

PRESUPUESTO 2020 2024

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

En opinión de los Diputados firmantes, el proyecto de Presupuesto Nacional para el periodo 2020-2024, remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 31 de Agosto de 2020, no debe ser aprobado en general, por los motivos que a continuación se anuncian y que serán desarrollados mas adelante.

0) Introducción

El Presupuesto 2020-2024 enviado por el Poder Ejecutivo, y las modificaciones votadas por la bancada oficialista, le dan la espalda a las necesidades del pueblo, y descarga sobre la espalda de asalariados, pasivos y pequeños empresarios el peso de un importante ajuste, favorece el accionar de los sectores económicos y sociales más privilegiados, desmantela muchos de los logros alcanzados durante los gobiernos frenteamplistas así como aspectos altamente positivos que caracterizan nuestro Estado de bienestar desde tiempo atrás. Asimismo, consolida la totalmente insuficiente respuesta económica y social frente a la pandemia, decidida por el gobierno, y no incorpora recursos y políticas para enfrentar una cada vez más urgente agenda de temas de futuro. Además, pretende ignorar el conjunto de fortalezas construidas a lo largo de los gobiernos frenteamplistas, le otorga grandes márgenes de discrecionalidad para el manejo de los recursos públicos al Poder Ejecutivo, en un contexto caracterizado por la falta de transparencia, y se basa en una programación económico-financiera con importantes debilidades e inconsistencias.

El informe que se presenta a continuación fundamenta, entonces, nuestro voto negativo.

I) El país que dejamos

A la hora de fijar posición sobre el Presupuesto 2020-2024 presentado por el Poder Ejecutivo, y luego de intensas jornadas de trabajo en la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda en las que se escuchó a los jefes de gobierno y representantes oficialistas, corresponde, en primer lugar, realizar algunas precisiones respecto del estado de situación del país al 29 de febrero de 2020, es decir luego de los 15 años de gobierno frenteamplista.

Ello es así porque es necesario tener claro la base económica, social e institucional sobre la que se habrán de desplegar las políticas públicas de las cuales da cuenta el Presupuesto y, también, porque el Poder Ejecutivo y la coalición política que lo sustenta, pretenden justificar muchas de sus decisiones presupuestales con fundamentos que no tienen que ver con la realidad.

A lo anterior se agrega que el Presupuesto 2020-2024 transita un período signado, desde su comienzo, por un evento inédito y de importantes consecuencias en todos los planos y para todos los países, como es la pandemia, y el conjunto de transformaciones que ella cataliza.

Los actuales jerarcas, y los legisladores de la coalición que sostiene al gobierno, continúan repitiendo, como si la campaña electoral no hubiera terminado, que recibieron el país en una penosa situación desde el punto de vista económico y social, supuestamente asfixiado por elevados niveles de deuda y gasto público. Y, como fundamento de todos los recortes presupuestales, nos dicen que apenas si se están eliminando “gorduras” y “excesos”, repitiendo un manido discurso de campaña que podrá haber tenido entonces resultados, pero que no es serio a la hora de justificar los recortes presupuestales que se verificarán por la vía de los hechos.

A partir de aquella falsa premisa, nos dicen que se ven obligados a procesar un severo ajuste del gasto público que, sin embargo, y haciendo una pirueta argumentativa, no habría de tener impactos negativos porque sólo se trata, se dice y repite, de “corregir excesos y eliminar gorduras”.

Luego del 13 de marzo de este año, cuando se debió declarar la emergencia sanitaria, aquella línea argumental, del “país endeudado y con una trayectoria fiscal insostenible”, se tornó útil para justificar, también, la absoluta insuficiencia de los apoyos económicos y sociales.

Pero no alcanza con repetir mil veces una falsedad para transformarla en verdad. La línea argumentativa oficialista es falsa: no hay “insostenibilidad fiscal”, no hubo 15 años de descontrol ni despilfarro en el gasto, no hay una multiplicación de vulnerabilidades, no hay “herencia maldita”, no hay imposibilidad de atender decentemente la dramática emergencia económica y social.

Por el contrario, y dando cuenta, como corresponde, de la decisión del pueblo uruguayo de cambiar la orientación de las políticas públicas, los gobierno del FA dejaron un país en crecimiento, con fortalezas financieras, con innegables mejoras en la situación social y el bienestar de la población, así como instituciones sólidas. Y lo hicieron en el marco de una región que conoció, en particular en los últimos 5 años, un complejo período de crisis e inestabilidad económica y social.

Los niveles de pobreza y desigualdad, que nos duelen, bajaron sustantivamente durante los gobiernos frenteamplistas, medidos cómo se los mida. De hecho, si algo le preocupa a esta bancada, es el aumento de la pobreza y de la desigualdad que, aunque no es analizada en la Exposición de Motivos presentada, se deduce de las proyecciones económico-financieras y de las acciones, y omisiones, previstas en el Presupuesto.

De hecho, la posición del oficialismo, que únicamente se entiende a partir de la ideología que anima a sus integrantes o, en su defecto, en una, al menos, cuestionable forma de fundamentar su accionar político, tiene dos grandes problemas: no valora los esfuerzos realizados por la sociedad en su conjunto para construir las fortalezas

económicas, financieras, sociales e institucionales (que tanto se proclaman cuando se promociona al país para los inversores del exterior) y, por otro lado, conduce a tener una visión, y por lo tanto una gestión, muy equivocada de las consecuencias económicas y sociales de la pandemia que se abatió sobre el país y el mundo.

Este segundo punto es relevante, y conduce a la evidente minimización de los efectos de la pandemia. Plantear que “la pandemia funcionó como una auditoría social” o que “a los pocos días de declarada la emergencia sanitaria irrumpieron dramas sociales ocultos por las estadísticas oficiales” es un despropósito, y pone en riesgo la institucionalidad y confianza en los organismos de Estadísticas de nuestro país, que son referencia en la región por su calidad y transparencia.

La pandemia significó que se detuvieran los motores de la actividad casi al unísono a escala global, y allí donde no explotaron los problemas sociales fue porque los Estados reaccionaron inmediatamente, poniendo numerosos recursos a disposición de los sectores medios y más vulnerables. Menospreciar un impacto de tal magnitud y gravedad constituye, al menos, un peligroso error de diagnóstico. O, eventualmente, es un muy cuestionable recurso político destinado a fundamentar acciones de gobierno definidas con anterioridad e independientes de los argumentos esgrimidos.

En noviembre de 2019 los ciudadanos decidieron un cambio en la orientación de las políticas públicas, y todos lo reconocemos y aceptamos. Pero ello no puede llevar a reescribir la realidad que marca que el país legado por los gobiernos frenteamplistas a esta Administración es un país con sólidas bases económicas, sociales e institucionales y, por cierto, radicalmente mejor que el que entregaron blancos y colorados al Frente Amplio (FA) hace 15 años. Radicalmente mejor: a diferencia de 2005, actualmente Uruguay cuenta con fortalezas económicas, financieras, sociales e institucionales que lo ponen en condiciones de enfrentar exitosamente los desafíos presentes y futuros, entre ellos, la gestión de la pandemia y de la post-pandemia.

El aumento del gasto público, en los últimos 15 años, estuvo íntimamente ligado a la expansión y transformación del sistema de protección social y la prestación de los servicios públicos básicos. De hecho, las fortalezas construidas con este mayor gasto son las que permitieron y permiten enfrentar de mejor manera la emergencia derivada de la pandemia, tanto en lo sanitario como en lo científico, tecnológico, educativo, laboral, social, productivo y financiero.

En tal contexto, confundir la agenda de mejora de la calidad del gasto, que, en nuestro país y en todos los países, es un proceso que siempre está en curso, con una fuente de ahorros por supuestos despilfarros generalizados, no es más que una forma de intentar legitimar el ajuste fiscal propuesto por este gobierno, basado en una concepción reduccionista del rol del Estado.

Lo repetimos, una revisión intelectualmente honesta de lo que sucede en la gestión pública en los distintos países indica que los procesos de mejora son permanentes, y van de la mano de la evolución de los mercados, las herramientas de gestión y las preferencias y opciones de ciudadanos y gobernantes.

Por otro lado, y como quedó demostrado en la discusión desarrollada en la Comisión y se reitera en este Informe, es imposible efectuar recortes de las magnitudes de lo contenido en la propuesta presupuestal sin debilitar claramente el sistema de protección social, algo que, por otra parte, resulta enormemente inconveniente en tiempos de pandemia.

Por supuesto que el resultado fiscal importa. Un desequilibrio alto y creciente tiene consecuencias macroeconómicas y cuestiona tanto la sostenibilidad de las políticas públicas desplegadas como los resultados alcanzados con las mismas. El punto es que el país está lejos de transitar trayectorias y escenarios de insostenibilidad fiscal y de deuda. Así lo reconocieron, al final de los gobiernos frenteamplistas, los organismos financieros internacionales, en su revisión de febrero de 2020, que señalaron que el país tenía una situación “envidiable”-, las famosas calificadoras, manteniendo el “grado inversor” y los pretendidamente “sacrosantos mercados”, cuando respaldaron la emisión de papeles públicos en junio pasado.

Los gobiernos del FA dejaron una situación financiera caracterizada por una escasa concentración de vencimientos de deuda en el corto plazo, y por la elevada duración promedio de su deuda, del orden de los 14 años. También gestionaron y pre-aprobaron líneas de crédito contingentes de rápida disponibilidad con organismos financieros internacionales por 2.200 millones de dólares (4% del PIB), a lo que se agrega el elevado stock de reservas legado.

El propio gobierno reconoció el conjunto de fortalezas legadas por los gobiernos del FA al efectuar la “Presentación País” ante los inversores externos, en el marco de la emisión de bonos internacional realizada a fines de junio pasado. De hecho, las muy buenas condiciones en las que se concretó la colocación de los bonos son un excelente indicador resumen de las fortalezas que presenta Uruguay, las que, claro está, no se construyeron en tres meses.

Entiéndase bien, el país por supuesto que tiene problemas, ¿cómo no los podría tener? Y no nos referimos a la proyección de la histórica debacle del 2002, cuando era gobernado por los Partidos Colorado y Nacional. Uruguay es un país “en vías de desarrollo” y que aún se encuentra, en muchas áreas, sometido al accionar de poderosos sectores sociales que buscan rentas y prebendas. Y, además, se ubica entre Argentina y Brasil, dos economías, y sociedades, que transitan desde hace ya muchos, demasiados años, un camino de crisis, recesión e inestabilidad que inevitablemente nos golpean.

El país que dejamos no es un país en estado de postración económica y social, todo lo contrario. No se pueden menospreciar los esfuerzos sociales de superación realizados y las fortalezas construidas. Nosotros, la bancada del FA, las vamos a defender y valorar, porque entendemos es la mejor forma de atender el bienestar general y la situación de las grandes mayorías, y de contribuir en la construcción de las herramientas necesarias para enfrentar los complejos desafíos que, con y sin pandemia, enfrentamos.

II) Lineamientos políticos y económicos del Presupuesto

El Presupuesto expresa, y concreta a través de sus asignaciones de recursos y modificaciones normativas, la visión y orientación de las políticas públicas que tiene el gobierno y pretende implementar durante cinco años.

En este caso, el marco ideológico de los lineamientos para el diseño de las políticas públicas es claro: se trata de poner como ordenador de la vida económica y social al mercado y sus leyes, operando en un marco lo más desregulado posible, con una visión reduccionista y negativa del papel del sector público, cuyo peso y gravitación en la vida económica y social es visualizado como el principal obstáculo para el desarrollo individual.

En su expresión más elaborada, tal visión se formula, según reza la Exposición de Motivos, a partir de “una concepción que busca empoderar a las personas y dotarlas de mayor libertad. Uno de los objetivos de este gobierno es lograr que los habitantes del país sean cada vez más libres para seguir sus propios proyectos vitales, con la menor coerción posible por parte de un Estado que, a su vez, procure eliminar las diferencias de base no determinadas por los individuos”.

