

DESCIFRANDO LA LEY DE URGENCIA¹

María Dolores Benavente

Buenas tardes a todos, muchas gracias por estar acá, muchas gracias a Piso 40 que siempre nos presta esta preciosa sede.

La Academia inaugura el ciclo 2020 con esta charla. El ciclo este año va a estar dedicado al sector Agropecuario pero nos pareció importante y oportuno hacer esta charla. Y ello se relaciona a que el año pasado, el 31 de enero del 2019, se hizo un encuentro de *Think Tanks* en simultáneo con 120 ciudades, donde Montevideo participó por primera vez, en un esfuerzo de Pharos (Academia Nacional de Economía) el Banco Interamericano de Desarrollo y ahí recuerdo que el Ec. Tolosa de Ceres decía que en un mundo de noticias falsas, de noticias que duran unos segundos y enseguida se sabe que no son así, de comentarios rápidos, de titulares, el papel de estos centros de pensamiento es fundamental para darle seriedad a los temas, para dar análisis, para dar un punto de vista técnico, fundado y neutral.

Nos pareció pues, que este tema ameritaba hacer un encuentro y ameritaba convocar a tres de los mejores economistas que tenemos en Uruguay, porque hemos visto cualquier cosa, cualquier tipo de comentario desde críticas a artículos que no están, a interpretaciones descabelladas.

Por eso estamos acá, por eso los convocamos.

La mecánica va a ser alguna pregunta disparadora que hago y después de esa pregunta ellos desarrollan cada uno, en unos minutos, sus puntos de vista y luego seguimos.

La primera pregunta disparadora es **si pueden ubicar este borrador de anteproyecto de ley de urgente consideración en el contexto de la situación actual del país.**

Gabriel Oddone

Voy a hacer dos o tres comentarios muy generales y breves: creo que este anteproyecto de ley tiene una serie de virtudes y creo que hay que destacarlas.

La primera y más importante es que nos está obligando a discutir cosas de agenda, esta transición que es larguísima en Uruguay, entre un gobierno y otro por lo menos estuvo marcada por la discusión de fondo, o con algunos temas de discusión de fondo.

Muchas veces este periodo largo transcurre con discusiones como quién ocupa tal cargo y esas son discusiones internas. Esta vez, tuvimos la oportunidad, además de discutir esas cosas de quién va a estar en qué lugar, de discutir otras cosas y eso ayuda porque pone el eje programático sobre la mesa.

¹ 20 de febrero de 2020

La segunda cosa que creo que efectivamente logra el Presidente de la República es marcar la cancha, “esto es lo que yo propongo hacer, o lo que yo pretendería hacer, esto es lo que les propuse a mis socios de coalición, y por lo tanto algunas cosas se van a poder ejecutar, otras no”, eso es parte de la discusión. De hecho hoy vamos a conocer efectivamente los límites para los cambios admitidos por los otros miembros de la coalición, pero de alguna manera lo que la herramienta le permite al Presidente decir al electorado es: “yo reflejo acá lo que tenía previsto hacer y si después algunas cosas no forman parte de la ley será producto de la negociación que yo tuve. Pero yo respondí con esta visión, con esta estrategia” y creo que es una virtud porque creo que de alguna manera es consistente con lo que se dijo en campaña que se pretendía hacer.

Además, para una coalición que es su primera vez con experiencia de gobierno, más allá que dos de los integrantes de la coalición tienen larga experiencia de gobierno, otros miembros no, ordena y ayuda a que el debate interno sea más fructífero.

Desde ese punto de vista la idea de armar un gran programa de gobierno que se materializó en el anteproyecto de ley de urgente consideración, es una buena idea para ordenar algunos aspectos en la transición, que es distinta a la que hemos visto otros años.

Otra cosa que es importante decir son comentarios de precaución. El primero que se me ocurre decir es: esa especie de creencia muy uruguaya de que lo que está en una ley después finalmente es lo que ocurre. El marco legal en nuestro país está lleno de aspectos que están sancionados y que en la práctica no se cumplen, porque no hay presupuesto para proveer el mecanismo que la ley previó, o porque la ley no fue reglamentada, o un conjunto de cosas que hace que finalmente el marco legal no funcione.

Entonces una de las cosas que hay que tener prevista es que un marco legal es importante, pero es una condición necesaria pero no suficiente, después hay que trabajar mucho en el proceso de implementación y mi comentario inicial sería: no nos relajemos como país.

Entonces, bienvenido el proyecto de ley pero no creamos que con la ley es suficiente para poder contar con todas las cosas que eventualmente se sancionen para poder luego ser ejecutada.

El segundo comentario de esta naturaleza crítica, si ustedes quieren, y que ha sido mencionado por allí es: tengamos precaución con un precedente; hay un conjunto de artículos introducidos allí que probablemente no deberían formar parte de una ley de urgente consideración, porque no son de urgencia y porque algunos de ellos están redactados de una manera muy general, sin aterrizar y quedan en un escenario relativamente ambiguo. Posiblemente lo veamos en las próximas semanas u horas tal vez.

Lo que quiero decir con esto es que puede haber un precedente importante en el sentido que cada gobierno en el futuro al llegar a la administración pretenda marcar la cancha con una ley de urgente consideración y podemos ingresar en un terreno complejo. Este instrumento es válido y ha sido utilizado de manera generalizada, pero tiene sus limitaciones y por lo tanto tiene que ser utilizado con cuidado.

Entiendo que en el contexto actual que está siendo aplicado es muy útil pero pensemos que se crea un precedente para otro gobierno que tenga mayoría parlamentaria y que quiera sacarse de encima un conjunto de cosas con poca discusión. Este es un comentario que hay que tener en cuenta: se crea un precedente.

Y el tercer comentario que quiero hacer de tipo general es que los capítulos que he mirado con detenimiento, que son los capítulos económicos, que son siete, en líneas generales no

presentan mayores sorpresas, primero porque son consistentes con lo que fue dicho en campaña por parte del candidato, son consistentes con lo que ha planteado y no llama la atención y alguna de las cosas que están allí son de una naturaleza muy importante y otras de naturaleza menor.

Creo que el tema de la regla fiscal es un tema muy importante - tengo algunos comentarios específicos sobre la regla fiscal. Creo que está bien introducirlo porque se necesita un marco de mejora de la institucionalidad de las finanzas públicas, en la que hay muchas cosas para hacer, una de ellas es tener una regla fiscal con todas las precauciones que hay que tener, pero está bien que esté allí.

Creo que los temas que tienen que ver con el fortalecimiento de las unidades reguladoras son muy importantes: hay que cambiar la lógica del funcionamiento de las empresas públicas, y de la provisión de servicios públicos, y eso requiere separar los roles de fijación de políticas, prestaciones de servicios, y regulación. El regulador tiene que ser independiente, tiene que ser potente, y tiene que limitar las potestades de todos los regulados y eso no lo teníamos en Uruguay, porque las unidades reguladoras nacieron en los 90 y fueron fortalecidas pero insuficientemente y cuando el Frente Llegó, retrocedió camino en materia de fortalecimiento de las unidades reguladoras. Por lo tanto creo que está bien atacar ese tema.

Creo que los temas de monopolización de combustibles no forman parte del corazón de la ley sino que más bien es una señal de que yo prometí esto y lo voy a hacer. Lo sustancial no está allí, está en otras cosas que vamos a ver después.

Sobre el tema de la inclusión financiera, voy a hacer algunos comentarios, pero no es relevante lo que se está poniendo sobre la mesa. Entiendo que desde el punto ideológico se quiera plantear, pero lo planteado no es relevante y todo va en divergencia con lo que son las tendencias globales, es poco sustancioso lo que está puesto allí, con algunas modificaciones.

Creo que los temas de contrataciones y compras del Estado están bien, están bien concebidos, hay un buen mecanismo para poner sobre la mesa y sobre todo importa mucho el contralor de las sociedades de derecho privado que son de propiedad pública porque hay unas contingencias sustanciales de pasivos para el Estado que hay que mirar con otro cuidado y creo que está bien incluirlos allí.

El tema de las relaciones laborales era lógico que iba a estar sobre la mesa, pero cualquier gobierno iba a tener que avanzar sobre estos temas. Uruguay está sometido a una presión internacional por tener una interpretación de alguna norma que es dudosa.

La reforma previsional, que ha sido foco en estos últimos días, está bien que esté, se han acortado los plazos, porque hay una urgencia mayor en seguridad social y creo que hay que avanzar en eso.

Las señales que están transmitidas en materia de pequeñas y medianas empresas van en la dirección correcta, pero no estoy seguro que lo que están proponiendo vaya a tener los resultados que pretenden, hay que pensarlo un poco mejor.

En cualquier caso creo que este es un capítulo central, el de las pequeñas y medianas empresas y como muchos de nosotros hemos dicho en varias oportunidades, hay un conjunto de cambios que tuvieron lugar en los últimos 10, 15 años en Uruguay, que tienen que ver con mayor intensidad recaudatoria, mejor contralor y por lo tanto menor evasión, y a su vez la inclusión financiera, todo lo cual le cambió el marco de las reglas de juego a las pequeñas y medianas empresas y el esquema tributario de tratamiento estaba concebido para una vieja legislación donde había menos controles o donde había más capacidad de volar bajo el radar y

por lo tanto, lo que le pasó a la mediana y pequeña empresa es que con esos corsés que aparecieron, estaba con dificultades realmente importantes. Por lo tanto las iniciativas que están puestas allí van en la dirección de intentar atender el tema, pero lo que no estoy seguro es que vayan en la dirección correcta.

Estos son mis primeros comentarios, muy de titulares.

Aldo Lema

Muchas gracias por la invitación a María Dolores Benavente y me sumo a sus palabras iniciales respecto al rol de los centros de estudios independientes, los *Think Tanks*, en general y más en Uruguay esto ha venido creciendo y no solo en la Academia sino en otras instituciones y es una muy buena señal, y además por compartir con estos destacados panelistas que de las cosas más importantes que tienen es que son hinchas de Nacional también.

Me sumo también a que en general estoy de acuerdo con las palabras que ha dicho Gabriel en términos globales sobre la ley.

La pregunta era ¿Cuál es el contexto? Esa era la pregunta que se planteaba.

Yo diría resumidamente, porque mucho no sabemos cuál es el contexto pero quiero ponerlo como titulares: el contexto que enfrenta Uruguay es una economía cuasi estancada, en un contexto de desequilibrios significativos, con problemas sobre todo en el mercado laboral, que se arrastran durante 5 años. Un entorno externo que más allá de vaivenes y demás, sigue dentro de una perspectiva más bien desfavorable, puede haber algunos elementos favorables, pero en definitiva seguimos en un escenario de una economía mundial de pobre crecimiento. Seguimos en un contexto de precios de materia prima más bien deprimidos, de dólar fuerte, etc.

Por lo tanto esos dos elementos que estábamos planteando tanto los desequilibrios como el contexto y la caída del crecimiento, obligan a actuar en términos de reformas de largo plazo y de reformas y de cambios de políticas, también de corto plazo.

Y el tercer elemento dentro del contexto es una fragmentación política y partidaria como la que no había tenido Uruguay en muchos años.

Agregaría un cuarto elemento, llamémosle de cierta pérdida de impulso en la urgencia de las reformas. La actual coalición de gobierno, Frente Amplio, tuvo un primer quinquenio que fue de fuerte impulso en términos de reformas, un segundo que fue claramente menor y este tercero, yo diría que algunos temas como la ley de inclusión financiera, o las políticas macro dedicadas a tratar de enfrentar el déficit fiscal creciente, etc. fueron los temas relevantes pero no hubo o no ha habido urgencia en términos de algunas políticas de largo plazo y de atacar los desequilibrios y demás.

