-trabajo va a seguir estando, la plusvalía va a estar, pero se modifica porque, el valor trabajo a partir del esfuerzo, hoy está en vías de extinción.

Cuando yo entré a la FNC (Fábrica Nacional de Cerveza) éramos 1400 (empleados), de los cuales 780 eran peones; hoy hay 15. Las diferencias están en lo ideológico, hay gente que dice que hay que volver a abrir un Frigorífico Nacional, la verdad que tenemos visiones totalmente distintas.

- **¿Cuál es el poder real de cada sector para obstaculizar o impulsar la implementación de políticas?**

El poder real no lo puedo determinar yo, es correlación de fuerza, es opinión pública. Hay un poder, que es el poder de la movilización, y hay otro poder que es el de la convicción. Vos podés convencer, y en el mundo de hoy hay un poder que está creciendo muchísimo, que es el de la credibilidad. Vos podés tener mucho músculo y no ser creíble, o podés ser un alfeñique y ser absolutamente creíble. Hoy, en este país, está difícil. Si el gobierno sale hoy a anunciar tal cuestión, que en otro momento era para destapar botellas para festejar, me da la sensación de que la gente lo mira con más desconfianza, porque mintieron tanto: desde el puerto de aguas profundas, Aratirí, la regasificadora, “hay petróleo” y nunca nada, entonces la gente generó algo. El poder hoy está centrado en la convicción: si vos tenés alguien que convenza y además sea creíble, va a ser más fuerte que una huelga aca en la puerta.

A partir de ahora exploramos la posibilidad de generar un consenso

- **¿Es viable y/o útil buscar un consenso respecto a un núcleo de propuestas entre los actores en cada temática?**

No, no es viable, es un entretenimiento socialdemócrata, que políticamente es muy correcto. Es como poner diez abejas dentro de una caja de zapatos y cerrar la caja, un bochinché bárbaro, pero no pican a nadie. No va a haber acuerdos. ¿Por qué no va a haber acuerdos? Porque el sector empleador seguramente venga a pedirle al gobierno exoneraciones tributarias y el otro va a decir “aumentos salariales”. A veces, los acuerdos salen en los momentos de profunda crisis, por un tema de sobrevivencia. Yo soy muy pesimista en ese tipo de cosas, no tiene por qué haber consenso tampoco, es una determinación de gestión. A quien le corresponde es al Poder Ejecutivo de turno resolver, en lo posible, con consensos políticos partidarios para que sea una política de Estado, y luego los actores irán acomodando el cuerpo en base a eso. Vamos a suponer que el gobierno defina lo que no hizo, decide que quiere cambiar la matriz energética. Junto con eso tendría que haber existido un cambio en la currícula de la Universidad, haber preparado electromecánicos y gente que se especialice en el armado y reparación de los molinos, tiene sentido común. Ahí, ¿qué prevaleció? Prevaleció el impacto visual, pero después tenían que venir italianos a reparar los molinos durante años. Hablar de empleo es hablar de un cambio cultural, que tiene que pasar por la estructura de la gestión. Los consensos siempre son bienvenidos en el discurso político, queda muy lindo, pero no cagan a nadie.

- **¿Cuáles son, a su criterio, los potenciales temas en los cuales efectivamente se pueden lograr consensos y cuáles temas presentan mayor conflicto? Intentar esquematizar los temas por orden, de consenso más probable a más conflictivo.**

Todo. En la sociedad de hoy y como nosotros vivimos este país hoy, cualquier movimiento trae crisis. Porque cuando vos tenes una estructura armada, cualquier pieza que vos corras, movés a la otra. Si yo te digo “tenemos 600 km de costa, una salida al Océano Atlántico a cinco metros”: armemos una flota pesquera, busquemos un mercado para colocar el producto y vamos arriba. Como anécdota, hace unos cuantos años, cuando estaba el Frente (Amplio) con las intendencias en la costa que tenía Rocha, Maldonado, Canelones y Montevideo dije: “¿por qué no juntamos a los

intendentes, hacemos un convenio y hacemos un acuerdo con todos los trabajadores de la pesca artesanal de la costa? Les decimos: ‘salgan a pescar, les damos el combustible, te mejoramos el rancho donde estás viviendo. Como contrapartida, mandá a los chiquilines a la escuela’. Un camión levanta todo, faena y todo ese pescado de las costas nuestras va a los comedores municipales o a los comedores del IDNA”. Me parecía una cosa buena: daba trabajo, organizabas a la gente cambiás la cultura de alimentación, abaratás. ¡Me mandaron a cagar! ¿Por qué no, entonces? Porque esa piedra que quisiste mover vos, mueve otras, que pueden ser las empresas que ya les compraban a los pescadores, y después tenés los proveedores de alimentos de los comedores. Entonces, empíricamente, ¿cuál es la salida y la solución? El mundo se está robotizando, el campo se está despoblando. Hoy, las computadoras y los GPS sustituyen al hombre manejando el tractor. La contradicción siempre va a ser capital-trabajo, pero la ecuación de cómo buscarle la salida a mí se me escapa. Sí creo que, como punto en común, lo que vos tenés que evitar es el malón que se viene en 4-5 años, que es una desocupación importante de gente que después no se va a poder reubicar. Nosotros conocemos la desocupación donde se dice que se demora n días en conseguir trabajo; antiguamente decíamos “salgo de acá y consigo trabajo enfrente”. Eso ya no existe más, era de cuando yo era chico. Pero ahora se va a generar un bolsón estable, que va a crear una nueva costumbre, que es vivir sin trabajo. Porque no va a haber otro trabajo, y como no tenés nivel educativo, no podés competir, y para los trabajos que hay vos ya sos viejo. Ya tenés 40-45 años, viene un guacho de 25 y de taquito juega. Entonces, tener un país como este, con un 25% de desempleo, es insostenible. No solamente vas a tener un cuarto de la población activamente productiva en paro, sino que vas a tener una caída estrepitosa del Sistema Social, ¿con qué lo bancás? ¿De dónde sale la guita? Más endeudamiento, no te lo fuma nadie. La responsabilidad te la va a dar la vida real y los puntos de encuentro seguirán por el camino.

- **¿En qué medida las grandes propuestas mencionadas anteriormente forman parte de un rediseño del “Estado de bienestar”? (En las áreas de apoyo a la infancia, cobertura de riesgos de la vida adulta, enfermedad, desempleo, retiro).**

En todo, se acabó el Estado de bienestar que conocíamos, se acabó el “Uruguay Batllista”,

no querer verlo es postergar decisiones. Cuando uno tiene una enfermedad, que se sabe que de no atenderla se puede convertir en una enfermedad terminal, se sabe que el camino va para ahí; podrás prolongarla, pero va para ahí. Lo que te recomiendan es, una vez detectado el tumor, extirparlo. Yo creo que hay que actuar y para eso se necesita valentía, patriotismo, responsabilidad, pero principalmente credibilidad, la gente ha perdido la credibilidad. En unos días sale una encuesta que dice que otra vez está en caída la credibilidad de la política en América Latina. Pero todo esto pasa por un cambio en el sistema educativo, si no hay un cambio podés estar con los *popes* del pensamiento productivo en el mundo que caminás 20 metros. El cambio educativo no sólo te posiciona intelectualmente preparado para lo que estás viendo en este mundo de hoy, sino que te está abriendo la cabeza, te está sacando de la pantalla, te está abriendo un mundo. Entonces vos tenés que congeniar, la universalidad del conocimiento con lo puntual de la sobrevivencia. Yo puedo ser un maestro en mil cosas, pero después termino cortando el pasto porque no tengo trabajo en ningún lado. Entonces, sin ser mano de obra capacitada para las multinacionales, que peyorativamente siempre se dijo, tampoco ser el Einstein que anda mirando los pájaros por la vereda; porque está todo bien, pero tenés que salir a laburar. No solamente por la economía, sino por la forma intelectual de avanzar, porque va a ser en los centros de trabajo donde más van a hacerte actualizar con la educación.

Entrevista al Mg. Ignacio Bartesaghi

Sobre las características coyunturales de la inserción internacional:

- **En la actualidad, ¿cuáles son las principales propuestas o proyectos de reforma sugeridos en virtud de un posible cambio de rumbo o profundización de las políticas vigentes?**

En realidad, el único consenso que hay relacionado con la política internacional en la actualidad, es el Mercosur. Porque después con otros no hay consenso. No hay una política definida consensuada. Lo que vos tenés ahí es una cancillería que hizo una buena lectura en su comienzo de gestión, cuando asume el gobierno, hace una buena lectura de lo que pasa en el mundo y dice: “bueno, yo tengo que profundizar mi acceso a Asia-Pacífico”. Y ahí toma algunas decisiones, potencia su embajada en China, abre una embajada en Indonesia pensando en ampliar su presencia en el sudeste asiático. Se da también en paralelo que el Mercosur cambia y que se reactiva la agenda externa con la negociación Mercosur-Unión Europea. Y se abre una gran cantidad de otras negociaciones.

Fijate que la única estrategia propia que Uruguay desplegó, tiene que ver con el TLC con Chile. Que por cierto no es original, Argentina y Brasil lo tienen, Argentina ya lo cerró y Brasil lo está por cerrar. Tampoco implica una redefinición de tu posicionamiento con el Mercosur porque no era de bienes. Igual, de todas formas, esto demostró la falta de consenso que hay en este asunto. En el momento que lo bloquea el plenario del Frente Amplio, de forma insólita y se da un debate de más de un año, totalmente político, sin sustento técnico y un debate muy anticuado de porqué un TLC con Chile. Bueno, esa era la estrategia que tenía Nin (Novoa) en la cancillería, que era acercarse a la Alianza del Pacífico para, de una u otra forma, modernizar la agenda externa. Una agenda externa que no estaba dinamizada por el Mercosur.

Entonces, sobre la mesa está mantener el Mercosur como está, tampoco es que hay una estrategia de profundizar en cuestión de unión aduanera y mercado común. Mejorarle un poco, pero esa no es la estrategia definida por Uruguay, eso viene de Argentina; o sea, la dinamización del Mercosur, su acercamiento con la Alianza del Pacífico, su dinamismo en la agenda interna fundamentalmente por el protocolo de

inversiones y el protocolo de contrataciones públicas. Esto tiene que ver con Argentina, no con Uruguay. Incluso la dinamización de la agenda externa tiene que ver con Argentina, no con Uruguay. El Uruguay lo único que tendría es el tratado con Chile, que ya ha presentado muchas dificultades.

Afuera del gobierno, en la academia, hay un consenso sobre la necesidad de abrirse. Las encuestas dicen que la sociedad es bastante pro aperturista y en las Cámaras el debate está dado. Lo que pasa, que en la Cámaras están más enfrascados en el tema de la competitividad, los problemas estructurales internos, los problemas de la rigidez laboral, etc. Diría que, sacando los sindicatos que no están dispuestos a discutir esto de formas muy modernas, existe un consenso en la academia y gran parte del sector privado.

- **¿Quiénes son los principales actores y cómo se agrupan en torno a las propuestas mencionadas anteriormente?**

Hoy juegan un rol muy fuerte los partidos políticos; una cosa son los partidos políticos y otra son el gobierno. El gobierno puede a través de su poder ejecutivo dar una señal, pero después el partido político de gobierno te traba la cosa, quedó demostrado con Chile. Los partidos políticos juegan un rol muy importante en la actualidad, más que nada algunos sectores del FA.

