

Coyuntura, ciencia y Universidad. Documento de aporte a la discusión del taller sobre coyuntura de la XX Convención de ADUR “Haydée Ballesteró”¹

12 de junio de 2020

1- Presentación

En todas partes, pero de formas bastante diferentes, se está viviendo la combinación de dos crisis, una de salud, otra socioeconómica. La primera tiene duración imprevisible pero difícilmente termine pronto, la segunda será probablemente aún más larga. Respecto a esta última cabe anticipar una caída generalizada de la producción de bienes y servicios. La recesión, que según los especialistas puede tener alcances sin parangón durante el último siglo, provocará directamente un alza grande de la desocupación y la pobreza. Cabe temer, además, que un proceso semejante agrave los desafíos mayores que la humanidad ya tenía por delante antes del desencadenamiento de la pandemia.

Entre los desafíos mencionados figuran: (i) la degradación ambiental acelerada, acompañada por la posibilidad de una catástrofe climática; (ii) el incremento de la desigualdad, que se registra en casi todas las regiones del mundo; (iii) la visible expansión del autoritarismo. Sin una inversión sustancial de las estrategias políticas y económicas dominantes, la combinación de pandemia y recesión agravará los tres desafíos.

En un documento que presta especial atención a la educación superior (ES) y al conocimiento científico y tecnológico (C&T), lo que se afirma a continuación parece relevante. Por un lado, las formas dominantes a escala mundial en la ES y la innovación C&T tienden a agravar la desigualdad y la falta de sustentabilidad, contribuyendo así a profundizar las fracturas sociales que abren campo al autoritarismo. Por otro lado, educación y conocimiento con orientaciones distintas a las hoy dominantes son componentes no suficientes pero sí imprescindibles para afrontar la crisis y los desafíos vinculados protegiendo y mejorando la calidad de vida material y espiritual de toda la gente y, sobre todos, de las personas más postergadas.

¹ Documento coordinado por la Comisión Ejecutiva de ADUR, y elaborado con el aporte de: Rodrigo Arocena, Gabriela Mordecki, Mauricio De Rosa, Ivone Perazzo, Gonzalo Salas y Andrea Vigorito.

2 - Coyuntura: ¿qué está pasando?

No existe certeza respecto al impacto de las medidas de aislamiento social sobre la actividad económica y el empleo ni sobre la magnitud ni la duración que tendrá la pandemia, por lo que no es posible tampoco predecir qué tan rápida será la recuperación. La crisis actual representa un fenómeno de caída de la economía súbito, no solo de demanda agregada, sino también de oferta agregada por lo que la información de crisis anteriores (la crisis del 2002 en la región, la Recesión de 2009, la Crisis del Tequila de 1995) resulta incompleta, pues en ninguno de esos casos se conjugaron tantos factores de forma simultánea como en la situación actual. Pese a la incertidumbre, las últimas estimaciones disponibles realizadas por Cepal y OIT indican que el impacto económico de la pandemia será enorme. En efecto, estiman que en 2020 la economía latinoamericana caería más de 5%, la peor crisis desde 1930². En este contexto, es posible afirmar al menos tres cosas: el efecto sobre el mercado de trabajo será fuerte; la recuperación no será rápida para un gran número de sectores y trabajadores que están siendo más afectados y; la dirección y la intensidad de las medidas de política que tiendan a sostener los ingresos y los vínculos con el empleo son claves a corto plazo y también para garantizar una salida más rápida a la crisis.

La economía uruguaya finalizó 2019 con un incremento mínimo del PIB (0,2%), pero completó un período de 17 años de crecimiento ininterrumpido, el mayor desde que hay registros oficiales. Además, al cierre de 2019 las perspectivas de crecimiento económico eran auspiciosas, proyectándose 1,7% de aumento del PIB, de acuerdo con la mediana de las expectativas de la encuesta del Banco Central del Uruguay (BCU).

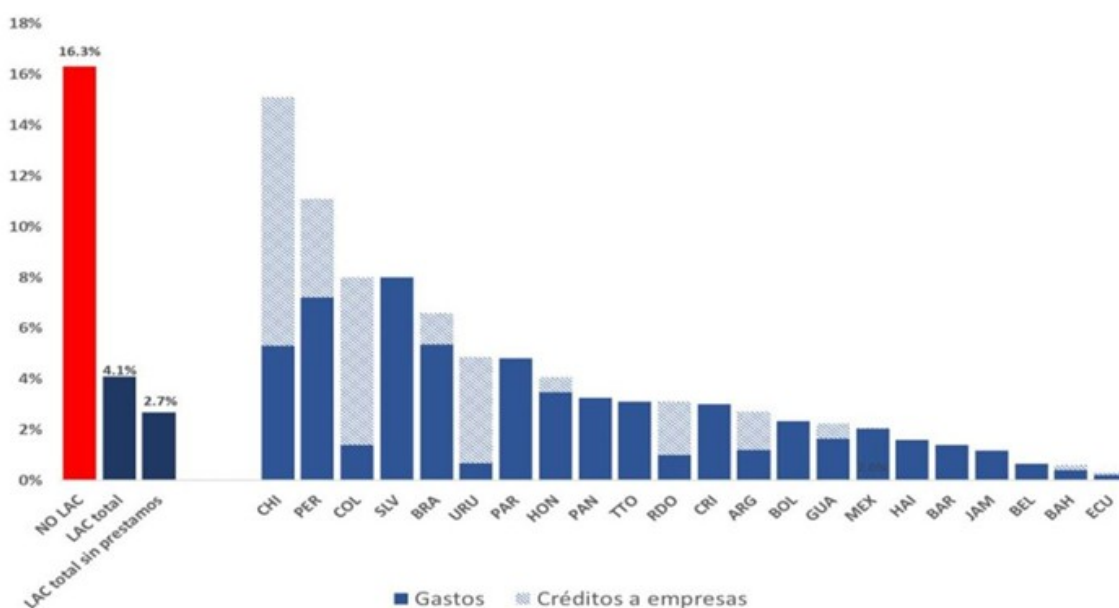
Sin embargo, con el impacto de la crisis sanitaria mundial por el Covid-19 ya en el mes de febrero comenzaron a sentirse los primeros efectos con la caída de las exportaciones, sobre todo las dirigidas a China, lo que además repercutió fuertemente a la baja en el precio de la carne vacuna, principal producto de exportación de Uruguay. A ello se sumó la situación argentina, con una importante crisis económica y la fuerte depreciación de su moneda. Ello impactó negativamente en el turismo desde ese destino hacia Uruguay.

