

Ante la Incertidumbre Económica Global y Regional: ¿Cómo Impactará en Uruguay y Cuán Vulnerables Estamos?

27 de noviembre de 2013
Ball Room – Sheraton Montevideo Hotel

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

Si el Frente gana con mayoría parlamentaria se crearán las condiciones para un giro a la izquierda en la política económica.

La larga bonanza mejoró la productividad pero no dejó cambios significativos en la matriz productiva ni en el tejido social, ni puso al país a las puertas del desarrollo.

EI URUGUAY ESTA FUERTE PARA ENFRENTAR CAMBIOS ADVERSOS EN EL PANORAMA FINANCIERO INTERNACIONAL. PODRÍA HABER AJUSTES QUE DUELAN PERO QUE NO MATEN.

Si las condiciones internacionales encarecen el crédito y reducen el ingreso de capitales externos, Uruguay deberá realizar ajustes macroeconómicos importantes en el ritmo de crecimiento del gasto privado y público, lo que impactará en el nivel de actividad y empleo, pero el alto nivel de liquidez internacional y balances financieros mejor capitalizados y menos expuestos a la devaluación del peso, resguardarían al país de sobresaltos financieros, sostuvo Ernesto Talvi, Director Académico de CERES. En este sentido aventuró que el Uruguay puede que haya logrado graduarse financieramente tal como lo hizo Chile unos cuantos años atrás. De haber ajustes, “van a doler pero no van a matar”, sentenció.

El expositor apuntó como factor de vulnerabilidad macroeconómica el marcado divorcio producido desde 2012 entre el crecimiento de la producción y los ingresos, que se desaceleraron, y el del gasto público y privado, que siguió aumentando a ritmo de *boom* financiado por capitales externos a tasas muy bajas que probablemente no podrán mantenerse por tiempo indefinido, como quedó demostrado con los anuncios realizados en mayo por la Reserva Federal de EEUU sobre una posible contracción en la liquidez, que produjo un fuerte cimbronazo en los mercados financieros emergentes y en el Uruguay.

A su entender, los gobiernos de la región en general, y Uruguay en particular, deberán enfrentar dos grandes desafíos: primero, procesar ordenadamente los inevitables ajustes macroeconómicos y segundo, reimpulsar el crecimiento económico – que ya no será propulsado por un contexto internacional extremadamente favorable – en base a transformaciones domésticas que son políticamente muy complejas de implementar. Estos desafíos se dan en un contexto global incierto y ante un creciente descontento

social. La forma en que éstos sean resueltos va a moldear el paisaje económico y social de la región y el Uruguay. “Sea como sea, la década que viene será muy distinta a la que acaba de terminar”, sentenció.

Respecto a un eventual tercer gobierno del Frente Amplio, Talvi conjeturó como probable, en caso de que se alcancen mayorías parlamentarias, un giro a la izquierda de la política económica, en línea con las reivindicaciones impulsadas por el equipo económico alternativo durante el gobierno del presidente Mujica y los planteos programáticos de los grupos ortodoxos (el Partido Comunista y el MPP entre otros) dentro de la coalición. Si por el contrario, el FA gana sin mayoría absoluta en el Parlamento, el electorado habrá optado por darle un balance de centro a la política económica y por la continuidad de la línea socialdemócrata.

Al analizar los factores que permiten a los países alcanzar niveles de producción diversificados y altamente sofisticados, estudiando 110 países y partiendo de las características de más de 1.000 productos comercializados en el mundo, el expositor concluyó que pese al gran crecimiento económico de los últimos diez años y al crecimiento de la productividad, el Uruguay sigue anclado en un paquete productivo y exportador de baja sofisticación y diversificación. Esto se debe a que el país no ha tenido mejora alguna en el nivel educativo de la fuerza de trabajo, ni ha conseguido ampliar significativamente el acceso a los principales mercados del mundo. El país, dijo, no ha sentado las bases para sustentar un proceso de desarrollo auto sostenido. Tampoco se ha logrado reducir la desigualdad educativa que nos asegure un desarrollo socialmente armónico.