El sindicato es clave. Las Cámaras empresariales juegan un rol por debajo de lo que deberían. Los consumidores no están representados en este sentido. Y la academia juega un rol, además de la prensa. No están alineados, los esfuerzos no están alineados. Quizás más la academia con la prensa. Pienso que la academia empieza a tener cada vez más presencia. Al final se termina cerrando en una puja interna de política nacional vinculada con la relación del gobierno y los sindicatos, y con su fuerza política, que es la que te puede trabar algo. Entonces, en definitiva el problema de apertura de Uruguay está en esa relación, algunas decisiones tomadas por el gobierno de no avanzar en ciertos lugares tiene que ver con su agenda interna, como los sindicatos y su fuerza política.

- **¿Qué motivos tienen los actores para alinearse a una postura y qué argumentos manejan para rechazar las demás?**

Lo lógico sería, en base a un análisis técnico de beneficios, avanzar o cerrar acuerdos comerciales. Ver qué impacto tiene, por ejemplo, para el sindicato, en el empleo, en las exportaciones en el caso de las Cámaras. Todo esto después no se considera, porque de hecho gran parte del debate que ha dado el sindicato, principalmente el que ha dado el plenario del Frente Amplio, ya sea Casa Grande o el Partido Comunista, son falacias desde el punto de vista técnico. Constanza Moreira dijo hasta el cansancio que el TLC con Chile daba “concesiones en propiedad intelectual”, esto no es cierto. El TLC con Chile no da concesiones de ningún tipo en propiedad intelectual, lo único que dice es que “Se hará el esfuerzo por incorporar el PCT.”, que es una cláusula que se suele utilizar y no quiere decir nada. Tanto en servicios como en propiedad intelectual, se plantearon una especie de demonios que Uruguay estaba dando concesiones, que no son ciertas. Entonces claro, la dificultad ahí es cómo avanzar; se posicionan en base a argumentos políticos. En cambio, las Cámaras sí, están mucho más abiertas a posicionarse en base a argumentos técnicos, y es la academia la que tiene que cumplir ese rol. Creo que de cierta forma la está cumpliendo, una academia que igualmente debería mejorar mucho. Lo que no está claro es el rol que están jugando algunos sectores de los partidos políticos y los sindicatos. No hay argumentos técnicos para posicionarse a favor o en contra, entonces hoy seguimos analizando los beneficios y contras de la apertura comercial con un enfoque antiguo, de la década del 60, y no logramos dar vuelta la página.

- **¿Cuál es el poder real de cada sector para obstaculizar o impulsar la implementación de políticas?**

El de los sindicatos es muy fuerte y el de los partidos políticos también. Porque eso tiene que ver después con la incidencia en el Parlamento y con los votos que necesitan para la agenda interna. El de la academia, el de la prensa, incluso, y el de las Cámaras empresariales relativamente bajo. Hay una desconexión entre Sector Público y Privado en este país muy fuerte, no hay nivel en esa relación, y ha cambiado. La academia juega un rol un poco más fuerte con el paso del tiempo. Pero no hay una conexión, como en otros países del mundo donde esto hace que se generen consensos. Aquí no hay consensos, en ese sentido entonces el poder lo termina teniendo el sindicato, que es el que te puede trabar o el que te puede

amenazar con algo de la enseñanza. Eso tiene que ver con liderazgos, para romper con eso tenés que tener liderazgo. Si el Presidente de la República no está dispuesto a liderar, no está dispuesto a pagar los costos, es muy difícil en cuanto a la apertura comercial. Primero tiene que haber liderazgo, todos los países que históricamente han hecho cosas en política internacional fue por liderazgo. Y después tiene que haber claramente una estrategia, pragmatismo, y a partir de eso generar consensos mínimos. En Uruguay no hay ninguna de las dos cosas. No hay liderazgo por que el Presidente no ejerce liderazgo, sí lo intentó pero no lo mantiene; pragmatismo en este país no hay, estrategia no hay porque no está claro qué hacer con el Mercosur y eso te deriva en todo el resto. Y bueno, consensos mínimos no hay.

A partir de ahora exploramos la posibilidad de generar un consenso

- **¿Es viable y/o útil buscar un consenso respecto a un núcleo de propuestas entre los actores en cada temática?**

Se ha intentado varias veces, que es viable no lo sé. Yo he participado de una gran cantidad de grupos, trabajé en la Cámara de Industrias, desde la Universidad Católica, Prospectivas de Uruguay en el 2030, Gran Debate Nacional, Plan Nacional de Exportaciones, muchísimos. Entre otras cosas, las dificultades que encuentran ese tipo de ejercicios es que Uruguay no logra definir qué sectores quiere priorizar frente a otros, porque eso está mal visto, acá somos todos iguales. Es muy difícil hacer política de inserción si vos no priorizás. Esta discusión es muy difícil tenerla en Uruguay, yo creo que estos grupos son necesarios, debería ser parte de la campaña electoral, todos los partidos políticos (deberían) poner esto arriba de la mesa, llegar de repente a grandes consensos entre todos los partidos, pero después va a ser muy difícil bajarlo a tierra. Cuando vos juntás a los sindicatos, con la academia, las Cámaras, el gobierno, la sociedad civil, tendés al estancamiento, tendés a discusiones muy antiguas que estancan y no se logra avanzar. Entonces, en un país como el nuestro deberíamos tener menos directores técnicos y más personas que tomen decisiones.

Es como cuando se planteaba la posibilidad de un plebiscito para ver si Botnia contamina o no contamina, tiene que haber un ente que se dedique a eso. La gente vota por partidos políticos y es cualquier cosa.

Entonces, ¿es necesario, es posible o es viable? Yo no lo sé, en Uruguay es difícil porque hay un problema cultural grande en cuanto a la tomás de decisiones.

- **¿Cuáles son, a su criterio, los potenciales temas en los cuales efectivamente se pueden lograr consensos y cuáles temas presentan mayor conflicto? Intentar esquematizar los temas por orden, de consenso más probable a más conflictivo.**

El mayor consenso estará dado en el Mercosur. Mercosur sí, mejorado. En cuanto el Mercosur amplía su agenda interna y externa los consensos empiezan a quedar de lado, y cuando uno mira al mundo ya no hay consensos. Hay un consenso relativo con la colaboración con la Unión Europea, porque es un histórico; han pasado tantos gobiernos, desde el (año) 2000 estamos discutiendo. Como que eso está menos complicado, pero ojo, porque si no se contemplan algunas de las excepciones planteadas por Uruguay en el acuerdo podrían tener problemas con el Parlamento o con la aprobación del acuerdo.

Los consensos están en que Uruguay está inmerso en una región, y con la región tiene que haber estabilidad. No hay consenso en qué Mercosur queremos, ni en cómo nos aperturamos al mundo. Hay gente que piensa que tenemos que ir todos juntos, otros que hay que ir por separado, y hay gente que plantea la doble alternativa. Yo creo que es un mix. Hay una gran falta de consenso en cuanto a la posibilidad de ver a Uruguay inserto en el mundo. Sí hay un poco mas de consenso en cuanto a lo que sos competitivo y lo que no, que necesita protección nacional.

- **¿En qué medida las grandes propuestas mencionadas anteriormente forman parte de un rediseño del “Estado de bienestar”? (En las áreas de apoyo a la infancia, cobertura de riesgos de la vida adulta, enfermedad, desempleo, retiro).**

Los tratados de libre comercio, o de inserción internacional, son una parte de políticas más amplias de desarrollo. Uruguay en muchas de esas cosas está muy bien y en otras está muy mal. Pensar que ese tipo de agenda va a ser afectada directamente por la apertura internacional es un poco ambicioso, yo creo que no. Los acuerdos impactan cada vez menos en este tipo de agendas, pero retroalimentan la

eficiencia, la incorporación de normas, la puesta en práctica, que favorecen a la economía en su conjunto en diferentes áreas. Es muy difícil de cuantificar, y es muy difícil decir “esto va a generar un beneficio acá o allá”, es muy difícil. Uruguay es muy aperturista en muchas cosas y en otras sigue teniendo prácticas un poco antiguas. Por ejemplo, en algunos temas vinculados con las Empresas Públicas, que los tratados internacionales podrían favorecer y eso podría tener efectos en otras áreas de la economía. Es muy ambicioso pensar que una estrategia exitosa en política internacional va a generar, necesariamente, avances de ese tipo. Uruguay tiene que ir en paralelo con una reforma de la educación, de temas sociales, etc.

Entrevista al Ec. Horacio Bafico

Sobre las características coyunturales de los temas fiscales:

- **¿En la actualidad, ¿cuáles son las principales propuestas o proyectos de reforma sugeridos en virtud de un posible cambio de rumbo o profundización de las políticas vigentes?**

En este momento no hay ningún proyecto; estamos en una situación particular. En general, los proyectos salen cerca de los años electorales o cuando viene un gobierno con mucha agenda. Este gobierno, por distintas razones, está parado, está trancado, y para la elección falta mucho. En todo caso, podríamos decir: ¿qué problema hay con el sector fiscal ahora?, ¿qué se empieza a vislumbrar, que algunos analistas nos empiezan a decir? Incluso yo he escrito sobre qué cosas habría que hacer, pensando ya en el próximo gobierno, que será dentro de un año y medio. Hay una restricción fiscal muy grande, venimos de varios años con déficit muy, muy alto. No sé si habrán escuchado, una calificadora de riesgo nos puso en “perspectiva negativa”, que es el paso previo a que, si no tomás medidas, te lo vayan a bajar. Hay que entender muy bien qué quiere decir el grado de inversión, ese es otro tema muy importante. El grado de inversión es lo que me demuestra la capacidad de hacer frente a mi endeudamiento y, generalmente, lo miden en un horizonte de entre 18 y 24 meses, no es permanente. Las agencias de calificadoras son muy buenas, yo las quiero tener y quiero tener ese premio, pero en última instancia significa que yo tengo las condiciones para pagar eso. ¿Cuáles son las condiciones? Que el país hoy tenga cierta liquidez. Pero esa liquidez empieza a estar comprometida porque, si seguimos con este déficit, en algún momento va a haber que tocar algo de eso, y en el momento que tocás un peso de esa liquidez, ahí perdés toda la confianza. Entonces, venimos con muchos años de déficit fiscal creciente y hay que tomar medidas para disminuirlo. ¿Qué hizo el gobierno? Tomó medidas desde que asumió esta administración, para bajar el déficit generado, y no lo ha podido bajar. Ya pasaron 5 años y el déficit, en vez de bajar, ha ido subiendo. Eso es una realidad importante y va a haber que tomar medidas. Va a haber que enfrentar esa situación.

- **¿Quiénes son los principales actores y cómo se agrupan en torno a las propuestas mencionadas anteriormente?**

Como toda sociedad, donde hay grupos organizados, todos te piden cosas. De hecho, todos le pedimos cosas al Estado y todo lo que le pedimos, al final del día, es plata. Sea lo que sea: educación, salud, vivienda, hay que arreglar carreteras, etc, pero todo eso cuesta [dinero]. O sea que, si tenemos un déficit, que viene creciendo, y hay muchos reclamos de la sociedad, va a seguir subiendo. El gobierno que asumió el 1° de marzo del 2015 viene aplicando ajuste fiscal en dosis, y no le está dando resultado. ¿Por qué? Porque hay una realidad del gasto público que es perversa, porque la estructura que tiene el gasto tiene “vida propia”; es un gasto que crece solo, no se puede domar. Enfrentado a eso, todos los esfuerzos están resultando inútiles.