Dicho eso, quiero bajar un poco las expectativas respecto a si este ante proyecto de ley de urgencia aborda esos desafíos tan relevantes que Uruguay tiene. Yo diría que los aborda parcialmente y en términos de efectos más bien acotados. Por lo que deberíamos ir bajando las expectativas del impacto que pueda tener, por dos razones:

1. Primero porque algunas de las medidas que bien graficaba Gabriel, por ejemplo, en términos de competencia en algunos sectores, etc. sus efectos se van a ver a la larga, son algunas políticas de oferta, quizás, con impacto primero limitado, en el sector potencial de Uruguay que no lo vamos a observar en lo inmediato.

2. Y segundo porque si bien este borrador de anteproyecto de ley, incluye algunos elementos que van a apuntar a cierta corrección de los desequilibrios, esa corrección en materia fiscal es más bien una corrección que emergería a la larga, es una señal de credibilidad o de mayor sostenibilidad fiscal que pueda venir por el lado de la regla fiscal o que pueda venir por el lado de la reforma de la seguridad social, pero tampoco lo vamos a ver en lo inmediato.

Entonces, analizando este borrador de anteproyecto de Ley, diría que hay tres grandes bloques:

- un bloque dedicado a seguridad, a seguridad ciudadana y puede tener alguna implicancia económica pero que no es el centro de lo que vamos a conversar aquí;
- un bloque que tiene que ver con la institucionalidad fiscal, eficiencia, eficacia e institucionalidad del Estado;
- un bloque que tiene que ver con políticas sectoriales, y temas como la inclusión financiera, la reforma de la seguridad social, los temas relacionados a la competencia en algunos sectores, temas sectoriales propiamente tales, en el agro, etc.

Esos son los tres bloques.

Quedan acá dos temas claves que no están incluidos y que son esenciales para que Uruguay aborde sus desafíos, y de ahí mi sugerencia de bajar expectativas respecto a los efectos que esto podría tener tanto en el clima de negocios, como en el crecimiento de largo plazo o en el crecimiento que podamos ver en los próximos años.

En esencia no hay temas relacionados con la inserción externa que es en todos los modelos de crecimiento, teorías de crecimiento y la propia experiencia de Uruguay, un tema esencial. Si no resolvemos una inserción externa diferente a la que hemos tenido hasta ahora probablemente que nuestro crecimiento potencial difícilmente pueda subir.

Segundo: tampoco aborda las urgencias fiscales de corto plazo que son una condición necesaria: estabilizar las cuentas públicas, reducir el déficit para mejorar climas de negocios, dejar el horizonte de potenciales alzas tributarias que pudieran amenazar la inversión y por esa vía ir directamente a la variable que es más importante para la recuperación del crecimiento en el corto plazo más allá de UPM, que es la inversión.

O sea que es bienvenido todo aquello que pueda afectar la productividad y hay en la ley algunas cosas que podrían afectar la productividad total de los factores, pero eso no lo vamos a ver en el corto plazo y tampoco, salvo algunos temas puntuales relacionados con balacear el derecho de huelga con otros derechos, no hay temas relevantes relacionados, más allá de éstos, con la situación del mercado laboral, que pudiera devolver una contribución del empleo más significativa al crecimiento.

Entonces yo diría: la ley en general va en una dirección correcta en muchos de estos temas, los efectos económicos que va a tener en el corto plazo van a ser muy acotados. En el largo plazo tendremos que ver cómo y cuánto de lo que se ha planteado se materializa y lo decía muy bien Gabriel, primero hay que concretarlo, primero hay que llevarlo al Derecho y después del Derecho ver cómo esa ley se traduce en los hechos en términos de efectos más significativos, que para mí, son acotados.

Pero volviendo al principio me parece que es relevante, muy relevante que haya un sentido de urgencia en términos de alguna reforma y ojalá que esto se extienda a otras, ya que en el último tiempo ese sentido de urgencia no había estado presente.

Así que el hecho de la urgencia de los tiempos implícito en el tiempo legal propiamente tal, con las urgencias en la reforma, quizás acá tienen un grado de compatibilidad y hacen sentido.

Pablo Rosselli

Buenas tardes a todos, gracias a la Academia por invitarme a estar en este panel con estos amigos, colegas. Estoy muy de acuerdo con los comentarios de Gabriel y Aldo. Voy a hacer algunos comentarios muy generales de la ley, pero en resumen diría que es una buena iniciativa del Presidente electo poner una ley de urgente consideración en este contexto. Voy a remarcar algunas cosas del contexto porque Aldo se explayó bastante en esto.

Uruguay está creciendo hace 5 años a 1.5% anual o un poquito menos de 1.5% anual y esa es una tasa de crecimiento extraordinariamente baja para las expectativas de progreso y desarrollo que tiene la sociedad uruguaya. Es una tasa absolutamente insuficiente para pensar que Uruguay pueda seguir reduciendo la pobreza y mucho menos para que pueda reducir la marginalidad, la exclusión social.

Uruguay se está quedando atrás de la economía mundial, la economía mundial crece entre 3 y 3.5% anual y Uruguay crece a mitad de eso desde hace 5 años y la razón por la que Uruguay crece tan poco, es en parte porque el contexto regional ha sido más adverso que antes pero también porque tenemos tres desequilibrios macroeconómicos muy importantes: tenemos un problema fiscal, tenemos un problema de competitividad, y tenemos un problema de salario versus productividad.

La sociedad tiene claramente comprendido que tenemos un problema fiscal, el Presidente electo ganó con un mandato claro de ajuste fiscal, tomó un camino, en el acierto o en el error, que implica, en principio, renunciar a aumentar impuestos y actuar solamente del lado del gasto.

La estrategia de por sí ya es muy desafiante, muy desafiante que Uruguay pueda corregir su déficit fiscal en el monto necesario solo por el lado del gasto, pero va a ser una estrategia de ajuste gradual, se va a estar dos o tres años para llegar a tener un déficit fiscal compatible, digamos, con una trayectoria sana de su deuda pública. Pero el Presidente electo ganó con un mandato claro de ajuste.

Tenemos un problema de competitividad que está más o menos comprendido en la sociedad. Precisamos un dólar más alto y tenemos inflación alta, entonces tenemos una dificultad para devaluar sin generar niveles de inflación que resulten intolerablemente altos.

En esto también se dice que vamos a corregir de manera gradual la competitividad.

Y tenemos un tercer problema que no está comprendido en la agenda pública, que es el de los salarios: los salarios están elevados no en relación al costo de vida de la población sino en relación a la productividad.

Y porque la economía crece poco, porque se acabó el auge de los *commodities*, las empresas necesitan elevar la productividad para absorber estos salarios y reducen empleos. Si la economía creciera al 4% podríamos corregir el problema de competitividad manteniendo el nivel de empleo. Llevamos 5 años de pérdida de nivel de empleo, el desempleo juvenil es desproporcionadamente alto en Uruguay.

En Ex ante estuvimos mirando esos datos: Uruguay es de los peores países en la proporción de desempleo juvenil versus desempleo total. Es un país de desempleo alto pero la proporción de

los jóvenes desocupados es extraordinariamente alta en comparación con América Latina y los países de la OCDE y si no corregimos el problema del empleo, pronto vamos a tener un problema estructural de empleabilidad de esas personas jóvenes.

No es tan dramático que los jóvenes estén un tiempo desocupados, pero si siguen pasando años así, vamos a tener un problema bastante más estructural.

Uruguay tiene por delante un ajuste macroeconómico difícil que es de características contractivas, bajar el gasto público es contractivo, devaluar es contractivo, mantener los salarios por arriba de la productividad es contractivo, por lo tanto, Uruguay va a crecer poco en los próximos tres o cuatro años, salvo que el mundo nos ayude, pero no tenemos nada que nos haga pensar eso.

En ese marco, el gobierno electo llega con un proyecto donde intenta hacer unos cuantos cambios en el funcionamiento de la educación, en el funcionamiento de la sociedad, en el funcionamiento de la economía, en la inseguridad y desde ese punto debemos verlo como algo positivo. Tenemos que reconocer que hay urgencias en hacer cosas de un modo diferente.

Después hay reflexiones de otro tipo: una de ellas es que en 450 artículos, seguramente hay artículos muy importantes que van a tener impactos más o menos importantes en la economía, artículos más o menos buenos pero que van a tener impacto más o menos moderado, artículos que no son relevantes y que no van a tener muchos impactos y artículos que quizás pensemos que estén mal y así, de acuerdo a la preferencia de nosotros, podemos marcar distintos artículos. En 450 artículos hay mucho lugar para el debate.

Otra reflexión es el método, lo de “urgente consideración”: 90 días para aprobarlo en el Parlamento. Recientemente pude escuchar una saludable entrevista en el programa “No toquen Nada” a tres políticos de tendencias diferentes: Adrián Peña, Jorge Gandini y el Pacha Sánchez. En una extraordinaria conversación, entre gente razonable, se discutía cómo iba a ser el próximo período de gobierno y la realidad es que 90 días para discutir una ley es poco tiempo pero el Presidente electo presentó un borrador con bastante antelación, no es tanto menos que el tiempo que tiene el Parlamento para discutir la ley de presupuesto. De todos modos, es evidente que no deberíamos abusar, como decía Gabriel, de ese mecanismo y sería muy saludable que algunos temas quedaran apartados de la ley de urgencia.

Voy a poner un ejemplo: es muy notorio que tenemos un problema con el mercado de los combustibles, luego vamos a hablar un poco más de este tema. Pero un artículo que diga que se desmonopoliza la importación de combustible no va a solucionar el problema. Este debería ser uno de los temas que debería quedar apartado de la ley de urgencia. Pero creo que está bien que el gobierno imponga una sensación de urgencia y de que quiera impulsar varios cambios rápidamente.

También hay una responsabilidad en aprovechar que tiene esta coalición recién formada, porque la verdad que es una coalición de muchos partidos y no tenemos antecedentes de cómo va a funcionar. Por supuesto que los miembros de la coalición sólo nos pueden decir hoy que la coalición va a funcionar muy bien y por mucho tiempo, pero certezas no tiene nadie, por lo tanto, el Presidente electo también hace bien en tratar de empujar la agenda en forma decidida.

El último comentario que haría es que es una ley que se queda a mitad camino entre grandes reformas estructurales y no hacer nada. Es un buen comienzo, si además detrás de la ley de urgencia está la ley de presupuesto y si detrás de la ley de presupuesto abordamos un conjunto de reformas estructurales importantes como la apertura de la economía y la inserción

internacional, se puede ser optimista. En definitiva, nos parece que el proyecto va en general en la dirección correcta pero estamos lejos de que eso sea una agenda de reformas estructurales. Hay que seguir trabajando.

María Dolores Benavente.

Muchas gracias. Acá estamos muy acostumbrados, como decía Gabriel, a que las cosas hay que legislarlas para que pasen y capaz que en el tema de inserción internacional mucha cosa va por la vía de los hechos más que por las leyes.

El segundo planteo, porque ya hablaron tanto del contexto como de la consideración de si era urgente o no era urgente, entonces es que **cada uno de ustedes tome dos temas clave, que les hayan parecido interesantes de la ley y lo desarrollen.**

Gabriel Oddone

Yo diría que de los siete capítulos que enumeré, me voy a concentrar en tres: voy a hablar de uno más de los que propone María Dolores.

Voy a empezar por el tema de la regla fiscal. Yo no soy alguien que les atribuye a las reglas fiscales una característica de ayuda extraordinaria. Las reglas fiscales son un marco institucional, generan un conjunto de contribuciones positivas, pero tienen que ser evaluadas en su justo término. Sobre todo, en un país como Uruguay que es un país propenso a recibir *shocks* externos y que por lo tanto tiene que tener en su política macroeconómica una dosis de flexibilidad suficiente para poder mutar ante un escenario adverso que pueda surgir.

Y además en un país donde por razones históricas, por razones del manejo económico histórico, la política monetaria tiene capacidad de estabilización limitada producto de una economía dolarizada.