En su expresión pretendidamente ilustrada, y según las palabras en la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda del director de la OPP, Isaac Alfie, “todos los imperios del mundo cayeron por su situación fiscal; no hubo ni uno que no haya caído por eso. Mucho más caen las repúblicas, y en nuestra convicción republicana, esto ya no es un acto de ideología, sino de responsabilidad”.

En su expresión pretendidamente popular, y en palabras del presidente Lacalle Pou: “si esto fuera una competencia ciclista, al que va en la punta, al “malla oro”, hay que estimularlo para que pedalee más rápido. Es el que va a hacer la inversión, va a dar trabajo. Hay que sacarle lastre al que va a traccionar la economía”.

Según esta concepción, el (supuestamente) desbordante y desbordado gasto público viene de la mano de una “presión fiscal” que es siempre, y casi por definición, “asfixiante” y limita la libertad de las personas.

No se trata, por lo tanto, de hacer “sustentable las cuentas públicas”, como se proclama. O, más bien, sí, pero siempre a través de un “análisis de sustentabilidad” que parta de la premisa de que el gasto público es un peso y un lastre para la actividad económica, que expresa una voluntad de intromisión con cargas y normas en la vida familiar e individual y que, por lo tanto, es casi que intrínsecamente malo. De lo que se deduce que ese “ogro filantrópico” que es el Estado y su manifestación, el gasto público, debe ser “reglado”, “disciplinado” y “topeado”. Hay que “sacar el lastre”, diría el presidente Lacalle Pou.

El marco ideológico que anima el Presupuesto se afilia a una suerte de “realismo mágico de mercado” que permitiría a las personas liberar sus espíritus emprendedores,

sin la intromisión del Estado, creando así empleo a gran escala generando un río de ingresos que derramarían espontáneamente y llegarían a todas las personas.

En esta concepción ideológica, el bienestar de las personas no depende de sus condiciones materiales de vida y de la medida en que dicho entorno material le permiten acceder, ya sea individual y/o colectivamente, al consumo de bienes físicos y culturales, desde los cuales construir sus preferencias y expandir sus capacidades, sino que depende de algo bastante más simple: de cuánto “lastre” estatal se le quite para que pueda desplegar sus innatas capacidades, esas que estarían inhibidas por el accionar del sector público y, de esa forma, y sólo limitado por su voluntad de superación, alcanzar el bienestar.

Este proceso de liberación individual debería ser, desde la óptica que anima el Presupuesto, acompañado e impulsado por el gradual pasaje de la mayor proporción posible de servicios públicos al ámbito privado y regirse según las normas de mercado. Y, si la provisión del bien o servicio se mantiene en la órbita pública, entonces debe ser también regida según las reglas de mercado, de forma de que el accionar de la empresa o ente público en cuestión, se asemeje lo más posible al de una empresa privada en su accionar y gobernanza.

La visión “liberal compasiva” que inspira los lineamientos que ordenan el Presupuesto implica, también, que el sector público se encargue de los más vulnerables, de los más rezagados. Y que el nuevo, reformulado, reformado y, en lo posible, Estado de bienestar, reducido a su mínima expresión, asuma la forma de un gobierno departamental, una organización de voluntarios, una ONG financiada con donaciones que tengan la cara de la “responsabilidad social” empresarial, con su correspondiente exoneración tributaria.

Se trata de un viejo y perimido liberalismo que pretende minimizar el efecto que tienen las condiciones materiales sobre la vida de las personas, que no considera la acción colectiva organizada como herramienta de superación individual y social, y que ignora que no son las sociedades que progresan aquellas que desprecian al sector público, aquellas que lo subordinan al papel de recoger a los heridos de la economía. Y menos aún en tiempos de acelerado cambio tecnológico, pandemia y post pandemia.

III) Inconsistencias y problemas técnicos de la programación económico-financiera en la que se sustenta el Presupuesto

El Presupuesto se sustenta en una frágil e inconsistente programación macroeconómica y financiera, dado que lo presentado en la Exposición de Motivos y lo señalado por las autoridades integrantes del equipo económico muestra incongruencias notorias, así como también improvisaciones y errores conceptuales. Esto pone en cuestión la solidez técnica sobre las que se asentará la política económica en los próximos cinco años.

Las proyecciones económicas contenidas en el presupuesto nacional han sido catalogadas como optimistas por diversos analistas. Dicho optimismo se traduce en una rápida recuperación de la actividad económica y del empleo, con un fuerte dinamismo ya a partir de 2021, que no incorpora efecto alguno derivado de la pandemia mundial en curso. Y no caben dudas que la pandemia traerá efectos permanentes e implicancias en la economía internacional, en la macroeconomía nacional y en las finanzas de las empresas, principalmente de las micro, pequeñas y medianas, que tendrán muchas dificultades para lograr una recuperación sostenida.

Si bien esto se menciona al pasar en la Exposición de Motivos, ninguna de estas consideraciones están presentes en la programación macroeconómica y financiera. Es por ello que se entiende que la misma se parece más a una expresión de deseo, que a un escenario prospectivo factible, elaborado sobre sólidas bases técnicas. Las proyecciones descansan sobre un pensamiento voluntarista y tautológico: se va a crecer porque se va a crecer o, en términos más crudos, se va a crecer porque le vamos a sacar la mochila al “malla oro” para hacerlo.

No se trata de ser más o menos optimista. ¿Quién no querría ser optimista respecto al futuro? Pero para ello, hay que tener un sustento sólido, en particular cuando está en juego la programación económica de los próximos 5 años. En este sentido, lo que se presenta en la Exposición de Motivos, más que optimista, es un encuadre macroeconómico inconsistente.

La comparecencia de la Ministra de Economía y Finanzas y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda el pasado 7 de setiembre, no despejó las interrogantes planteadas, las que fueron preguntadas en sala de forma reiterada por los diputados y diputadas del Frente Amplio. En algunos casos las respuestas no fueron convincentes, y en otros, directamente las preguntas no fueron contestadas.

En particular, y pese a insistir sobre ello, no se obtuvo información sobre la proyección oficial de salarios para el período de gobierno, con el detalle para cada año, proyección que insólitamente no aparece en la programación. Se trata de una omisión injustificable dado el peso fundamental que tiene esta variable en la economía, en el bienestar de los hogares, y en la propia elaboración y evaluación de la consistencia de la programación financiera, tanto del lado de los ingresos como de los egresos públicos. **Una omisión que, lejos de la transparencia que se pregona, encierra una opacidad injustificable.**

Al respecto, y dada la ausencia de respuestas, el 8 de setiembre la bancada de Representantes del Frente Amplio formuló un pedido formal de información detallada al Ministerio, el que tampoco fue contestado. Ante ello, cuando el 2 de octubre compareció el MEF por segunda vez ante la Comisión, instancia que no contó con la presencia de la Sra. Ministra, ante la reiteración del pedido de información, la economista Bensión en representación del MEF se limitó a responder que para el quinquenio se espera un crecimiento de 2% del salario real y de 5% real en el caso de las pasividades. Resulta absolutamente inaceptable que, a pesar de las reiteradas

solicitudes formuladas, no se disponga de la evolución anual prevista para los salarios y pasividades, contando exclusivamente con la variación global para el quinquenio.

En cualquier caso, lo señalado por la economista Bensión en relación al crecimiento del salario real de 2% al final del período, se contradice con lo manifestado por el Director de la OPP, economista Alfie, quien en la comparecencia del 7 de setiembre había expresado que “estamos suponiendo que el salario real se va a mantener constante a lo largo del período”. Por lo tanto, cabe la legítima pregunta ¿cuál es la verdadera proyección que el equipo económico maneja respecto a una variable clave para la vida de todos los uruguayos, como lo es el salario real?

Por otra parte, lo señalado por la economista Bensión el 2 de octubre, en cuanto al crecimiento real de las pasividades de 5% al final del período, tampoco es consistente con lo manifestado por el economista Alfie el 7 de setiembre. En efecto, teniendo en cuenta las proyecciones incluidas en la Exposición de Motivos respecto al crecimiento del PIB (11,7% en el quinquenio) y a la evolución del peso de las pasividades en el producto (que descienden de 10,4% en 2019 a 9,9% en 2024), lo manifestado por el economista Alfie, respecto a que el gobierno proyecta un crecimiento de 1% anual en la cantidad de pasivos del BPS, tiene implícito que el incremento real de las pasividades en el quinquenio sería significativamente menor al 5% señalado por la economista Bensión. Nuevamente cabe preguntarse, ¿cuál es la verdadera proyección que el gobierno maneja respecto a otra variable clave como es la evolución del valor real de las pasividades?

Por otra parte, la programación de las pasividades subestima la evolución del número de pasivos, puesto que asume que el mismo no crece ni en la Caja Militar ni en la Policial, algo que contradice lo verificado en los últimos años. Tampoco se incluye el impacto de la Ley de Cincuentones, cuyos efectos serán significativos sobre el final del período. Considerando ambos factores, la caída del gasto en pasividades en 0,5 puntos porcentuales del PIB, es absolutamente incompatible con un aumento real de las pasividades, lo que refuerza las inconsistencias notorias en los planteos del Gobierno.

No parece serio estar discutiendo el marco macroeconómico previsto por el gobierno para los próximos cinco años cuando no se proporciona la información necesaria y cuando integrantes del equipo económico manejan números diferentes en variables que resultan claves para la vida de la población y para las proyecciones fiscales. **No se trata de problemas de comprensión lectora, como algún miembro de esta Cámara ha señalado. De ninguna manera. Se trata, ni más ni menos, de un problema de falta de transparencia y de que los números que manejan las autoridades no cierran.**

En materia de proyecciones macroeconómicas, los números tampoco cierran, o resultan inconsistentes. Por ejemplo, se proyecta que el consumo crezca 3,8% en 2021, recuperándose de la caída prevista para 2020 (-3,2%), lo que implicaría que el consumo en 2021 superaría los niveles correspondientes a 2019. Esto no resulta consistente con la evolución prevista para los salarios -a partir de la política salarial promovida por el gobierno- y el empleo, que determinarían un mercado interno poco dinámico el año próximo. En efecto, estimamos que los salarios reales tendrían una caída no menor a 3% entre 2020 y 2021, en tanto que en materia de empleo, y a pesar de la proyección

optimista del gobierno, las cifras oficiales prevén que en 2021 todavía habría 10 mil ocupados menos que en 2019. Por lo tanto, ¿cómo es posible que, con un menor nivel de empleo y salario real, el gobierno proyecte un nivel de consumo mayor?

Frente a esta pregunta, el Director de OPP en su comparecencia ante la Comisión señaló que el consumo se va a recuperar en 2021 porque “van a subir las horas trabajadas por persona, porque han caído demasiado como para que no suban”, compensando la caída del salario real y de las personas ocupadas. No cabe duda que constituye un acto de fé y también refleja lo que este equipo económico espera que suceda con los salarios.

No hay elementos para sostener que el sector privado, además de crear 50.000 empleos netos en 2021, va a demandar un aumento de horas adicionales por trabajador.

Pero además se afirma que las horas trabajadas “han caído demasiado como para que no suban”. Veamos al respecto qué indica la evidencia. Los datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE muestran que el promedio de horas trabajadas pasó de 42 en 2006 a 39 en 2019. Efectivamente se redujo en 3 las horas semanales que en promedio se trabajan. Pero dicha reducción se concentró en las personas que trabajaban más de 48 horas semanales, que pasaron de ser el 27% del total al 15% en ese período, en tanto que las que trabajaban más de 60 horas semanales se redujeron de 11% a 4,5%.