AJUSTES MACROECONÓMICOS QUE DUELEN PERO NO MATAN

Los anuncios realizados en mayo por la Reserva Federal de EEUU sobre el gradual fin de la política monetaria expansiva, y un concomitante y paulatino aumento de las tasas de interés, parecerían indicar que la era de los recursos financieros y de capital abundantes y baratos estaría llegando a su fin, explicó Talvi, para quien la década que viene será muy diferente a la que terminó. Recordó que la suba de las tasas de interés a largo plazo de EE.UU que siguieron a aquellos anuncios - de 1,7% a 3% entre mayo y septiembre - tuvo su correlato en los costos de financiamiento internacional del Uruguay, que pasaron de 3,2% a 5,2%. No será lo mismo para Uruguay, dijo, tener acceso al crédito y al capital al 3% que a tasas sensiblemente más altas y más acordes con una situación de normalidad financiera en los países avanzados.

El expositor destacó que en la fase de enfriamiento de la producción y los ingresos que comenzó a mediados de 2011 en un buen número de economías emergentes y el Uruguay, y que según todos los indicios llegó para quedarse, el crecimiento del gasto interno privado y público siguió a ritmo de boom, y en consecuencia la brecha entre gastos e ingresos se acentuó y se financió con capitales externos. Esto configura, a juicio del disertante, un cuadro de vulnerabilidad macroeconómica. Si el financiamiento se vuelve más escaso y caro o se interrumpe de forma abrupta, consumidores, empresas y gobierno se verán forzados a apretarse el cinturón y a bajar el ritmo de crecimiento del consumo y de la inversión para acompañarlo a las nuevas condiciones financieras imperantes. Este proceso será acompañado de una depreciación del peso en un contexto

en que el tipo de cambio se encuentra muy apreciado si se lo compara con sus niveles históricos.

Si bien el Uruguay está vulnerable desde el punto de vista macroeconómico por su dependencia del financiamiento externo, está muy sólido desde el punto de vista financiero. Talvi destacó que el grado de liquidez internacional actual del sector público es muy superior al observado en 1998, cuando comenzó la recesión que fue la antesala de la crisis de 2002. Sumados los préstamos contingentes con los organismos internacionales hay reservas suficientes para cubrir todos los vencimientos de deuda del próximo año con comodidad, destacó. Por otra parte, si bien el nivel de deuda pública se encuentra en niveles superiores a los de 1998, el nivel de deuda privada y el grado de dolarización es sensiblemente menor, lo que es una buena noticia. En consecuencia, explicó Talvi, el país será más tolerante a depreciaciones cambiarias que puedan favorecer las exportaciones cuando el gasto interno se contrae y así amortiguar el golpe en los niveles de actividad, sin que por ello se comprometan sustancialmente los balances de empresas, familias, gobierno y bancos. Es altamente improbable, concluyó, que un ajuste económico se traduzca en sobresaltos financieros. Talvi redondeó su parecer afirmando que Uruguay puede que haya logrado graduarse financieramente en el mismo sentido que lo hizo Chile años atrás.

LOS DESAFÍOS DE URUGUAY Y LA REGIÓN

Tras su análisis de las consecuencias esperables del cambio de las condiciones financieras, el Director Académico de CERES anticipó que tanto los países de la región como Uruguay deberán enfrentar dos grandes desafíos: (i) procesar ordenadamente los inevitables ajustes macroeconómicos derivados del cambio previsible de las condiciones financieras externas y (ii) reimpulsar el crecimiento económico, ya no animado por un impulso externo, sino en base a transformaciones domésticas que son políticamente muy complejas de implementar.

Talvi dijo que ya son apreciables en varios países de la región las consecuencias del cambio en el clima económico, con menor crecimiento y recursos menos abundantes para realizar políticas redistributivas. Anotó una creciente frustración del electorado, que en algunos casos se expresó a través de protestas masivas convocadas por las redes sociales, como fueron los casos de Argentina, Chile, Colombia, Brasil y Perú, mientras en otros países hubo conflictos prolongados por los recursos presupuestarios, como en Uruguay. Advirtió que el próximo ciclo electoral en América Latina (contando las ya realizadas en Argentina y Chile, habrá 12 elecciones nacionales antes de fines de 2014) se desarrollará en un contexto de malestar social que en muchos casos refleja el descontento de las clases medias emergentes, que además de temer por su bienestar económico muestran insatisfacción con la calidad de los servicios públicos y sus niveles de seguridad personal. El gran desafío, auguró, será administrar políticamente el descontento social, sin comprometer ni la estabilidad macroeconómica ni el crecimiento. Los gobiernos deberán evitar financiar políticas de redistribución con impuestos que afecten los incentivos a la inversión, la producción y el empleo; y evitar un incremento creciente del déficit fiscal y el endeudamiento público, o la inflación, para resolver temporalmente pujas redistributivas sin tener que recurrir a la suba de impuestos o a la reducción de gastos, ejemplificó.