Después, hay otra realidad: Uruguay vivió una década muy particular, porque el mundo fue muy particular. Fue un mundo muy especial que, en particular, a los países emergentes y proveedores de materia prima, como nosotros, nos fue excepcionalmente bien. Pero ese mundo se acabó, estamos volviendo al mundo de verdad, y en el mundo de verdad uno crece poco. Entonces, si crecés poco quiere decir que tus ingresos crecen a ese ritmo, pero tu gasto, si no tomás medidas, crece a otro ritmo. Entonces, tenés demandas infinitas -economía de libro de texto-, ¿cómo hacés con demandas crecientes y recursos que crecen limitadamente? El gobierno de turno, por responsabilidad, va a tomar medidas. Este gobierno -digamos las cosas objetivas- apeló a las tarifas públicas, con eso no le alcanzó; hizo reformas en una serie de impuestos, no le alcanzó; hizo unos objetivos para este mandato, y no le va alcanzando. El próximo gobierno -demos por hecho que este no lo hará- va a tener que tomar medidas de todo tipo. Tratar de bajar gastos, tratar de subir ingresos, una combinación de todo eso. Entonces, una cosa son las responsabilidades del gobierno, y otra cosa son las demandas infinitas de toda la sociedad.

- **¿Qué motivos tienen los actores para alinearse a una postura y qué argumentos manejan para rechazar las demás?**

De parte del gobierno -que tiene que ser responsable- el motivo es: “Si yo tengo el déficit creciente, hasta ahora vine bien porque lo vengo financiando con deuda. El

mundo me está apretando, pero ese mundo está cada vez menos dispuesto a prestar porque está cambiando. Entonces, si el mundo no me presta...”

Lo lindo que tenemos los que damos clases en Uruguay es que siempre podemos mirar el ejemplo de Argentina. En Argentina, se cortó el financiamiento y le están pidiendo un ajuste fenomenal. De no tomar medidas a tiempo, tendremos que hacer un ajuste por las malas. La economía ajusta, por donde sea: o lo hacemos bien, o por las malas. ¿Cuál es el punto a favor que tiene Uruguay? Que no está en una situación desesperada, que tiene un buen grado inversor -aunque ya nos hicieron una alerta-. No podemos seguir endeudándonos, ya no me prestan más en pesos, me prestan en dólares. Es complejo, pero esa es la postura de los argumentos de la responsabilidad.

Los otros argumentos del gasto, y todas las necesidades que se te ocurran -que queremos más plata para la educación, que necesitamos más infraestructura, que necesitamos mejoras en la salud, que asistir más a los pobres-, argumentos siempre va a haber, el tema es la restricción presupuestaria. De hecho, en esta última Rendición de Cuentas, el aumento [del gasto] fue casi nulo. Creo que era un aumento de casi 200 millones de dólares en un gasto total de 15 mil millones de dólares, o sea no cambia la aguja, pero era la señal que dabas y era el no haber tomado medidas para frenar a ese “bicho” que crece solo.

- **¿Cuál es el poder real de cada sector para obstaculizar o impulsar la implementación de políticas?**

Empecemos por el gobierno y la parte política, que son los que toman las decisiones. Aparentemente, el gobierno tiene poder, porque tiene una fuerza mayoritaria en el Parlamento. Analizando la realidad, es una fuerza política compleja, que tiene una interna feroz, y lo paraliza. Por eso es que hasta ahora se hizo poca cosa, por toda esa interna. Pero, es una fuerza política que, aparentemente, tendría la fuerza para hacer todo, pero su propia realidad le impide llevar a cabo las reformas.

La oposición, claramente está en la oposición; no tiene los votos suficientes para proponer. Un eventual cambio de gobierno, según muestran las encuestas, nos muestran un gobierno débil, que tendrá que hacer coaliciones. Entonces, con la restricción de políticas ante demandas crecientes de la sociedad, parece poco. La realidad nos indica que va a tener que hacer algo. Hay un dato, que puede ser

peligroso que lo manejen o no, que es el inicio de la construcción del ferrocarril [para UPM], el año que viene, y eso va a dar movimiento. Puede ser que se sienta tentado el que asuma el 1° de marzo -que la cosa viene bien- y la pateo para adelante. Eso puede ser lo peor que nos puede pasar. ¿Por qué? Porque no vas a tener la fuerza suficiente para tomar las medidas; te van a presionar, porque van a ver que la economía crece y te van a pedir mucha cosa, pero vos sabés que es una bomba de tiempo, y cómo la manejes depende de la fuerza que tengas.

A partir de ahora exploramos la posibilidad de generar un consenso

- **¿Es viable y/o útil buscar un consenso respecto a un núcleo de propuestas entre los actores en cada temática?**

¿Útil? Sin dudas. ¿Viable? No lo sé. Lo veremos con la marcha de las elecciones; qué tan disputadas están o no. Todo parece vislumbrar que va a haber una fuerza de gobierno y que, del otro lado, van a estar bastante coordinados. Como que el balotaje se va a adelantar. El tema es, como va a estar tan repartido, si se ponen de acuerdo para sacar adelante las reformas. Ojalá.

- **¿Cuáles son, a su criterio, los potenciales temas en los cuales efectivamente se pueden lograr consensos y cuáles temas presentan mayor conflicto? Intentar esquematizar los temas por orden, de consenso más probable a más conflictivo.**

Hay muchos temas que requieren consensos. Hay un gran problema, que no va a tener resultado en el corto plazo, pero que es un problema en el mediano-largo plazo, que es una reforma de la Seguridad Social. Ya tuvimos una hace 20 años; la realidad demográfica de la población indica que hay que modificar los parámetros. Todo el mundo habla de eso, creo que ahí va a haber un consenso de hacer algo. Acá vienen las demandas. Estamos demandando, entre otras cosas, el 6% para la educación. Otro problema grande que tiene el país es el problema de la educación, pero se le ha dado muchos recursos a la educación. ¿Qué probabilidad hay de que cambie la tónica? ¿Y si a la educación, más que darle recursos, se le empieza a exigir resultados? ¿Llegaremos a ese consenso? No lo sé.

Tenemos un problema de infraestructura grande, que afecta a todo el sector productivo. Están las famosas “PPP”, pero eso en última instancia es medio engañoso, porque al final lo paga el gobierno. Es una forma de, en vez de pagar todo ahora, vas diluyendo el gasto en el tiempo. Abusaron de eso, necesitás que vengan los inversores, generar garantías; es complicado.

Entonces, si me preguntan qué haría en el corto plazo: tenés que atender la educación, pero tratar de no gastar más; olvidarme del “6%”. Creo que el desafío en este momento es hacer un eficiente uso del gasto. Antes de hablar de más recursos, ver cómo los gasto, y empezar a medir resultados de lo que estoy gastando; hacer una revisión en todo el gasto que hay ahí. Eso ya sería un gran primer paso.

Con eso, no sé si corto el déficit -y acá está la parte complicada-. ¿Cómo compenso la baja en un país que, puede crecer un poco por UPM, que puede tener más recursos -no hay que cebarse con esos recursos, porque no hay que considerarlos para que me financien un aumento del gasto, sino para que me vayan financiando ese gasto corriente actual, y ver si te da capacidad de ahorro para pagar algo de deuda-? Y si eso no me da, bueno, empezar a ver la parte fea: subir ingresos.

- **¿En qué medida las grandes propuestas mencionadas anteriormente forman parte de un rediseño del estado de bienestar? (En las áreas de apoyo a la infancia, cobertura de riesgos de la vida adulta, enfermedad, desempleo, retiro).**

Ahí está el corazón del gasto. O sea, es el desafío de “no cortar prestaciones, pero hacerlas más eficientes”. A ver, la principal cobertura la tenés que cortar sí o sí, que es la Seguridad Social. Creo que acá va a haber un gran debate, y el concepto de “seguridad”, de jubilaciones, va a cambiar mucho. Va a ir mutando a “tener una prestación para tener una vida decorosa”, y no “la prolongación de mi nivel de vida”. Esa idea no hay forma de financiarla. Entonces, eso va a tener que ir mutando, y eso es complicado. Por lo tanto, desde ese punto de vista, las prestaciones a las jubilaciones hay que cortarlas.

Los otros programas no tienen porqué cortarse. De hecho, esos programas, como el MIDES, subsidios a la infancia, a la extrema pobreza, no son “el gran gasto”. Pueden tener otras críticas en cuanto a los incentivos que generan, pero no es problema de plata. Obviamente, todo peso que ahorres en estas circunstancias te viene bien, pero

el problema no está ahí. El problema del gasto del gobierno está en la Seguridad Social, el FONASA. Ahí hay que ver, tampoco podés retacear todos los derechos que adquirió la población, ya todos estamos dentro del sistema; es un derecho que ya tenemos y no podés dar marcha atrás. Pero, volviendo a lo otro, vos podés ser mucho más eficiente en ese gasto. Hay mucho para ver ahí, es una zona bastante vidriosa; de hecho, hay Comisiones Parlamentarias. Eventualmente podría, si vas a retacear parte de las prestaciones, el seguro de salud. Han ido incorporándose una cantidad de beneficios que habría que rever -asistencias por depresiones, etc-. Hay espacio para ver esas cosas, pero, en definitiva, no estamos en condiciones de seguir aumentando más beneficios para la población; hay que tener más eficiencia de la que hay ahora.

Entrevista al Cr. Conrado Hughes

Sobre las características coyunturales de la inversión:

- **¿En la actualidad, ¿cuáles son las principales propuestas o proyectos de reforma sugeridos en virtud de un posible cambio de rumbo o profundización de las políticas vigentes?**

Una primera consideración: la política de inversión de los países, como política pública en el caso del Uruguay, casi no fue, históricamente, una política explícita. Aún cuando el Uruguay siempre tuvo algunos pilares -a partir de la reforma de Végh [Villegas] del 74, el gran salto de políticas públicas- los cambios económicos que se implementaron, básicamente en el año 78' y 79' sentaron las bases de lo que es el Uruguay de los últimos 45 años. Más o menos hace 45 años que las exportaciones es una decisión de los empresarios, las importaciones es una decisión de los empresarios y de los clientes que quieran comprar. El Uruguay no tiene ni impuesto a las exportaciones, tema que todavía hoy la Argentina no ha terminado de resolver y, pese a que el gobierno se había propuesto a bajar, están subiendo las retenciones. El Uruguay siempre fue una economía abierta, nunca discriminó entre nacionales y extranjeros. No hay casi ninguna norma en nuestro derecho positivo que diga “esta actividad sólo la pueden hacer nacionales”. Eso es una diferencia muy grande con muchos países que han creído que la receta es generar votos de casa reservados. El Uruguay nunca los tuvo, ni aún en esos períodos en donde sí se cerró y puso altos aranceles. Si uno se pone a pensar en qué terreno hay alguna regla que discrimine, yo sólo me acuerdo de lo que tiene que ver con la radiodifusión y televisión, porque las leyes de radiodifusión y televisión tienen una insólita restricción a que los permisionarios de las ondas tienen que ser nacionales. De hecho, nunca hemos tenido empresas internacionales que tuvieran su emisora de radio, su emisora de televisión, y cuando vino el régimen del cable tampoco se facilitó las cosas.

Otro factor de temas de la inversión es que el Uruguay siempre usó muchas de sus obras de infraestructura, en términos históricos, de lo que ahora llamamos “Participación Público-Privada”; como se hicieron las vías de ferrocarril, que se construyeron por particulares, pero bajo el auspicio del Estado. El Estado les garantiza esas inversiones con las medidas de promoción. La construcción de

puentes también: ni los construía, ni hacia licitaciones para construirlos, llamaba interesados en explotar un puente y después arreglaban la manera de permitir el uso, y también se hizo eso con varios proyectos de infraestructura.