El aumento de la carga horaria laboral por encima de ciertos umbrales es un fenómeno asociado a la baja de salarios. Justamente, estos aumentos se producen para intentar compensar la caída de ingresos, por lo que a su vez afectan más a los trabajadores de menores ingresos, quienes ya realizan extensas jornadas laborales. Está claro que no trabajar horas excesivas para conseguir los recursos necesarios para satisfacer necesidades básicas es una mejora en el bienestar de las personas, sobre todo de las más vulnerables. También resulta evidente que plantearse revertir ese proceso provocaría un claro deterioro en las condiciones de vida de la población. Cabe preguntarse, ¿esa es la apuesta del gobierno?

La baja de las horas promedio por trabajador, de 42 a 39 durante los tres gobiernos del Frente Amplio, es el reflejo de un incremento en el bienestar de los trabajadores, a partir del crecimiento sostenido del salario real. Por el contrario, esperar que las horas trabajadas aumenten, implica asumir que el salario real va a caer y, con él, el bienestar de la población.

Esconder la proyección oficial de salarios y suponer que el consumo se recuperará a partir de una mayor carga horaria, son dos caras de la misma moneda, esto es, evitar transparentar que el ajuste recaerá sobre los trabajadores y jubilados.

Es que este equipo económico ha sido explícito en los objetivos de política económica que persigue. La Ministra de Economía y Finanzas ha sostenido en forma pública que quiere ser evaluada en base a los resultados que obtenga en materia fiscal y de inflación.

Sin rodeos y con total honestidad. En momentos en que según las estimaciones oficiales del INE hay 100.000 ocupados menos, donde según el último informe de la OIT 800.000 trabajadores se encuentran ocupados en sectores de altos niveles de riesgo y dificultades económicas a causa de la pandemia, y en un país en el que, según el Instituto de Economía (IECON), estamos viendo un crecimiento significativo de la pobreza, con más de 100.000 personas que ya habrían caído en dicha situación, la Ministra pone todo su esfuerzo en el control del déficit fiscal y la inflación, y solicita que la evalúen por ello. Estas son, sin más ni menos, las prioridades políticas de un presupuesto para el “malla oro”, muy lejanas a las necesidades de la gente.

En este contexto de retracción de la demanda interna, producto de la pandemia y del recorte del gasto público por parte del gobierno, y también de la demanda externa, por la contracción de la actividad y el comercio mundial, los únicos elementos reales y tangibles que permiten aventurar un incremento de la actividad económica en los próximos años son las tan denostadas por el gobierno obras de UPM2 y las PPP en curso, heredadas de las administraciones frenteamplistas.

Más allá de diversas expresiones de interés, en el mensaje presupuestal no se encuentran otros elementos tangibles que puedan dinamizar a los sectores exportadores, y que den sustento a las proyecciones de crecimiento presentadas.

En la programación se prevé que el sector exportador sea un motor clave del crecimiento, pero al mismo tiempo se proyecta culminar el período con un superávit en cuenta corriente extraordinariamente elevado, absolutamente inconsistente, sin antecedentes en la historia económica nacional, menos aún en ciclos de crecimiento económico.

Este extraordinario dinamismo exportador se produciría sin procesar un ajuste que mejore la competitividad-precio, dado que en la exposición de motivos se señala que *“en términos de trayectoria real del tipo de cambio, tras la reciente corrección, se espera se mantengan en torno a los niveles actuales”*. Por lo tanto, se trata de una nueva expresión de deseo, sin sustento técnico ni anclaje con la realidad.

Por otra parte, si el gobierno considera que el tipo de cambio real se va a mantener en sus niveles actuales, está mostrando una nueva inconsistencia y contradicción con el discurso sostenido por años, y que fuera uno de los ejes de la campaña electoral, respecto a la existencia de un atraso cambiario que “asfixiaba” al sector exportador.

El doble discurso del gobierno respecto a este tema no resiste el menor análisis. Tanto han insistido en el relato con la existencia de atraso cambiario, que pese a proyectar que el tipo de cambio real se mantendrá en los niveles actuales, como se transcribió recién, la misma exposición de motivos expresa que *“Uruguay debe transitar hacia un tipo de cambio real más alineado con su equilibrio”*. ¿*“Debería transitar”* hacia valores más elevados, pero *“se espera se mantengan en torno a los niveles actuales”*? ¿En qué quedamos? ¿Cuál es la orientación de política en una variable tan sensible para la dinámica económica?

El doble discurso del gobierno no es algo nuevo. Durante la discusión de la Rendición de Cuentas nos acostumbramos a escuchar, por un lado, el discurso de herencia maldita destinado a la población, pero por otro, el mensaje enviado a los inversores internacionales, donde se describe a un país con certezas económicas y fortalezas sociales derivadas de una potente matriz de protección social.

Lo novedoso es que en esta ocasión el gobierno tiene un doble discurso, ya no para dos públicos y en dos documentos separados, sino a la interna de un mismo documento, el cual nada más y nada menos, da sustento a la programación macroeconómica y financiera para los próximos cinco años.

Por lo anteriormente expuesto, entendemos relevante dejar constancia que las bases sobre las cuales se ha confeccionado el presupuesto nacional presentan inconsistencias técnicas relevantes, que afectan su calidad.

En ese marco se presenta un presupuesto que juega al achique, con un sector público que recorta drásticamente el gasto de funcionamiento y la inversión pública, e impone una caída de las remuneraciones de sus trabajadores a lo largo del quinquenio. Contrario a lo que recomiendan los principales organismos internacionales, incluido el Fondo Monetario Internacional, y contando con líneas contingentes de crédito para hacer frente a las necesidades económicas y sociales, el gobierno elige una política fiscal procíclica, de recorte del gasto público, agudizando la crisis y complejizando la salida.

IV) El peligroso encanto de la Regla Fiscal

El Informe en minoría presentado por el Frente Amplio en oportunidad del tratamiento de la Ley de Urgente Consideración (LUC) en esta Cámara, en lo referido al capítulo de Regla Fiscal, finalizaba de la siguiente manera: “*Sobre regla fiscal podremos opinar una vez que el Poder Ejecutivo la proponga en la ley de Presupuesto*”. Lamentablemente, la “nueva institucionalidad fiscal” presentada en el proyecto de ley de Presupuesto, poco avanza al respecto.

En efecto, lo que se votó en la LUC no fue una regla fiscal, dado que no contenía la institucionalidad ni las definiciones necesarias para serlo. En esa oportunidad simplemente se establecieron algunos criterios muy generales, y se mandató al Poder Ejecutivo a determinar en el proyecto de ley de Presupuesto la Meta Indicativa de Resultado Fiscal Estructural¹ y el Tope indicativo de incremento de gasto real, vinculado al crecimiento potencial de la economía.

No obstante, en el proyecto de ley de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo, dichos instrumentos solamente están referidos en la Exposición de Motivos, pero no se recogen en el articulado. Por lo tanto, no hay nada que le dé fuerza legal a lo que allí se

¹ El Resultado Fiscal Estructural es el resultado fiscal observado corregido por sucesos extraordinarios (ejemplos: sequía, pandemia, cincuentones) y ajustado por el ciclo económico.

establece. No hay sanciones en caso de que no se cumpla la meta, ni tampoco se articula la forma en que intervendría el Parlamento si ello ocurriera; simplemente se faculta al Poder Ejecutivo a definir límites a la ejecución del gasto cuando exista riesgo de incumplimiento de la meta de resultado fiscal, lo que otorga total discrecionalidad al Ejecutivo sobre el gasto presupuestal votado por el Parlamento.

Por otra parte, lo enviado por el Ejecutivo presenta importantes deficiencias en cuanto a su diseño, que dificultan su aplicación. No se especifican posibles cláusulas de escape, ni se prevé cuáles serían las vías de regreso a la trayectoria prevista en casos de incumplimiento. En circunstancias como las actuales, donde la mayoría de los países del mundo han flexibilizado sus Reglas Fiscales, parece inconcebible que el gobierno no tome en cuenta los efectos de la pandemia, y subestime la enorme incertidumbre sobre el futuro que ella depara en la economía y su consiguiente impacto fiscal.

Vale señalar que en la discusión parlamentaria, al momento del tratamiento de la LUC, la Ministra de Economía especificó que todos estos temas iban a ser detallados en el proyecto de ley de Presupuesto, cosa que, como se señaló, no sucedió.

Por otra parte, a tres meses de promulgada la LUC, y a más de 7 meses de instalado el gobierno, el Poder Ejecutivo sigue sin integrar el Comité de Expertos creado por el artículo 210 de la LUC, pieza presentada como central en la tan mentada “nueva institucionalidad fiscal”, cuya función principal debía ser proveer los insumos para realizar los cálculos del balance estructural para la regla fiscal. Tampoco se designó el Consejo Fiscal Asesor, órgano que también fue creado por ese mismo artículo de la LUC, con el cometido de asesorar al Ministro de Economía y Finanzas en materia de política fiscal.

Por lo tanto, todo el planteo que reiteradamente se realizó sobre la importancia de la regla fiscal y de fortalecer la institucionalidad fiscal ha quedado meramente en el discurso, vacío, sin ningún contenido real, ni ninguna implicancia concreta. Y no solo eso, sino que las señales que se dan en el proyecto de ley de Presupuesto contradicen lo establecido en la propia LUC.

En efecto, el artículo 210 de la LUC prevé que el Consejo Fiscal Asesor tendrá “carácter técnico, honorario e independiente”. Sin embargo, en la Exposición de Motivos -ya que, como se vio, nada de esto se recoge en el articulado- se expresa que el Consejo Fiscal Asesor “se integrará por el Ministerio de Economía y Finanzas y un grupo menor de analistas”.

¿Dónde queda la proclamada independencia de este Consejo? ¿Qué sentido tiene que el MEF integre un Consejo cuya función, de acuerdo al texto legal que lo crea, es precisamente asesorar al MEF?

Las reglas fiscales son una buena herramienta, que buscan apuntalar la sostenibilidad fiscal y garantizar una senda sostenible de la deuda pública. Pero no son nuevas en nuestro país. Previo a la aprobación de la LUC ya existía una regla fiscal, referida al tope de endeudamiento, que sí tenía carácter de compromiso legal y que preveía una fuerte sanción en caso de incumplimiento: la imposibilidad de emitir más deuda para financiar el déficit. En efecto, la Ley N° 17.947, de enero de 2006, es la que autoriza al Poder Ejecutivo a emitir Deuda Pública Nacional siempre que no se superen los topes que la misma establece, permitiendo ciertos márgenes de ajuste ante situaciones excepcionales. Los topes de deuda que allí se establecen son la contracara del resultado fiscal global, por lo que son consistentes con las proyecciones macroeconómicas y fiscales que sustentan las normas presupuestales.

Lo que se presenta como regla fiscal constituye en realidad un retroceso en términos de transparencia, puesto que el Resultado Fiscal Estructural no es una variable observable, sino que se sustenta en una determinada metodología y en un conjunto de supuestos, los cuales no fueron explicitados por el gobierno. Tampoco se publicaron los resultados de los modelos y los filtros estadísticos aplicados. La única mención que se hace al respecto es que los cálculos fueron realizados por el MEF, y que serán validados más adelante por el Consejo Fiscal Asesor, integrado por el propio MEF y por el “grupo menor de analistas”. Ante la ausencia de respuestas por parte del equipo económico, en ocasión de la comparecencia del MEF a la Comisión el pasado 7 de setiembre, se presentó un pedido de información formal al respecto que, transcurrido más de un mes, tampoco ha sido contestado.

¿Dónde quedó la proclamada transparencia de la que el gobierno ha hecho tanta gala? ¿Cómo aspira a que se dé una discusión de calidad sobre el tema si no aporta los elementos técnicos necesarios para debatir? Como ya fuera dicho, no se trata de problemas de comprensión lectora, como algún miembro de esta Cámara ha señalado públicamente. Se trata directamente de falta de transparencia. Difícil poder comprender la información que no se entrega.

En el Frente Amplio estamos dispuestos a discutir mejoras en esta materia, pero lo que aparece como “Nueva Institucionalidad Fiscal” en la Exposición de Motivos, pareciera responder a una necesidad de pagar tributo a discursos de campaña electoral más que a la intención de implementar mecanismos legales adicionales para el manejo saludable de las cuentas públicas.