Entonces, una primera reflexión que voy a hacer es que la regla fiscal creo que es bienvenida, va a mejorar el marco de funcionamiento de las finanzas públicas, el marco de credibilidad, el marco de generar un escenario más previsible, acotar el margen de maniobra de los gobernantes para poder comportarse de manera no alineada al clima negocios, no alineada al ciclo económico, como ser expandir el gasto público en años electorales o promover políticas por ciclos. Pero al mismo tiempo no debemos de perder de vista que en un país con las características de Uruguay, es muy importante que esa regla tenga la flexibilidad suficiente para poder tener cláusulas de escape, o cláusulas de excepción ante escenarios adversos.

En ausencia de eso la política macroeconómica tiene diversas dificultades para poder compensar un escenario externo adverso.

Y ahí creo que cualquier regla fiscal tiene este dilema cuánto más creíble sea, más restrictiva probablemente puede terminar siendo si es que el marco institucional en el que se aplica no es lo suficientemente sólido y por el contrario, mientras más flexible sea, menos credibilidad tiene como regla.

Nosotros tenemos en Uruguay una regla fiscal vigente y probablemente la mayoría de ustedes ni saben que está allí o qué papel juega, porque en realidad esa regla (los toques de endeudamiento), ha sido violada sistemáticamente, porque además su diseño induce a que la violación sea necesaria. Porque está definida sobre una variable nominal: basta que crezca el producto bruto interno para que esa regla haya que adecuarla periódicamente, basta que el

gasto público tenga alguna presión en el producto para que esta regla deba de ser modificada. Es una regla que no tenía capacidad de forzar al ámbito de las finanzas públicas y por tanto está bien que sea revisada.

La regla que propone la ley de urgente consideración tiene una doble condición, la condición sobre un resultado fiscal estructural y una condición sobre el tope de gastos, hay algunas cosas que no están bien definidas, por ejemplo cuál es el universo del gasto que comprende, ¿está comprendida la inversión? ¿No está comprendida la inversión? Yo sería partidario de que la inversión no estuviera incorporada, no estuviera incluida, entre otras cosas porque es donde más capacidad potencial de generación de crecimiento hay.

Sí creo que la regla sobre gasto es relevante. La regla no establece con claridad si las empresas públicas y gobiernos municipales, están incluidos, creo que sí deberían estar incluidos. Si bien alguno de ellos no son significativos en el conjunto del gasto, como son los gobiernos municipales, potencialmente hacia adelante la imagen que uno quiere transmitir es que tiene bajo control el conjunto las finanzas en un país que no es federal.

El otro tema que me parece importante establecer es que la regla sobre resultados fiscales estructurales requiere una institucionalidad adecuada. Como Aldo decía -Aldo es un destacado economista de Chile y tiene el honor de integrar el Comité de expertos que asesora al gobierno chileno como un miembro del panel que establece las condiciones y el manejo de la regla fiscal- la regla sobre el resultado fiscal estructural, requiere una institucionalidad densa y compleja. Entre otras cosas porque se establecen metas sobre variables inobservables, como Producto potencial. Eso requiere estimar tendencias de corto plazo, eso requiere estimar la etapa del ciclo económico en que se encuentra la economía y eso es un cálculo de expertos y requiere que los expertos que saben hacer esas cosas efectivamente estén convocados como Aldo lo está en Chile, y por el otro lado que haya una institucionalidad que los regula y que los gobierna. Eso está previsto en la ley: que haya un comité de expertos, pero hay que poner eso en funcionamiento y hay que ver cómo se seleccionan estas personas, qué rol juegan, etc.

Es un tema importante que hay que tener en cuenta y que uno tiene como desafío al definir una regla fiscal con estas características.

Insisto, creo que Uruguay debe de tomar medidas en materia fiscal para atacar los problemas que Aldo y Pablo identificaron en el contexto: tiene que mejorar su credibilidad a **largo plazo**, que su trayectoria sea sostenible, para lo cual la reforma de la seguridad social es vital, si no tenemos eso no vamos a poder trazar un marco de credibilidad a nivel fiscal.

Pero además, tiene que hacer un ajuste fiscal de **corto plazo**, porque tenemos un nivel de déficit fiscal que con el nivel de deuda que tenemos, nos va a meter en un problema complicado.

Pero tenemos un capítulo crucial que son las **reformas de medio plazo**, que son las mejoras de la institucionalidad de la futura gobernanza de las finanzas públicas, donde hay muchos capítulos: tenemos un capítulo de contabilidad pública, un capítulo del ciclo presupuestal, el ciclo presupuestal que está hoy es antiguo, está fragmentado en las instituciones, supuestamente está estructurado en términos de análisis programáticos que no funcionan. No tenemos un indicador de resultados. Hay un conjunto de problemas que tenemos que resolver en el ciclo presupuestal que debe de ser objeto de mejoras.

Tenemos que resolver nuestro sistema de información del Estado: los sistemas financieros no están integrados adecuadamente a la contabilidad del presupuesto; el sistema de recursos humanos no cierra con el sistema de información financiera, tenemos un gran atraso enorme

en esto, Uruguay es un país muy atrasado en términos de reportes de información de la situación financiera del Estado a nivel regional.

Y tenemos un capítulo de regla fiscal.

O sea que estas mejoras de medio plazo que son varias, tenemos un capítulo identificado en ley de urgente consideración que es la regla fiscal. Insisto, es uno de varios, está bien concebido tiene dificultades de implementación por las cosas que dije y creo que no es suficiente con esto.

Me adhiero a las palabras de Aldo y Pablo: yo esperarí que para mejorar la credibilidad de finanzas públicas, se adicionara en futuros meses otras iniciativas de reforma que apunten al corazón de las finanzas públicas para mejorar y para completar la regla fiscal.

Insisto: está bien que la hayamos tenido en cuenta pero no creamos que el día que se vota la regla fiscal por más que la votemos así como está, estamos en piloto automático para mejorar el marco de las finanzas públicas.

Segundo comentario, muy breve, sobre la inclusión financiera.

En primer lugar, creo que es coherente con lo que fue planteado en campaña, el hecho que se pretenda dar más libertad a los agentes económicos para poder transar.

Ahí hay tres cosas importantes, la primera es la posibilidad de que los medios de pago para remuneraciones sean acordados entre las partes: trabajador y empresario, si se usan o no medios electrónicos.

La segunda es la eliminación de los topes, por lo menos por ahora -quizás veamos algún cambio en las últimas horas de los topes a las transacciones, límites a las transacciones que se pueden hacer con efectivo.

Y el tercero es el uso de los tickets de alimentación.

De este último no voy a hacer ningún comentario pero de los otros dos sí.

El primero, así como está redactado, tiene enormes oportunidades de ser mejorado. En la redacción no hay una equiparación de condiciones entre el empleador y trabajador. Así como está redactado la ventaja es claramente para el empleador y no para el empleado en qué puede hacer, entre otras cosas porque como tiene que ser un acuerdo de partes, en un caso extremo el empleador perfectamente puede decir a las personas a usted lo contrato con bajo estas condiciones.

Un camino mucho más razonable sería mantener la viabilidad del pago electrónico pero darle la facultad al trabajador de elegir la posibilidad de ser remunerado en efectivo si es que lo desea, digo esto porque el título del artículo dice textualmente, que el objetivo que persigue es darle mayor libertad al empleado para que pueda decidir cómo cobrar.

Así como está redactado creo que tiene la posibilidad de ser mejorado.

La otra cosa que si me llama mucho la atención es no poner tope sobre las transacciones que se pueden hacer en efectivo, primero porque esto diverge de la regulación internacional, diverge de los estándares corporativos, le va a trasladar un problema a los Bancos. Los Bancos tienen regulaciones internas por las que no pueden aceptar que haya depósitos en efectivo de gran envergadura y por lo tanto en la medida que el marco regulatorio desacompañe esto, toda la presión va a quedar establecida sobre los Bancos y sobre los profesionales que eventualmente estén certificando, los escribanos y demás.

Por lo tanto, esto no va en línea en lo que son las tendencias globales y tampoco va en línea con acuerdos internacionales que el país tiene firmados y que han merecido el elogio a Uruguay por haber avanzado en esta dirección.

Uno podría concebir perfectamente que se mantuvieran topes, pero que los topes fueran otros, manteniendo un poco los principios, pero esta idea de liberarlos me parece que es un intento de volver a un mundo que ya no existe más, es el mundo de los 90. Podrá gustar más podrá gustar menos, pero el mundo cambió después de la crisis del 2008 y el marco del funcionamiento global ya no es más el que había en los 90 y por lo tanto no hay retorno a la década de los 90 y ello puede traer efectos perjudiciales sobre Uruguay.

Simplemente un ejemplo que les quiero poner, una especie de experimento natural: en Uruguay se habilitó a que los pasivos nuevos pudieran elegir entre cobrar su jubilación en efectivo o cobrar a través del pago electrónico y lo que encontramos es que el 93% de los nuevos pasivos eligió el medio de pago electrónico.

O sea que hay diversas manifestaciones por las cuales avanzar en esta dirección o intentar aumentar la libertad en estas cosas no va en línea con lo que ocurre en el mundo ni con lo que la gente está haciendo. Por lo tanto, me parece que es coherente con lo que se prometió en campaña, en ese sentido es positivo, pero por otro lado creo que va en línea contraria.

Último comentario que quiero hacer es el tema de los combustibles que me parece importante.

Uruguay, como decían Pablo y Aldo requiere un conjunto de reformas importante a nivel estructural, los problemas que bien identificaron Pablo y Aldo históricamente en Uruguay se resolvían con una combinación de ajuste fiscal y una macro devaluación.

Lo segundo que es la macro devaluación, en realidad cambia los precios relativos en favor del sector de los transables y la inversión fluye, algo que es muy poco probable que ocurra por muchas razones y una de ellas es que Uruguay se preparó durante 15 años para evitar un evento de esas características. Recordemos nuestro marco de políticas públicas fiscales: no tenemos el resultado fiscal que quisieron pero tenemos un perfil mucho mejor que en años pasados.

Mejoramos nuestra regulación bancaria que era una ventana por la cual entraba una crisis regional y lo que tenemos es hoy es una mucha menor probabilidad de un evento agudo que cambie dramáticamente los precios relativos. Por lo tanto lo que se requiere son reformas para modernizar el sector no transable de la economía que tiene las mismas características de hace años.

Si uno mira el sector transable de este país, cambió radicalmente en los últimos 20 años, sin embargo el sector no transable, la salud, la educación, el transporte, los combustibles, siguen siendo esencialmente organizados y funcionando de la misma manera que hace 30 ó 40 años.

De ahí que esos sectores cuando son proveedores directa o indirectamente del sector transable, le trasladan todas las ineficiencias que están alojadas en ellos, con un costo que paga el sector transable en Uruguay. Por lo tanto ahí hay que hacer reformas importantes.

Una de esas reformas tiene que ver con empresas públicas, otras tienen que ver con la salud, otras con subsidios a precios no transparentes, otras tienen que ver con el sector energético en particular. Pero de todas ellas la libre importación de combustibles, es un tema sobre el que hay que discutir, no es ni la primera, ni la segunda ni la tercera, muchos de los problemas de ineficiencia del sector energético están de las puertas de la refinería hacia afuera, más allá de

que también hay problemas desde las puertas de la refinería para adentro, donde el hecho de que haya una confusión regulatoria, quién regula, quién fija la política, quién es el que presta el servicio, genera condiciones de competencia muy poco transparentes. El caso de la distribución de los combustibles líquidos es clarísimo: Ancap es quien negocia con los distribuidores, y quien negocia con los estacioneros y además Ancap además de producir y refinar es propietaria de la principal compañía de distribución y a su vez es propietaria de las estaciones de servicio y URSEA y el Poder Ejecutivo miran estas relaciones de costado y por lo tanto las condiciones de integración vertical, de competencia que hay allí son muy poco transparentes.

Y ahí hay que trabajar y para eso hacer lo que la ley está haciendo: separar marcos y por otro lado lo que hay que hacer es intentar mejorar las condiciones de fijación de precios, de información de precios en este sector.