En ese contexto, el 1° de marzo de 2020 asumió el nuevo gobierno, con una agenda económica basada en el control del gasto público y de reformas pro-mercado. Así, su primer anuncio fue el incremento de las tarifas públicas y la reducción de descuentos al Impuesto al Valor Agregado (IVA) en transacciones con tarjetas (en la práctica, un aumento de este

2 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/ppt_version_final_oit-cepal-_covid-19_-_21-05-20.pdf

impuesto dada la alta prevalencia de las transacciones con esos medios).

Ante la declaración de la emergencia sanitaria por la crisis del coronavirus, en Uruguay, como en muchos países, se tomaron dos tipos de medidas, unas dirigidas a las empresas y otras para la población. Entre las primeras, el objetivo es, de acuerdo al equipo económico, “mantener los motores de la economía encendidos”. Además del seguro de desempleo, se abrieron líneas de crédito “blandas” para empresas pequeñas en problemas, se postergaron vencimientos de pago de impuestos y tarifas públicas y se bajaron los encajes bancarios, entre las principales. Por otro lado, se duplicaron los programas del MIDES y se dio ayudas puntuales a unipersonales y monotributistas, no cubiertos por los programas anteriores. Sin embargo, el gasto comprometido en las ayudas apenas constituye alrededor del 0,7% del PIB, muy inferior al de la mayoría de los países de América Latina, como se puede ver en el gráfico siguiente, elaborado por el BID.



Nota: Las estimaciones no representan el incremento del gasto o costo fiscal de las medidas, sino los recursos totales (reasignados o nuevos) puestos a disponibilidad para la pandemia. Las valoraciones de las medidas fiscales se basan mayormente en los anuncios hechos por los países. Algunas pueden estar subvaluadas debido a la falta de precisión sobre el costo de algunas medidas o el anuncio de nuevas medidas aún no contempladas en esta matriz.

La fuerte incertidumbre imperante en el mundo sobre la profundidad de la crisis y la recuperación de la demanda hacen que el margen de error al realizar proyecciones sea mucho mayor que en situaciones más normales. En este marco, y como consecuencia de la situación internacional de caída en la demanda y la situación interna de fuerte retracción de la actividad, las proyecciones económicas para 2020 se han ajustado a la baja de forma muy importante.

Del 1,7% que se proyectaba a fines de 2019, actualmente en la misma encuesta las proyecciones son de una caída de 2,65% del PIB, mientras que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) proyecta una contracción de 4% del PIB y el Banco Mundial proyecta una caída de 3,7%.

El resultado fiscal, que en los doce meses terminados en abril de 2020 fue de -4,4% del PIB, se proyecta que al cabo del año puede ser de alrededor del -7%. Esto implicaría un incremento de la deuda pública, que al cierre de 2019 se ubicaba en 66% del PIB, y podría llegar a representar 75% del PIB a fines de 2020. A pesar de la caída de la demanda, en Uruguay se aceleró la inflación y en los 12 meses cerrados en mayo llegó a 11,05%, debido al mencionado incremento de las tarifas públicas, a lo que se sumó un fuerte aumento del precio del dólar y también el aumento de frutas y verduras. De acuerdo esta trayectoria, la inflación podría cerrar el año en alrededor del 11%, lo que además implicaría una caída real de los ingresos de la población.