SI EL FRENTE GANA, ¿HABRÁ GIRO A LA IZQUIERDA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA?

Al observar el escenario uruguayo, y detenerse en la posibilidad de un tercer gobierno del Frente Amplio, Talvi analizó las dos últimas administraciones de izquierda centrándose en cuatro grandes áreas: Política Exterior, Política Económica, Relaciones Laborales y Derechos Sociales. Tras repasar lo hecho por los dos últimos gobiernos en cada área, el expositor concluyó que el presidente Vázquez siguió los parámetros de una socialdemocracia moderna en política exterior y económica, fue conservador en lo que respecta a los derechos sociales y típicamente de izquierda en materia de relaciones laborales. En la administración del presidente Mujica hubo un marcado giro a la izquierda reflejado en todas las áreas con excepción de la política económica, que mantuvo en lo esencial una orientación socialdemócrata, pese al asedio constante del equipo económico alternativo. Este obtuvo, sin embargo, algunas victorias, como el impuesto a la tierra y la ley que modifica el régimen de las AFAP.

El expositor arriesgó que en un hipotético gobierno del Frente Amplio, si los grupos más ortodoxos de la coalición quisieran seguir avanzando en sus conquistas, la presa sería la política económica, que no ha sido alcanzada hasta ahora por sus ideas. De inmediato se preguntó cómo luciría un giro a la izquierda en la política económica, y encontró la respuesta en las reivindicaciones impulsadas por el equipo económico alternativo durante todo el gobierno de Mujica y los planteos programáticos de los grupos ortodoxos (el Partido Comunista y el MPP entre otros) dentro de la coalición. Sus características serían, a su juicio, *más redistribución* (con suba en las franjas más elevadas del IRPF o aumento del IRAE), *más dirigismo* (darle al Estado un rol más protagónico como orientador del desarrollo económico con política industrial activa, por ejemplo a través de cambios en la ley de inversiones), y *más estatismo y socialismo* (promoción de estructuras alternativas de propiedad empresarial, como las empresas gestionadas por los trabajadores o directamente a través de re-nacionalizaciones parciales o nuevas empresas estatales).

A continuación Talvi estimó que la posibilidad de un giro a la izquierda dependerá de la obtención o no de mayorías parlamentarias. Si el Frente Amplio ganara con mayoría absoluta, dijo, sean o no el MPP y el Partido Comunista la bancada mayoritaria de la coalición, un eventual gobierno de Vázquez quedaría cautivo de estos grupos para asegurarse la mayoría parlamentaria y la gobernabilidad, y se vería forzado a hacer concesiones fundamentalmente en la orientación de la política económica. De hecho la orientación de la política económica fue el punto más contencioso entre los grupos ortodoxos y socialdemócratas en el reciente Congreso del Frente Amplio.

De ganar sin mayoría parlamentaria, agregó, un eventual gobierno de Vázquez se vería forzado a negociar con la oposición para conseguir mayorías parlamentarias y gobernabilidad. Ello tendría un efecto neutralizador sobre la agenda de los grupos ortodoxos (cualquiera sea ella) porque no podrá prosperar por la vía legislativa, aún con la anuencia de Vázquez y sus aliados socialdemócratas. Desde esta perspectiva, concluyó Talvi, puede entenderse porqué el Partido Comunista y el MPP apoyaron decididamente la candidatura del ex Presidente Vázquez e hicieron concesiones programáticas en el Congreso del Frente Amplio: saben que abrir flancos en la competencia interna puede fortalecer a la oposición y hacer más difícil la obtención de la mayoría parlamentaria que es el único camino para impulsar sus reivindicaciones.

¿LA LARGA BONANZA SENTÓ LAS BASES PARA UN DESARROLLO AUTOSOSTENIDO?

En el tramo final de su disertación el Dr. Ernesto Talvi se dispuso a responder ante el auditorio a una pregunta: después de casi una década de exuberancia económica, la más importante de que se tenga noticia desde la post-guerra, ¿se han sentado en nuestro país las bases para un desarrollo auto sostenido?