Solamente por poner un ejemplo del por qué la desmonopolización no es un tema relevante: si yo desmonopolizo tengo dos tipos de problemas. El primer problema que tengo es el tema del almacenamiento. ¿Qué va a ocurrir con el almacenamiento? Hoy todas las plantas de almacenamiento del país son de Ancap y si yo desmonopolizo, eventualmente un jugador que venga a jugar el partido, va a tener que establecer sus plantas de almacenamiento y de ahí dos opciones: o las construye o las arrienda. Si las arrienda, se las va a arrendar a Ancap y si las construye hay un tema de eficiencia global que hay que analizar.

El otro tema es cómo está armada la refinería, la refinería fue armada y modernizada hace poco en términos de construir un mix de combustibles, algunos de los cuales son subproductos, es decir son residuos del proceso de producción.

En función del precio internacional o en función de otras consideraciones estoy alterando las condiciones de importación, con lo que puedo estar generando son excesos de producción, porque son subproductos de la refinería y por lo tanto alterar la eficiencia global de la refinería.

Antes de meterse en una discusión de este tipo hay que mirar muy bien el punto de vista técnico: qué inversiones fueron hechas, qué plazos de maduración tienen, qué plazos de obsolescencia tienen, de manera tal que el impacto fiscal de una medida de este tipo no sea en balde, porque podemos mejorar en términos de mejorar precio, pero lo cargamos al resultado fiscal por el resultado de la compañía. Hay que tener cuidado con esto.

Las enormes oportunidades de mejora están en fortalecer la regulación, introducir competencia, desarmar la integración vertical que hay hoy entre la producción y el costo final de venta, establecer mecanismos de precios transparentes en el precio final, el precio de puerta de la refinería, ahí están los cambios centrales.

Todo lo cual nos va a dar un estrés sobre la compañía pero cuando hayamos terminado ese marco, sí miremos de puerta de la refinería para adentro. Pero empezar de la puerta de la refinería para adentro tiene dos connotaciones, una consistente desde el punto de vista ideológico con el mandato que el gobierno recibió pero tiene una economía política muy complicada, piensen que es discutida en el corazón de Ancap. Yo con esa reforma no empezaría. Es una economía política muy compleja, con la cantidad de resistencias que va a generar, hay que tenerla muy bien preparada: no debería de ser la prioritaria.

Esos son mis comentarios.

Aldo Lema

Voy a hacer algunos comentarios de la primera vuelta porque por algunas referencias que hizo Pablo y que también María Dolores acotó.

Yo no estaba pensando ni planteando que el tema de inserción externa estuviera dentro del presupuesto de la ley de urgente consideración, sino que más bien iban en la dirección de bajar las expectativas respecto a la ley de urgente consideración en términos de su impacto en el crecimiento y también impactos en algunos de los desequilibrios, que Pablo resumió muy bien, que enfrenta este Uruguay hoy.

Y que creo que si bien Gabriel lo plantea como que no necesariamente hay mucho espacio en esa dirección hoy, para actuar tanto desde el punto de vista de la política monetaria o cambiaria, diría que, como hemos estamos discutiendo, Uruguay necesita en varias áreas nueva institucionalidad, que en algunos casos la nueva institucionalidad le implica menos discrecionalidad y en otros casos implica reglas, pero al final es una nueva institucionalidad fiscal, una nueva institucionalidad en materia comercial, una nueva institucionalidad en materia laboral, una nueva institucionalidad referida a las empresas públicas.

Y creo, se me pasó decirlo en la primera vuelta, que para bajar las expectativas, no nos olvidemos que también necesitamos una nueva institucionalidad en materia monetaria y cambiaria.

Nosotros podemos hacer algunas reformas que eleven algo el crecimiento potencial, podemos tener algunas reformas que nos den sostenibilidad fiscal pero al final en el corto plazo y en parte por problemas que planteaba Pablo, los desequilibrios en materia salarial versus productividad, que es el problema más importante de los no transables hoy, en definitiva se resuelve en algún sentido con una nueva institucionalidad laboral.

Respecto a la parte de institucionalidad en materia fiscal yo diría que es eso, es una nueva institucionalidad.

Dentro de todas las cosas que leí de la ley junto con el tema de seguridad que quizás son como los más trabajados, abordados, extensos, y demás, yo creo que lo fiscal está bastante redondo, o sea tiene lo que es una institucionalidad hoy razonable en términos de los puntos más importantes:

1. Tiene una regla, esta regla se basa en el resultado estructural. Uruguay ya la está calculando desde hace años, entonces es un trabajo que está avanzado, ahora se trata de poner metas y de cumplirlas como bien Gabriel insinúa. Ninguna regla es una panacea si cuando la incumplimos no tenemos buenas razones para incumplirla y tener cláusulas de escape, por ejemplo.
2. Lo segundo es que está complementada con límites al gasto público que hay que definirlos. Están los dos comités, el comité de expertos que suministra los parámetros básicos que van más allá incluso del crecimiento potencial que en el caso de Uruguay van a tener que ver con el tipo de cambio real, van a tener que ver con las tasas de interés, e incluso con los desvíos de inflación que actúan en el corto plazo corrigiendo el gasto público. Ese comité de expertos está planteado y hay además un Consejo asesor que en algunos países como Chile ya es autónomo y en el caso de Uruguay partiría en una condición de no autonomía todavía al principio, como ha partido en Perú, como partió en Colombia, o como partió en Chile mismo.

Y creo que esa nueva institucionalidad fiscal hoy es el momento oportuno para concretarla, por varias razones. Si ustedes ven la prensa, no ha habido muchas críticas sobre el tema y creo que esa es una señal positiva desde todo punto de vista, no ha habido críticas desde el punto de

vista técnico. Hay cierto consenso sobre que Uruguay tuvo otra vez otra década de políticas fiscales procíclicas con costos y otra década de discrecionalidad de la política fiscal con costos.

Hoy en el nivel técnico se llegó a cierto consenso y me parece razonable y saludable.

También hay cierto consenso desde el punto de vista político, aunque no es la panacea. Las reglas en general, en el caso de Chile las incorporó Ricardo Lagos en tiempos de vacas flacas; las reglas típicamente se ponen en los momentos de vacas flacas para hacer gradual como decía Pablo el ajuste y dar credibilidad y que crean las calificadoras y que crean los inversionistas y que crean en general, los agentes económicos.

Diría que de la regla que están bastante reflejados, contenidos, los principales elementos, faltarían temas relacionados con cláusulas de escape, en otros países también están en desarrollo o planteándose, estas otras variables que también deben incorporarse.

El tipo de cambio real por ejemplo, en Uruguay afecta el nivel de deuda y por eso la razón de deuda/Producto, es un mal target, es un mal objetivo, es una mala meta, tener como se ha tenido en Uruguay metas sobre la deuda/Producto. Entre otras cosas porque está la distorsión del supuesto atraso cambiario, o desalineamiento cambiario, que pudiere existir.

Argentina al 15 de diciembre del 2001 tenía el 50% de deuda pública, quienes no veían el desalineamiento cambiario no veían que la deuda pública respecto al producto ajustado por el tipo de cambio de equilibrio no era un 50% sino que era un 100%. Y ese tipo de cosas hay que incorporarlas también y como decía bien Gabriel, para no profundizar mucho, el tratamiento del resto del sector público.

Y ligado a la institucionalidad fiscal están las señales incipientes respecto a la reforma de la seguridad social. Hay algunos aspectos incorporados a temas como algunas medidas puntuales que se incorporaron en esta ley de urgente consideración en materia de seguridad social que se han planteado que los cincuentones puedan decidir volver al BPS en el momento del retiro y eso que parece razonable y que algunos técnicos planteábamos en su momento, tiene una restricción fiscal importante por lo que probablemente va a ser difícil que se materialice.

También está esta compatibilidad ampliada de trabajo con la pasividad: que una persona que está jubilada pueda libremente trabajar en otros sectores que no son aquellos a los que cotizaba originalmente e incluso también en el cambio en la elección de los representantes del BPS dando un poco más de flexibilidad para que la sociedad civil en su conjunto pueda participar. Esas son medidas pequeñas.

Lo importante es la propuesta de esta comisión de expertos que es un vehículo razonable en la medida que esa comisión de expertos represente transversalmente todas las sensibilidades en la sociedad y que sean técnicos que efectivamente tengan una historia de trabajos y de estudios en estos temas. Me parece que el mecanismo es un mecanismo adecuado. Uruguay ya tuvo dos eventos parecidos, la reforma del 95 se hizo así, aunque se había trabajado varios años antes, se hizo con una comisión de un diálogo social y participación de actores sociales en sentido amplio que permitieron que en seis meses, setiembre del 95, aunque venía mucho trabajo hecho de antemano, se materializara una reforma que era muy relevante.

Este mecanismo, después en el 2007-2008 con los diálogos sociales se hizo algo parecido.

Creo que va en la dirección correcta y va en la dirección correcta pedir apoyo a dos o tres instituciones globales que hoy han trabajado mucho este tema, la OCDE hoy es probablemente el organismo multilateral que ha tratado mejor el tema de reformas de la seguridad social, lo ha hecho en muchas partes del mundo, tiene mucha evidencia acumulada, tiene mucho

trabajo sobre reforma; el Banco Mundial también; probablemente la OIT podrá también participar.

Obviamente me parece que los plazos son muy largos y eso se ha dicho en estas últimas semanas y son más largos aún si empiezan a regir después de aprobada la ley de urgente consideración. Quizás si hay algún cambio que excluye la venia del Senado, algo de legitimidad le puede quitar, Para agilizar sin perder legitimidad, sería mejor que en vez de un decreto referido a la comisión de expertos propiamente tal, hubiera una ley referida sólo a esto que tenga la venia del Parlamento; porque la legitimidad parlamentaria es muy relevante para luego aprobar los cambios y las reformas que se discutirán en esa comisión en forma muy rápida.

Algunos comentarios adicionales sobre lo que yo llamaría “cambios relacionados con las empresas públicas”. Se plantea la importancia de los Organismos reguladores donde por un lado se les da mayor autonomía, pero me parece y este es un tema que hemos estado viendo en las últimas semanas, se quitan algunas restricciones políticas para participar en el ciclo electoral siguiente. Creo que la URSEC y la URSEA se tienen que fortalecer en términos de autonomía e independencia pero también se tienen que fortalecer desde el punto de vista de las personas y que los técnicos sean quienes las dirijan.

Y por supuesto con presupuesto, como menciona Gabriel: se necesita independencia y autonomía, pero me parece que hay un paso atrás en términos de permitir que los directores luego participen inmediatamente en la contienda electoral.

En términos de la gobernanza de las empresas públicas y otros organismos del Estado, algunas de las señales que se han dado recientemente en cuanto a nombres y designaciones, o incluso en términos de rumores, más bien tienden a consolidar una tendencia del Uruguay: a veces son como premios más desde el punto de vista político, que ese supuesto cambio en gobernanza con la llegada de personas que pudieran conocer o estén más imbuidas de los temas.

¿Qué queremos de las empresas públicas?

Yo diría que queremos un rumbo estratégico distinto y este rumbo estratégico distinto tiene que ser de tarifas competitivas. Por eso más allá de las discusiones que puede haber si tiene impacto o si no tiene impacto la libre importación de combustibles, la desmonopolización en la refinación creo que tenemos que ir a tarifas que reflejen los precios que imperan en países de ingreso per cápita más o menos parecidos y por lo tanto estructuras de costos similares y muchas veces presiones tributarias también parecidas por el nivel de desarrollo.

Nosotros tenemos que tener esos precios y por lo tanto si esto a la larga está generando una presión o va a generar una presión para que la adecuación de empresas como Ancap sea más rápida, yo diría que es cierto lo que dice Gabriel a corto plazo, pero que introduce urgencia e introduce presión para que esto se pueda materializar en tener, mecanismos reguladores que reflejen precios de paridad de forma bien sistemática, quizás trimestralmente, quizás mensualmente si es necesario, aunque puede introducir mucha volatilidad (me duele un poco la barriga cada tanto cuando escucho que Ancap está tomando decisiones de cobertura en el mercado internacional del petróleo). Quizás sea más relevante reflejar rápidamente con mayor volatilidad los precios, a que haya decisiones de especulación, que pueden terminar con pérdidas significativas).

