

MEMORANDO

FECHA: 09/06/2008



DE: G.I.

A: Presidencia

REF.: TRES PROPUESTAS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD

Las propuestas de la CNCS refieren a algunos temas en los que se detecta que Uruguay tiene una mala "calificación" en términos de competitividad, respecto a otros países.

1. Educación

Diagnóstico.

Se identifica a la educación y la capacitación como un activo potencial que estimula el crecimiento y la competitividad de las economías, a través de la creación de empleo de alta calificación junto con la mejora de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto. La inversión en la calificación de los recursos humanos es el principal instrumento para mejorar nuestra competitividad y así poder incidir en el crecimiento económico, en términos cuantitativos y cualitativos.

Se destaca en Uruguay el importante bloqueo al desarrollo de los recursos humanos nacionales que se instaló en las etapas finales de la **educación media**. Las consecuencias de ese bloqueo se reflejan ya en los niveles medios de calificación de la población económicamente activa relativa a los logros de otros países de la región. Durante el 2006 los relativamente bajos porcentajes de la población de 25 a 59 años (núcleo de la población económicamente activa) con primaria incompleta lo ubican a Uruguay en tercer lugar, después de Panamá y Argentina, entre el pequeño grupo de países que, por haber logrado abatir tempranamente las tasas de analfabetismo, son considerados pioneros en la educación en América Latina. En cambio, Uruguay se ubica en la región en décimo lugar (después de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú) en cuanto a la población del mismo grupo de edad con más de 13 años de educación. Por lo tanto cuando se compara con los logros de aquellos países con quienes compartió en el pasado el liderazgo educativo regional, Uruguay quedó sensiblemente rezagado en los niveles altos de la educación.

Pruebas PISA (*Program for International Student Assessment*)

En nuestro país, casi el 40% de los estudiantes se ubica debajo de la línea de base establecida por PISA como umbral de competencia científica. Eso quiere decir que cuatro de cada diez estudiantes uruguayos de 15 años no estarían preparados para afrontar los desafíos que plantea una sociedad impregnada de Ciencia y Tecnología. No obstante, la mayoría de los estudiantes, seis de cada diez, se encuentra en los niveles medios de desempeño (niveles 2, 3 y 4).

En todo el país, el 46,1% de los estudiantes tiene un desarrollo de la competencia en Lectura por debajo del nivel 2, es decir, del umbral de alfabetización. Sin embargo, esta proporción trepa al 72,3% de los estudiantes que asisten a un centro educativo del entorno sociocultural muy desfavorable.

Un porcentaje similar, el 46,2% de estudiantes, queda por debajo del nivel 2 de desempeños, que ha sido definido como umbral de competencia en Matemática. Casi la cuarta parte de los estudiantes uruguayos evaluados se ha ubicado, por sus desempeños, debajo del nivel 1 de la escala de Matemática. Esto implica que estos estudiantes no respondieron en forma correcta ni siquiera las actividades más fáciles de la prueba.

Sin embargo, este guarismo trepa hasta más de las tres cuartas partes de los estudiantes que asisten a un centro del entorno muy desfavorable. De acuerdo a los fundamentos de PISA, esto se podría interpretar diciendo que 3 de cada 4 estudiantes uruguayos a los 15 años tiene un alto riesgo de exclusión de la sociedad del conocimiento. También, y a juzgar por estos resultados, son muy reducidas las chances de que un estudiante de este entorno alcance un alto nivel de desarrollo de la competencia en Matemática, aquella más probablemente requerida por las actividades pioneras en las ciencias y la tecnología.

Al considerar los estudiantes que no alcanzan ni el umbral en Matemática ni tampoco en Lectura, se observa una distribución estrictamente decreciente a medida que se incrementa el volumen de recursos culturales y económicos promedio en la población del centro educativo. En el entorno muy desfavorable, estos estudiantes son el 62,7%, es decir, casi siete de cada 10 estudiantes no tienen un desarrollo de competencias en Matemática ni en Lectura suficiente como para alcanzar el umbral fijado por PISA.