El disertante mostró que un país puede ser más productivo por la incorporación de tecnología (permitiendo aumentar el nivel de producto por trabajador), pero sin que eso necesariamente implique una sofisticación ni diversificación del paquete productivo y exportador. Puso como ejemplo la producción de soja. En los últimos años se incorporó alta tecnología a través de la siembra directa y las semillas transgénicas, lo que permitió aumentar el rendimiento por hectárea, e incluso aprovechar suelos que antes no eran aptos para su cultivo, pero el producto final sigue siendo el mismo: un commodity de baja sofisticación. Quien produce cosas sofisticadas es el que hace la maquinaria agrícola para la siembra directa y las semillas transgénicas, acotó.

Una investigación de CERES midió la sofisticación del paquete productivo y exportador de 110 países y determinó dónde se ubica Uruguay y cómo evolucionó en la última década. Lo hizo tomando más de 1000 productos que se comercializan en el mercado internacional, subdivididos en 5 categorías: sofisticación muy alta (por ejemplo, equipos de telecomunicaciones, de análisis químico, satélites), sofisticación alta (por ejemplo, motores, medicamentos, cámaras fotográficas), sofisticación media (motocicletas, muebles, cosméticos), sofisticación baja (bicicletas, calzado, aceite de soja), sofisticación muy baja (petróleo, ganado en pie, remeras). Estas cinco categorías se definen por el nivel educativo necesario para producirlos, muy alto en los primeros, muy bajo en los últimos.

En el caso de Uruguay el 44% de los bienes producidos y exportados son de muy baja sofisticación, el 22% es de sofisticación baja, el 17% de sofisticación media y el 8% de sofisticación alta. Solo el 10% es de sofisticación muy alta como por ejemplo la producción de hormonas, antisueros y vacunas. Talvi dijo que podría pensarse que la falta de sofisticación se debe a que Uruguay es un país agroexportador, pero de inmediato apuntó que si nos comparamos con Nueva Zelanda – también productor de carne, lana, madera y vinos – se ve que este país alcanza un 44% de producción altamente sofisticada (por ejemplo, maquinaria industrial y agrícola). Otro tanto ocurre con Irlanda, cuya producción de alta sofisticación alcanza al 43% (por ejemplo, compuestos químicos y cables de fibra óptica). Brasil y Argentina presentan una sofisticación de su paquete productivo muy similar a la de Uruguay con alta predominancia de productos de baja sofisticación y baja predominancia de productos de alta sofisticación.

El expositor analizó las razones por las que el Uruguay no tiene un paquete productivo de alta sofisticación. Y apuntó al nivel educativo, en donde el país está a mitad de tabla a nivel internacional en lugares cercanos a los de nuestros vecinos; y al nivel tecnológico, donde Uruguay se muestra también a mitad de tabla, en correspondencia con su nivel educativo. “Claramente el nivel educativo y tecnológico van de la mano porque para desarrollar y utilizar tecnología de punta es necesario tener un elevado nivel educativo”, enfatizó.

El nivel educativo y tecnológico de un país determina a su vez la sofisticación productiva. El Uruguay se encuentra a mitad de tabla en el ranking internacional de sofisticación productiva y lo mismo ocurre en diversificación productiva. De hecho la diversificación viene de la mano de la sofisticación: los países que producen bienes sofisticados generalmente son países que producen una gran variedad de productos.

El sendero del desarrollo demanda un alto nivel educativo que habilite la incorporación de tecnología de punta. Alto nivel educativo y tecnológico permiten la sofisticación y diversificación del paquete productivo, lo que permite producir y exportar a los mercados mundiales productos que pocos producen y que tienen muy alto valor. En otras palabras, para desarrollarse hay que acumular conocimiento productivo para producir mejor lo que ya hacemos, para producir lo que hoy no hacemos y para producir productos de alta sofisticación, productos cada vez más complejos, más escasos a nivel internacional y de muy alto valor. Un país rico puede producir carne y soja, pero también produce tecnología de punta y diseño. Como no podía ser de otra manera, complementó el expositor, el Uruguay está a mitad de tabla en el ranking de desarrollo económico en concordancia con la sofisticación y diversificación de su paquete productivo.