V) El Presupuesto y sus consecuencias sobre el salario, las pasividades y los ingresos de los más vulnerables.

El gobierno a través del MEF ha insistido, una y otra vez, en que los salarios no iban a perder poder de compra durante los próximos cinco años. Sin embargo, los planteos y las declaraciones sobre este tema por parte de integrantes del Poder Ejecutivo han sido contradictorias, opacas y, en algunos casos, engañosas, una vez más lejos de la transparencia que tanto se pregona.

Por un lado, la Ministra Arbeleche sostuvo en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Representantes que *“en lo que respecta al sector público -en lo que tiene que ver con los salarios- el artículo 4º de este proyecto de ley de presupuesto es bien claro. El salario real, el poder adquisitivo de los trabajadores públicos se mantiene a lo largo del período presupuestal; eso está bien claro en el proyecto de ley”*.

Por otro lado, el Ministro Mieres señaló, ante la misma Comisión, lo siguiente: *“¿va a haber pérdida del salario real? En el primer año, sí. Esa es la respuesta que hay que dar categóricamente... Con respecto al ritmo de la recuperación de la pérdida... ha quedado sin determinar y es parte de lo que será objeto de diálogo en la negociación colectiva”*.

Estas dos afirmaciones muestran a las claras las contradicciones internas del Ejecutivo, pero sobre todo muestran el hecho de que la pérdida de poder adquisitivo ocurrirá y que no está definido ni claro si en algún momento se recuperará lo perdido.

Por otra parte, la expresión de la Ministra sobre “período presupuestal” es opaca, ya que no deja en claro el año base que se va a tomar para constatar si existió (o no) pérdida de salario real. Lo relevante a efectos de la evaluación del período de gobierno es saber qué va a pasar con los salarios y jubilaciones entre 2020 y 2024. La Ministra nunca hace referencia a estos años. Lo mismo sucede con la redacción del artículo 4º propuesto, que no establece cuál es la base de comparación.

Además, el artículo 4º no prevé ningún mecanismo automático de recuperación del salario real que se perderá en 2020 y en 2021, que según las proyecciones oficiales sería de 0,7% y 2,5% respectivamente. Por tanto, en los dos primeros años del período de gobierno se acumulará una pérdida superior al 3%, que no está definido cómo ni cuándo se va a recuperar. Peor aún, en el caso de la pérdida de salario correspondiente a 2020, tampoco queda claro si efectivamente se va a recuperar. Algo que sería muy sencillo de aclarar en el artículo, no se lo hace, a pesar de los cambios que se le introdujeron durante la discusión parlamentaria, por lo que uno podría sospechar que esa opacidad no es casual, y que esconde la voluntad de no recuperar el salario que se va a perder este año. Naturalmente, la pérdida será mayor si la inflación no baja al ritmo que lo estima el gobierno.

En los años siguientes, aún cuando la inflación baje como espera el gobierno, los menores aumentos de salarios previstos ocurren antes que el descenso de la inflación,

por lo que también allí se perderá poder de compra. De esta manera, en el escenario planteado por el gobierno, el salario real promedio de 2024 será 2,5% menor que el promedio de 2020. Por lo tanto, es incorrecto afirmar que los trabajadores públicos no tendrán pérdida de salario real en el período.

Además, el componente de recuperación (que como señaló el Ministro Mieres aún está en proceso de discusión) no es automático sino discrecional, dado que queda sujeto al *“resultado financiero del sector público y las disponibilidades del Tesoro Nacional”*, facultando al Poder Ejecutivo a dar un ajuste menor si *“el resultado financiero del sector público previsto en el Presupuesto 2020-2024 no se cumpliera”*, lo cual constituye un escenario altamente probable.

Como si esto fuera poco, el artículo 4° también es engañoso en su supuesta voluntad de que no exista deterioro del salario real, dado que la referencia que utiliza para evaluar si existe tal deterioro no es el aumento general decretado por el gobierno, sino que es el Índice Medio de Salarios Real del Gobierno Central. Este indicador es un promedio, que se verá afectado al alza por los aumentos adicionales a sectores definidos como prioritarios por el gobierno, como los previstos para el Ministerio de Defensa, los jefes del MIDES y los cargos de confianza en el MEF, y también por el efecto de las reestructuras, que el Proyecto habilita a que el gobierno realice. Por lo tanto, por tratarse de un promedio, el objetivo de *“mantenerlo constante”* implica que como unos suben, otros tendrán que bajar, y curiosamente los salarios que subirán son los de los altos jefes, mientras que bajarán los de la mayoría de los trabajadores.

Además, el Índice Medio de Salarios Real del Gobierno Central recoge variaciones del salario líquido de los trabajadores, no del nominal, por lo que cambios impositivos, por ejemplo, afectarían el ajuste de salarios.

Si se analiza la evolución de este indicador en los últimos 5 años versus la evolución de los ajustes mínimos decretados por el Poder Ejecutivo, que tomaban como referencia el IPC, se observa que el Índice Medio de Salarios del Gobierno Central creció sistemáticamente por encima de los aumentos mínimos, acumulando entre 2016 y 2020 una diferencia de 9,2% a su favor. Esto muestra que perfectamente el poder adquisitivo de los trabajadores públicos podría caer significativamente sin que ello se vea reflejado en el índice propuesto.

Si el objetivo es que ningún trabajador público pierda salario real durante este período de gobierno, ¿por qué no se toman como referencia los ajustes mínimos que el Poder Ejecutivo decreta? ¿por qué se enreda la cosa recurriendo a un índice que no asegura dicho objetivo? ¿Por qué no se especifica que se va a recuperar la pérdida salarial de 2020? No cabe duda que estamos ante un cangrejo debajo de la piedra.

Este hecho, más el ocultamiento de las proyecciones de los salarios a lo largo del período van de la mano y tienen como objetivo no transparentar lo que a todas luces

va a ocurrir. El ajuste fiscal, se dará vía reducción del poder adquisitivo de los trabajadores y, por transitiva, de los jubilados.

Viejas recetas para nuevos desafíos: salarios, pasividades y beneficios sociales como variables de ajuste

De acuerdo a lo previsto en la Exposición de Motivos, el resultado fiscal global del Gobierno Central y BPS (referencia que el gobierno toma a partir de ahora en el marco de la regla fiscal) mostraría una mejora de 1,6 puntos del PIB entre 2019 y 2024 (no se considera 2020 para dejar de lado los efectos de la pandemia), pasando de 4,3% a 2,7%. Dicha mejora se apoya en una extraordinaria política de recortes, que conduciría a una fuerte reducción del gasto público, de 2,4 puntos del PIB en el período.

Ahora bien, resulta interesante analizar cuáles son los componentes del gasto sobre los que recae el ajuste, para poder evaluar si el mismo se basa en ahorros por mejor gestión, como se prometió en campaña, o si es producto de un recorte importante en áreas que impactan directamente sobre el bienestar de la población.

El resultado no es otro que la vieja receta, aplicada durante tantos años en décadas pasadas: la caída del gasto público en términos del PIB se basa en la disminución prevista de las remuneraciones, que caen 0,6 puntos del PIB, y de las pasividades, que lo hacen 0,5, en tanto que las transferencias, de la mano de las asignaciones familiares y otros beneficios sociales del BPS², se recortan en 0,4 puntos. En total, estos tres componentes suman 1,5 puntos del PIB. Por lo tanto, dos tercios de la caída del gasto público prevista para el período de gobierno se explica por recortes en salarios, pasividades y transferencias sociales.

De esta forma, el gobierno puede que cumpla su promesa de ahorro de US\$900 millones, lo que difícilmente cumpla es la promesa de que este sea un “presupuesto para la gente”.

Lo que se desprende de las proyecciones del gobierno es que la masa salarial global y las pasividades caerán como porcentaje del PIB. La torta va a crecer, pero los trabajadores y jubilados recibirán una proporción menor.

VI) Un Presupuesto que recorta el gasto público

² Dada la proyección de empleo, los pagos por conceptos de cápitas y las transferencias destinadas a las AFAP (que representan el 70% de las transferencias) no caerían.

La única certeza que brinda el proyecto presupuestal a consideración del Poder Legislativo, es que la asignación de recursos resultante, una vez en forma de Ley, será totalmente incierta.

En principio, el proyecto contiene dos medidas de déficit notoriamente diferentes: el déficit presupuestal proyectado entre 2020 y 2024, esto es, la diferencia anual entre ingresos y egresos de todos los incisos, contenida en el Tomo I; y la meta “indicativa” de déficit proyectado para calcular la regla fiscal, contenida en la Exposición de Motivos, estimado para los mismos incisos en igual período. En promedio, la diferencia entre ambas proyecciones es de hasta 1.000 millones de dólares por año, siendo siempre menor el déficit necesario para cumplir con la regla fiscal que el que figura en el Tomo I, lo cual equivale a considerar que cumplir con la regla fiscal requiere un nivel de gasto bastante menor al del proyecto presupuestal.

Lamentablemente, la escasa información que acompaña al proyecto de ley impide explicar esta enorme discrepancia de entre 1,5% y 2,0% del PIB por año. De ahí la importancia de la información solicitada a las autoridades del MEF en sus dos comparecencias, pero por el momento la seguimos esperando y el presupuesto se está votando en la Cámara de Diputados, con todas estas incertidumbres.

Hay que tener en cuenta que la información que se aporta en el planillado, que forma parte del proyecto de ley y que también se somete a votación, no permite saber realmente qué se está votando. Por ejemplo, las partidas estimativas, como la asistencia a la seguridad social o los intereses, que representan la mitad del gasto, no se han proyectado y se mantuvieron constantes a partir del año 2021, lo que obviamente no es realista.

Por tanto, el Poder Legislativo está aprobando un Presupuesto Nacional a ciegas, desconociendo con qué recortes o sub-ejecuciones el Poder Ejecutivo alcanzaría su meta fiscal.

Pero esto no es un error de cálculo en el documento. Los créditos de gastos e inversiones pueden o no ajustarse por inflación, a discreción del Poder Ejecutivo; es decir, no se sabe si las asignaciones que vota el Parlamento mantienen su valor de compra o serán erosionadas por la inflación de los cinco años. Las asignaciones también pueden ser reforzadas discrecionalmente por parte el Poder Ejecutivo, o por el contrario, éste también puede topear la ejecución de los créditos presupuestales de funcionamiento e inversión, cuando esté en riesgo de alcanzar la meta “indicativa” de resultado fiscal, de acuerdo a lo que establece el artículo 7 del proyecto de ley para la Administración Central. También se faculta al Poder Ejecutivo, en función de lo previsto en el artículo 4, a otorgar menores ajustes salariales en caso que dicho resultado no se cumpla, con lo cual el poder de compra de los trabajadores públicos puede incluso resentirse más allá de lo inicialmente previsto.

De esta manera, se debilita enormemente la capacidad del Poder Legislativo para asignar recursos, y se supedita todo lo dispuesto por una norma de rango legal a un cálculo antojadizo y discrecional de algún jerarca del Ministerio de Economía y Finanzas o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En este contexto, lo “indicativo” o “meramente informativo” no sería la meta de resultado fiscal sino, increíblemente, la Ley de Presupuesto Nacional.

Por ende, el contexto sugiere que la asignación de recursos a estudio del Poder Legislativo es una mera aproximación a la que efectivamente dispondrá finalmente cada Inciso. Esto, dado que sería necesario un recorte sistemático de los créditos asignados por Ley para alcanzar el nivel de gasto consistente con una meta fiscal definida a espaldas de la intención asignativa del Poder Legislativo.

Todo parecería indicar que los créditos no se ajustarán enteramente por inflación, o que Decretos similares al 90/020, que topea los gastos de funcionamiento e inversión de la Administración Pública y exhorta a los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales a adoptar medidas similares, serán la norma y no la excepción en este período.