Tenemos que reflejar precios competitivos y estos precios competitivos tienen que obligar a las empresas, obviamente, a adecuarse en términos de su situación y le tenemos que exigir una

rentabilidad mínima sobre activos y como mínimo tiene que ser la tasa de interés soberana más un premio por riesgo y esos dos elementos al final deberán llevar a las empresas, en estos casos, a ajustarse y eso es parte de un proceso que no podemos postergar más. Porque entiendo el argumento de economía política que planteaba Gabriel, pero es un argumento que lo hemos, en algún sentido, usado con razón durante mucho tiempo y claramente no nos ha llevado necesariamente a los ajustes y a reflejar esas tarifas competitivas que el país necesita.

María Dolores Benavente

Entonces ¿la libre importación introduciría ese sentido de urgencia?

Aldo Lema

Yo diría que introduciría el sentido de urgencia y que probablemente es en algún sentido inocuo y por lo tanto si no tienen un impacto significativo al final, no creo que nos devuelva precios más altos el hecho de materializarlo.

Entonces desde ese punto de vista la propia Ancap ha mencionado que puede seguir compitiendo, que va a ser parte de una posición dominante igual, etc, creo que eso combinado con organismos que introduzcan o reflejen sistemáticamente la necesidad de tener precios adecuados a los precios de paridad, ese funcionamiento no me parece que tenga costos significativos, por el contrario a la larga debe promover mayor eficiencia también en el mercado.

Pablo Rosselli

Es difícil discrepar mucho con lo que han dicho Aldo y Gabriel. Voy a hacer algunos comentarios sobre los temas que han abordado.

Obviamente estoy de acuerdo con que haya una regla fiscal y el tema clave de la regla fiscal es esa palabra que los ingleses usan tanto y frecuentemente que es *enforcement* y que en idioma español no tenemos una palabra parecida, porque una cosa es legislar y otra cosa es hacer cumplir.

Tenemos que ser conscientes que en Uruguay tenemos una Constitución que regla el proceso presupuestal, hay una ley de presupuesto y hay rendición de cuentas todos los años. El Parlamento todos los años aparentemente puede aumentar el gasto. Hay una discusión si la Constitución deja o no deja, pero la práctica histórica ha sido que el Parlamento aumenta el gasto todos los años con lo cual, por más que legislemos que haya una regla fiscal, la Constitución vale más que una regla fiscal y se puede aumentar el gasto todos los años.

Y tampoco tenemos como establecer sanciones si un Ministro plantea un presupuesto basado en premisas optimistas y que después derivan en un incumplimiento en la regla. La regla va a valer si la sociedad, si los políticos se ponen la regla como un criterio.

Segundo elemento de consideración de la regla: me parece bastante claro que la regla deja afuera a las empresas públicas sin perjuicio que dentro del sector del gobierno central están los dividendos que las empresas públicas le dan al gobierno. Y ese punto es central: una regla fiscal que deje afuera a las empresas públicas pero deja adentro a los dividendos, si no tenemos un

marco de gobernanza de las empresas públicas adecuado, en la línea de las cosas que decía Aldo, creo que volvimos a cero. De verdad creo que volvimos a cero.

En los últimos 10 años hemos visto que los resultados de Ancap han tenido saldos fuertemente negativos y luego saldos positivos. Cuando salimos de la crisis del 2002 las empresas públicas contribuían al resultado fiscal con más de 1 punto del PBI.

En la administración Mujica la contribución, contando las enormes inversiones que se hicieron, unas cuantas de ellas al menos de muy dudosa razonabilidad, fue nula.

Cuando Vázquez asume en el 2015 apeló a fortalecer el margen de las empresas públicas, los costos de las empresas públicas bajaron pero las tarifas no bajaron lo mismo. En 2016 y 2017 las empresas públicas contribuyeron con 1 punto entero del PBI y hoy están contribuyendo con 0.3% del PBI.

Tenemos que discutir si es mejor o peor dejar las empresas públicas dentro o fuera de la regla fiscal.

La razón para poner a las empresas públicas dentro del sector público o dentro del déficit fiscal es bastante simple, si las empresas públicas están en sectores claves de la economía, se llevan adelante políticas económicas y financieras inadecuadas, al final del día eso puede terminar repercutiendo en el Estado.

Ocurrió con Ancap a pesar de que opera en régimen de monopolio y de tener precios fijados administrativamente por el Poder Ejecutivo. La combinación de los precios fijados, de las inversiones realizadas, de la forma de financiación de la empresa, todo ese combo derivó en que se descapitalizara.

Yo tiendo a pensar que es más sano dejar a las empresas públicas afuera porque computar la propia inversión de las empresas públicas como gasto está generando distorsiones también relevantes en la situación fiscal. Empieza a haber incentivos para estructurar inversiones con figuras de leasing que no son eficientes pero que logran algún vericuerdo para no imputarlo como gasto público en la contabilidad fiscal. Ahí es donde está mal, creo que tenemos que ir a un modelo de que para cada empresa pública tiene que haber un costo de capital, un retorno requerido, un control muy severo de la rentabilidad esperada de cada una de las inversiones y deberíamos tener consecuencias sobre los directores de las empresas públicas que se desvían de sus presupuestos.

Estoy convencido de que en las empresas públicas tenemos que tener directores altamente capacitados, mucho mejor remunerados de lo que está hoy. En Uruguay no se tiene consciencia del valor de los activos que confiamos a quienes son directores de las empresas públicas. Deberían tener remuneraciones asociadas al cumplimiento de sus objetivos, deberían tener una exigencia de retorno sobre el capital.

Los directores de las empresas públicas no podrían opinar sobre los precios de venta de los productos que venden en condiciones donde no hay competencia, porque los precios deberían ser fijados por el Poder Ejecutivo que es lo que dice la Constitución, pero con un rol extraordinariamente fuerte de las agencias reguladoras que deberían decir: el precio debe de ser este, y al Ministro de Economía se le tendría que poner colorada la cara si pone un precio más alto que el que dijo el regulador. Ese es el camino que deberíamos tener.

Deberíamos exigir una política de dividendos claros a las empresas públicas. Cualquier dividendo por encima del dividendo comprometido no debería entrar en el ingreso del año, debería ir a un fondo de estabilización, está previsto un fondo de estabilización con mucho

optimismo, como si nos fuera a sobrar en los próximos años espacio fiscal, pero está bien que esté previsto: cualquier dividendo por encima del comprometido para los próximos 5 años debería quedar fuera del cálculo del resultado estructural del sector público.

Con lo cual creo que nos falta mucho en materia de empresas públicas.

Vayamos al tema de la importación de combustibles. Está claro que Ancap tiene muchas ineficiencias en su producción de combustibles, hay ineficiencias estructurales, pero el debate político confunde de un modo sistemático las ineficiencias estructurales con las tarifas. Todo el mundo piensa que las ineficiencias estructurales las estamos pagando nosotros los consumidores, eso a veces es verdad y a veces no es verdad. Si uno mira el precio paritario de importación del gasoil hoy, es igual al que tiene Ancap, de hecho en estos meses bajó un poquito y Ancap está arriba de esta paridad de importación pero en los últimos meses el precio del gasoil en puerta de la refinería de Ancap está igual que la paridad de importación.

Esto quiere decir que en este momento no hay ninguna ineficiencia de Ancap que esté siendo pagada por los consumidores del gasoil. Esto no quiere decir que no haya ineficiencias: lo que está ocurriendo es que las ineficiencias están yendo contra resultados de Ancap, es un año electoral y es lógico (aunque no debería ser lógico) que las ineficiencias vayan al resultado. Obviamente que pasado el año electoral lo que es esperable es que las ineficiencias vayan a las tarifas y eso lo hemos visto, una, dos, tres veces y lo vamos a seguir viendo de ese modo.

Estoy de acuerdo con Gabriel en que Ancap tiene un montón de ineficiencias, seguramente esto es cierto pero también hay muchas ineficiencias para afuera de Ancap: el costo de distribución y comercialización de combustibles en Uruguay es alto frente a comparaciones a nivel internacional. En Exante hemos realizado algunas estimaciones y entendemos que más o menos de los 6 y pico de pesos de costo de comercialización y distribución del gasoil hay poco más de 2 y medio que es un exceso de costo si lo comparamos con lo más exigente que podemos comparar que es el promedio de Chile, Estados Unidos, Gran Bretaña (es una exigencia dura, tan dura como cuando a Ancap le exigimos paridad de importación).

Después tenemos dentro de Ancap un montón de decisiones de política pública mejores o peores, pero que no tienen nada que ver con los combustibles, entonces subsidiamos el GLP y eso es dinero que pierde Ancap, perdemos dinero en el cemento, tenemos la decisión de mezclar biocombustibles de origen nacional, que eso es un sobre-coste más para Ancap. Estas cosas que acabo de mencionar implicaron en el año 2019, 75 millones de dólares. Obviamente que esos 75 millones de dólares a veces los pagan los consumidores, a veces van contra la rentabilidad, pero si quisiéramos bajar el precio del gasoil que es un elemento importante de la competitividad de los sectores exportadores, esos 75 millones de dólares equivalen a 3 pesos en el precio del gasoil.

Hemos decidido subsidiar el transporte colectivo de Montevideo, lo cual me parece una muy buena decisión -todas las ciudades del mundo subsidian el transporte colectivo para que la gente use menos los autos.

Le pusimos 3 pesos y medio al gasoil para financiar ese fidecomiso. Entonces estamos hablando de unas cifras extraordinarias de subsidios cruzados que no tienen nada que ver con ineficiencias de Ancap en la producción de combustibles.

Por tanto, puertas afuera de la refinería y dentro de Ancap hay mucho para hacer antes de hablar si libre importación sí o no.

En relación con la libre importación estoy de acuerdo con Gabriel. Por un lado a priori es difícil saber cuál va a ser el resultado que va a tener. Si uno mira lo que pasa en Nueva Zelanda que

es un país ultra liberal, todo está abierto a la competencia y sin embargo los precios de los combustibles en Nueva Zelanda son muy altos porque las infraestructuras básicas para la comercialización de combustibles no están en competencia.

Es decir no se puede afirmar con certeza qué va a pasar con los precios de los combustibles en Uruguay con un escenario de libre importación si no tenemos una conjetura sobre cómo se va a importar el combustible, ¿dónde van a estar las infraestructuras?, ¿las infraestructuras para recibir el combustible importado van a estar en el puerto? ¿En qué lugar del puerto?, ¿Cuántas va a haber?, ¿Todo el mundo va a acceder?, ¿O va a haber uno solo que acceda a infraestructura portuaria entonces en lugar de tener un competidor, tenemos dos competidores y dos competidores van a ser tan distintos que uno?

No me parece nada trivial tener libre importación de combustibles, no nos determina en absoluto, cuál es el precio máximo, porque debería de haber un precio máximo y si no hay un precio máximo para el importador no lo debería de haber para Ancap, porque no tiene ningún sentido que Ancap esté sujeta a un precio máximo y el importador no.

Esta otra parte también es compleja desde el punto de vista de la eficiencia el país en su conjunto. Pensemos en un escenario en el cual tengamos un importador. Supongamos que todas esas otras dudas que planteaba recién se despejaron y derivaron en que apareció un importador y logró poner sus infraestructuras. Supongamos que opera en el mercado y las intendencias no le frenaron la capacidad de ese importador para establecer más estaciones de servicio, bajaron los combustibles, el importador se apropió de un 50% del mercado y nos quedamos con una refinería operando al 50% de su capacidad.

En definitiva, me parece que el tema de los combustibles no se resuelve con un artículo. Me parece que este es un tema que debería de quedar fuera de la ley de urgencia y deberíamos tener toda una ley que modifique un montón de cosas del mercado de los combustibles: la introducción de un mercado mayorista, la introducción de más competencia en la distribución, en la comercialización, y muchas otras cosas que deberían ser combinadas con una regulación mucho más dura que obligara a Ancap a ir bajando sus precios, banderas blancas, es decir un montón de otras cosas, esto es típicamente un capítulo que debería de estar afuera.