Entre 2003 y 2006 Uruguay tuvo una tendencia mixta: mantuvo su desempeño en Matemática pero retrocedió en Lectura. Al ubicar las tendencias en el contexto regional, se observa que esta situación contrasta con un grupo de países que mejoraron (Brasil, Chile y México) y otro que empeoró (Argentina y España).

Propuesta

Uno de los objetivos del Centro de Análisis y Propuestas de la Cámara, “Uruguay al Futuro” es precisamente encontrar propuestas para cambiar esta desventajosa situación.

Sin embargo, ya se puede aventurar algunas puntas de recomendaciones.

- No necesariamente creando nuevas estructuras públicas se soluciona este problema.
- La Cámara entiende que es necesario dar mayor participación al sector privado y a los empresarios, en la elaboración de los planes de estudio. En efecto, es en la empresa privada en donde se deberán aplicar los conocimientos adquiridos y por tanto, la relación entre el contenido que se estudia y lo que las empresas demandan, debe ser muy fuerte.
- Es posible que la deserción estudiantil se asocie con esa sensación de que lo que se aprende en los liceos y bachilleratos “no sirve” en el campo laboral.
- Asociar el gasto público dedicado a la educación a los resultados que se obtengan. Las pruebas PISA pueden ser un indicador objetivo de desempeño en materia

educativa. Debería atarse el gasto público destinado a educación a los resultados de estas pruebas.

- Analizar y racionalizar la relación del gasto por alumno en educación privada y pública, así como la relación de gasto en docentes y no docentes.
- Recordar que este no es un tema aislado del de seguridad ciudadana y de otros programas sociales relacionados con las familias.
- Así mismo, no olvidar que si como país nos queremos insertar en la economía del conocimiento, la cual establece que la fuente de dinamismo económico es la inversión en tecnologías avanzadas y la inversión en educación, es necesario transitar el camino de la innovación en estos ámbitos.

2. Relaciones laborales

Diagnóstico

La Cámara advierte que existe un mercado laboral que capta con lentitud el dinamismo que se observa a nivel de la actividad económica general. En los últimos años se ha visto una tendencia hacia una mayor regulación e intervencionismo estatal, especialmente en materia laboral, lo cual afecta en forma negativa al desarrollo de un adecuado clima de inversiones en el país. La nueva regulación del mercado de trabajo ha inclinado sistemáticamente la balanza no hacia el lado del trabajador sino hacia el lado del trabajador empleado y sindicalizado, llevando a una incertidumbre que ha impedido el cabal desarrollo del empleo. En particular, durante 2007 se profundizó el sesgo intervencionista en la normativa laboral, con la oposición de las Cámaras empresariales. A las medidas adoptadas en 2005 y 2006 se sumó la sanción de la segunda ley de Tercerizaciones con aspectos claramente contrarios a la necesaria flexibilización de los mercados y la especialización de los negocios.¹

Propuesta

- Las normas referidas a las Relaciones Laborales deben estar integradas en un verdadero Sistema de forma que sean equitativas, equilibradas, eficaces y contemplativas de los intereses, derechos y responsabilidades de los dos actores sociales, Empleadores y Trabajadores.
- Como regla general, la Negociación Colectiva debe ser bipartita. En aquellas situaciones de excepción, existiendo acuerdo previo entre empresarios y trabajadores la negociación colectiva podrá ser tripartita. En todos los casos debe ser además libre y voluntaria. En respeto a la autonomía colectiva de las partes, la negociación colectiva no debe quedar sujeta a ingerencias o arbitrajes del Estado, salvo temas puntuales y generales como salarios mínimos y categorías.
- Se deberá establecer expresamente la ilicitud de la ocupación, y cualquier otra medida que cercene o limite la libertad de trabajo, libertad de empresa, libertad de

¹ La misma motivó que la Cámara Nacional de Comercio y Servicios decidiera promover un servicio que apoya a las empresas a controlar la situación de sus empresas tercerizadas: "Terceriza" (www.terceriza.com.uy)

circulación y el derecho de propiedad. Por lo tanto se debe consagrar la desocupación inmediata y sin más trámite por parte de la fuerza pública.