Por su parte, el mercado de trabajo estaba en proceso de deterioro previo a la pandemia. En febrero de 2020 el desempleo superó el 10% de la población activa y se mantuvo en ese entorno en marzo. Asimismo, las proyecciones realizadas a nivel local indican que la tasa de desempleo rondará este año, en el escenario más auspicioso, el 16%. Esto significa llegar al nivel más alto en los últimos 30 años, salvo por lo acontecido en los peores momentos de la crisis de 2002. El indicador más claro sobre lo que está aconteciendo en el mercado de trabajo son los envíos al seguro de desempleo, en sus distintas modalidades, realizados por las empresas al Banco de Previsión Social (BPS). Según datos del BPS proporcionados por el equipo de representación de los trabajadores, casi 170.000 trabajadores han sido enviados al seguro de desempleo (SD) en solo dos meses, más de 20% de los asalariados formales del sector privado en 2019, uno de cada cinco. Mientras que en un mes normal ingresaban al SD aproximadamente 11.000 trabajadores, en marzo las altas fueron casi 80 mil. Si bien en la crisis previa, el porcentaje de trabajadores que realizaba aportes era sensiblemente menor, el pico máximo de solicitudes fue de unas 13 mil. Cabe hacer dos salvedades. Una es que la mayor parte de estas solicitudes son por motivo “suspensión”, es decir, los trabajadores no fueron despedidos aún. Lo segundo es que el ritmo de las solicitudes ha venido cayendo³. En mayo fueron menos de la mitad que en marzo.

También es necesario considerar el impacto en la informalidad, porque para muchos

³Las altas efectivas rondan en torno a 97% de las solicitudes por seguro de desempleo realizadas.

trabajadores la opción de quedarse sin empleo no es tal. La pandemia encuentra a nuestro país en una situación única en términos de la historia reciente respecto al grado de formalización de los trabajadores. No obstante, el porcentaje de trabajadores no registrados en la seguridad social era aún elevado en 2019 (en torno a 25%, alcanzando el 95% de los trabajadores por cuenta propia sin local). Tanto los antecedentes nacionales, en particular vinculados a la reacción de los trabajadores ante el desempleo en la crisis del 2002⁴, como otros disponibles para América Latina⁵, muestran que ante la eventualidad del desempleo la pérdida de ingresos es compensada por el desarrollo de actividades informales. Es así que un número importante de personas (en torno a 400 mil tomando datos de 2019) no tendrían acceso a cobertura de seguro de desempleo (20% de estos pertenecían al primer decil de ingresos). La pandemia pone así de manifiesto la necesidad de acceso universal a la salud de forma independiente a la condición laboral de las personas. Esta es sin dudas también una ventaja en nuestro país. No obstante, si un gran número de trabajadores fueran finalmente despedidos, podría producirse una saturación del sistema de salud público y un perjuicio grave al sector privado de salud. En muchos países de la región el principal desafío es identificar a los trabajadores, familias y empresas más vulnerables. Uruguay cuenta con registros de poblaciones vulnerables que sirven como base para sus programas de transferencia de ingresos y con un programa de seguro por desempleo de cobertura amplia. Pero un gran número de trabajadores informales o que cayeran en situación de pobreza debido a la crisis podrían estar por fuera de ambos sistemas.

Del análisis de las vulnerabilidades del mercado de trabajo y de las políticas aplicadas, la sensación que queda es que las mismas van en la dirección correcta pero la magnitud, y a veces la escala, no es la que la situación demanda⁶.

Con respecto a las condiciones de vida de la población, Uruguay experimentó un período de reducción sostenida de la pobreza de ingresos desde 2005, resultante del fuerte crecimiento económico liderado por la revalorización de los precios de los bienes primarios a nivel internacional aunado a aumentos salariales (particularmente la revalorización de salarios mínimos y negociación salarial tripartita), caídas en la desigualdad de ingresos y la expansión del sistema de transferencias públicas no contributivas. Sin embargo, otras dimensiones del bienestar vinculadas a aspectos tales como los niveles educativos o las condiciones de

4<http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-01-12-el-mercado-laboral-uruguayo-en-la-ultima-decada/publicacion/281/es/bs/>

5https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5465/1/S2009413_es.pdf

6<http://fcea.edu.uy/blog/4388-aportes-y-analisis-en-tiempos-de-coronavirus.html>

vivienda, la participación social experimentaron mejoras más tenues, con lo que la pobreza multidimensional experimentó modificaciones menos marcadas que la pobreza monetaria⁷. Algunas estimaciones disponibles indican que aproximadamente el 40% de los hogares uruguayos eran vulnerables a la pobreza, tanto en 2011/12 como en 2016/17.⁸

Mientras tanto, la participación de la masa salarial en el PIB se incrementó, al tiempo que la desigualdad personal del ingreso experimentó un descenso entre 2008 y 2013 resultante de un fuerte aumento del empleo no calificado así como varias reformas redistributivas. Al mismo tiempo, algunos estudios han identificado que estas mejoras ocurrieron principalmente en el 99% de la distribución de menores ingresos, en tanto el 1% mantuvo su participación incambiada en un entorno del 15%.⁹

La evolución de la pobreza y la desigualdad de ingresos ponen de manifiesto que aún cuando la crisis del covid 19 no se hubiese verificado, se requerían transformaciones económicas y sociales relevantes para mejorar las condiciones de vida de la población. En particular, el proceso de reforma del sistema de transferencias no contributivas, trunco en 2008, requería una urgente revisión, a efectos de expandir su cobertura, unificar los sistemas de prestaciones y aumentar los montos transferidos, al igual que el sistema tributario, pues la imposición a las rentas del capital y la riqueza presentaba márgenes para la expansión de la progresividad y redistribución importantes.