De la inclusión financiera o de la libertad financiera estoy más o menos de acuerdo con lo que comentaba Gabriel, me parece que está bien que los políticos traten de cumplir con sus promesas, eso siempre es bueno para la democracia, lamentablemente en este caso me parece que fue una promesa equivocada la que hicieron los partidos de la coalición, no fue solo el Presidente electo, los partidos de la coalición todos estuvieron de acuerdo en esto.

No es suficiente plantear esto como un tema de libertad porque en las sociedades modernas estamos acostumbrados a restringir la libertad de cada uno de nosotros cuando entendemos que restringir alguna libertad es en aras del interés general. Promover el uso del dinero electrónico o no fomentar el uso de efectivo tiene ganancias y eficiencias importantes. Mover el dinero es ineficiente, las transacciones en efectivo hacen más fácil la evasión fiscal, la evasión fiscal es una distorsión a la competencia. Pero además combatir la evasión fiscal es costoso, entonces no me parece suficiente el argumento de la libertad en sí mismo, aunque obviamente que la libertad siempre es un argumento de peso.

Me parece que había soluciones más razonables por el camino de estudiar qué otros cambios se podían hacer para atender un hecho verdaderamente relevante: muchas personas se sentían muy afectadas en su vida cotidiana por no tener una forma fácil de gastar su dinero cuando lo percibían electrónicamente.

Me parece muy razonable, como decía Gabriel, darle la libertad al trabajador de que elija cobrar en efectivo, me parece que es mucho más relevante la libertad que tiene.

Puedo entender muy bien que el trabajador quiera pagar en efectivo porque el impacto de cobrar en cuentas bancarias le afecta mucho por donde vive su vida cotidiana. Es mucho menos claro dónde está el interés legítimo para una empresa de pagar en efectivo. Para las empresas pagar en efectivo es más costoso, entonces, ¿cuál sería el interés legítimo de una empresa para querer pagar en efectivo? En definitiva, me parece que en todo caso sería razonable darle libertad al trabajador pero no a la empresa.

Dos o tres comentarios más.

Desde el punto de vista de los temas de la reforma de la seguridad social me parece muy bien que se ponga el tema sobre la mesa. Es evidente que tiene que haber plazos muchos más cortos que los que están previstos, si se deja hasta el 2021 corremos serios riesgos de quedarnos sin una reforma: cuanto más cerca de las elecciones más lejos los votos para tratar la reforma.

Faltan otras modificaciones, que no hubo, relativas a la reforma de la reforma de la seguridad social, las modificaciones relativas a permitir que algunas personas puedan jubilarse y trabajar. No es un tema urgente y tenía todo el sentido del mundo dejarlo dentro de un marco general de la reforma de la seguridad social, donde hay un montón de temas.

Entiendo la lógica de conferir el derecho a los cincuentones de decidir cambiarse de régimen o no, darles tiempo hasta el final de su vida activa y de alguna manera potencia el derecho que tiene el cincuentón para tomar la decisión correcta dado que la sociedad le confirió ya ese derecho. Lo que me ocurre con ese tema es que siempre me pareció una ley extraordinariamente injusta, regresiva, inconveniente y me parece que lo que hace ahora es más raro de eso de que vamos a tener personas dentro de unos cuantos años decidiendo jubilarse por el régimen previo al 96 cuando al mismo tiempo van a estar observando que la jubilación que les queda por el régimen que se viene va a ser notoriamente peor que la que tienen antes de esta reforma.

Desde ese punto de vista también me parece bastante inconveniente esa disposición.

María Dolores Benavente

Si les parece vamos cerrando con algún pantallazo de conclusiones y abrimos a preguntas del público o si desean pasamos a las preguntas.

Pregunta del público

Mi pregunta está relacionada con lo último, con el tema de la seguridad social, es una de las reformas más importantes de largo plazo, pero en el corto plazo es difícil proponer algún cambio que tenga una incidencia real.

Probablemente esta propuesta de que las personas puedan trabajar junto con la jubilación, vaya en ese sentido. Mi pregunta es ¿hay alguna planificación en términos de cuánto puede implicar para las arcas del Estado, del BPS esta compatibilización que se propone?

Gabriel Oddone

Que yo conozca no.

Aldo Lema

Es un tema relevante pero no hay estimaciones. Lo que sí ha ocurrido, obviamente que el tema no se ha abordado durante los últimos años y a lo que ha llevado es que estas personas estén informalizadas entonces al final podríamos tener un nivel de informalización mucho mayor de personas que estén trabajando en actividades que hoy legalmente no lo podrían hacer.

A mí me parece relevante, en ese sentido incluirlo, más allá de que sea un tema puntual, no me parece que tenga costos muy significativos.

Pablo Rosselli

Yo supongo que si esto opera por un período corto de tiempo no tendría un costo muy significativo pero si nos propusiéramos tener un proyecto de reforma constitucional votado a fines del 2021, no a fines del 2022, a fines del 2021, como está planteado, puede tener costos fiscales, nadie lo puede saber, está previsto también que se baje la jubilación, puede tener costos fiscales pero también no los puede tener, pero francamente no veo que haya sido un tema urgente. Lo que va a demorar en tener efectos fiscales son los cambios en el sistema de seguridad social y eso va a demorar mucho.

Pero si nos propusiéramos tener una reforma votada en 2021, a partir de 2022 la podríamos tener.

Todo el tema de flexibilizar el trabajo en la edad adulta es un capítulo más grande que esta pequeña solución.

Hoy sabemos que vivimos más, hay personas que llegan a los 60 años con muchas ganas de trabajar y con capacidades valoradas en el sector del trabajo. Lo que tenemos con el régimen actual es que es muy costoso postergar las jubilaciones, es decir no conviene postergar la jubilación, menos conviene trabajar medio tiempo, porque eso afecta la jubilación que uno va a tener.

Tenemos que prepararnos para un mundo donde las decisiones de jubilarse tienen que ser mucho más flexibles entre las personas, pero me parece que no había una urgencia en atacar ese punto de ese modo.

María Dolores Benavente

Una cosa que tiene de interesante es que de alguna manera es un pasito para terminar con este asunto de las cajas, porque hoy por hoy un jubilado puede trabajar sólo si es de otra caja.

Gabriel Oddone

Quiero hacer un comentario, lo que decía Pablo que yo comparto en un 100%: es que la reforma que tenemos por delante tiene que incluir un capítulo de equilibrio actuarial de largo plazo. Parte del problema que tenemos hoy en nuestro sistema es que tenemos diversos desequilibrios potenciales. Y eso supone, entre otras cosas, estimar parámetros cruciales: tasa de reemplazo, variables que están afectadas por este tipo de innovaciones, introducir una innovación de este tipo lo que hace es complejizar más el debate que tenemos que dar sobre la

reforma de fondo, porque una vez que quitas derechos adquiridos vas a desarmar algo que acabas de conceder.

Una concepción de economía política es que no es fácil hacer esto algo de urgente consideración. Yo soy partidario, como dice Pablo de que hay que ir en esa dirección pero lo preferiría ver integrado en un marco general de reforma donde fuera un elemento más y que sea consistente con los objetivos que me plantee para hacer la reforma. Si no, el riesgo que corro es que empiece desde ahora a introducir elementos que van a complejizar la propia discusión de la reforma.

Ese es el argumento de por qué llama la atención de poner algo tan chico en medio de esto.

Aldo Lema

Un punto nada más, al final hay muchas cosas que son chicas por eso desde el inicio hice esa aclaración. Estamos, quizás, sobredimensionando los efectos económicos que esto puede tener. Hay en el área económica propiamente tal, una colección de cosas pequeñas.

Creo, que sobre esto, hay cierto consenso: es natural pensar que alguien que está jubilado puede trabajar, desempeñarse en cualquier otro sector y por la tanto se podría haber tomado eso o haber planteado eso en una ley de hace un año o en un año anterior y sería igual a los efectos de la reforma que pasa por otros elementos muy relevantes, esto sería un dato, nada más.

Pasa algo parecido en el tema de la inclusión financiera: dimensionemos que estamos discutiendo un aspecto muy pequeño de lo que uno consideraría inclusión financiera. Ya la inclusión financiera estuvo muy acotada a lo transaccional, a los pagos y a las cobranzas, y dentro de eso estamos en un tema limitado desde el punto de vista económico.

Realmente si uno fuera a decir hay que cambiar esto, habría que hacerlo en términos de dimensiones: hacia cómo logramos que las otras dimensiones, la comercialización de seguros, de ahorros, el desarrollo del crédito, el que pasemos a un nivel de desarrollo financiero bastante superior o correspondiente al nivel de ingreso per cápita que tenemos, sea realmente significativo.

Creo que no hay que perder de vista eso, en el fondo hay muchos temas puntuales.

Gabriel Oddone

Eso es un problema, uno de los principales problemas de la ley.

Aldo Lema

Eso es un problema claramente, creo que ese problema pasa por el tema de economía política que era el contexto de la fragmentación y demás, de la que estamos hoy, y que al final de día nos lleva a reformas, un poco a la uruguayaya.

Si entramos en los terrenos de los cambios en los sectores, no me gustaría dejar de mencionar que la derogación del monopolio en el caso de los operadores de tv cable que puedan prestar servicios de telecomunicaciones sin transmisión de datos o al revés que operadores de telefonía puedan ofrecer más servicios audiovisuales, por la portabilidad numérica (esta portabilidad

numérica en muchos países ha ocurrido hace muchos años). Pero el tema de la convergencia tecnológica y la competencia de operadores de tv con operadores de telefonía es algo que en el mundo ocurrió hace 30 años. Y por economía política fuimos postergando, postergando y postergando y no materializamos algo que lo vamos a hacer hoy y que el impacto va a ser despreciable, va a beneficiar a los consumidores, sí, pero ¿podemos nosotros economistas cuantificar el efecto en bienestar y en crecimiento potencial que eso va a tener?

De nuevo voy al tema inicial: en general yo bajaría las expectativas, creo que hay temas relacionados con –ojalá- lograr una consolidación fiscal y que la reforma de la seguridad social vaya en la misma dirección y cambie significativamente los problemas que hoy tenemos y con eso estaremos dando un paso significativo para poder avanzar en otras medidas, ya sea en el corto plazo en materia de política cambiaria, competitividad, temas laborales, inserción externa que realmente nos permitan enfrentar los desafíos que tenemos.

Porque yo temo que nos vamos a frustrar rápidamente con los resultados que se pueden esperar.

Pregunta del público

Quisiera alguna opinión sobre un par de temas: comenzaría la reforma del Estado y es el tema de fortalecimiento del servicio civil y el tema de la agencia de compras estatales.

Gabriel Oddone

Creo que son dos temas muy relevantes y largamente postergados en Uruguay, por razones de economía política, pero hay que mirarlos con cuidado.

La reforma del servicio civil requiere trabajar en mecanismos de acceso, en mecanismos de carrera, en mecanismos de evaluación, relativamente homogeneizables para toda la administración pública, requiere trabajar mucho en los cargos de alta gerencia, algo que en la década del 90 se avanzó pero luego quedó estancado. El Estado uruguayo no tiene un nivel de mandos medios salvo lugares excepcionales de carrera, de profesión, que permanezcan y que sean la memoria institucional y por lo tanto en muchos casos y sobre todo en la administración central la ejecución del inciso depende mucho de la impronta política que le imprime el gobierno de turno y eso hace que en algunos casos, las políticas puedan ser más rápidas, más volátiles o simplemente de una inercia enorme como consecuencia de que en realidad no hay razones gerenciales sobre el fundamento de por qué esas cosas se hacen como se hacen, sino que el fundamento principal es que siempre se hicieron así.