Tampoco existe certeza que las partidas asignadas a remuneraciones puedan ser ejecutadas. No olvidemos que el Decreto 90/020 dispuso que las vacantes generadas a diciembre del 2019 en los organismos de la Administración Central no pueden ser llenadas y que sólo se puede llenar una de cada tres de las generadas con posterioridad a esa fecha, y esta ley de presupuesto todavía complejiza bastante el proceso para poder concretar el llenado de esas vacantes.

Sin perjuicio de estas gravísimas observaciones, que de hecho relativizan el análisis, debe tenerse en cuenta que, dando por buenas las asignaciones que contiene el proyecto de ley, la situación no deja de ser alarmante. Casi sin excepción, los Incisos que integran el Presupuesto Nacional verán caer el valor real de sus partidas entre 2020 y 2024, lo cual implica que cada vez podrán hacer menos y, por ende, que las políticas públicas que llevan adelante se irán viendo crecientemente comprometidas conforme avance el período.

En líneas generales, aun suponiendo que las partidas de funcionamiento e inversión se ajusten anualmente para mantener su poder de compra, que se cumplen las proyecciones oficiales de PIB e inflación, y que se respeta la pauta de ajuste salarial de los empleados públicos propuesta por el Poder Ejecutivo, el proyecto presentado por **el Poder Ejecutivo plantea ya para 2021 un recorte cercano a los 15.000 millones de pesos** respecto a lo que el Presupuesto anterior asignaba directamente a la Administración Central y a los organismos del 220. De esta cifra, más de la mitad se recorta del funcionamiento de los organismos, mientras que la otra mitad suprime casi en partes iguales recursos para remuneraciones y para ejecutar inversiones. A su vez,

en la medida que este cálculo supone cierta actualización en las partidas, el recorte presupuestal sería significativamente mayor si estas no se ajustaran al alza.

En este escenario, la Administración Central pierde casi 7.000 millones de pesos. Más de 70% de este recorte se explica por menores rubros asignados a Presidencia de la República y a los ministerios del Interior, Educación y Cultura, y Vivienda y Ordenamiento Territorial. Los organismos del 220 pierden 8.000 millones de pesos respecto al Presupuesto anterior; casi 90% de esta pérdida afecta el crédito de ANEP, ASSE, UDELAR y el Poder Judicial.

Concentrando a los organismos por área, **dos tercios del recorte se concentra en rubros destinados a educación, salud, vivienda y protección social**, cuatro de las áreas más sensibles para la población. Al respecto, se destacan los recortes generalizados en ANEP y UDELAR, que alcanzan en conjunto 3.800 millones de pesos, el recorte que se propone para ASSE, de unos 2.140 millones de pesos, y el dispuesto para el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, superior a 1.920 millones de pesos.

Los siguientes apartados presentan la situación que se prevé en algunas áreas para el período.

Educación

Con esta asignación presupuestal, **ANEP** no podrá cumplir con el Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. En este organismo, el mayor recorte se verifica en las partidas de remuneraciones, lo cual implica que la propuesta no contempla mejora alguna en el salario de docentes y funcionarios, arriesgando que al mismo tiempo puedan existir centros en perfectas condiciones edilicias, pero sin personal que lo opere. Tampoco incorpora mejoras en las condiciones de trabajo, ni financiamiento para culminar la universalización educativa de los niños de tres años, para mantener el alcance de la modalidad de jornada completa para alumnos de los quintiles más bajos, o para continuar con la universalización del ciclo básico.

En el caso de **UDELAR**, el proyecto olvida que tanto su población estudiantil como su oferta de carreras se ha duplicado en los últimos 20 años. En dicho contexto, el proyecto propone menos recursos, a lo que deben agregarse otros elementos, incorporados en el articulado, que dificultarán la ejecución de fondos. Con un aumento constante de la matrícula y una caída en la inversión, el resultado esperado será un mínimo histórico en metros cuadrados de infraestructura por estudiante. A su vez, el recorte de recursos de funcionamiento causará la supresión o recorte de las becas de posgrado, los programas de acompañamiento y apoyo al aprendizaje, las becas de apoyo en alimentación e insumos, y los programas de inclusión de inmigrantes y formación de población carcelaria.

Respecto a **UTEC**, las partidas asignadas apenas permitirían mantener su oferta actual de carreras, olvidando considerar que 70% de los estudiantes que ingresaron en 2019 y 2020, se integraron a carreras que requieren incorporar docentes aún no contratados. A su vez, el presupuesto suprime la expansión de la UTEC a Lavalleja, al no otorgarle recursos para desarrollar su oferta educativa en la región este, ni expandirse a departamentos que aún no cuentan con oferta universitaria.

En síntesis, el presupuesto asignado a la educación compromete el actual funcionamiento de las instituciones y genera un escaso margen para el desarrollo de los objetivos propuestos por las propias autoridades. Claramente, el proyecto presupuestal no refleja en absoluto la “emergencia educativa” denunciada en campaña electoral y consignada en los programas de gobierno de la coalición.

Salud

Aun cuando el área de Salud había sido anunciada como una prioridad presupuestal del gobierno, los recursos asignados a **ASSE** sufrirán en 2021 un recorte de 2.140 millones de pesos, en momentos en que más de 80.000 usuarios están ingresando a la institución como resultado de la crisis sanitaria y económica que atraviesa el país. En este caso, a pesar de lo incierto, opaco y discrecional que resulta el proyecto presupuestal, resulta claro que tanto en ASSE como en **MSP** los recursos no serán suficientes para mantener la operativa actual.

En tal contexto, el proyecto no contempla recursos para fortalecer el primer nivel de atención, en especial respecto a cómo se cubrirá la brecha de recursos humanos, que es particularmente significativa en el interior del país. Tampoco contempla partidas para presupuestar trabajadores médicos y no médicos, algo que oportunamente había sido anunciado.

Vivienda

Aun en el escenario propuesto, en el que se supone que las partidas asignadas al **MVOT** se ajustan por IPC, los recursos que asigna este proyecto presupuestal son 18% menores a los que asignaba el Presupuesto anterior, por lo que de no ajustarse comprometerían seriamente la ejecución del Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024.

En particular, la diferencia anual entre las necesidades del Plan y los recursos asignados es muy importante, superando los 5.000 millones de pesos en 2024 (lo que representaría un aumento del 60% del crédito del Fondo de Vivienda). Si bien existen mecanismos de ajuste de los créditos del Fondo de Vivienda por recaudación, ello no está contemplado en los créditos asignados y el Ministerio manifestó su expectativa,

pero no la certeza, de que efectivamente puedan disponer de las asignaciones ajustadas.

Esto implica que, de no contar con aumentos extraordinarios de sus partidas, este recorte presupuestal disminuirá claramente la cantidad y calidad constructiva de las soluciones habitacionales provistas.

Por otra parte, cabe señalar que el proyecto de ley autoriza al MVOT a participar de fideicomisos, comprometiendo por más de 20 años una parte importante de los recursos del Ministerio y generando deudas a cargo del Estado. Los mecanismos de aportación, de contratación, los beneficiarios, los administradores de dichos fondos, las características de las viviendas a construir con estos fideicomisos y su ubicación, los riesgos que asume el Estado en el proceso de construcción y en la financiación, por citar algunos elementos de interés, son totalmente inciertos a la fecha.

Finalmente, el proyecto de ley también propone la renuncia explícita del MVOT a abordar las situaciones de mayor precariedad habitacional y vulnerabilidad social, al disponer el traspaso del Programa de Mejoramiento de Barrios a Presidencia de la República, programa al que además, se le asignan 25% menos recursos.

Protección Social

Para el conjunto de organismos vinculados a la protección social: Ministerio de Desarrollo Social (**MIDES**), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (**INAU**) e Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (**INISA**), el proyecto presupuestal prevé un recorte de 640 millones de pesos en 2021, aun considerando que todas sus partidas se incrementarán según la variación del IPC. Si el gobierno no aumentase las partidas por la inflación, el recorte que plantea el proyecto presupuestal para estas tres instituciones alcanzaría en conjunto a 1.900 millones de pesos.

Llama poderosamente la atención que en el MIDES, un ministerio donde la prioridad debería ser la atención de los más vulnerables, el foco del proyecto de ley esté puesto en la creación de cargos y compensaciones y no en las definiciones de las políticas que va a llevar adelante. La propuesta del MIDES es muy imprecisa en lo programático, con una falta de definición de las líneas de acción, los recursos asignados a cada una y las correspondientes metas de cobertura e impacto que se prevé.

Por el contrario, se pone mucho empeño en la innecesaria creación de 7 nuevas Unidades Ejecutoras y un importante monto de recursos destinados a financiar compensaciones salariales discrecionales, principalmente para cargos de particular confianza. No podemos dejar de mencionar, que se sube el sueldo de algunos de estos cargos de confianza en 50 mil pesos, pasando de 114 a 166 mil pesos, en un contexto de una creciente problemática social y un discurso de dura restricción. En definitiva,

parece que para el MIDES lo importante es asegurarle aumentos salariales a los cargos de confianza y no asegurar la atención de los más vulnerables.

Así, la asignación resultante compromete la integridad de la malla de protección social, lo cual, sumado a la actual falta de relevamientos sobre el impacto de las políticas implementadas y la falta de control en la calidad de la información generada, aumentará la discrecionalidad en el manejo de los fondos en el corto plazo.

En el escenario actual es cuando más se necesita ampliar y fortalecer la matriz de protección social, de forma de evitar que se vean comprometidos los logros obtenidos en los gobiernos frenteamplistas en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad. Es claro que los recortes en políticas sociales previstos en el proyecto de presupuesto van en la dirección contraria, comprometiendo sin duda la capacidad de dar respuesta a los desafíos que la crisis actual impone.

Seguridad

Finalmente, más allá de que el énfasis en los recortes presupuestales se concentra en las áreas antes detalladas, resulta llamativo el recorte de 1.300 millones de pesos que sufre el Ministerio del Interior, dada la relevancia que la seguridad ha tomado en la opinión pública en los últimos años y, en particular, dado el énfasis que este tema ha tenido en los programas de gobierno de la coalición.

La comparación entre los gastos previstos por las autoridades del Ministerio del Interior y la asignación presupuestal que efectivamente recibirán es verdaderamente confusa, ya que varias de las iniciativas que han presentado carecen de financiamiento. Por ejemplo, la contratación de 2.000 policías no tiene financiamiento asegurado, en tanto se prevé que se cubra con futuras reestructuras, las cuales son totalmente inciertas. O la contratación de 1.000 policías retirados para cumplir funciones administrativas en las comisarías, en lugar de los actuales jóvenes becarios, para lo que no se sabe si se cuenta con recursos suficientes. O la construcción de cuatro cárceles y la remodelación de las existentes, se financiarían con los recursos que se vayan a obtener por la venta de inmuebles, desconociendo las autoridades tanto los costos de las construcciones propuestas, como los posibles ingresos que puedan obtener por dicha venta.

En definitiva, contraviniendo el discurso electoral, de acuerdo a este presupuesto, para el gobierno, la seguridad no parecería ser un problema significativo y urgente a atacar.

Conclusiones preliminares

Es inverosímil considerar que los Incisos del Presupuesto Nacional mantendrán su operativa actual con un recorte presupuestal de -al menos- 15.000 millones de pesos

en 2021. Las cifras aquí expuestas respaldan la clara necesidad de refuerzos significativos adicionales al proyecto presupuestal presentado para conservar la calidad de las políticas públicas actuales. De no ser incorporados a la ley, estos refuerzos quedarán a criterio del Poder Ejecutivo, que decidirá su otorgamiento de forma totalmente discrecional.