En este marco, la crisis del covid19 puso de manifiesto muchas de las desigualdades preexistentes en la economía uruguaya, tanto en niveles y estabilidad de ingresos, posibilidad de recurrir a ahorros, condiciones de vivienda, como en acceso a la protección social. En este contexto, se manifiesta necesidad de utilizar rápidamente el sistema de transferencias de forma de asegurar una rápida llegada a la población, con aumentos significativos de los montos transferidos. Estas medidas, adoptadas en muchos países, han sido tímidas en el caso uruguayo, y se ha recurrido a esquemas estigmatizantes y potencialmente clientelares como las canastas alimentarias. A la vez, los costos de la crisis han estado desigualmente

7 CEPAL, N., & UNICEF. (2016). Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay.

8 Colafranceschi, M., Leites, M., y Salas, G. (2018). Progreso multidimensional en Uruguay: dinámica del bienestar de las clases sociales en los últimos años. Futuro en foco: Cuadernos sobre desarrollo humano. PNUD Uruguay.

9 Burdín G., De Rosa M., Vigorito A. y Vilá J. (2019) "Was falling inequality in all Latin American countries a data-driven illusion? Income distribution and mobility patterns in Uruguay 2009-2016". Serie Documentos de Trabajo, DT 30/2019. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

distribuidos entre la población y solo se recurrió a esquemas tributarios orientados a los funcionarios públicos de altos ingresos (20% de las personas de mayor nivel salarial) obviando el aporte de trabajadores privados y empresarios, a quienes se los exhorta a colaborar pero no se los inscribe en ningún sistema compulsivo. Por el contrario, se ha sostenido que los empresarios deben recibir mayores ganancias para asegurar empleo. Sin embargo, la sola generación de empleo no es una condición suficiente para asegurar niveles de ingreso adecuados a la población vulnerable.

Las estimaciones disponibles indican que solo el efecto de corto plazo de la crisis representará un aumento de la incidencia de la pobreza de ingresos del 35%.¹⁰ A ello se agrega la situación de quienes verán comprimidos sus recursos, aún cuando se ubiquen por encima del umbral de pobreza. La experiencia de crisis previas en América Latina y Uruguay indica que el rápido deterioro en las condiciones de vida que éstas originan es muy difícil de revertir y que sus consecuencias permanecen mucho más allá de los momentos en que comienza la recuperación económica.

3- Fortalecer la Universidad pública y la ciencia es necesario

La creación de conocimiento C&T y su incorporación en las prácticas colectivas – vale decir, la investigación y la innovación – constituyen parte de procesos sociales contradictorios. La creación en todas las áreas de las ciencias y las tecnologías constituye una dimensión relevante de la creatividad humana con inmensa significación cultural e incluso valor estético. En la perspectiva de la historia, resulta evidente cuánto ha contribuido a la comprensión de la naturaleza y de la sociedad, lo que realza su valor epistemológico. También es evidente cuánto se ha incrementado la incidencia de C&T en la generación de poder y su distribución, con consecuencias sociales variadas. La C&T multiplica el alcance de las fuerzas productivas y de las fuerzas destructivas; expande las tecnologías de la información y la comunicación, que tanto han mejorado las condiciones de vida y, también, posibilitado el control de la gente común por las cúpulas económicas y políticas. En el mundo de hoy, los niveles de esfuerzo e inversión en C&T, su orientación y el control de sus resultados son asuntos críticos. La pandemia lo muestra con elocuencia: ¿se conseguirá una vacuna contra el covid 19? En caso afirmativo, ¿se la manejará al servicio de todos como un bien público global, según lo reivindican la OMS y

¹⁰ De Rosa, M. y Brum, M (2020). “Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay.” Serie [Aportes y análisis en tiempos de coronavirus](#) - Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

el Secretario General de la ONU, o, según lo exigen el gobierno de Estados Unidos y las grandes empresas farmacéuticas, como propiedad privada que beneficiará a los pocos que puedan pagar sus altos precios y generará inmensas ganancias para un grupo minúsculo de personas?

Al ocuparse de estos temas conviene recordar que, volviendo a una expresión del Manifiesto de Córdoba, también en el campo de C&T y de los actores sociales involucrados está en juego “lo bueno, lo verdadero y lo bello”. Y no menos importante es recordar que los países sin capacidades propias en C&T tendrán acceso reducido a sus beneficios y pagarán los perjuicios de depender de otros. La crisis ha vuelto a mostrar que *Uruguay ya tiene y necesita tener cada vez más investigación nacional de nivel internacional con vocación social*. Esta afirmación es el hilo conductor de lo que sigue.

Ciertas contribuciones de la C&T del Uruguay al enfrentamiento al coronavirus – particularmente en las labores de diagnóstico – son ya bastante conocidas por la ciudadanía; otras muchas están en pleno desarrollo. Lo primero a resaltar es la vocación social de la gente que hace posibles tales contribuciones: ante el desencadenamiento de la pandemia, reorientaron su actividad, multiplicando esfuerzos y creatividad. Sus logros ya ponen de manifiesto el nivel internacional que ha alcanzado la investigación uruguaya, tanto por lo que se hizo de manera original como por cómo se pudo aprovechar el conocimiento de punta y la colaboración a escala mundial. Todo ello no hubiera sido posible sin la tesonera construcción previa de una verdadera investigación nacional, con agenda y enfoques propios, lo que generó confianza en las propias capacidades para resolver problemas relevantes.