La inversión se compone de la inversión pública y la inversión privada, pero la inversión pública es financiada por impuestos y, realmente, sólo se puede hacer si la sociedad está dinámica, y el dinamismo es por el crecimiento, y si está dinámica entonces se recauda más impuestos como para hacer, por ejemplo, infraestructura vial o infraestructura portuaria o aeroportuaria, o nuevos equipamientos de estudios -escolares, liceales o universitarios-. Cosas como el Antel Arena es lo más irracional que alguien pudiera imaginar; las empresas públicas tenían una gestión básicamente muy clientelista, pero después una conducción relativamente profesional en lo que era inversión. Lo que no tenían [las EEP] era posiciones financieras muy holgadas, porque gastaba -yo siempre cuento que la ANCAP tenía 13 mil empleados, hoy tiene 3 mil y le sobran 2 mil; hoy procesa y vende 15 o 16 millones de barriles por año, en aquel momento procesaba 9, y tenía 13 mil empleados. era un escándalo de bajísima productividad-.

Hoy en día, el gobierno llegó, en el año 2013 y 2014, al 20, 21 [inversión en % del PIB], que es una tasa de inversión muy buena. Pero, ¿qué es lo que determinó eso? Por un lado, que el Uruguay mantuvo su tradición de no discriminar extranjeros de nacionales; segundo, que las políticas macroeconómicas se mantuvieron estables en el largo plazo. Es decir, vino el gobierno frentista y no hizo ninguna de las cosas -felizmente- que decía que iba a hacer cuando hacía campañas electorales, porque si hubiera sido irresponsable -como fueron vecinos de enfrente y tantos otros países con irresponsabilidad fiscal- entonces el Uruguay, que había combatido la inflación poniendo racionalidad fiscal a partir, básicamente, del retorno democrático...La inflación bajó y subió cuando nosotros -porque estábamos con déficit muy grande, que nos dejó el gobierno anterior-. Llegamos a tener 120 [% de inflación] y entregamos el gobierno con 40, pero además el siguiente gobierno antes de 3 años, ya había bajado de 10. Después, nunca más en la vida pasó de 10, salvo en tres meses en el año 2002, cuando hubo que ajustar el tipo de cambio. Pero el tipo de cambio ajustado era porque estaba muy cara la Argentina, tuvimos una corrida cambiaria y básicamente una corrida bancaria en ese primer semestre, y hubo que tomar medidas. Por ejemplo, de congelamiento de depósitos en el BROU, en el BHU, y aún así, el tipo de cambio, que había llegado a 17, lo más que llegó fue a 29, 30

en 2002. Después, empezó a bajar y llegamos en el 2012 a 19, 18 pesos. Entonces, ¿cuál era la receta histórica del clima de inversión en el país? Se suponía que eran las leyes de fomento. Las leyes de fomento eran algunas formas de exoneraciones al patrimonio y a la renta, y exoneraciones de los impuestos en el comienzo de las inversiones. Si tú ibas a comprar maquinaria, nueva te daban un mecanismo de devolverte el IVA. Esa era la única receta que existía, y el Uruguay no tenía una ley de eso, tenía algunas leyes de fomento de la inversión y la actividad en actividades específicas. Concretamente, hubo una de la forestación en tiempos de la dictadura, y después hubo una cuando el primer gobierno de Sanguinetti. Había una de pesca y no había más nada en materia de leyes de fomento. En el año 74', el gobierno militar aprueba una ley de inversiones que, como el Uruguay había tenido fuertes restricciones a la entrada y salida de capitales y, fundamentalmente, a la entrada y salida de moneda extranjera. Los bancos no podían tener cuentas en dólares, todas las monedas las cobraba y vendía el BCU. Se hizo una ley de inversiones extranjeras que ofrece unos beneficios que nadie agarró, porque eran mínimos. ¿Qué pasó? Esa ley se aprobó antes de la liberación del tipo de cambio y cuentas extranjeras. Igualmente, era una ley muy generosa para el contexto de los 30 años anteriores. Pero, en el año 98', se aprobó la ley que todavía está vigente de inversión, que creo que es la Ley N° 17616 (se llama Ley de Inversiones), que inicialmente fue interpretada que tenía unas exoneraciones importantes en impuesto al patrimonio, a la renta y las exoneraciones de la introducción de bienes de capital, sin ninguna referencia a las utilidades ni nada, pero como era un cambio en la tendencia de los últimos años, el gobierno fue muy timorato en interpretarla. Entonces, la comisión de aplicación de esa ley, que está en el MEF, interpretó que eran sólo inversiones industriales, no comerciales, ni de servicios. Sólo industriales y, en el concepto de industrias, esa comisión de aplicación del MEF, incluye el turismo en una categoría que crean que llamaron "complejos turísticos", gracias a los cuales se construyó el Radisson, el Conrad y muchos hoteles, incluso el shopping. Pero era muy forzado y no era porque la ley lo restringe. La ley no tiene restricción alguna, el asunto era que el gobierno se había dado un reglamento para la comisión de aplicación, e interpreta que eso era restrictivo a inversiones en la industria, incluyendo la industria turística, y alguna cosa en industrias agropecuarias. El Frente liberalizó, a través de decretos y resoluciones, totalmente las inversiones. El Frente estuvo en contra de la ley, votó en contra de la ley, e hizo un proyecto de referéndum en contra, porque había

algunas normas que establecen reglas en el tema laboral en la Ley de Inversiones, y ellos querían derogar. Juntaron firmas y hubo un referéndum, no consiguieron nada, y después, cuando llegaron al gobierno, le dieron a la comisión de aplicaciones un mapa de ruta absolutamente liberal. Fue paradójico, y pasó a ser parte, además, del discurso de ellos. Hoy todavía, cuando sale el Ministro y el Subsecretario, hablan de la cantidad de proyectos presentados en la COMAP, siempre hablan de eso. De hecho, en este momento está bastante complicado porque han bajado las inversiones, pero ese brutal estímulo de la Ley de Inversiones del segundo gobierno de Sanguinetti -que era una coalición entre Partido Colorado y Partido Nacional, donde participaron además legisladores importantes, como Ignacio de Posadas- se explotó, y por eso el país llegó a tasas del 20, 21%, con la aplicación muy liberal, que además tuvieron que decirlo, porque si no, la gente no creía: “Están incluidos y pueden presentarse proyectos de inversión también del sector de servicios y también el sector comercial”. Se terminó lo de complejos turísticos, no importa nada, vas a hacer una inversión -una cadena de bicicletería-, como debe ser.

Lo que la experiencia señaló es que, lo que promueve la inversión -por supuesto, las exoneraciones tienen efecto- pero hay otros componentes muy importantes que tienen que estar presentes, sin los cuales no traés inversiones, y esto lo saben los venezolanos, los argentinos, los bolivianos: punto 1, la estabilidad de las instituciones políticas. La estabilidad de las instituciones políticas es decisiva para el éxito en la captación de inversiones. Segundo componente, la regularidad del funcionamiento del sistema legal, es decir, administración de justicia, leyes conocidas, aplicadas por tribunales independientes, y garantías al derecho de propiedad, y que las mismas se cumplan. Legislación moderna con respecto a las nuevas formas de derecho a la propiedad: el derecho a la propiedad intelectual (software, derechos de autor, marcas y patentes). Si tú no vas a respetar esas reglas, vas a tener sectores que dicen “lo lamento, pero acá me vas a hacer pomada”. Entonces, el tercer componente es un sistema de relaciones laborales estable, predecible y reglado. Ahí tenemos serios problemas.

- **¿Quiénes son los principales actores y cómo se agrupan en torno a las propuestas mencionadas anteriormente?**

El tema del clima de inversión, los actores centrales son tres: los empresarios, los trabajadores y el gobierno. El gobierno en sus diversas formas, si la justicia está corrupta, ese sistema de garantías para la inversión se va a ir al tacho. Si los empresarios son prebendarios -estas cosas de las que habla [José Luis] Espert-, son acomodaticios, tienen clubes y no defienden la competencia -los “empresarios” de [Javier] Milei- bueno, esa sociedad es poco atractiva para la inversión. El “factor dinámico” son los tres al mismo tiempo: el que toma las decisiones y después el conjunto haciendo lo que llamamos el “mercado abierto”, en donde hay garantías a la propiedad y formas fáciles de transar. En el Uruguay, por ejemplo, tenemos muy poco desarrollo de los instrumentos de ahorro. Al tener poco desarrollo en lo que llamamos “el sistema bursátil y de papeles comerciales”, ¿qué concibe una persona joven que se asocia? Si tiene una idea buena y la quiere llevar adelante, tiene que salir a pedirle plata a papá. Los bancos son una parte del sistema de las inversiones de las empresas en el mundo, acá son casi la única. ¿Por qué? Porque no hay conjuntos de capital que se dediquen a financiar capital de riesgo, sabiendo que, algunas de las experiencias van a fracasar, pero otras van a andar bien. No tenemos lo que se llama en inglés “venture capitalist”; tampoco tenemos una bolsa que haga que la gente diga “¿qué pasa si tengo 500 dolares y no 100 mil?” ¿Llevarse al banco, para que se junte con otros mil más y hagan medio millón, que se los presta a uno que tiene un proyecto más o menos? ¿o la lógica sería que haya sistemas que hagan que yo pudiera, de una cantidad grande de proyectos que están en danza, elegir aquellos que me gustan más, porque estan más parecidos a mis ideas, porque están más afiliados a la ecología, porque atienden los problemas de los más pobres, o porque dan ocupación a los jóvenes, o porque tienen un proyecto donde se instalan en mi departamento y yo soy artiguense? Es decir, el sistema de mercado de capitales, no hay nada. Si hubiera un sistema bursátil o similar, en donde se canalicen recursos...Por supuesto, hoy en día las redes están generando algunas oportunidades, pero todavía es una cosa incipiente. Entonces tenemos: los actores de los que arriesgan, que son los que tienen las ideas, los proyectos y los objetivos -necesariamente no son los que tienen el dinero, no es lo normal que tengan el dinero, sí tienen las otras cosas-. Los trabajadores, en las primeras etapas, ni cuentan. Los trabajadores es cuando la empresa es grande, y cuando la empresa es grande -obviamente, las organizaciones modernas tienen sistemas modernos de relaciones laborales- el sistema rígido de relaciones laborales, donde sólo se puede

funcionar si pagás las horas extras, y tengo que tener el mismo horario todos los días, es una industria anterior a la revolución tecnológica. Por eso, hoy por hoy, si no se piensa en -y eso el PIT-CNT tiene muchos problemas- que la flexibilización no es para perjudicar a los empleados, es para que el sistema se aleje, en lo posible, del sistema que llamamos “fábrica Taylorista”, la fábrica de comienzos del siglo XX, en donde sonaba la campana y entraban 8 mil tipos a Ford, y cada uno tenía que hacer una sola cosa, hacían fuerza bruta. Hoy hay máquinas tanto más eficientes para hacer fuerza bruta, eso no existe más. Y si la empresa nuestra tiene que trabajar 30 horas, pero todas seguidas, y tengo que pagarle el 20% de nocturnidad porque es de noche -mirá que es de noche acá, pero donde estamos sirviendo es en la India, que es de mañana, te pago el horario de la India-.