El estudio de CERES permitió establecer que en los últimos diez años hubo en el Uruguay una mejora en el nivel tecnológico, impulsada por el bajo costo de los recursos financieros y de capital que aprovecharon las empresas para renovar su equipamiento, mejora que impulsó un aumento de la productividad por encima de la tendencia histórica. Sin embargo no hubo mejoras de ningún tipo en el nivel educativo (ni en los años de educación promedio ni en la calidad de la educación de la población activa) y tampoco hemos aumentado significativamente nuestra inserción internacional, ya que no se ganó acceso preferencial a los principales mercados del mundo. Al igual que hace diez años, señaló Talvi, Uruguay exporta apenas el 25% de sus bienes y servicios, y la falta de progreso en la educación y en el acceso a mercados, se reflejó en el hecho de que no hubo tampoco grandes cambios en la sofisticación y la diversificación productiva. Más del 40% de nuestro paquete productivo y exportador sigue siendo igual al de hace una década, de muy baja sofisticación, y menos del 10% sigue siendo al igual que hace una década, de muy alta sofisticación. En tanto, la variedad de productos que el Uruguay produce y exporta sigue siendo baja. Como resultado no se han sentado las bases para sustentar un desarrollo autosostenido, concluyó.

EXUBERANCIA ECONÓMICA Y TRANSFORMACIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

Como forma de concluir el tema el expositor se aplicó a analizar si los años de exuberancia económica modificaron el tejido social en la dirección de poder aspirar a un desarrollo socialmente armónico, esto es, compartido. La pobreza medida por ingresos, recordó Talvi, se redujo de 40% a 13%, lo que se explica por la mejora en el ingreso total de la economía y la transferencia de ingresos de los programas sociales (lo que incluye el FONASA). De acuerdo a los cálculos de CERES, la mejora generalizada de los ingresos asociada al boom económico explica el 73% de la caída total de la pobreza, mientras el 27% restante lo explica la transferencia de ingresos a los sectores más vulnerables.

Sin embargo, añadió el expositor, la pobreza educativa se ha quedado estancada en la última década, con cifras alarmantes: el 64% de la población entre 18 y 65 años no tiene

secundaria completa. Mientras es un hecho que la desigualdad de ingresos se redujo (los ingresos del quintil superior bajaron de 8 a 6 en referencia a los del quintil inferior), la desigualdad educativa empeoró entre 2004 y 2012. En 2004 tan solo 9% de las personas que integran el quintil de menores ingresos tenía secundaria completa y hoy esa cifra se redujo al 8%, mientras el 66% de los integrantes del primer quintil de ingresos tenía secundaria completa en aquel año y hoy la cifra subió al 69%. Más alarmante aún es que la pobreza y la desigualdad educativa entre los jóvenes entre 18 y 25 años es muy similar al del total de la población, lo que indica que no solo no hemos mejorado sino que tampoco hay indicios de que vayamos a mejorar.

En suma, concluyó Talvi, en el medio del boom económico más importante que tuvo el país desde la segunda guerra mundial, la pobreza y la desigualdad educativa no mejoraron en absoluto. Estamos remando contra la corriente con políticas sociales asistencialistas que mejoran circunstancialmente la desigualdad de ingresos que estructuralmente tiende a deteriorarse por la acentuación de las desigualdades educativas.

UN MENSAJE FINAL

En su mensaje final el Director Académico de CERES dijo que durante estos casi diez años de exuberancia económica, el Uruguay no sentó las bases para un desarrollo autosostenido y socialmente armónico porque no se hicieron los deberes. Si los hubiéramos hecho en materia de logros educativos y no hubiéramos obtenido resultados tendríamos que resignarnos a la mediocridad. La buena noticia es que nos queda todo por hacer, y por tanto el destino está en nuestras manos. Sabemos, dijo, lo que tenemos que hacer. La puerta de entrada al desarrollo socialmente armónico empieza por el acceso universal de todos los ciudadanos a una educación de alta calidad. Si a ello se agrega el acceso a los principales mercados y la estabilidad político-institucional que nos caracteriza lo demás viene por añadidura. Habremos de atraer volúmenes enormes de inversión inteligente y sustentable desde el punto de vista medioambiental.

El tema de la educación, concluyó, no es de izquierda ni de derecha. Es un tema ético. De lo que se trata es de invertir en nuestros niños y jóvenes para darles a todos una oportunidad. Y esta es una inversión que se paga sola: lo que gastemos hoy en mejorar la calidad y equidad de la educación, nos evitará construir las cárceles del mañana.