Esta lección debiera ser registrada en toda su dimensión. Las capacidades nacionales de investigación a alto nivel y compromiso social existen en todas las ramas de las tecnologías y en las ciencias exactas y naturales, de la salud, sociales y humanas. Corresponde fomentarlas y aprovecharlas al mismo tiempo. Una lección fundamental de las mejores políticas de C&T a escala internacional es que hay que combinar el apoyo a la creación de capacidades con el fomento de la demanda social dirigida a la C&T nacional: las capacidades propias existentes permiten atender eficientemente la demanda, cuya satisfacción expande la confianza ciudadana en la investigación del país y lleva a crear nuevas capacidades. En el mundo de hoy, por aquí pasa la afirmación de la soberanía nacional, entretejida con la mejor atención a las especificidades del país y a las necesidades de su gente.

En América Latina fortalecer la C&T incluye respaldar a las universidades públicas, principales generadoras de conocimiento de la región. En ninguna parte esa afirmación es más cierta que en Uruguay. Conviene subrayar que el papel protagónico de la Universidad de la República en la investigación nacional es ajeno a cualquier pretensión monopólica o centralizadora: así lo muestra lo que en la materia la institución está haciendo para enfrentar a la pandemia, colaborando con variados actores, a lo largo y a lo ancho del país. Aquí se ven asimismo los resultados presentes de los esfuerzos pasados, tanto para expandir las capacidades al Interior de la República como para construir múltiples redes de investigación e innovación de alto nivel con protagonismos múltiples.

En la Universidad de la República se hacen significativos esfuerzos para vincular la investigación con la enseñanza y la extensión. La estrecha conexión entre educación y generación de conocimientos – sin la cual la enseñanza no es de nivel universitario – tiene un valor que también la pandemia permite ilustrar. ¿Cuántos estudiantes de grado y postgrado están aportando su entusiasmo y su formación para generar y usar nuevos procedimientos sanitarios? ¿Cuántos investigadores que mañana serán imprescindibles se están formando hoy en el ambiente intelectual y moralmente fecundo de la búsqueda de soluciones a la problemática que nos aflige?

Otra vez, las lecciones del acontecer actual valen para todas las tecnologías y todas las ciencias. La pandemia desencadena una crisis con variadas dimensiones materiales y también espirituales para cuyo enfrentamiento hay que recurrir a todas las formas de la creación de conocimiento y cultura. Sólo se podrá encarar adecuadamente la diversidad de problemas mediante la vinculación interactiva de múltiples actores que aportan cada uno sus capacidades específica y aprenden de los otros al colaborar a la construcción de las mejores soluciones posibles. Esa es la esencia de la extensión universitaria. La colaboración de actores universitarios con otros muy diversos, particularmente los insertos en sectores populares, contribuye a poner a la C&T directamente en contacto con cuestiones nacionales relevantes, incluye problemas vinculados en la agenda de investigación, fomenta la demanda social de conocimientos, contribuye a la mejor formación técnica y ética del estudiantado universitario.

El esfuerzo educativo de la UdelaR va bastante más allá de lo que habitualmente se conoce. Por ejemplo, su programa de educación permanente brinda oportunidades de formación muy variadas a cantidad de universitarios y no universitarios. Eso siempre es importante. Más lo es cuando las capacidades de la gente son la clave principal del desarrollo integral. Y muchísimo

más cuando las tendencias del cambio tecnológico conjugadas con la crisis pueden multiplicar la desocupación: afrontarla pasa por vincular estrechamente subsidios por desempleo y formación permanente. Muy grandes son las posibilidades que al respecto abriría una concertación que incluya, entre otros, al INEFOP, el sindicalismo, el cooperativismo y la UdelaR.

Un ejemplo permitirá recapitular este planteo y vincularlo con la necesaria estrategia nacional de desarrollo. De Estados Unidos le han pedido a un equipo uruguayo que detalle un trabajo de investigación que muestra cómo desinfectar hospitales con alto contenido científico y bajo costo material. La vocación social del trabajo y su nivel internacional surgen directamente de la frase antedicha; también su contenido de investigación nacional que permitió hacer algo nuevo incluso para el Norte. Pero hay más a destacar. Alta eficiencia sanitaria y bajo costo permite que el procedimiento beneficie a mucha gente, particularmente la de pocos recursos: esto es un ejemplo de lo que se llama *innovación inclusiva*, que apunta a contrarrestar la desigualdad. La UdelaR tiene un Programa de Investigación e Innovación orientadas a la Inclusión Social. Cuando la introducción de procedimientos nuevos implica escaso uso de recursos materiales ejemplifica la llamada *innovación frugal*, imprescindible para ampliar la sustentabilidad ambiental de la producción de bienes y servicios.

Desarrollo Humano es el que se basa en la expansión de las capacidades y libertades de la gente. Desarrollo Sustentable es el que atiende a las necesidades de las generaciones actuales protegiendo el ambiente de modo que las generaciones futuras también puedan atender a sus necesidades. Tales tipos de desarrollo tienen que tener entre sus cimientos a la Educación Superior y a la investigación, particularmente para hacer viable la innovación inclusiva y frugal.

¿Mañana Uruguay podrá contar con que hoy se afianzaron las capacidades de la C&T nacional y de la Universidad o tendrá que lamentar que al respecto el gobierno actual no dio la talla?