Creo que el tema de servicio civil es un tema muy importante. En la década del 90 se trabajó mucho en esto pero en mi opinión en la década del 90 se trabajó en una forma parcial, el CEPRE tuvo un papel importante en ese momento, planteó estrategias para la reforma del Estado, en mi opinión se trabajó mucho concibiendo al Estado como una entidad única, con mecanismos de relaciones laborales bastante homogéneos, similares a los que existen en otros países de la región. En el caso uruguayo hay que tener en cuenta que hay muchas particularidades, hay muchos servicios donde los niveles técnicos no tienen dedicación de exclusividad, tienen dedicación parcial y por lo tanto los costos de oportunidad en las distintas profesiones son muy distintos entre sí. No es lo mismo un servicio veterinario que un contador de la administración y todos los regímenes de carrera, todos los mecanismos de evaluación de desempeño tienen que tener un equilibrio entre ser lo suficientemente homogéneos en la

administración, pero al mismo tiempo respetar el hecho de que no tenemos dedicaciones totales mayoritariamente en muchos ámbitos de la administración pública del Uruguay y eso tiene que estar recogido.

Entonces aquí hay mucha cosa escrita, hay decenas y decenas de cosas escritas en la década del 90, me consta que quien está concibiendo cosas al respecto es Julio de Brun, está recogiendo estos materiales pero hay que pensarlo mucho.

Lo de compras estatales es un caso bien importante. Uruguay tiene enormes oportunidades para mejorar en eficiencia en materia de compras. Creo que la ley unificando regímenes, unificando unidades de compra, avanza en la dirección correcta, con procedimientos únicos. Creemos que hay que aprovechar toda la potencialidad que la AGESIC puede brindar en materia de información y en materia de tecnología a las unidades de compra. Por lo tanto creo que está bien puesto y unificado ese tema.

Otra vez, no se trata solo de temas legales hay que avanzar en temas de procedimientos y de organización. Me da la impresión que el gobierno lo tiene identificado y están trabajando en esa dirección. Sobre todo porque dado que el gobierno decidió atacar el problema fiscal por el lado del gasto, aproximarse al tema del gasto con estos dos temas bien concebidos: compras y servicio civil, es clave. No sea cosa que nos pase lo que nos pasó en la década del 90, sobre todo en la primera mitad de los 90: desplegamos muchos programas de incentivos a la salida de funcionarios públicos, lo cual ocurrió y fue exitoso, pero generamos el típico fenómeno de situación adversa, porque quienes se fueron, fueron aquellos que tenían mejores oportunidades de conseguir trabajo y los que permanecieron fueron los que menos capacidades tenían y por lo tanto todo el ahorro que tuvimos por el rubro cero, por el rubro de las migraciones, varios incisos de las unidades ejecutoras lo terminaron gastando por contrato de obra.

Cuando terminó la década del 90 nos encontramos que había unidades enteras, el Ministerio de Ganadería era un ejemplo claro que tenían rubro cero escasos pero rubro uno con gasto corriente enorme porque tenía todos los contratos de obra metidos ahí como consecuencia de que habían sido desmanteladas algunas unidades.

Acá tiene que haber un equilibrio: si el gobierno quiere ir por el lado del ahorro tiene que promover las vacantes y no llenar de vacantes y estímulos de salida, tiene que ser bien cuidado, cuáles son las unidades críticas y cruciales que no puede desmantelar, por el riesgo que no ahorremos.

Voy a hacer un chiste: es lo que le pasó a Peñarol el año pasado. Perdió el campeonato y los números no cambiaron sustancialmente, con lo cual no hay que perder de vista nunca que la relación entre el objetivo y los recursos que se emplean tienen que tener un balance, no sea cosa que yo comprometa mi objetivo por el hecho de avanzar.

Pregunta del público

Antes de venir acá yo tenía una idea del anteproyecto de ley y ahora escuchándolos reafirmo esa idea, la inclusión financiera es irreversible, yo no voy a ir al cajero una vez por semana para darle a la señora que viene a casa ahora en efectivo los \$ 800. La reforma de la seguridad social si no es drástica y no corren la edad y hacemos que los jubilados trabajen y contemplamos el desempleo juvenil que está en un rango desproporcionado, corre el riesgo de no ser útil.

La desmonopolización de los combustibles puede hasta ser adversa, entonces mi pregunta es ¿estoy yo equivocado si pienso que esto es más una herramienta de marketing político de un gobierno inaugural que una real herramienta transformadora? ¿No es marcar la cancha con iniciativa política, con agenda más que realmente algo sustancial que produzca algún tipo de cambio?

Estudié ciencias políticas, disculpen.

Pablo Rosselli

Yo discrepo con esa conclusión, aunque hay varias cosas en la ley que requieren más elaboración.

Creo que estamos todos de acuerdo que esta ley tiene un montón de cosas correctas, la regla fiscal y los comentarios fueron de cómo asegurarnos que la regla termine funcionando. Relaciones laborales no hay cosas muy importantes pero lo que está, está bien.

Está bien plantear desde ya que hay que reformar la seguridad social, sin perjuicio de los comentarios críticos de algunas de las cosas que están en el proyecto de ley.

El capítulo de fortalecimiento institucional tiene algunas áreas grises, más por cosas que no están resueltas bien que por vocación. La vocación es que haya un fortalecimiento institucional de la URSEA, de la URSEC.

Se procura crear una Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y para mí eso es central. Evaluar las políticas públicas es un tema al que en Uruguay no estamos acostumbrados. En realidad se legislan y se invocan políticas o se implementan políticas públicas, invocando objetivos que en muchos casos uno de antemano diría que no se pueden cumplir con esa política que se propone y que por tanto no deberían votarse, pero después que se votan. A veces se votan malas leyes, a veces se votan buenas leyes pero nadie se fija si las buenas leyes cumplieron los objetivos planteados. Es fundamental evaluar las políticas públicas..

No me parece lo mejor que la Agencia de Políticas Públicas dependa de la Presidencia de la República, el Presidente de la República es el principal responsable de las políticas públicas, pero empecemos por algo aunque se le debería dar otro rango a la Agencia de Políticas Públicas.

Hablamos de la introducción de más competencia al motor del mercado, tenemos dudas y algún grado de discrepancia los tres sobre la desmonopolización de combustibles, pero estamos todos de acuerdo en que es necesario tener más competencia en el mercado de combustibles.

Estamos todos de acuerdo en que es necesario introducir más competencia en lo que es servicio de comunicación, de datos y de contenidos audiovisuales, estoy de acuerdo con Aldo de que llega un poco tarde esa norma, la convergencia tecnológica ya ocurrió. Las empresas de cable ya perdieron la batalla de lo que se viene pero va a favorecer a los consumidores, la portabilidad numérica me parece que es correcta.

El obligar a las empresas estatales ya sea las empresas públicas, como las sociedades anónimas, a tener un estándar de información y publicación igual al de una empresa que cotiza en Bolsa, me parece que es necesario, son empresas públicas no solo en el sentido de que el

propietario es el Estado sino que definitivamente se deben a sus accionistas, que es la población.

Hay muchas cosas en la ley que como economistas podemos opinar que van en la dirección correcta. Entiendo que en el fragor de la lucha política se jerarquiza en exceso a algunos temas y estoy de acuerdo, además, con Aldo que no tenemos que sobre dimensionar la importancia de la propia ley.

En el juego político -y es legítimo- la polarización es parte del juego. Eso también nos puede hacer creer que hay cosas que son muy importantes.

Aldo Lema

Solo para agregar que creo importante y lo he visto en la región en el último tiempo en términos de cambios de signo político de gobierno, el hecho de partir con expectativas muy altas desde el punto de vista de los efectos que esto puede lograr cuando hay temas que a mi juicio son muy relevantes como lo que está pasando en materia de cuasi estancamiento, los desequilibrios que mencionaba Pablo, y adicionalmente el mercado laboral que creo no se le ha dado la relevancia del deterioro que hemos tenido durante los últimos años.

Simplemente estoy tratando de hacer una mezcla, una combinación entre lo que son las preferencias ciudadanas. En temas económicos que si bien no reflejan altas expectativas respecto a resultados futuros o de mejoras, todo está muy concentrado en materia de seguridad ciudadana y ese es el primero de los que yo describía que quizás y no lo tomamos acá como un tema, donde la ley de urgente consideración tiene más dedicación donde las expectativas ciudadanas son más altas también.

Quizás en lo económico probablemente para ser bien claros se están tomando un conjunto de medidas microeconómicas que Uruguay no podía postergar más, quizás en algunas llega tarde y quizás en algunas otras, los efectos que se esperan no van a ser los que se creen, pero en definitiva después de lo que yo decía, una etapa de poco impulso en las medidas de reforma, se abordan temas que han estado postergados.

Creo y esto lo quiero dejar bien marcado es que la ley de urgente consideración tiene poca incidencia en corregir los desequilibrios de corto plazo y esos pueden ser muy relevantes si no se abordan en otras leyes, la ley de presupuesto, por supuesto, y en otras definiciones de política, incluso la actividad monetaria y cambiaria a la que hacía referencia. Si no se abordan, difícilmente vamos a tener una recuperación, un retorno y crecimiento sostenido y alto más allá del efecto de UPM.

Y eso puede generar cierta frustración en materia de expectativas y evidentemente tener consecuencias también en la economía política un poco más adelante.

Gabriel Oddone

El riesgo que tiene este país en los próximos años es la década del 60, no es el 82 y 2002, en la cabeza del uruguayo promedio está en 1982 y 2002 una crisis en la balanza de pagos, una crisis no digo que es imposible pero es muy poco probable.

El riesgo principal es que nosotros montamos una estructura de incentivos en los últimos años y no desmontamos una estructura de incentivos en los últimos años, que conducen a la economía a un bajo crecimiento en ausencia de estímulos internacionales.

No es sostenible nada de lo que se ha construido en términos de mejorar de posición social relativa que hemos tenido en los últimos años si el país no crece. Y eso requiere reformas estructurales. Reformas estructurales que van en la dirección de promover un poco más el mercado, la competencia y que son consistentes con la llegada de un gobierno de centro derecha, que sustituye a un gobierno de centro izquierda que estuvo 15 años. En algún sentido lo que se tiene es a la población diciendo: necesitamos algunas reformas liberalizadoras que permitan mejorar la eficiencia, mejorar productividad, asegurar tasas de crecimiento para que eventualmente esas preferencias que la sociedad tiene definidas en términos de posición social, de construcción de una sociedad relativamente igualitaria en términos comparados, pueda ser sostenible en el tiempo.

La razón por la que yo interpreto que la población votó lo que votó y eligió lo que votó tiene que ver con que había un agotamiento de un modelo de asignación de recursos y que se requería una opción distinta.

La ley de urgente consideración con todos los defectos que pueda tener -yo creo que tiene un conjunto de miniaturas que son irrelevantes y que están allí porque son producto de haber recogido opiniones y demandas de mucha gente- pero en algún sentido, traza, marca un camino, marca una hoja de ruta de orientación liberal, de orientación pro mercado de promover competencias, de promover eficiencias.

Eso está alineado al mandato recibido y es lo que fue planteado en campaña.

Creo que en ese sentido la ley es buena, si esto no fuera una ley y fuera simplemente una hoja de ruta y que después se tradujera en un conjunto de leyes, sería lo mismo.

Usaron el mecanismo de ley de urgente consideración por razones que no vienen al caso analizarlas, creo que en ese sentido lo que tiene el país por delante es una agenda clara de lo que se pretende hacer, la orientación de lo que se pretende hacer con muchos capítulos pendientes, que tiene a todo el sistema político y a la ciudadanía discutiendo eso, en lugar de discutir cosas aisladas.

Y la virtud, que creo que le falta un poco, es hacerla un poco más comprensiva para decir estos son los tres objetivos que tenemos y estamos materializando estas cosas en esos objetivos.

Hay otros capítulos que son clave para este año y que van a estar presentes en la decisión política de este año y que van a complementar.

Uno es el capítulo de inserción internacional: el Canciller asignado ya ha insinuado tres o cuatro cosas que no son sustancialmente distintas a lo que era el discurso oficial y parecen tener una acción más decidida hacia un régimen de comercio abierto.