Desde el punto de vista del Estado es, por un lado, la calidad de los servicios necesariamente del Estado (contralor, buen orden, funcionamiento) y el máximo de las facilidades para que la inversión florezca. Es la interacción de todas estas cosas. Si en el debate político no se entiende que sino no puede haber crecimiento...De hecho ahora bajó la tasa de inversión, que se contabiliza a valor de costo de inversión. En realidad, los actores privados lo sopesan contra la rentabilidad futura; se hace el cálculo de lo que se llama “valor actual neto” y “tasa interna de rentabilidad”. Si en el Estado hacen eso -y en algunos lados lo hacen- habría inversiones que no se deberían hacer. De hecho, la tasa de inversión de los períodos altos incluye las inversiones de ANCAP, que en realidad habría que sacarlas. ¿Por qué? Porque el mero hecho de gastar 140 millones de dólares en una planta de ALUR, es un despilfarro, es como tirar millones de dólares en un caño, que lo que tiene abajo es un enorme horno. Todo lo que va allí no se multiplica en nada, porque el producto que sale en la punta de la inversión es un litro de un producto que se lo tenés que vender a la ANCAP para que lo ponga en litro de nafta, y que se lo cobrás más o menos a 1,40 dólares. Ese producto, en la vereda de enfrente, en la ciudad de Colón, se vende a 40 centavos, producido por empresas libres en competencia. Entonces, una máquina que invierte 147 millones, pagó millones de dólares de salarios, de sentencia, de aprovisionamiento, y le pagó a dos productores para meterlos en esto, para producir una cosa que se puede producir a una tercera parte...De verdad, en el mediano plazo, ¿cuándo va a ser rentable esto? Nunca, y si no va a ser nunca rentable, nunca va a haber progreso.

- **¿Qué motivos tienen los actores para alinearse a una postura y qué argumentos manejan para rechazar las demás?**

Los empresarios no están muy modernizados con su discurso. Sino, no te explicás Pili. No es por nacionalismo que la gente le compraba a Pili la leche o los quesos, es porque el señor producía mucho más barato, porque no tenía el costo del flete, que además en el caso del Uruguay, por las vías de los precios monopólicos, tenemos un transporte muy caro. Pero este señor, en el año 2012, 2013, a través de los negocios con Venezuela, descubre una maravilla: alguien le pagaba el doble del precio internacional de sus quesos para ir a Venezuela. Eso no es el mercado. El señor de Pili tenía que saber que, ese negocio vendiendo al doble, era muy riesgoso. En el año 2014 vendió 46 millones de dólares, en el 2015 vendió 20 o 23, en el 2016 vendió 15, en el 2017 vendió 9, y ahora lleva 3 millones, va a quebrar, no lo arregla con nada. Eso, en el fondo, es una pésima señal de parte de la cultura empresarial.

Tenés el gobierno, que es responsable por el suministro de los servicios públicos de calidad, incluyendo bienes que tienen régimen de monopolio, que es una locura, pero que van a ser costos para los empresarios. Concretamente, el gasoil, no puede ser que sigan cobrando un escándalo el gasoil, porque eso detiene las posibilidades de inversión en el Uruguay de los próximos años. Mientras no puedas acceder a lo que valen las cosas en el mercado internacional, tenés unos costos que son de Marte. Si tenés costos de Marte, si los salarios son de Marte, los servicios son de Corea del Norte, y los bienes tienen el precio que no tiene nadie en el mundo para cosas tan sencillas, como el combustible que se le pone a los tractores; la energía eléctrica también es cara. Entonces, si todas las máquinas que hacés andar, andan con combustibles fósiles o con energía eléctrica, y tú no tenés precio internacional para eso, el país no va a funcionar. Entonces, ¿qué pasó? Tuvimos el impulso de la inversión fenomenal que vino gracias a que el gobierno del Frente Amplio no hizo los desastres, que reinterpretó la Ley de Inversiones y le dio a la COMAP una interpretación mucho más interesante; algunos invirtieron hasta un poco más de lo que pensaron invertir. Rinde decir “para esto que estoy construyendo, no le pagó al Estado nada, y lo que voy a ganar con esta nueva empresa, tampoco, durante un tiempo, no para toda la vida, pero bueno, me estimula”. ¿Qué pasó ahora? Se dieron vuelta todas las cosas, y la tasa de inversión para este año va a dar 14 o 15 %. Yo trabajé entre el 93’ y el 98’ -es decir, parte del gobierno de Lacalle y parte del

gobierno del Dr. Batlle- en un programa para la mejora del clima de inversión. Hicimos una cantidad de cosas, algunas de las cuales te he hablado, pero hicimos la reforma de la Seguridad Social. ¿Por qué? Porque la reforma de la Seguridad Social era, antes de haber sido hecha, la amenaza más grande que tenía el sistema público del Uruguay desde el punto de vista presupuestal. En vez de tener el déficit de ahora, en aquel momento, teníamos el triple. Si no teníamos una solución a mediano plazo, íbamos a estallar, era una bomba de tiempo que la gente que hacía las inversiones decía “estos van a estallar dentro de 5 años, no invirtamos ahí”. La reforma se hizo con un costo creciente, durante los primeros años, y después decreciente. Llegó el gobierno del Frente Amplio y no resistieron la tentación de hacer demagogia. Como para alguna gente se le estaba haciendo difícil llegar a los 35 años de trabajo probado, ¿cómo se arregla si tengo 30? Trabajá 5 más, macho, ese es el arreglo. Bueno, en vez de eso, optaron por la solución “te regalo, jubilate”, y sacaron otras cosas de la Ley del 2008, y además flexibilizaron el tema de los testimonios, y además se pusieron los médicos a ser generosos con las incapacidades, y cuando quisiste acordar, el BPS -que este año ya tendría que estar en casi déficit 0-... entonces, el gran progreso fue la Ley del 96, y el gran destrozo fue la Ley del 2008, y el año que viene, o el otro, va a haber que hacer una reforma, punto.

- **¿Cuál es el poder real de cada sector para obstaculizar o impulsar la implementación de políticas?**

El ranking de poder es: el sindical, después el gobierno; últimos los empresarios, que tienen muy poca “conciencia colectiva”, más allá de que están algunos de acuerdo, pero no hay nadie que sea la cara visible. ¿Quién es el vocero? ¿Quién es el Presidente de la Cámara de Comercio? ¿Quién es el Presidente de la Cámara de Industrias? ¿Quién es el Presidente de la ARU? ¿Quién es el Presidente de la Cámara de Construcción? ¿La gente sabe quiénes son? ¿Sabe sus opiniones? Nos conocen mucho más a Óscar Andrade y a mí, a Pereira, José López o Abdala. Ser conocido, hoy, es una parte decisiva.

En el gobierno sí tienen instrumentos. Además, la figura del gobierno en Uruguay, que es un sistema político muy estable, los del gobierno mandan. En sus estructuras informales, ¿quién manda hoy? el Frente. Miranda dice “no pude meter el tema de

Sendic en el plenario”; o sea, tienen 14 expedientes de la comisión del Tribunal de Ética y no lo puede meter, porque el MPP, junto con el PCU, le pone el cuchillo, amparado con la 711, y no lo dejan.

A partir de ahora exploramos la posibilidad de generar un consenso

- **¿Es viable y/o útil buscar un consenso respecto a un núcleo de propuestas entre los actores en cada temática?**

Sin dudas es útil, lo que no sé es si es viable. El gobierno puede cambiar, se cambia por elecciones, los empresarios pueden cambiar, si hubiera otros empresarios... Yo me hago la ilusión de que hubiera empresarios jóvenes que empezaran a hablar como empresarios desde el sector empresarial, no los veo; y el sector sindical, si Richard Read tuviera 20 jóvenes dirigiendo los sindicatos o escalando para dirigir los sindicatos. Es decir, para hacer un consenso deberías poder sentarte con gente como Richard Read: razonable, pero que tiene la mentalidad abierta, que entiende de qué se trata, que no se enoja porque en el futuro haya tareas automatizadas. La automatización de tareas: la gente no ara más; el carpintero, que hacía la madera curva; el herrero que, hacia la cuchilla para roturar el campo, se reciclaron.

- **¿Cuáles son, a su criterio, los potenciales temas en los cuales efectivamente se pueden lograr consensos y cuáles temas presentan mayor conflicto? Intentar esquematizar los temas por orden, de consenso más probable a más conflictivo.**

Yo creo que los temas en los que puede haber consenso son los que ya se experimentaron que daban buenos resultados. Claramente, la legislación sobre inversiones, si lo pudo hacer el Frente sin decir “estoy yendo exactamente en contra de lo que dije”; y los sindicatos que, en su momento, también dijeron estar en contra, y resulta que después estuvieron contentísimos con el aumento de la tasa de inversión, allí se puede hacer una nueva ley, modernizar una legislación de inversiones. Ahora, también hay que modernizar la legislación laboral, también hay que derogar los monopolios, todas esas cosas, y para esas es más difícil, porque hay taras que son de larguísimo aliento en el Uruguay, y hay una reverencia general de la sociedad uruguaya respecto a los monopolios de las empresas públicas, que

generan una dificultad. Respecto a la legislación laboral, nuestro sector sindical aplaude las legislaciones laborales de la década del 40', que fue moderna en su época. La logró restablecer en todas sus expresiones; tema de la ocupación del lugar de trabajo y todas esas cosas, es un mamarracho, que no está recogido por la legislación internacional, aunque ellos lo digan, y que no está en nuestra Constitución, pero que necesita discutirse, y ahí está difícil, pero tendría que ser objeto de discusión. Con sindicalistas de mentalidad abierta se puede hacer, sin mentalidad abierta no se puede hacer. No hay buenas señales.

- **¿En qué medida las grandes propuestas mencionadas anteriormente forman parte de un rediseño del estado de bienestar? (En las áreas de apoyo a la infancia, cobertura de riesgos de la vida adulta, enfermedad, desempleo, retiro).**

El asunto es que asocio -por eso yo he sido siempre un poco duro con el Estado de bienestar- la verdad es que la evolución reciente del mundo entero es hacia la mejora y el Estado de bienestar, que no quiere decir que el bienestar lo provoque el Estado en su acepción "la organización pública". El bienestar del Estado, es el bienestar en tanto la comunidad que lo habita. Para eso tiene que haber las cosas que defendemos y admiramos, de las sociedades modernas, los que somos liberales. Cada uno puede forjar su destino de manera independiente, cooperando con los demás por las garantías de que el objeto de mi esfuerzo no es ni del sindicato ni del gobierno, y que para poder ayudar a aquellos que estén con más dificultades, utilizar recursos de la comunidad -que no necesariamente tengan que ser a través de los recursos tributarios, pero eventualmente lo pueden ser- para que todos tengan su día en la sociedad del bienestar. Esa es la concepción más liberal de las sociedades contemporáneas y, en el fondo, los modelos paraestatales son falso que son los que originaron la prosperidad. La prosperidad fue la acción de las fuerzas de la creación humana. Los suecos, los finlandeses, tienen mercados de capitales, tienen sociedades anónimas, tienen libertad de entrada y salida de capitales, tienen reglas de conducta, tienen ética en el trabajo. No tienen al Estado metido todo el tiempo en todas las cosas, y en aquellas cosas donde han metido de más al Estado, han tenido que reverlo. Entre otras cosas, el sistema de educación, que hubo que repensarlo todo.

Entrevista al Senador Pablo Mieres

Sobre las características coyunturales de las políticas sociales

- **¿Qué entiende por políticas sociales?**

Conceptualmente, la idea es que las políticas sociales son una actividad del Estado imprescindible para generar las condiciones de recomposición de la equidad. Es decir, yo tengo la convicción de que cuando la economía funciona sólo y exclusivamente en base a las fuerzas del mercado va a generar inequidades. Entonces, El estado tiene que compensar esas inequidades, ayudando a los más débiles. Ahí viene el gran punto neurálgico, que es: ¿cuál es el concepto, o mejor dicho, la finalidad, de la ayuda? La ayuda tiene que tener un sentido promocional. O sea, el paradigma clásico del debate en políticas sociales es entre el asistencialismo y promoción social. Asistencialismo lo que hace es ayudar sin que eso genere una dinámica virtuosa por la cual el ayudado deje de ser ayudado. Es decir, se le ayuda a generar las condiciones para volver a asumir su propio destino y por lo tanto dejar de requerir de la ayuda. O sea que las políticas sociales buenas son aquellas que producen un proceso de dignidad y de independencia.