4- Fortalecer la Universidad pública y la ciencia es posible

Se ha demostrado globalmente que para dar respuestas a la pandemia, identificar y aportar soluciones a las problemáticas de la sociedad así como analizar alternativas de superación de la crisis, es indispensable impulsar políticas científico-tecnológicas y afianzar la institucionalidad científica y universitaria del país.

El conjunto de acciones de fortalecimiento de las capacidades humanas en el país que se ha llevado adelante a partir de la restauración democrática pone al Uruguay en la mejor situación histórica para atacar este desafío. Los planes de formación avanzada han permitido que la cantidad de egresados y estudiantes de programas de posgrado sea la mayor en la historia del país, y han llevado a una diversificación de los temas y áreas que son abordados por equipos humanos de alto nivel, en muy diversas áreas del conocimiento, tanto aquellas tradicionalmente más fuertes en Uruguay, como otras de desarrollo reciente. Se han además ensayado diversos instrumentos para aumentar la vinculación entre las capacidades de desarrollo de conocimiento y su inserción social, que requieren aún mejoras importantes, pero que han ido en el sentido correcto. En un mundo donde existe una profunda transformación del mercado de trabajo, y se requiere una creciente formación para la inserción laboral, el acceso a la formación terciaria y universitaria ha conocido también un importante crecimiento, que debe ser continuado tendiendo a la universalización de la educación superior. A su vez, en el marco de la pandemia global, se pone de manifiesto la importancia crucial de la investigación en todas las áreas de conocimiento para comprender los complejos fenómenos contemporáneos y aportar a respuestas que fortalezcan el bienestar general, la convivencia democrática y el cuidado del medio ambiente. Este camino requiere una continuada inversión de recursos de la sociedad uruguaya, de forma de aprovechar estos activos y potencialidades para lograr un crecimiento conjunto del bienestar económico y social de toda la población.

En lo que sigue se repasan un conjunto de instrumentos impositivos que permitirían incrementar la recaudación, para volcarla a financiar el presupuesto educativo. De los instrumentos repasados, sin duda una modificación al impuesto al patrimonio de las personas físicas sería el que lograría un mayor impacto, no obstante, es necesario cuantificar los efectos que tendría sobre la recaudación, aspecto que no es sencillo ni inmediato en tanto se requiere información específica sobre cada uno de los instrumentos, y analizar si existirían cambios en el comportamiento de las personas afectadas por los impuestos.

El impuesto al patrimonio a las personas físicas es de carácter progresivo, originalmente las tasas oscilaban entre 0.7% y 2.75%, no obstante, existe un cronograma decreciente (que finaliza en 2022) cuando se convergerá a una tasa única de 0.1%. El alcance del impuesto es muy acotado, tributan este impuesto solo 8500 personas¹¹. La baja tributación es consecuencia

¹¹De Rosa, M. (2018). Wealth distribution in Uruguay: capitalizing incomes in the dark. *Serie Documentos de*

de las distintas perforaciones que tiene el impuesto. Es posible incrementar sustancialmente la recaudación eliminando estas perforaciones y volviendo las tasas del gravamen a su nivel original (sin que esto implique afectar el mínimo no imponible del impuesto).

Otra estrategia impositiva que permitiría incrementar la recaudación es la generación de un impuesto a la herencia. Sin duda la cuantía de este impuesto sería menor para el presupuesto del Estado (menos del 0.5% del PIB), pero significativo para contribuir al financiamiento de la educación pública. Adicionalmente, es quizás la fuente de ingresos (las herencias) que pueden ser cuestionadas normativamente en base a argumentos más sólidos. Hoy en día la recaudación del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP) es de escasa significación, ya que la base imponible es el valor catastral de la propiedad y no su valor real, siendo la tasa definida para el impuesto del 3%. Una propuesta razonable debe trascender a los inmuebles, como sucede con el ITP, y gravar a todos los activos.

Otra alternativa para incrementar la recaudación puede generarse en base a la eliminación de la reducción en el pago de contribución inmobiliaria rural para predios de menos de 1000 hectáreas. Es importante notar que el límite de 1000 hectáreas puede asociarse a un valor del predio de aproximadamente tres millones de dólares.

El art. 69 de la constitución exonera de impuestos a las organizaciones religiosas y de la educación privada, adicionalmente se le ha exonerado (en base a una interpretación discutible de la constitución) de los aportes patronales (la Udelar, UTEC y ANEP si realizan estos aportes). Por otro lado, las empresas pueden obtener exoneraciones tributaria vía donaciones a instituciones educativas públicas y privadas. Por tanto, se desplaza la definición del destino del gasto público desde el parlamento a las empresas privadas. Eliminar estas últimas exoneraciones es posible, y también permitiría incrementar la recaudación impositiva.

También es posible la reducción del gasto público improductivo y de impacto regresivo, como el gasto destinado a la asistencia a la caja de jubilación militar. Si bien en octubre de 2018 se aprobó la reforma de la Caja Militar, no repercutirá en efectos importantes en las finanzas públicas hasta que comiencen a retirarse los funcionarios militares comprendidos en la nueva normativa, lo que se estima que 20 años. En 2019, la asistencia financiera al Servicio de Retiro Militar se situó en 0,9% del PBI y se prevé que continúe creciendo. Para dimensionar lo que

esta transferencia implica cabe mencionar que el gasto en Protección Social representó el 1% del PBI en el mismo año. Por lo tanto, los programas que comprenden el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, las Políticas Transversales de Desarrollo Social y la Red de Asistencia e Integración Social se situaron casi al mismo nivel.