Lo otro es la ley de presupuesto. Yo a la ley de urgente consideración no le puedo pedir que me resuelva el tema fiscal porque tienen dos instrumentos para hacerlo: la ley de rendición de cuentas, la cual está antes que la ley de presupuesto y la ley de presupuesto.

Lo que deberíamos tener acá es que en el mes de agosto, cuando ya esté presentado el presupuesto el gobierno hubiera podido materializar: acá estuvo presente la ley de urgente

consideración donde algunas reformas estructurales fueron dimensionadas y esbozadas, acá tengo mi ajuste fiscal en proceso y mis cambios presupuestales de cara al quinquenio.

Y acá tengo las primeras medidas en materia de inserción internacional que lo que promueve es más apertura económica y más comercio internacional.

En ese sentido yo miro cómo se planta el nuevo gobierno y el gobierno está siendo coherente con lo que planteó en campaña y sobre todo lo que tengo es una herramienta útil para, en una coalición diversa y con jugadores que no tienen experiencia política, marcar la cancha, decir adentro de esta cancha podemos jugar, los que está afuera de la cancha no lo podés hacer.

Creo que si lo mirara desde esa lógica y saliera del análisis más detallado, crítico para decir algunas cosas críticas, creo que si se sale de esas cosas es un instrumento útil.

Pregunta del público

A mí me daba miedo que nos pasara lo que le pasó a Macri que “ni-ni”. Yo estoy a favor de todas estas medidas y a favor de profundizar las medidas, pero me da miedo de que caigamos en algo a nuestro ritmo y que en realidad no produzca los resultados esperados. Ese era mi temor.

Gabriel Oddone

Yo creo que nuestro ritmo es nuestro ritmo y a mí me exaspera: es un país que no tiene sentido de urgencia en absoluto, cada uno de nosotros en su vida cotidiana es una persona lenta, háblenlo con cualquier persona global y somos lentos, es una característica del Uruguay, porque vigilamos los equilibrios, los acuerdos. Seremos más rápidos unos que otros pero en promedio somos personas que priorizamos la prudencia y lo que vemos en las políticas públicas reflejado es eso.

Creo que lo que señala Aldo y cuando yo uso el argumento de la economía política, él como vivió mucho tiempo en Chile donde no son lentos, me critica, entonces con el argumento de economía política siempre postergamos, y nos volvemos lentos, lo cual creo que es esencialmente cierto y es uno de los principales defectos que tenemos los uruguayos.

Lo único que no nos olvidemos que en algunos momentos, en la década del 90, en la primera mitad de la década del 90 algunas buenas ideas no suficientemente bien formuladas y tiradas sobre la mesa de manera poco prolija, quemaron esas ideas y las impidieron desarrollar durante 20 años. Porque la reforma de Antel si hubiera salido probablemente hubiera sido disruptiva, pero en la medida que no salió, fue un aval de 20 años para no movernos.

Entonces cuando uno hace un juego de desafíos a las reglas del juego y a la estructura, tiene que tener calibrado muy bien la economía política porque el riesgo que tenemos no es solamente en el momento que fracase, el riesgo es que se posterguen cosas que eran necesarias por mucho tiempo, porque perdiste una batalla que capaz que no es la batalla principal ni era el principal elemento que tenías. Como todo, es un equilibrio.

En la década del 90, la primera mitad del gobierno de Lacalle fue muy fermental porque se llegó a pensar todas cosas que no hemos pensado por años, en algunas cosas se avanzó en otras no, aprendamos de esas batallas que hay que dar.

La ley de urgente consideración tiene capítulos que están muy bien pero hay otros capítulos que son miniaturas que no hay que perder ni un segundo en discutirlo porque tengo el temor que retrocedamos.

Aldo Lema

Yo agregaría confirmando un poco lo que dice Gabriel que plantea muy bien las restricciones de economía política en términos de no aspirar al *first best* o a ir más rápido y es muy razonable eso. Creo que los *Think Tanks* y los centros de estudios nunca debemos dejar de pensar en el *first best* y plantearlo. Y a su vez, decir: por restricciones de economía política, de repente vamos a ir al término medio o vamos a materializar esto y ese es el deber desde el punto de vista normativo y ese es lo que plantea muy bien Gabriel desde el punto de vista de la economía positiva.

Y dado que venís de la ciencia política, hay algo que mencionó Gabriel al pasar al principio y yo lo tenía anotado y lo quiero dejar planteado. Creo que con lo que está viviendo América Latina hoy, es bienvenido que un gobierno electo como éste cumpla, no sé si con el 100% de lo que había puesto en su programa de gobierno, pero creo que hay una parte muy importante, hay un intento de ser bastante consistente y coherente con lo que se había anunciado y no sorprender, ni en un sentido ni en otro. Probablemente va a haber a lo largo de estos años cambios inevitables, porque las condiciones van cambiando y eso hace que haya que cambiar. Pero me parece muy razonable que se esté planteando antes de asumir una ley que es

Y eso lo que hace es revalorizar la política, revalorizar nuestra campaña electoral y creo que en eso tenemos un desafío enorme los uruguayos. O sea ésta, como bien decía Gabriel es una etapa donde hemos visto en la región, un deterioro significativo de las institucionalidades de los partidos, de la discusión, de los debates, etc. Ha habido un gran deterioro. Y creo que Uruguay tiene una enorme oportunidad de fortalecer eso, la Política, la política con mayúsculas, y esto es válido para la coalición multicolor, cumpliendo con el programa que había trazado pero también es válido para la oposición, ahora el Frente Amplio, en su rol de acordar, de llegar a determinados consensos en los cuales claramente alguno de sus líderes ya ha insinuado. Planteábamos el tema de la regla fiscal pero hay otros temas donde ya hay ciertos avances, porque en definitiva son reformas de largo plazo que, dado el resultado electoral perfectamente podría ocurrir que el Frente Amplio volviera a ganar en el 2024 y en algún sentido, parte del trabajo y de las reformas que inevitablemente Uruguay tiene que encarar, estén avanzadas.

Tenemos un deber de revalorizar la política y creo que esta consistencia con los anuncios va en esa dirección y es muy positivo.

Pregunta del público

Una pregunta mucho más concreta, cuáles evalúan ustedes que pueden ser los impactos de las modificaciones en cuanto a la centralización de las compras públicas respecto a los programas que había en el marco de referencia para Pymes nacionales. ¿Cuál puede ser el impacto en esta centralización de compras públicas? Si no puede ser que por esa ansiedad de generar ahorros a nivel de las compras estatales, puedan quedar por el camino de estos programas que, a mi

entender, han sido potentes en cuanto al desarrollo de sectores industriales potencialmente importantes.

Pablo Rosselli

Muy buena pregunta, la respuesta corta: no sé.

En Uruguay tenemos casi cero de conocimiento del impacto de las políticas públicas, creo que tenemos cero revisión del impacto de las políticas de compras del gobierno a los productores nacionales. Usted nos está diciendo que ha funcionado bien en algunos sectores, lo desconozco, pero no tenemos revisiones independientes bien hechas.

En general creo que para los economistas es un tema opinable pero predomina la visión de que las compras públicas no debieran usarse para fomento del desarrollo industrial. Eso no quiere decir que no haya subsidios para el desarrollo de las industrias. Hay muchos ejemplos de que el subsidio nacional para el desarrollo ha funcionado, hay muchísimos ejemplos de que no, hay un conjunto de condiciones necesarias para que los subsidios funcionen, entre ellas, que sean transitorios.

El conceder una ventaja general al proveedor nacional, claramente no es un subsidio de carácter transitorio con lo cual como criterio general de política debería de estar más del lado de la sospecha, que del lado de lo que funciona bien.

Pero me quedo con lo primero, no sé cuál puede ser el impacto y tampoco conozco cuál es el efecto desarrollista que tienen esas políticas. Me queda claro que en los economistas predominan las visiones escépticas.

Aldo Lema

Comparto plenamente lo que dijo Pablo y yo estoy del lado de los escépticos.

Gabriel Oddone

Yo también, la afirmación de la que parte el razonamiento de que atrás de esto siempre hay oportunidades, tiene que venir medida con un objetivo transparente e independiente y por supuesto de los sectores que se han beneficiado últimamente, porque obviamente hay un marco legal y están contentos. Pero lo que esas políticas generan son costos que seguro alguien está financiando.

El balance adecuado para responder la pregunta es tener la información necesaria para saber cuál es el efecto neto. Por eso lo que señala Pablo es correcto. Pero la sospecha y el sesgo que diría que tienen el 95% de los economistas formados en la disciplina nuestra, que son los que más probabilidades tienen de tomar decisiones, en promedio, en general piensan lo que Pablo y yo acabamos de decir.

Siempre hay personas que piensan cosas distintas y de hecho en Uruguay en los últimos años ocurrieron cosas distintas, porque hay personas que piensan cosas distintas a lo que Pablo, Aldo y yo acabamos de decir y desarrollaron otras políticas.

Yo no tengo claro cuál fue el resultado, pero mi sospecha es que en el equilibrio general, no cuando lo mira en la lógica sectorial, es que el resultado no es rentable. Es opinable.

Pablo Rosselli

Un comentario más, el tema de usar subsidios para promover desarrollo industrial es un tema relevante, hay muchos ejemplos de fracaso pero hay de no fracaso. El desarrollo del sector forestal en Uruguay es un ejemplo de éxito. No debería ser un tema ideológico: subsidios sí o no. La realidad es que importa mucho cómo están diseñados los subsidios y también importa si vienen a corregir fallas importantes de mercado o si vienen a distorsionar mercados que funcionan razonablemente bien.

Hay muchos problemas en establecer programas de subsidios. Sabemos que tienen que ser transitorios para que alienten la inversión y el desarrollo, si no, solo cubren una ineficiencia. Pero la otra cosa que pasa con los programas de compras gubernamentales es que son para todo tipo de cosa; no es que dedicamos a algunos sectores que por algunas razones entendamos que hay una falla del mercado, que tenemos que atacar esa falla del mercado o que hay una potencialidad a desarrollar y que está latente; son genéricos y ni siquiera sabemos cuánta plata le asignamos a esa política porque es un porcentaje de lo que el Estado le compre a proveedores nacionales. El costo del subsidio implícito depende de todo lo que compre el Estado, de qué ofertas haya nacionales e importadas, de qué tan competitivas sean las importadas.

Aldo Lema

Un punto nada más en esa dirección, creo que ese es un rol para la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas. Pero de nuevo, si uno lo lee al capítulo completo referido a esta Agencia puede surgir cosas muy positivas y en los hechos se puede materializar de forma acorde a lo que estamos planteando acá, pero tiene que tener ciertas definiciones básicas que al final vienen del Poder Ejecutivo porque, por ejemplo, priorizar primera infancia versus la adultez o las personas de tercera o cuarta edad es una definición de política pública, que en definitiva la Agencia va a tener que evaluar considerando o tomando en cuenta, ojalá, los criterios más técnicos posible y menos políticos también.

En los hechos, una Agencia de este tipo para evaluar ya sea ese tipo de política pública o ya sea otras, como si invertir en primera infancia o en tercera y cuarta edad, al final necesita de equipos técnicos y necesita de profesionales que en algún sentido tengan autonomía e independencia y eso requiere presupuesto y requiere también que puedan competir los mejores profesionales para acceder a esos cargos.

Creo que en estas semanas que vienen van a haber muchas definiciones que también nos van a dar señales sobre esa impronta del gobierno, sobre todo en las designaciones de los directores de empresas públicas y otros organismos.

María Dolores Benavente

Lamentablemente había más preguntas pero en algún momento tenemos que cortar.

La verdad que hoy se alcanzó un punto muy alto para la Academia Nacional de Economía, les agradezco muchísimo.

Una vez más es un aporte, hay mucha cosa que anda en juego y me parece que aterrizar estos temas con la seriedad con que fueron abordados hoy es un punto muy importante para nosotros, para ustedes y para el país en general, así que les agradezco mucho.

Desde ya los invito a seguir participando en las distintas actividades del ciclo 2020.