- **En la actualidad, ¿cuáles son las principales propuestas o proyectos de reforma sugeridos en virtud de un posible cambio de rumbo o profundización de las políticas vigentes?**

Primero, yo estoy de acuerdo en que exista un MIDES. Es más, yo elaboré un proyecto de Ley en 2002 de creación de un Ministerio de Desarrollo Social, que en su momento no tuvo andamio. El Frente Amplio no estaba en línea. Después, cuando llegó al gobierno, promueve la creación del Ministerio de Desarrollo Social, me parece muy bien, totalmente compartible. O sea, creo que tiene que haber un ámbito en el Estado de coordinación interinstitucional, no sólo de su desarrollo de propias políticas, sino que además de articulación transversal. Las políticas sociales

sin una articulación con educación y con vivienda, particularmente, y con salud, en sí mismas no, tienen virtualidad. Por lo tanto, creo en un Ministerio, creo también en una política de asignaciones familiares. Es decir, de apoyo a los hogares pobres con hijos pequeños, menores, y creo en la condicionalidad de esa asignación familiar. Me parece que es absolutamente fundamental que esos pagos tengan cierta entidad que hoy en día las ha ido perdiendo. Que esté focalizado, o sea, que no sea universal. Anteriormente la asignación familiar era para todos; yo creo que fue una cosa positiva cuando se dijo “bueno, no, las asignaciones familiares son para los hogares en situación de pobreza, es decir para abajo”. Entonces, mejoremos el valor de la asignación, y está bien que haya una condicionalidad vinculada a la asistencia escolar, y yo agregaría a algunas otras prestaciones que los padres o tutores (de jóvenes y menores) deben hacerse cargo. Lo que está muy mal, por lo tanto, es lo que dice la Ministra, (Marina Arismendi) que piensa no debería existir condicionalidad; por suerte no le han dado bolilla, eso sería el colmo.

De todas maneras, también está muy mal que recién el BPS (Banco de Previsión Social) resuelva el corte de asignación familiar en agosto como pasó ahora. Estas cosas tienen que ocurrir en abril, porque el objetivo no es que no se le pague la asignación familiar, el objetivo es que el chiquilín vaya a la escuela. Vos le tenés que decir en abril: “mire que le cortamos el chorro”, y el chiquilín puede engancharse en una clase. Ahora, le cortás la asignación familiar y el chiquilín ya no puede empezar los cursos. O sea que es perder-perder, cuando en realidad el objetivo de la condicionalidad es un resultado positivo, que es que el chiquilín vaya a la escuela, que es un camino de salida adelante. Yo creo que hay una gran dispersión de programas, programitas, cosas muy intermediadas con muchas ONGs, consultores; creo que ese es un asunto que queda pendiente: evaluar desde el punto de vista del impacto y de la relación recursos invertidos/resultados. Me parece que en eso el MIDES debe perder la prueba por goleada. Tenemos que concentrar en pocos programas, muy potentes, con buena disposición de recursos. Para mí el (punto) clave es el de (niños) 0-3 años porque entre eso y la educación se juega el futuro de las generaciones jóvenes o de las nuevas generaciones en situación de pobreza. Hay que hacer un foco muy fuerte de 0-3 años, que es básicamente tomar una política social exitosa que es el plan CAIF y universalizarlo a los hogares (con niños) de 0-3 años con un apoyo multidisciplinario, un acompañamiento, un requisito de que

la familia forme parte de eso en la medida que sea posible, no siempre es posible. También, apoyo muy fuerte a las madres sobretodo, a los padres también, en la crianza. Entonces, yo diría “Ok: MIDES, asignaciones familiares condicionadas y potentes, y eso va hasta los 18 años, y plan CAIF sobre 0-3 años”. Incluso no diría sólo para los hogares en situación de pobreza, probablemente tendría un criterio más amplio de abarcabilidad porque también hay gurises de 0-3 años en hogares medios y altos que pueden tener problemas de crianza, de acompañamiento y después eso se paga caro más adelante. Por ahí va el modelo.

Después hay otra (política social) que tiene que ver con las adicciones. Yo creo que ese es otro gran ausente en las políticas del actual gobierno. Acá han venido madres desesperadas a decirme que tienen un hijo adicto y eso cruza a todo el espectro social, y el Estado no tiene respuesta. El “Portal amarillo” es ridículamente chiquito y no sirve para nada. El propio gobierno reconoce que una de las causas del aumento de personas en situación de calle es la adicción compulsiva, que se convierte en un drama, y al final el chiquilín: o lo echan o se va de la casa, porque es imposible la convivencia, ¿verdad? Entonces eso es el tercer foco.

Hoy hay asistencialismo, hay fragmentación, hay mucha intermediación, hay mucha burocracia. Hay una fragmentación tal que en realidad tenés programas, programitas, uno aquí, otro allá, y eso termina dispersando recursos y fracasa. Además, es con una mirada asistencial porque basta escuchar a Marina Arismendi dos minutos para darse cuenta. En el fondo era una bandera clásica de la izquierda. Es decir, la crítica a los Partidos Tradicionales en el gobierno era el asistencialismo: las intendencias regalando “cortes de ranchos”, se decía, o bloques para que la gente se hiciera la casa. Bueno, ahora la izquierda regala plata, y no les importa mucho, la verdad. Entonces, se decía la frase clave: “no hay que dar pescado sino enseñar a pescar”. Bueno, está bien, eso es un extremo, porque cuando vos tenés gente en una situación dramática tenés que darle pescado porque si no, no vive, pero eso tiene que ser una situación de emergencia puntual y exclusiva, después tenés que enseñar a pescar. La persona empieza a pedalear sola, sale adelante, y no necesita la ayuda del Estado en determinado momento. Eso se llama: educación y trabajo.

La otra línea que hay que trabajar en materia de políticas sociales es el tema de la población privada de libertad, las cárceles. A mí me parece que ahí hay mucho para hacer porque eso también va encadenado con la calidad de vida de la sociedad y con la posibilidad de darle oportunidad al que se equivocó, con el supuesto de que la gran mayoría son rehabilitables. El problema es de qué manera los tratás en la cárcel y cómo generás el proceso de salida y de reinserción en la sociedad luego de la prisión.

- **¿Quiénes son los principales actores y cómo se agrupan en torno a las propuestas mencionadas anteriormente?**

MIDES, INAU, que es el que se debe encargar del plan CAIF, INR (Instituto Nacional de Rehabilitación) en el caso de la población privada de libertad, que tiene que salir del Ministerio del Interior y convertirse en un servicio descentralizado; Ministerio de Vivienda, porque ahí está el otro tema, que es la vivienda y el combate a los asentamientos irregulares. Eso no lo dije, pero me parece que es otro punto. Cómo construimos una dinámica potente, no de regularización solamente sino de recuperación del hábitat. Ahí me parece importante la participación de los propios beneficiarios, la participación en el modelo clásico de las viviendas por ayuda mutua, donde las personas tienen que dar horas de construcción, porque eso también hace que las personas se apropien de las cosas, que dignifique. Yo creo que el BHU (Banco Hipotecario del Uruguay) no tiene mucha razón de ser. Hoy es un banco comercial, para eso están los bancos privados. Entonces, Ministerio de Vivienda, MIDES, INAU con el plan CAIF, INR y un organismo vinculado al Ministerio de Salud Pública encargado de la atención a las adicciones. Eso operando en una lógica integrada.

- **¿Qué motivos tienen los actores para alinearse a una postura y qué argumentos manejan para rechazar las demás?**

Yo creo que se ha instalado una afirmación, que es totalmente falsa, pero que está instalada: que es que los únicos que garantizan políticas sociales es el Frente Amplio, porque es “la izquierda” y porque los demás lo que van a hacer es agarrar “la motosierra”, y ese es el argumento que van a dar en la campaña electoral.

Entonces, ahí hay una primera dificultad que es que los beneficiarios de todas estas políticas sociales pueden fácilmente tener una resistencia a un cambio de paradigma. En definitiva, no van a perder, pero podrían sentir el miedo de perder las prestaciones, los apoyos. Después que dependés, vos votás al que te garantiza. Ahí va a haber una resistencia que es la población beneficiaria, que incluso puede sentir un cierto rechazo a dinámicas que exijan mayores contraprestaciones desde el punto de vista de las conductas. Después, en el Estado, como todo cambio de dinámica, puede haber dificultades en el funcionariado, porque estas dinámicas suponen, de pronto, un mayor grado de exigencia, de participación. Estas cosas hay que hacerlas y hay que instrumentarlas rápido. No veo otras resistencias, el Frente Amplio va a cuestionar estas cosas de “desmontaje del Estado de bienestar”. Yo creo que es al revés, es el fortalecimiento del Estado de bienestar. Es darle una potencialidad al Estado de bienestar, que se completa con una oferta laboral, porque en definitiva lo que le da sustentabilidad es la reforma educativa y una oferta laboral consistente.

El INEFOP es otro actor muy importante porque tiene muchos recursos y debería volcarlos fuertemente a la incorporación al mercado de empleo a las personas que están siendo apoyadas por el Estado. Tendría que estar mucho más conectado con el sistema educativo. Yo creo que ahí hay un paradigma que hay que impulsar fuertemente que es que la educación cumple dos funciones en la sociedad: la normalización de normas y valores, integración; lo otro es prepararse para el mercado de empleo. Hay que recomponer el vínculo entre lo que se aprende y las posibilidades laborales, y eso implica una interfase entre el sistema educativo/ANEP y el Ministerio de Trabajo/INEFOP. La separación entre educación técnica y no técnica es una locura anacrónica. Es decir, la educación toda tiene elementos técnicos y no técnicos; esa división entre secundaria y UTU, al diablo. Tiene que haber una formación en competencias que en casi todos los casos implican elementos tecnológicos y elementos no técnicos, digamos. En definitiva, es una división arbitraria que le ha hecho mucho daño al sistema educativo.

- **¿Cuál es el poder real de cada sector para obstaculizar o impulsar la implementación de políticas?**

Tenemos un problema en el sistema político. El sistema político está con muchas evidencias, no de “grieta” al estilo argentino, pero sí de “unos u otros”, “los que gobiernan y los que están en la oposición”. Si no lográs superar esa dinámica en un futuro vas a tener un bloqueo, una dificultad de políticas de Estado, gane quien gane. La ventaja es que yo creo que el que gane no va a tener mayoría propia. Hay una oportunidad para el diálogo, y construir desde el sistema político acuerdos o articulaciones amplias. Pero siempre va a haber resistencias, no importa, es parte del juego.

Después, el movimiento sindical, creo que es un actor que ha jugado muy asociado, más allá de sus intereses corporativos, a una concepción ideológica. Puede ser un actor resistente a cualquiera que no sea el Frente Amplio en el gobierno. Simplemente porque, por definición, “los que no están en el frente amplio son ‘neoliberales’, ‘capitalistas’ y ‘anti obreros’”. Ese puede ser otro problema. Después, como decía, los propios beneficiarios que tengan miedo al cambio. Ahí están un poco las resistencias.