Otro mecanismo de impacto regresivo que permitiría incrementar la recaudación es la eliminación de las devoluciones de las contribuciones realizadas al FONASA. Por definición quienes obtienen estos beneficios son las personas de mayores ingresos, esta renuncia fiscal representa, aproximadamente, el 0.3% del PIB.

Por los argumentos previamente expuestos, en Uruguay están dadas las condiciones para implementar modificaciones en el sistema tributario que permitan al sector público incrementar significativamente la recaudación, sin acentuar la fase recesiva que transita la economía y contribuyendo a una mejoría de la distribución del ingreso y la riqueza.

5. Recapitulación y proyecto de resolución para la Convención:

A) La emergencia sanitaria y social requiere mayor y mejor atención

La crisis del covid19 puso de manifiesto muchas de las desigualdades preexistentes en la economía uruguaya, tales como: niveles y estabilidad de ingresos, posibilidad de recurrir a ahorros, condiciones de vivienda, acceso a la protección social. Entendemos que, tal como se ha hecho en muchos países, es necesario recurrir a medidas de protección al empleo y transferencias a la población más vulnerable más potentes que las que han sido hasta el momento implementadas en nuestro país, superando también esquemas estigmatizantes y potencialmente clientelares. A la vez, los costos de la crisis han estado desigualmente distribuidos entre la población; por ejemplo solo se recurrió a esquemas tributarios orientados a los funcionarios públicos de ingresos más altos (20% de las personas de mayor nivel salarial) obviando el aporte de trabajadores privados, pero también el de empresas y otros sectores de la población con capacidad contributiva. Los propios trabajadores formales e informales están pagando un costo muy alto medido en seguro de paro, desempleo, o actividad reducida. Es importante que la sociedad sea solidaria y afronte de manera conjunta los efectos de la crisis, y no que la misma recaiga sobre los hombros de los sectores más vulnerables

B) La crisis sanitaria y económica evidencia como nunca antes la importancia de la ciencia y la Universidad pública

La educación universitaria y la creación científica y cultural no pueden reducirse a fines utilitarios inmediatos; realiza aportes y tiene efectos en plazos cortos, medianos y largos, y contribuye de formas muy diversas a la sociedad en su conjunto y a las personas individualmente. Aún así, la crisis sanitaria y socioeconómica ha puesto de manifiesto la importancia de Universidad de la República y del sistema científico de nuestro país, y más en general de los sistemas públicos de educación, salud y de políticas sociales, que han sido claves en la respuesta que nuestra sociedad ha podido desplegar para mitigar los efectos de la pandemia y la emergencia social. Mirando específicamente el caso de la Universidad, los ejemplos son muy numerosos, y van desde el desarrollo en tiempos muy breves de un kit diagnóstico del Covid-19 adaptado a las necesidades de nuestro sistema de salud, el montaje en poco tiempo de centros de diagnóstico en el interior del país, así como numerosos y diversos aportes en todos los campos de conocimiento involucrados en la comprensión y atención a la pandemia, la crisis socio económica y los múltiples efectos de ambas en los planos sanitario, psicosocial, económico, educativo, etcétera.

En este marco se debe destacar también el aporte de los/as docentes universitarios/as en tareas asistenciales, divulgativas y extensionistas en múltiples áreas, así como en el ingente esfuerzo por sostener los cursos en plataformas virtuales, desplegando diversas estrategias, dispositivos y mecanismos que han permitido estar cerca de los/as estudiantes, y continuar con casi todos los cursos, aún en las condiciones de distanciamiento físico. En muchos casos este trabajo se ha realizado en condiciones adversas, por doble sobrecarga: en la transición a la virtualidad de los cursos y en las tareas de cuidados, las cuales tienen una distribución de género desigual y afectan sobre todo a un gran número de docentes mujeres (que en la UdelaR son el 60% de los cargos docentes Grado 1 y 2).

La pandemia ha puesto en evidencia como nunca antes la importancia de contar con políticas estables y robustas de desarrollo de la ciencia y con un sistema universitario público, autónomo y coordinado, comprometido socialmente. Esto es fundamental para una estrategia de desarrollo integral, soberano y democrático, orientadas al bienestar general y no a la mercantilización de la ciencia, que sea capaz de formular, proyectar, ensayar y sostener líneas de trabajo e investigación estables en el tiempo, más allá de los cambios de gobierno nacional.

En este sentido, las señales que ha dado el Poder Ejecutivo al sistema científico y universitario son muy preocupantes. Más allá de aspectos declarativos, o del importante papel que ha jugado en la gestión de la pandemia el Grupo Asesor Científico Honorario, existen acciones que han despertado el rechazo de la comunidad científica y universitaria, como los recortes de 15% de gastos producidos por el Decreto 90/20, o los contenidos de la Ley de Urgente Consideración (LUC) que afectan a la UdelaR, al sistema educativo público y su capacidad de coordinación interna, y a la autonomía de la educación como principio rector consagrado constitucionalmente. De consolidarse estas acciones como tendencias en el mediano plazo, el daño sería muy grande, generando efectos de deterioro de las capacidades nacionales en educación y en creación de conocimiento que luego serán muy difíciles de revertir.