Los recortes presentados en este apartado no implican sólo menos recursos para cada organismo. Estos recortes implican en realidad, la renuncia a que el Estado tenga un rol activo en la ejecución de las políticas públicas que permitieron a Uruguay atravesar sin mayores consecuencias diferentes crisis económicas regionales e internacionales en los últimos años, así como también posibilitaron la gestión exitosa de la crisis sanitaria actual. Implican un abandono de la población (en particular de los más vulnerables) a lo que disponga la lógica del mercado, lógica ya conocida y que trajo importantes crisis sociales y reducción del bienestar de la población uruguaya en décadas anteriores.

Recorte estimado del proyecto de ley de Presupuesto Nacional

Comparativa asignación presupuestal 2021 vs. asignación presupuestal 2019

(Escenario 2021: remuneraciones ajustan por pauta salarial, créditos de funcionamiento e inversión ajustan por IPC)

En variación porcentual y millones de pesos uruguayos. A precios de 2020

Inciso/Organismo	Recorte estimado	
	%	Millones de \$U
2 Presidencia	-12,0%	-676
3 Defensa	-2,5%	-575
4 Interior	-3,6%	-1.299
5 Economía y Finanzas	-7,4%	-623
6 Relaciones Exteriores	-12,6%	-506
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	-8,5%	-382
8 Industria, Energía y Minería	-15,2%	-223
9 Turismo	-12,0%	-92
10 Transporte y Obras Públicas	4,0%	591
11 Educación y Cultura	-13,5%	-748
12 Salud	-5,8%	-211
13 MTSS	-7,0%	-97
14 MVOT	-17,7%	-1.925
15 MIDES	0,0%	4
36 Ambiente	8,6%	58
Administración Central	-5,1%	-6.705
16 Poder Judicial	-10,5%	-861
17 Tribunal de Cuentas	-7,3%	-55
18 Corte Electoral	-19,8%	-321
19 T. Contencioso Administrativo	-5,9%	-13
25 ANEP	-3,5%	-2.724
26 UDELAR	-5,7%	-1.101
27 INAU	-2,5%	-389
29 ASSE	-4,9%	-2.137
31 UTEC	8,7%	84
32 INUMET	-6,0%	-20
33 Fiscalía General de la Nación	-3,9%	-58
34 JUTEP	-15,5%	-6
35 INISA	-10,5%	-258
Organismos del art. 220	-4,5%	-7.858
TOTAL		-14.563

VII) Engañosas, riesgosas y lamentables iniciativas presupuestales

Improvisación, descoordinación, falta de información, marchas y contramarchas

En el transcurso del tratamiento de este proyecto de ley de presupuesto asistimos y padecemos la falta de información, la comparecencia de jerarcas que muchas veces no compartían el contenido del proyecto sobre el que venían a informar, y la presentación a último momento de un aluvión de artículos sustitutivos que entorpecieron el estudio del proyecto y denotaron falta de trabajo y discusión previa en filas del gobierno.

Como nota positiva, cabe destacar que la acción de las organizaciones sociales, los medios y la firme oposición de los legisladores del Frente Amplio, logró revertir algunos aspectos negativos de la propuesta del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, se consiguieron recursos adicionales - aunque insuficientes - para la UTEC, la UDELAR, y el Clemente Estable, que permitirán la reducción de la pérdida de científicos (cargos con dedicación total) y evitar el cierre de carreras nuevas en desarrollo. También se consiguieron recursos para poder avanzar en la aplicación gradual de la ley de violencia basada en género. Se impidió además el exagerado aumento de sueldos a Presidentes de las Empresas Públicas, particularmente inoportuno en un contexto generalizado de rebaja salarial.

Otro aspecto a destacar es el retiro de un artículo que facultaba al Poder Ejecutivo a poner un tope a la ejecución presupuestal de todos los incisos del Presupuesto Nacional (incluyendo a los organismos del artículo 220 de la Constitución, como ser el Poder Judicial, la UDELAR y la ANEP). En su lugar se mantuvo una norma anodina y reiterativa de una facultad que el Poder Ejecutivo ya tiene en nuestro Derecho: la posibilidad de poner topes a la ejecución del presupuesto de la Administración Central, como lo hiciera con el reciente Decreto 090/020. En este punto el gobierno, al fin, y al menos respecto de esta cuestión puntual, recapacitó, y siguió la interpretación constitucional que el propio Ec. Alfie supo defender cuando era senador (y que parece haber cambiado en su actual rol de director de la OPP).

Desarrollo Rural

En el mensaje del poder ejecutivo se plantea que: “El sector agropecuario es fundamental para el Uruguay. De manera directa representa un 6% del PIB nacional. Cuando se incluyen todos los subsectores y las industrias asociadas, esta contribución ha oscilado entre el 12% y el 16%. El agro representa casi el 80% de nuestras exportaciones. Además, genera efecto derrame hacia otros sectores, produciendo encadenamientos hacia atrás.. y también hacia delante ...” y habla de la importancia del efecto en los ingresos de los hogares.

Establece que frente los efectos de “...la epidemia de COVID-19, el sector agropecuario, es uno de los pilares sobre los que puede cimentarse la recuperación económica a partir de la recuperación del comercio internacional.”

Sin embargo, en los contenidos del presupuesto del Gobierno para el 2020-2024 los recursos y medidas tomadas son las siguientes:

- desmantelamiento del MGAP por el actual envejecimiento de plantilla en combinación con la medida de contratar a solamente un funcionario cada tres vacantes generadas;
- desmantelamiento de los servicios que mantienen el status sanitario;
- reducción de los recursos para investigación en INIA, UDELAR, UTEC, IBCE.

Estas medidas no favorecen al país agroexportador y fragilizan las garantías del estatus sanitario y fitosanitario del país.

En relación al desarrollo rural, el Poder Ejecutivo dice presentar un presupuesto para la gente y propone cambios en la gestión de las políticas de desarrollo rural, con una mirada transversal, que supone la coordinación intra institucional de políticas. Sin embargo, en el presupuesto no hay ninguna definición de políticas, ni recursos asignados hacia las familias que habitan en el medio rural, a la producción familiar y sus organizaciones.

Por el contrario, hay un desmantelamiento de estas áreas de trabajo. Se reducen los recursos de todos los institutos, a saber: Instituto Plan Agropecuario (IPA), Instituto Nacional de la Semilla (INASE), Instituto Nacional de la Leche (INALE) e Instituto Nacional Investigación Agropecuaria (INIA). Hay una reducción de la partida del INC para la compra de tierra. Se desmantela la DGDR, tanto en recursos humanos contratados como en inversiones. Desaparece el sistema de transferencia y extensión que se encontraba en implementación, al quitarle los recursos y suspender los llamados.

Asimismo, se desmantelan las acciones de fortalecimiento de las organizaciones y de los ámbitos de participación, sacándole recursos, proyectos, contenidos y posibilidades de resolver sobre los recursos en los territorios.

A esto se agrega que el Instituto de la Granja, creado en la LUC, no aparece presupuestado, lo que genera grandes dudas para un sector tan importante de la producción familiar y de la generación de alimentos para el mercado interno y para la soberanía alimentaria.

En suma, queda claro que no hay en el MGAP un Plan Estratégico donde estén definidos los lineamientos generales y las metas que contribuyan al desarrollo sostenible del país, promoviendo la competitividad y la inserción internacional, la intensificación de la producción con sostenibilidad ambiental y social, la adaptación y mitigación al Cambio Climático, el Desarrollo Rural Inclusivo y las Cadenas de Valor, con políticas diferenciadas y direccionadas a la producción familiar y los asalariados rurales, la articulación y el fortalecimiento institucional.

Desmonopolización de la venta de combustible a buques

En oportunidad de su comparecencia ante la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, el Ministro de Industria, Energía y Minería efectuó una propuesta a efectos de incluir un artículo referente al monopolio de combustible en los puertos administrados por la Administración Nacional de Puertos: “El monopolio del alcohol y el carburante nacional establecido por la Ley Nº 8.764, de 15 de octubre de 1931 no regirá en el Puerto de Montevideo y cualquier otro puerto operado por la Administración Nacional de Puertos”.

Esta propuesta luego fue sustituida por el siguiente aditivo: “El monopolio creado por el artículo 1 de la Ley Nº 8.764, de 15 de octubre de 1931, no regirá para la importación, comercialización y exportación de combustibles derivados del petróleo, con destino a abastecer buques o aeronaves de servicio comercial de transporte de cargas o pasajeros.” Este aditivo, presentado y votado por la bancada de gobierno, fue cuestionado por el Frente Amplio, a partir de lo cual la bancada de gobierno retiró la propuesta y decidió, solo con sus votos, incorporar la propuesta original presentada por el Ministro de Industria. Esta propuesta avanza claramente en una estrategia de desmonopolización de los combustibles.

Asimismo, es importante destacar que durante la discusión parlamentaria de la Ley de Urgente Consideración (LUC), se retiraron los artículos relativos a la desmonopolización de los combustibles, incorporándose a dicha ley un artículo, el 237, vinculado a la reforma del mercado de petróleo crudo y derivados. Este artículo encomienda al Poder Ejecutivo a presentar a la Asamblea General una propuesta integral de revisión, tanto legal como reglamentaria, del mercado de combustibles que contemple, entre otros aspectos, un conjunto de estudios que dicho artículo detalla. También se prevé en el mismo que, a efectos de elaborar dicha propuesta, el Poder Ejecutivo podrá convocar un comité de expertos en la materia, que funcionará y se integrará en la forma que establezca la reglamentación.

En consecuencia, se retiraron de la LUC los artículos que hacían referencia a la desmonopolización, se encomendó al Poder Ejecutivo a elaborar una propuesta integral, y ahora, sin discusión ni estudios previos, se pretende incorporar a la normativa presupuestal, para evitar que sea impugnado mediante un recurso de referéndum, la desmonopolización de los combustibles en los puertos administrados por ANP, que no sólo regirá en los puertos comerciales, sino también en los puertos deportivos, dado que por disposición incluida en la LUC éstos pasan a la órbita de ANP. A nuestro entender, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República, ese artículo, de ser aprobado, debiera ser declarado inconstitucional.

La propuesta estaría habilitando indistintamente a todas las empresas que operan en los recintos portuarios a adquirir no solo fuel oil, sino también alcoholes y carburantes, y ofrecerlo dentro de los puertos administrados por ANP (actuales puertos comerciales y, en un futuro, también los deportivos y puertos secos, como Rivera, Florida y Salto).

En la argumentación se menciona exclusivamente el negocio del búnker, o sea el negocio de la venta de fuel oil para los buques. Sin embargo, el artículo propuesto

abarca a todos los alcoholes y carburantes, ampliando su alcance a otros negocios adicionales al que se pretende promover, por lo que habilitaría a :

- Que empresas como UPM ingresen combustibles directamente vía buque-tren por isotanks sin ingresar al país, a través de una operación de tránsito.
- La venta de combustible en puerto para toda la flota de camiones, tanto para el consumo interno como para los que se encuentren en tránsito entre los distintos puertos del país.
- Realizar compras de combustible en la región con el fin de abastecer a las empresas prestadoras de servicios portuarios como TCP, MONTECON, etc.
- Organismos del Estado como ANP puedan comprar combustible fuera de la órbita de ANCAP.

Podemos inferir que esta puede ser una primera etapa para la desmonopolización de ANCAP. Estas medidas claramente pretenden lograrlo por la vía de los hechos, y en contra de la voluntad popular que en varias oportunidades ha declarado su interés de mantener a ANCAP pública y estatal (referéndum EEPP, plebiscito ANCAP 2003).

UAM: se pone la coyuntura político-partidaria del momento por encima de lo institucional

Sin justificación alguna se desplaza a la Intendencia de Montevideo de la dirección de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), a pesar de ser la legítima propietaria y de que son los Gobiernos Departamentales quienes tienen, en todo el país, esta función. Al mismo tiempo, se transfiere la competencia de contralor de ferias, del Ministerio de Economía y Finanzas, a las Intendencias. La contradicción es evidente y solo puede obedecer a razones políticas.