En cuanto al poder de impulsar, yo creo que en la medida que vos ponés a andar un planteo, que empieza a generar resultados rápidamente, porque yo me imagino en paralelo una reforma educativa muy potente al estilo EDUYXXI; todo eso en la cancha desde el principio y con transformaciones importantes puede generar un apoyo relevante de ciudadanos. Yo creo que en la educación hay que jugar fuerte. Hay un quiebre entre la conducción sindical y lo que puede pensar el profesor, el docente. Eso hay que trabajarlo muy bien, porque yo creo que lo que quiere el docente es que las cosas funcionen bien y que tengan mejores condiciones de trabajo, una reforma mejoraría las condiciones de trabajo.

A partir de ahora exploramos la posibilidad de generar un consenso

- **¿Es viable y/o útil buscar un consenso respecto a un núcleo de propuestas entre los actores en cada temática?**

Es deseable, no sé si es viable. Eso tiene un límite solamente: que no frustre la posibilidad de un cambio. O sea, yo creo que hay que buscar acuerdos y hay que

ampliar los acuerdos, salvo bajo una condición que no te lleve a la parálisis. Todo bien, pero si llega un punto en el que los acuerdos llevan a que dejás por el camino todo el proceso de transformación de las políticas sociales: no, hay que caminar. El consenso está bueno, pero no puede ser un instrumento inmovilizador. Sería un plus muy interesante, pero lo que hay que hacer hay que hacerlo.

El último impulso de reforma educativa fue el de (Germán) Rama en los años 90', y Rama pateó algunos tableros, se armó lío, no hubo consenso. A pesar de que, cuando Rama estaba en la CEPAL y hacía sus estudios, y decía lo que había que hacer, todo el mundo estaba de acuerdo. El día que él asumió, Presidente del CODICEN, en un gobierno de un determinado partido, tiran a matar. Yo creo que está bueno intentarlo y que sería más fácil, pero a la hora de la verdad hay diferencias. Yo no me puedo poner de acuerdo con Marina Arismendi cuando dice que hay que darle la asignación familiar a la gente independientemente de que mande a los chiquilines a la escuela. No puedo ponerme de acuerdo con eso y creo que en eso hay diferencias conceptuales relevantes, en educación también. Cuando un dirigente sindical o un sindicato dice que no está de acuerdo en cambiar el sistema de elección de horas en Secundaria, que es un sistema absolutamente injusto, desigual y que potencia las desigualdades, porque los profesores eligen por orden de precedencia y de calificación. Los mejores docentes le dan clase a los gurises que están en mejores situaciones. Resultado: los aprendizajes se disparan, los gurises más desaventajados reciben clases de profesores con menor calificación y en contextos de liceos de menor calificación. Si vos no quebrás eso...y vos sabés que cada vez que proponés un cambio mínimo de eso, el sindicato se pone en la vereda de enfrente...eso lo tenés que cambiar igual, aunque te genere un conflicto. El límite de los consensos es que tu no podés dejar de hacer lo que tenés que hacer.

- **¿Cuáles son, a su criterio, los potenciales temas en los cuales efectivamente se pueden lograr consensos y cuáles temas presentan mayor conflicto? Intentar esquematizar los temas por orden, de consenso más probable a más conflictivo.**

En educación, por ejemplo, en torno al proyecto de EDUYXXI, están todos los partidos que hoy no estamos en el gobierno, más una parte del Frente (Amplio). De

hecho, hay técnicos del Frente. Yo creo que eso es un consenso suficientemente amplio desde el punto de vista político. Lo sindical, ahí está el problema, digamos, porque el gremio está prácticamente todo del otro lado. Eso va a haber que afrontarlo.

En el tema de asignaciones familiares yo creo que habría fácilmente un consenso, y el plan CAIF es una política social que tiene 30 años. Este año cumplió 30 años, es del 88', prácticamente desde el retorno a la democracia. Ha sobrevivido gobiernos Colorados, Blancos y Frenteampelistas. Ha habido modificaciones, yo creo que hay que potenciarlo, fortalecerlo, pero no creo que haya gran resistencia al plan CAIF. Entonces si vos tenés educación, asignaciones familiares y plan CAIF como nudos centrales, bueno, tenés bastante cubierto el núcleo principal de acuerdos.

(Los temas más conflictivos) yo creo que van a ser la cuestión de las relaciones laborales. Es un gran tema porque creo que el movimiento sindical se ha acostumbrado a tener un peso preponderante en las negociaciones y el gobierno no puede ser otra vez el péndulo para el otro lado, como lo fue en gobiernos Blancos y Colorados. Yo creo que los Consejos de Salarios llegaron para quedarse, y la regulación laboral de los sectores más débiles, como el servicio doméstico, trabajador rural, bienvenidos sean. Esas son cosas que hay que defender. Lo que sí hay que controlar son los excesos de un movimiento sindical que de pronto no admite que la ocupación de los lugares de trabajo no es la extensión del derecho de huelga, eso hay que debatirlo y hay que resolverlo, y que a veces el debate por el salario puede traer desocupación, y eso termina afectando a los trabajadores más débiles. Ese me parece que es el punto neurálgico. El movimiento sindical está acostumbrado a ser el socio del gobierno. Yo no lo haría así, yo iría a un Estado socialdemócrata, que es el árbitro que articula las contradicciones entre capital y trabajo. Pero para lograr eso tiene que permanecer una postura creíble para las dos partes, confiable para las dos partes. Ni de un lado, que en la época de Blancos y Colorados fue así, muy favorable para el lado de los empresarios, ni del otro, que es lo que ha pasado en estos últimos años. Sobretudo ahora que empieza a haber crisis y menos crecimiento, porque cuando sobra es más fácil, repartís siempre, pero ahora está difícil y es donde se nota. Relaciones laborales va a ser un punto neurálgico.

- **¿En qué medida las grandes propuestas mencionadas anteriormente forman parte de un rediseño del estado de bienestar? (En las áreas de apoyo a la infancia, cobertura de riesgos de la vida adulta, enfermedad, desempleo, retiro).**

Yo creo que primera infancia, educación, apoyo a la familia, a los padres jóvenes con hijos, eso es un cambio de paradigma, porque el gasto público social es un gasto muy concentrado en las personas de mayor edad. Esto va atado a otro gran debate, que es la reforma de la Seguridad Social. Ni el asistencialismo de las viejas épocas de Blancos y Colorados, ni el asistencialismo del Frente, es un cambio de paradigma, un planteo promocional, que implica condicionalidad de las prestaciones, que implica protagonismo del beneficiario para hacerse dueño de su destino que, me parece, es clave.

Entrevista al Dr. Pablo da Silveira

Sobre las características coyunturales de la educación.

- **En la actualidad, ¿cuáles son las principales propuestas o proyectos de reforma sugeridos en virtud de un posible cambio de rumbo o profundización de las políticas vigentes?**

Del lado del oficialismo, la propuesta más clara que hay es gastar más plata. El oficialismo ha convertido el gasto educativo, que debería ser un medio, en un fin en sí mismo. Se festeja que se gasta más. Es como que si me fuera de vacaciones y, cuando me preguntan cómo me fue, les dijera “bárbaro, gasté un montón de plata”. El oficialismo tiene muy pocas propuestas; en general orientadas a profundizar una línea en la que viene que es más estatización, más centralización, más control político. Un claro ejemplo es la propuesta de Universidad de la Educación, que no creo que salga, pero es una de las grandes propuestas que tienen. Y después prácticamente han renunciado a todo. Han renunciado a los objetivos que se fijaron, prometieron que iban a aumentar imponentemente la tasa de egreso de la educación media y no aumentaron nada.

Fuera del oficialismo las propuestas más visibles son la propuesta de EDUY21 y las que surgen de algunos sectores políticos. Con superposiciones, porque mucho de los que estamos en EDUY21 además estamos en el ambiente político; EDUY21 yo creo que es una cosa muy interesante, porque no es una expresión política que reúne a gente de distinto pelo, ha tenido cierta capacidad de involucrar a figuras políticas y hacerles decir que avanzaron en esa línea. Justamente porque es una cosa diversa y poco estructurada, el conjunto de propuestas de EDUY21 no es 100% coherente, y ni siquiera todos los que estamos en EDUY21 apoyamos todas las propuestas que se presentaron en el libro, pero gruesamente van en la dirección correcta. Renovación curricular, renovación de las trayectorias educativas, apuesta a la formación docente, apuesta a los centros educativos como centro donde tienen que pasar las cosas.

Después, en el ámbito político yo diría que hay confluencia en un arco bastante grande que abarca el Partido Nacional y la parte del Partido Colorado que tiene gente más sólida en esto, y el Partido Independiente. Ahí es fácil ponerse de acuerdo.

Ahora apareció Ernesto Talvi con esta idea de construir 142 establecimientos sin que hasta ahora se haya desarrollado cómo eso se involucraría en una política más amplia. Si uno reúne en una mesa al principal referente en educación del Partido Colorado, que es Robert Silva, a los principales referentes del Partido Independiente y, por lo menos, del sector Todos, rápidamente sugerimos una serie de propuestas comunes, que están claras en lo programático pero que se ponen más difíciles en la ejecución. Por ejemplo, todos estamos de acuerdo con que hay que cambiar el sistema donde se distribuyen horas a los docentes. Hay menos acuerdo en otras cosas; por ejemplo, si hay que dejar a los representantes docentes o no en los órganos de enseñanza. Si dejamos al oficialismo de lado, estamos en un momento de bastante confluencia del cambio educativo en Uruguay.

- **¿Es todo el oficialismo que está en contra o hay sectores con los que es más fácil ponerse de acuerdo?**

Y bueno, depende de cómo respondas esa pregunta, si estás charlando mano a mano y entre cuatro paredes con alguna gente, vas a encontrar que coinciden con muchas propuestas de la oposición; si ves cómo votan en el parlamento, no. Todas las corrientes internas del oficialismo son indistinguibles entre sí. Ejemplo, este proyecto muy malo de la Universidad de la Educación. Si te sentás entre cuatro paredes con alguna gente del Astorismo, por ejemplo, y te reconoce que el proyecto es una porquería, como pasa en casi todos los temas y vos mirás cómo votó el Astorismo y el MPP, no hay diferencias.

- **¿Quiénes son los principales actores y cómo se agrupan en torno a las propuestas mencionadas anteriormente?**

Los principales actores son el oficialismo, que controla casi el 100% de los cargos de la educación, a no ser por un cargo en el CODICEN; los sindicatos, que han sido todos estos años un aliado estratégico de los gobiernos frentistas, con ciertas tensiones internas, no sólo en la educación. Hay alas hiper radicales que se están fortaleciendo y no quieren tener esa alianza estratégica con el FA; de hecho, quieren pelear a todos los gobierno, no importa del pelo que sean. Por ejemplo, esto que pasó ahora, donde los docentes ocuparon el liceo en contra de las pruebas PISA.

Eran docentes afiliados al Sindicato de la Enseñanza, pero actuaron desafiando las decisiones del Sindicato de la Enseñanza, era un núcleo, y la dirigencia sindical no estaba de acuerdo. Al final, es un grupo que actúa en conjunto y es aliado estratégico del oficialismo, pero hay algunas fisuras ahí. Después, EDUY21 creo que es una cosa importante. Después hay actores interesantes, por ejemplo los liceos privados gratuitos, que no son simplemente proveedores de educación, se han convertidos en actores que son testimonios de una manera diferente de hacer las cosas; los partidos de oposición y, por último, hay un actor que es muy difícil de evaluar, pero que está llamado a jugar roles importantes, que es una masa de docentes que hasta ahora no ha tenido el coraje de oponerse a los sindicatos y no está muy contento con estos. Son gente más tranquila y más razonable que algunos dirigentes sindicales que aparecen algunas veces por ahí. Pero hasta ahora han sido un actor terriblemente pacífico y maleable por parte de los sindicatos, hay que ver qué pasa con un cambio grande en el tema político, cómo reacciona este sector. Una de las cosas que podría facilitar los cambios podría ser que los docentes, tanto sindicalizados como no, no están dispuestos a obedecer automáticamente a la dirigencia sindicales, que tomen posiciones más constructivas que las que tienen las dirigencias sindicales.