C) Fortalecer la Universidad pública y la ciencia, además de necesario, es posible

Existen diversos instrumentos que podrían permitir apoyar el presupuesto del sistema científico y universitario. Esto aún en la situación de crisis económica, y con más urgencia todavía en tanto la ciencia y la educación constituyen componentes esenciales de una estrategia de atención a la emergencia sanitaria y social, y a la recuperación y crecimiento sostenido del país. A modo de ejemplo, entre otros instrumentos:

- Las empresas públicas, y el sector público en general, están llamados a jugar un rol fundamental en la articulación de esfuerzos interinstitucionales y el financiamiento sostenido de la investigación y la innovación al servicio de las soluciones a los problemas del país en las más variadas áreas: productiva, salud pública, desarrollo social, cultural, derechos humanos, etcétera. Se trata de una estrategia de desarrollo cuya viabilidad y virtudes han sido probadas por la experiencia internacional, y que en nuestro país ha tenido un desarrollo aún muy incipiente, pero que ya ha dado algunos resultados exitosos tanto en la formación y retención de personas especializadas, como en la generación de conocimientos que han beneficiado directamente a las propias empresas e instituciones participantes.
- Es posible incrementar sustancialmente la recaudación del impuesto al patrimonio a las personas físicas eliminando las perforaciones que actualmente tiene y volviendo las tasas del gravamen a su nivel original, y esto se podría lograr sin afectar el mínimo no imponible del impuesto.
- Otra estrategia impositiva que permitiría incrementar la recaudación es la generación de un impuesto a la herencia. Se trata de un instrumento menor para el presupuesto del Estado

(menos del 0.5% del PIB), pero significativo para contribuir al financiamiento de la educación pública.

- Otra alternativa para incrementar la recaudación puede generarse en base a la eliminación de la reducción en el pago de contribución inmobiliaria rural para predios de menos de 1000 hectáreas. Es importante notar que el límite de 1000 hectáreas puede asociarse a un valor del predio de aproximadamente tres millones de dólares.

- El art. 69 de la Constitución exonera de impuestos a las organizaciones religiosas y de la educación privada, y en base a una interpretación dudosa de dicho artículo adicionalmente se las ha exonerado de los aportes patronales (exoneración de la que no gozan la Udelar, la UTEC y la ANEP). A su vez, las empresas pueden obtener exoneraciones tributaria vía donaciones a instituciones educativas públicas y privadas, lo cual desplaza la definición del destino del gasto público desde el parlamento a las empresas privadas. Eliminar estas últimas exoneraciones es posible, y también permitiría incrementar el apoyo a la educación pública y el sistema científico.

- Otro mecanismo que permitiría incrementar la recaudación es eliminar las devoluciones de las contribuciones realizadas al FONASA. Por definición quienes obtienen estos beneficios son las personas de mayores ingresos, esta renuncia fiscal representa, aproximadamente, el 0.3% del PIB.

Por los argumentos expuestos, están dadas las condiciones para implementar modificaciones en el sistema tributario que permitan al sector público incrementar significativamente la recaudación, sin acentuar la fase recesiva que transita la economía y contribuyendo a una mejoría de la distribución del ingreso y la riqueza.

Transitar o no por estos caminos se trata de una decisión de orden político, y no de la respuesta a un destino inexorable exterior a la deliberación democrática.

Por todo lo anterior, la XX Convención de ADUR:

- Reafirma el compromiso de los/as docentes de la UdelaR en el desarrollo pleno de la investigación, la extensión y la enseñanza al servicio del fortalecimiento cultural y democrático de nuestra sociedad.
- Expresa su preocupación por el carácter insuficiente de las políticas y recursos volcados a atender la situación de los sectores de la sociedad que sufren en mayor medida los efectos de la emergencia social.

- Expresa su preocupación por las decisiones políticas desarrolladas hasta el momento para financiar el Fondo Coronavirus y la atención a la emergencia social, en las que se evidencia una tendencia de debilitamiento de los servicios públicos, una orientación pro-mercado, una tendencia al ajuste en los salarios y una exoneración a los sectores del gran capital en la contribución a la medida de sus posibilidades a la atención a la crisis.
- Alerta sobre los graves efectos que tendría afectar el presupuesto del sistema científico y de la Universidad pública, desarticulando construcciones de largo aliento, favoreciendo la migración de docentes al exterior, debilitando la capacidad de respuesta de nuestras instituciones y comprometiendo el futuro de nuestro país.
- Solicita al Poder Ejecutivo que deje sin efecto los descuentos del Decreto 90/20 que afectan actualmente al sistema científico y universitario.
- Reafirma que el apoyo presupuestal a la ciencia y la educación pública no sólo es necesario sino también es posible, y que existen diversos instrumentos y mecanismos para ello.
- Reafirma su compromiso en movilizar ideas, propuestas y acciones orientadas a la defensa de la educación pública, la ciencia y la cultura para contribuir a forjar un país más justo y democrático, y con mayor bienestar social.