Transferencias a los Gobiernos Departamentales

Los artículos presentados por el Poder Ejecutivo no reflejan a cabalidad el acuerdo alcanzado respecto de las partidas nacionales que les corresponde a los Gobiernos Departamentales. Por tanto, se entiende imprescindible adecuar la redacción de algunos artículos a efectos de reflejar el acuerdo y dar las necesarias certezas a los Gobiernos Departamentales, en particular en lo referido a la base de cálculo de los recursos nacionales sobre los que se aplica el porcentaje que les corresponde a las Intendencias.

Autorización al Poder Ejecutivo para vender los inmuebles del Estado sin pasar por el Parlamento

El artículo 64 del proyecto de ley de Presupuesto prevé que el Poder Ejecutivo pueda declarar prescindible los inmuebles del Estado y proceder a su venta sin requerir

autorización legal. Se trata de una norma que significa una herramienta peligrosísima, en manos de un Poder Ejecutivo cada vez más arbitrario y lejano de control alguno, por la que, groseramente, podrá vender inmuebles sin “autorización” del Parlamento, aún los de valor patrimonial. A modo de ejemplo, quedan a la discreción que libra este artículo, inmuebles tales como el dique Mauá, la Estación Central, el Parque Nacional de Santa Teresa, o el Muelle Viejo del Puerto de Colonia. Es un auténtico cheque en blanco, que pueden cobrar tanto la Administración Central, como los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, en un amplísimo ámbito de aplicación. En síntesis, el Poder Ejecutivo podrá “vender las joyas de la abuela”, sin requerir autorización del Parlamento Nacional.

Ajuste fiscal para los asalariados y pasivos - alivio fiscal para los que más tienen

Al mismo tiempo que en este proyecto de presupuesto el Gobierno implementa un ajuste con recortes en todo el Estado, con caída de sueldos y jubilaciones, el Gobierno favorece con una rebaja de impuestos a los propietarios de tierra (Impuesto Patrimonio) y a las grandes empresas (IRAE). Se propone modificar a la baja la forma de valuación de los inmuebles rurales y se admite deducción de hasta el 100% de pérdidas de ejercicios anteriores para el cómputo del IRAE real. Estos cambios son una pérdida de recaudación en favor de propietarios de tierra y de grandes empresas. Una pérdida que, para peor, el Gobierno confiesa no haber cuantificado, al tiempo que manifiesta que no considera la posibilidad de aliviar también a las empresas más pequeñas. En esta misma línea, se reduce también el aporte al LATU que deben pagar las empresas exportadoras.

Arbitrariedades, discrecionalidades e interrogantes sobre la carrera administrativa

En lo atinente a la Administración Pública estamos ante un nuevo paradigma, de neto corte refundacional, basado en la imposición de procesos de reestructuración a todos los incisos de la Administración Central, con las consiguientes declaraciones de excedencias de funcionarios, determinación de una nueva escala salarial claramente a la baja, nuevo régimen en materia de licencias médicas que atenta contra el necesario cuidado de la salud, justo en momentos de pandemia y, por último, la promesa de un nuevo sistema de carrera, que se anunció en la LUC, que se vuelve a anunciar ahora y que sigue sin concretarse. Apunta a rebajar salarios y a impulsar declaraciones de excedencia sin establecer criterios claros, primando la discrecionalidad sobre el paradigma de la libertad que se reivindica en el proyecto. Muy lejos por cierto del “proyecto de superación personal” aludido en el Mensaje del Poder Ejecutivo para quienes se postularon, concursaron e ingresaron a la Administración en un determinado puesto público, sobre quienes penderá la espada de Damocles de la excedencia y la arbitrariedad.

Salarios militares

La propuesta presupuestal incluye un aparente aumento en los salarios del personal subalterno del Ministerio de Defensa, que en realidad sólo enmascara el hecho de que

los militares verán recortados sus ingresos reales. El incremento oscila entre los \$600 mensuales para los soldados y los \$810 para los sargentos, lo cual posiblemente no alcance a cubrir siquiera la mitad de la pérdida de poder adquisitivo que - al igual que los demás asalariados públicos - sufrirán en el año 2021. Esto contrasta con los aumentos de hasta un 85% en términos reales con los que se benefició al personal militar subalterno durante los años 2005 a 2019.

ASSE: vínculos de los jefes con prestadores privados de salud

En un claro retroceso en materia de transparencia, se modifican los artículos 46 y 72 del TOCAF que rige las contrataciones en ASSE, debilitando barreras para evitar la posible conjunción del interés público y el privado, y los posibles conflictos de interés.

Se establece que no será de aplicación para los ordenadores, asesores, funcionarios públicos y aquellos que desempeñen una función pública o mantengan vínculo contractual o laboral de cualquier naturaleza con la Administración de los Servicios de Salud del Estado, el requisito de excusarse de intervenir en el proceso de contratación en caso de tener o haber tenido en los últimos doce meses alguna vinculación de índole profesional, laboral o empresarial con la parte oferente o contratante.

En el artículo 46 del TOCAF, donde establece que no pueden contratar con el Estado los funcionarios de la Administración contratante o quienes mantienen un vínculo laboral de cualquier naturaleza con la misma, se sustituye una excepción que había sido establecida para ASSE en mayo de 2019, sólo para los vínculos de dirección y dependencia que no tienen poder de decisión en el proceso de adquisición. Se propone extender la excepción ahora a todo tipo de vínculos (personas físicas o jurídicas que la persona integre o con las que esté vinculada por razones de representación, dirección, asesoramiento o dependencia). Además se agrega que en el caso de indicación de diagnóstico, estudios, tratamientos y traslados, aunque el funcionario tenga vínculos con la empresa a contratar, podrá hacerlo si recaba la autorización de una autoridad competente.

Claramente la inmensa mayoría de las contrataciones de ASSE son al sector privado de salud, y también está claro que los principales directores y autoridades de salud de este gobierno provienen del sector privado. Con más razón entonces, en aras de la transparencia, deberían reforzarse los controles.

Políticas de género

En materia de género, también hay retrocesos. La pandemia empeoró la ya grave situación de violencia que viven las mujeres en nuestra sociedad, no previendo partidas presupuestales suficientes para atender la grave situación.

Por otra parte, se le quita jerarquía institucional al “Observatorio sobre violencia basada en género hacia las mujeres”, lo que también significa un retroceso, colocándolo a cargo de una Comisión Honoraria Interinstitucional. Se excluye la

participación de la sociedad civil organizada del mismo, y se determina que los integrantes serán personas idóneas, eliminado el requisito de ser profesional. Se establece que la misma será presidida y funcionará en el ámbito del Instituto Nacional de las Mujeres, que proveerá la secretaría técnica y la infraestructura necesaria, en lugar de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

A ello se suma la derogación de los literales C) y D) del artículo 51 de la ley 19.580. Esos literales otorgan competencia en los procesos penales derivados de violencia basada en género, doméstica o sexual, y regulan el fuero de atracción en los procesos de familia donde exista un antecedente de violencia, (relativos a divorcios, pensiones alimenticias, tenencias y visitas, suspensiones, limitaciones o pérdidas de la patria potestad). Ello significa una regresión en el acceso a la justicia y no se evita que la víctima tenga que estar recorriendo distintas sedes judiciales para ejercer sus derechos. A estos aspectos negativos se agrega la omisión del Estado en la operatividad de los Juzgados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual.

VIII) Presupuesto y pandemia

El Presupuesto 2020-2024 consolida y proyecta las asignaciones de recursos previstas para combatir los efectos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia.

El tema es relevante porque la pandemia no es un evento coyuntural. Por el contrario, en Uruguay, así como en el resto del mundo, todo indica que las consecuencias negativas sobre el entramado económico y social, e incluso cultural, serán profundas y de larga duración. Además, la pandemia acelera muchas tendencias preexistentes relativas al impacto sobre el mundo de la producción, el empleo y la vida social de la revolución tecnológica y la economía digital, haciendo más difícil la gestión del cambio.

Lo cierto es que el Presupuesto ignora todo lo anterior, asumiendo que apenas si estamos en presencia de un impacto transitorio sobre la actividad que se habrá de compensar en cuestión de meses.

Apenas para tener presente algunas de las últimas proyecciones, alcanza con señalar que la CEPAL, en su reciente informe del pasado 5 de octubre, señala que América Latina está en presencia de “la peor crisis en un siglo”, una “década perdida” que habría de llevar el nivel del PBI per cápita al de 10 años atrás y los niveles de pobreza a aquellos imperantes hace 14 años.

Mientras tanto, para el gobierno se trata de una suerte de impasse que apenas si requiere un retraso de unos meses en algunos de sus planes. Y el Presupuesto expresa la forma que el gobierno tiene de entender y reaccionar ante la debacle. La prioridad sigue siendo “reducir el déficit fiscal” y es en función de ello que se planifican las prioridades.

Por otro lado, es necesario destacar que la respuesta nacional a la pandemia tuvo el pleno apoyo del FA en el plano sanitario, así como en el plano legislativo, donde el FA

votó todos los proyectos de ley vinculados al combate a la pandemia enviados por el Poder Ejecutivo (la creación del Fondo Coronavirus entre ellos). Finalmente, en el plano político, nuestra fuerza política realizó un conjunto de propuestas para atender la emergencia social y económica e hizo un llamado a constituir un gran Acuerdo Nacional, que fue ignorado por el gobierno.

Además, la propia respuesta nacional a la pandemia se desplegó sobre la base de un conjunto de políticas, logros e infraestructuras físicas e institucionales construidas durante los gobiernos del FA. Entre ellas se destacan, entre otras, el Sistema Nacional Integrado de Salud (que constituyó la primer gran línea de combate a la pandemia), el sistema científico (cuya actuación genera un reconocimiento colectivo sin precedentes), el desarrollo de las telecomunicaciones (que permitió la continuidad de los procesos de enseñanza en todos los niveles, así como del trabajo a distancia) y el sistema de protección social (que permitió que llegaran inmediatamente a todos y cada uno de los grupos vulnerables y personas todos los recursos materiales y financieros, escasos por cierto, que el Poder Ejecutivo decidió distribuir).

¿Cuál fue la respuesta del Poder Ejecutivo, y la coalición política que lo sustenta, a esta formidable demostración de apoyo? Simple: se evitó toda clase de reconocimiento a las fortalezas construidas durante los gobiernos frenteamplistas y se rechazó toda clase de concertación, o incluso consulta, para el diseño de las políticas y medidas de apoyo económico y social. Una actitud muy poco representativa de cualquier perspectiva de unidad nacional.

Cabe destacar que, por supuesto, el FA acompaña y valora el éxito alcanzado en el plano sanitario, reflejado en el “control relativo” de la propagación de la pandemia que se verifica hasta la fecha en nuestro país. La declaración temprana de la emergencia sanitaria por parte del Poder Ejecutivo, el despliegue del aparato de salud que hizo y hace posible la estrategia de testeo, rastreo y aislamiento, el recurso sistemático al asesoramiento científico, las infraestructuras sociales e institucionales largamente construidas, junto con la respuesta responsable de la ciudadanía explican, junto a otros factores, tal estado de “control relativo”.

En el plano de los recursos asignados para enfrentar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, el principio rector del Poder Ejecutivo lucía, en palabras de la ministra de Economía y Finanzas, alentador: “no se escatimarán recursos para atender la emergencia sanitaria, social y económica” y los recursos con tales nobles fines están “encapsulados” en el Fondo Coronavirus, dijo y repite la ministra.

La formulación era contundente y, en principio, parecía estar a la altura de los enormes e inéditos desafíos. El punto es que tal contundencia en la respuesta no se reflejó en la realidad y, en segundo lugar, la tranquilizadora promesa debería suponer una igualmente contundente rendición de cuentas, que nunca llegó.

Acerca de lo primero, la materialidad de la respuesta, el FA ha reiteradamente planteado que los recursos efectivamente aplicados a los planes sociales y la recuperación económica son totalmente insuficientes, lo que implica sufrimiento

económico y social hoy, y aún mayor sufrimiento en el futuro. Y ha explicado que, como resultado de las fortalezas financieras, una de los activos reconocidos por el gobierno ante inversores extranjeros, los recursos están disponibles.