- **¿Qué motivos tienen los actores para alinearse a una postura y qué argumentos manejan para rechazar las demás?**

Los sindicatos, hoy, defienden los intereses no de todos los docentes, sino de los docentes más instalados, eso significa los docentes más veteranos y efectivos, para los cuales las reglas del juego son muy cómodas. El sistema actual castiga a los alumnos, castiga a sus familias, castiga a los docentes jóvenes que tienen que dar vueltas por todos lados. Pero, si vos estás en la parte de arriba de la tabla, elegís cómodo, trabajás cómodo, nadie te exige resultados.

El oficialismo, contra lo que han sido sus declaraciones tradicionales, tienen un approach totalmente instrumental hacia la educación, les importa poco si la educación anda bien, anda mal, si los chiquitines aprenden o no aprenden. Les importa mantener la alianza estratégica con los sindicatos, porque eso le da muchos votos, y les interesa mantener la alianza con los sindicatos para mantener el control ideológico gramsciano sobre el aparato; los tipos claramente conciben al sistema educativo como una fábrica de votantes de izquierda. Cotidianamente se enseña en

nuestro liceo falsedades históricas al servicio de los políticos del oficialismo. Se les enseña a los chicos en las aulas que los Tupamaros lucharon contra la dictadura y por la democracia, cuando en realidad lucharon contra la democracia y jamás lucharon contra la dictadura. Los partidos de oposición miran muy de afuera el sistema educativo, lo cual significa que están menos condicionados por los intereses de corto plazo. En otra época, los partidos tradicionales tenían un control muy grande de la estructura educativa, y por lo tanto tenían relaciones clientelares. Ahora está mucho más libre de todo ese equipaje, ven con más claridad que si no cambiamos la educación vamos a dejar de ser el país que fuimos siempre y nos vamos a convertir en un país centroamericano, con una pequeña minoría que concentra los recursos y las oportunidades, y una gran mayoría básicamente inimputable, que va a depender del Estado, y tienen el clásico dilema que es que una iniciativa de reforma te va a traer siempre costos a corto plazo y beneficios a más largo plazo. Por eso, yo creo que el escenario más probable que todos vemos es que el próximo gobierno sea un gobierno de coalición, sin mayorías propias; favorece el tema de bancar costos a corto plazo y beneficios a largo. El desafío en el caso de gobernar va a ser cómo manejar las presiones, inevitablemente en el corto plazo va a dejar la sensación de que las cosas están empeorando; si en los primeros años de administración se pierden tres meses de clase por huelga, la sensación es que se está empeorando, la cosa es cómo gestionar eso políticamente para que al final del periodo podamos estar mostrando resultados. Además, los partidos de oposición tienen que romper los controles ideológicos que tiene la izquierda sobre el sistema educativo, porque si no lo rompen, están liquidados. Eso es un motivo que creo que ayuda a fortalecer la voluntad reformista dentro de los partidos de oposición.

- **¿Cuál es el poder real de cada sector para obstaculizar o impulsar la implementación de políticas?**

El poder mayor lo tiene el gobierno, porque maneja la caja, lo que pasa es que hay que saber utilizarlo. Este gobierno empezó con el intento extremadamente torpe de Tabaré Vázquez de querer instalar la declaración de esencialidad de la educación para la huelga docente; esto lo perdió en cuestión de horas porque era obvio que no iba a andar. Primero porque una gran parte del Frente Amplio no lo iba a acompañar, y segundo porque es muy difícil forzar a trabajadores docentes. Vos podés forzar a

trabajar a pisteros de estaciones de servicios, porque es fácil de controlar: o carga nafta o no carga nafta, pero hacer trabajar a un docente, que de buenas clases y que transmita contenido, es difícil. El Presidente Vázquez hizo este intento al principio de su gobierno, se rompió los dientes, y a partir de ahí el gobierno decidió que no iba a ejercer autoridad sobre la educación. No intentó más nada, ni siquiera cambiaron el sistema de elección de docentes, que anunciaron varias veces que lo iban a hacer. Los sindicatos hasta ahora han mostrado tener mucho poder, pero hay que ver cuánto poder tienen, porque ser sindicalista en estos años ha sido facilismo; es pegar y no recibir ningún golpe. ¿Qué pasa en un escenario donde ya no sea gratis? ¿Qué va a pasar con un gobierno que, donde le venga el primer paro de la enseñanza, le filtre a la prensa cuántas horas de clases dieron en los últimos diez años los principales líderes de los sindicatos de la enseñanza, que no dieron ninguna, y cuánto cobran por mes? La batalla se va a dar ante la opinión pública, y ahí lo que sabemos es que los sindicatos están perdiendo imagen ante la opinión pública y nadie probó qué pasa cuando le pegás ahí. Hoy parece un actor extremadamente fuerte, y sin duda tienen fuerza, pero hay que ver qué tan frágiles son y hay que ver hasta dónde pueden aguantar una pulseada muy fuerte.

El poder de una oposición que accede al gobierno va a depender de tres cosas, y es muy difícil de evaluar desde ahora: una es la fuerza de la coalición parlamentaria que sostiene cada sector, de cómo maneje la opinión pública y de cuánta plata haya. Si las restricciones económicas son muy grandes, y esto se pasa al sistema educativo, va a ser más difícil. Si se puede mantener el nivel de gasto que hay hoy en la educación va a ser más manejable, pero estamos en un escenario muy dinámico.

A partir de ahora exploramos la posibilidad de generar un consenso

- **¿Es viable y/o útil buscar un consenso respecto a un núcleo de propuestas entre los actores en cada temática?**

Sí, es viable. Hace ya como dos años, el Senador Pablo Mieres dijo algo que es verdad, que “si sientan a los principales técnicos de educación de los partidos se ponen de acuerdo en un montón de cosas muy rápido”. Por ejemplo, la idea de que hay que fortalecer los establecimientos educativos. Ahí hay una especie de diferencia cultural, donde la izquierda es un poco soviética en el asunto de que cree que hay

una macroorganización estatal que controla todo, y desconfía en trasladar capacidad de acción y poder de decisión a unidades más descentralizadas, que están en la propia estructura del Estado. La buena educación está asociada a centros educativos sólidos, que funcionan como comunidad educativa, con cuerpos docentes estables, con gente que pasa tiempo ahí, entonces tiene vínculo con la familia, entonces ven crecer a los alumnos, y cosas por el estilo. En cambio, la izquierda apostó a un sistema que no pasa por ahí, y te arman macro programas, cuestiones informáticas para seguir la trayectoria de los alumnos, y cosas que ven cuatro funcionarios que están detrás de una pantalla, y que no tiene ninguna consecuencia sobre lo que pasa en los centros educativos. Por ejemplo, la idea de que hay que fortalecer los centros educativos, darles estabilidad, darles presupuesto, darles la posibilidad de que el director sea un tipo que mande y que genere comunidad, yo creo que está ampliamente compartida por todos. La idea de que hay que evaluar, la izquierda es muy negada con eso, de hecho, si no se han ido del PISA es porque hay muchas presiones para que no lo hagan. Hay que evaluar programas, el sistema uruguayo se ha llenado de programas y programitas. Hace tres años, el INEU intentó simplemente hacer el inventario de todos los programas que había en ejecución, y pararon cuando iban más de cien. Pero, además, cuando ves el cuadrito que armaron, te querés matar, porque hay programas que tienen presupuesto, un director ejecutivo, equipo técnico, secretarías y, cuando mirás tienen 60 beneficiarios. Nunca se hicieron evaluaciones de impactos de los programas, nunca se hicieron evaluaciones en términos de costo-beneficio, todo eso hay que hacerlo y hay que evaluarlo.

Otra cuestión en la que hay consenso es que es necesario una reforma curricular, sobre todo en la enseñanza media, donde hay doce materias que marean a cualquiera, que no tienen nada que ver con los estudiantes de hoy. Hoy, las pruebas PISA nos enseñan que la mayoría absoluta de los estudiantes de 4° de liceo no puede resolver un problema matemático que se resuelve con una regla de tres, y a esos alumnos les damos astronomía, y le hablamos de la Zenit, y le hacemos hacer cálculos astronómicos, es un delirio. Otra cosa en la que estamos de acuerdo es que hay que hacer reformas curriculares, y es totalmente factible, porque hay una dirección básica en la que va a ser fácil construir acuerdos que son suscriptos por parte de la izquierda moderada, aunque no se animan a decirlo.

- **¿Cuáles son, a su criterio, los potenciales temas en los cuales efectivamente se pueden lograr consensos y cuáles temas presentan mayor conflicto? Intentar esquematizar los temas por orden, de consenso más probable a más conflictivo.**

Depende de cómo definas consenso. Si “consenso” lo definís como “consenso entre los partidos que hoy están en la oposición”, hay una lista de temas en los que es fácil construir acuerdos. Si “consenso” lo tomás en el sentido estricto e incluir al oficialismo, es imposible. El camino a la educación no es el consenso en el sentido estricto, sino un acuerdo partidario que va a tener del otro lado una oposición importante.

- **¿En qué medida las grandes propuestas mencionadas anteriormente forman parte de un rediseño del estado de bienestar? (En las áreas de apoyo a la infancia, cobertura de riesgos de la vida adulta, enfermedad, desempleo, retiro).**

Hay que redefinir el papel del Estado en la vida educativa, y hay que redefinir las formas en las que el Estado se organiza para cumplir aquellas funciones que efectivamente tiene que cumplir, y hay que seguir cumpliendo. Hay un modelo de educación pública que está agotado, hay una propuesta de transformación de este modelo, que es la que impulsó la izquierda en estos años, que es muy mala y que ha dado resultados catastróficos; todo lo que puede andar en educación anda mal. Por considerar algunos datos, el indicador fundamental de éxito del sistema educativo, que es la tasa de egreso de la educación media. Agarrás a todos los jóvenes de 20 años y ves qué porcentaje de la población tiene la educación media terminada. Si mirás en Chile, esa tasa anda en el 85%, si mirás en Argentina y Brasil, la tasa anda entre el 60% y 70%; nosotros llegamos al 40%, menos que la mitad de Chile, el mismo porcentaje que tenemos hace 30 años. Hace 30 años con ese porcentaje éramos vanguardia en el continente. Hoy en día, nosotros estamos en el fondo del tarro, junto con los países centroamericanos. Todos los países tienen mejor tasa de egreso. Si mirás cosas como, por ejemplo, los egresos de magisterio, durante muchísimos años en Uruguay se titulaban más o menos unas 1400 maestras por año; eso estaba bien, porque el sistema libera unos 1000 cargos de maestros por

años. En los últimos años, después de una reforma espantosa que hicieron en 2008, la cantidad de egresos de maestros cayó a la mitad; es decir que estoy por debajo de la tasa de reposición. En las pruebas PISA somos, junto con Argentina, los únicos países que no mejoraron en el correr de los años, todos los demás países mejoraron. Cuando participamos por primera vez éramos primeros en las tres pruebas, ahora nos pasaron varios, y todo eso mientras el presupuesto se multiplicó dos veces y media. El modelo que propuso la izquierda, simplemente no ha funcionado. Lo que hay que pensar es un modelo alternativo, que incluye modificar algunas ideas de qué papel corresponde al Estado, qué papel corresponde a la sociedad, y de qué manera medir el éxito educativo. Eso es parte de la tarea que tendremos pendiente.