3. Presión fiscal

Diagnóstico

En Uruguay, la presión fiscal mide la relación entre los ingresos del Estado y el Producto Bruto de la economía. Esta presión supera actualmente el 30% y ha tenido un crecimiento de al menos tres puntos desde la salida de la última crisis económica.

El gasto público corriente (excluidos inversiones e intereses) se incrementó un 5.13% en 2005, un 5.93% en 2006 y un 8.28% en 2007, en términos reales, determinando una suerte de política fiscal procíclica en vez de anticíclica

Para calificar de alta, mediana o baja hay que relacionarla con la calidad de los gastos que se devuelven a la sociedad por los impuestos que se pagan.

Si se analiza la composición del gasto del gobierno central y banco de previsión social, se advierte que el grueso es gasto corriente y aproximadamente un 6% se destina a inversión. El resto se destina a Pasividades (30%), Remuneraciones (17%), Transferencias (18%), Gastos no personales (15%), Intereses (14%)

Propuesta

Mantener una regla fiscal de 1,5% o 2%, acorde con el crecimiento histórico y con el crecimiento de la presente década.

En efecto, las nuevas teorías en materia de finanzas públicas señalan que a efectos de diseñar la política fiscal, es necesario considerar la evolución de las cuentas del gobierno en el mediano y largo plazo. Surgen así los conceptos de “déficit o superávit fiscal de largo plazo”. Estos conceptos permiten basar las metas oficiales en valores menos volátiles y más independientes de los ciclos económicos y de los shocks exógenos. Vinculado a este resultado de largo plazo, en muchos países se aplica una regla por la cual **el gasto público no puede crecer a una tasa superior a la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía**, de tal suerte que se genera en forma cuasi automática una política contracíclica. En efecto, cuando el Producto crece a tasas muy altas, el gasto público no acompaña tal evolución y por el contrario, cuando el producto cae, el gasto público puede seguir creciendo porque se gasta lo acumulado en épocas de bonanza. Esta política anticíclica permite no recalentar la economía en momentos de auge y mitigar los efectos sociales en épocas de menor actividad general.

En Uruguay, en el proyecto de ley de Presupuesto 2005 enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, se establecía² un crecimiento del gasto público corriente no superior al 3% anual en términos reales.

Lamentablemente el Presupuesto definitivo aprobado por el Parlamento eliminó este

² Artículo 31.- El Poder Ejecutivo, en cumplimiento del cometido de velar por la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las cuentas públicas, adoptará las medidas necesarias a los efectos de asegurar que el incremento anual del gasto primario corriente del Gobierno Central no supere el 3% (tres por ciento) en términos reales.

porcentaje y dejó solamente un vago concepto de prudencia fiscal.³

De haber aplicado una regla fiscal como la propuesta, el país habría acumulado más de 480 millones de dólares en estos tres últimos años. Esta masa hubiera podido aplicarse o bien a la reducción de la deuda externa, o bien a la reducción de algunos impuestos. Cabe recordar que este monto equivale a 5 puntos de IVA,⁴ o a la casi la totalidad del aporte jubilatorio patronal.⁵

En su momento, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios aplaudió la propuesta oficial de establecer una regla fiscal y sugirió profundizar su aplicación llevando este porcentaje a 1,5% en lugar del 3% señalado en el proyecto de ley Presupuesto quinquenal. El porcentaje propuesto por la Cámara resulta más acorde con el crecimiento histórico del PBI del país.

De haber aplicado la regla sugerida por la Cámara, la masa acumulada hubiera sido de más de 680 millones de dólares, equivalente a 7 puntos de IVA o a la totalidad del aporte jubilatorio patronal.

3 Artículo 32.- El Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, en cumplimiento del cometido de velar por la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las cuentas públicas, adoptará las medidas necesarias a los efectos de asegurar que el incremento anual del gasto primario corriente del Gobierno Central no supere, en términos reales, un monto que afecte los parámetros de la estabilidad y la sostenibilidad arriba referidas.

4 Un impuesto que incide negativamente en el consumo

5 Un impuesto que incide negativamente en el empleo.