Más allá de los planteos del FA, las ollas populares, la masiva caída de ingresos, el desempleo y el cierre de empresas dan cuenta del sufrimiento económico y social. Al respecto, alcanza con señalar el estudio del Instituto de Economía de la Universidad de la República que estimó que, teniendo en cuenta la pérdida de ingresos de las personas producidas por la caída de la actividad y, por otro lado, los apoyos decididos por el gobierno, la cantidad de personas en situación de pobreza aumentaría en algo más de 100 mil personas.

En este plano, los efectos fiscales imputados al Fondo Solidario Covid-19, es decir allí donde se “encapsulan” los mayores egresos y menores ingresos asociados a los impactos de la pandemia alcanzaron, en el acumulado al mes de agosto, y según cifras oficiales, poco más de 400 millones de dólares, lo que representa algo menos del 0,9% del PIB.

Y, en el año, la Exposición de Motivos nos informa que el monto estimado para el Fondo Coronavirus alcanzaría los 768 millones de dólares, 1,7 % del PIB.

En cualquier caso, la respuesta nacional luce totalmente insuficiente, mírese por donde se lo mire. Nos referimos a la magnitud del sufrimiento actual del entramado económico y social, a las negativas consecuencias que tienen para el futuro de personas y empresas las faltas de apoyos actuales, a que existen posibilidades de apoyo derivados de la fortaleza financiera que el país ostenta y, finalmente, en términos comparativos, al apreciar cómo están reaccionando otros gobiernos.

En efecto, y más allá de que cada país tiene sus necesidades y posibilidades, lo cierto es que, según publicó la CEPAL días atrás, “el esfuerzo fiscal en promedio en América Latina es de 4,1% del PIB, lo que es acompañado de garantías estatales de crédito de hasta 10% del PIB”. Como se ve, bastante más que lo destinado y previsto en nuestro país.

Respecto de la transparencia, también tenemos un problema. El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que constituyó el Fondo Coronavirus no prevía rendición de cuentas alguna a la ciudadanía. En el Parlamento, y a partir de la iniciativa del FA, se logró agregar el artículo 11 que establece que “El Poder Ejecutivo deberá rendir cuentas de lo actuado a la Asamblea General, dentro de los noventa días posteriores al vencimiento de la vigencia del Fondo Solidario COVID-19. Si este plazo venciera dentro del período de elaboración de cualquier instancia presupuestal, el Poder Ejecutivo podrá prorrogar dicho plazo por 90 días más, a partir del vencimiento del período de elaboración citado”.

Es decir que el artículo en cuestión no le impide al MEF – que por el artículo 1 es quien ostenta su “titularidad” y su “administración”- publicar regularmente informes sobre el Fondo Coronavirus, lo que contribuiría a generar los niveles de confianza y

transparencia que la ciudadanía merece y exige, transparencia de la que por otra parte el gobierno hace alarde.

Lamentablemente, esta no ha sido la conducta del Poder Ejecutivo. Tampoco cuando el FA hizo un Pedido de Informes requiriendo tanto un conjunto de puntualizaciones metodológicas como la publicación de información detallada de los ingresos y gastos del Fondo, buscando mayor precisión respecto de la información que se deriva, en términos agregados, de las estadísticas fiscales.

“Corresponde señalar que esta Secretaría de Estado se encuentra recabando y procesando los datos correspondientes al Fondo Solidario Covid-19, estando dentro del plazo legal para la presentación de la rendición de cuentas, que será enviada a la Asamblea General”, fue la respuesta del MEF obtenida el pasado 21 de julio al Pedido de Informes de la bancada de senadores del FA sobre el Fondo Coronavirus.

La permanente referencia a la “transparencia” por parte del Poder Ejecutivo y sus apoyos políticos choca contra una forma de gobernar que hace un culto de los “anuncios” – anuncios de lo que se va a hacer, anuncios de lo ya anunciado, anuncios de lo que próximamente se anunciará-, comunicaciones, a su vez, que todas ellas se distinguen por su imprecisión.

Es por lo todo lo anterior que la bancada de diputados del FA propuso un conjunto de artículos para ser incorporados en la ley de Presupuesto a los efectos de lograr la necesaria transparencia y rendición de cuentas en el manejo del Fondo Coronavirus, iniciativa que, para nuestra sorpresa, no fue acompañada por la bancada oficialista. Nuevamente quedó demostrado que la apelación a la transparencia por parte de la coalición multicolor constituye un recurso retórico, que lejos está de concretarse en la práctica con iniciativas concretas.

Finalmente, y ante los contenidos, y las ausencias, del Presupuesto, corresponde reiterar el firme rechazo del FA a la forma como el Poder Ejecutivo, y la coalición que lo sustenta, ha enfrentado y prevé enfrentar los impactos de la pandemia sobre el entramado económico y social.

IX) El Presupuesto y la ausencia de “agenda de futuro”

Además de confirmar que el Poder Ejecutivo no está dispuesto a asignar los recursos necesarios para atender las graves consecuencias económicas y sociales de la pandemia, además de comprometer un horizonte, según el caso, de escasos aportes incrementales, congelamiento y/o reducción de asignaciones presupuestales para áreas fundamentales del Estado de bienestar, el Presupuesto Quinquenal ignora el potente proceso de transformación de la actividad productiva y del mundo laboral en curso a escala global.

¿Dónde está la agenda del futuro en este Presupuesto? “No se preocupen, el mercado, nacional e internacional, nos llevará a buen puerto, basta que le quitemos lastre a los actores económicos”, es la respuesta del Poder Ejecutivo que se desprende del Presupuesto presentado.

Son muchos los países que están lanzando potentes planes de recuperación productiva que, simultáneamente, tienen en cuenta las grandes tendencias en curso en sus objetivos e instrumentos, desplegando distintas herramientas de planificación de mediano y largo plazo.

¿Y qué nos dice el Presupuesto Quinquenal acerca de todo esto? Nada, o casi nada.

Los pocos párrafos que contiene la Exposición de Motivos acerca de cómo se piensa encarar la transformación productiva en el plano agropecuario, industrial o en cualquier otra dimensión son vagos, genéricos, sin plazos ni objetivos precisos y no mencionan ni cuantifican medios e instrumentos para alcanzarlos. Lo mismo en el plano laboral, donde los impactos de la economía digital ya son, y aún más de la mano de la pandemia, enormes.

Si es cierto lo que dice el Poder Ejecutivo en la Exposición de Motivos, en el sentido de que el Presupuesto “es una de las instancias fundamentales del plan de acción que proyecta realizar todo gobierno” y en él “se plasman distintas iniciativas de una gran variedad de organismos estatales, que conforman el plan de acción quinquenal”, conteniendo las principales herramientas para alcanzar sus objetivos, entonces cabe preguntarse: ¿dónde están las iniciativas, políticas activas y planes de acción en materia de empleo, de formación profesional, de formación técnica y tecnológica, las que dan cuenta de los planes de reconversión productiva de los sectores impactados por la transformación digital y la automatización, las asociadas a la vinculación de la producción nacional con las cadenas globales y regionales de valor en proceso de reestructura, el compromiso con la innovación y la investigación científica?, ¿dónde está la agenda del futuro?

No está. O, para ser más precisos, todo parece estar enfocado y subordinado a reducir el sector público, el gasto público y el déficit fiscal: ¿es esa “la agenda del futuro” del gobierno y la coalición que lo sustenta?.

No hay jerarquización alguna de políticas, instrumentos y medidas que permitan dilucidar cómo se prevé enfrentar y gestionar el creciente impacto tecnológico, de la economía digital y la automatización sobre el mundo de la producción y el trabajo. Tampoco cómo se preve manejar las nuevas exigencias en materia ambiental –con sus vínculos con las formas de producir, transportar y consumir (frente a lo cual, la creación de un mini Ministerio de Ambiente no resulta suficiente)- asociadas a la consideración del cambio climático en curso. Tampoco hay menciones, políticas ni instrumentos ni se deduce cómo se piensa incorporar a la estrategia de transformación productiva las tendencias en materia de la organización de la producción en cadenas de valor, ahora mucho más volcadas al plano regional y nacional, con la emergencia de proteccionismo

y la tensión de rivalidades geopolíticas. Todo ello carece prácticamente de consideración, presencia y previsión en el Presupuesto.

Al debilitamiento a los sistemas de formación técnica, profesional y terciaria, al debilitamiento de los sistemas de innovación e investigación científica que se desprende de la evolución de las asignaciones de recursos previstos o, más precisamente, del desfasaje entre las necesidades y las previsiones presupuestales, se agrega el desmantelamiento de programas y espacios de trabajo existentes.

Además, en sus prioridades presupuestales y modificaciones normativas, el Presupuesto no da cuenta de algunos de los emergentes muy claros que surgen, se legitiman socialmente y se proyectan como ejes de la agenda pública en todas partes del mundo. Nos referimos a la relevancia y el valor social de la investigación científica, del servicio público de salud y el sistema de cuidados: el Presupuesto le da la espalda al primero, debilita el segundo e ignora el tercero.

En el Presupuesto presentado, todo parece estar subordinado a que el “malla oro”, a partir del esfuerzo de todos, gane la carrera y, posteriormente, reparta equitativamente el trofeo. “La cuna del hombre la mecen con cuentos, y sé todos los cuentos”, diría el poeta.

Transitando una pandemia de inéditas consecuencias, frente a un período de grandes transformaciones económicas, sociales y culturales a escala global, no es este el Presupuesto Quinquenal que precisa y merece nuestro país.

X) Las propuestas del FA frente al Presupuesto de la coalición

Ante este Presupuesto de espaldas a la gente y de espaldas al país, el Frente Amplio peleó enérgicamente contra muchas de las propuestas presentadas y rechazó la mayor parte de los artículos, pero no nos quedamos ahí, tomamos una actitud proactiva y propusimos **reasignaciones**, que tienen por objetivo amortiguar algunos de los recortes del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo en políticas básicas como educación, salud y administración de justicia. También propusimos un conjunto de medidas de **transparencia**, para que el parlamento y la ciudadanía cuenten con la información básica para fortalecer la calidad de la discusión presupuestal y el seguimiento de las políticas.

¿Cuál fue la respuesta de la coalición multicolor ante esto? Se rechazaron los aportes del Frente Amplio, no sólo las propuestas de reasignación de recursos, sino llamativamente también las medidas de transparencia propuestas. Este gobierno, que tanto ha hablado de transparencia, pierde la oportunidad de actuar acorde a su discurso y le niega al Parlamento Nacional y a la ciudadanía, la posibilidad de contar con información básica, que en toda sociedad democrática debería ser un derecho incuestionable.

Sí valoramos que el gobierno recapacitara y, a último momento, fruto de los planteos muy elocuentes y fundados de la Udelar, la Utec, el Clemente Estable y el Poder Judicial -para empezar a implementar la ley de violencia de género- que habían sido ignorados por el Poder Ejecutivo, y de la militancia activa del Frente Amplio en defensa de dichos planteos, decidiera asignarles algunos recursos adicionales.

Sin embargo, entendemos que es posible y necesario ir bastante más allá de lo planteado por el gobierno en su reasignación.

Por eso queremos dejar constancia de la propuesta de **“Reasignaciones” del Frente Amplio**, que reiteramos, es una propuesta responsable, realista y viable, que procura amortiguar algunos de los recortes del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo en políticas básicas como educación, salud y administración de justicia, especialmente para la aplicación de la ley de violencia de género.

Se propone incrementar las asignaciones para:

- **ANEP** para que las escuelas y jardines nuevos que están en construcción tengan docentes y no queden vacíos (\$ 1.000 millones a 2024);
- **UDELAR**: para asegurar que se pueda continuar el despliegue de la universidad en el interior, que se pueda aumentar la cantidad de becarios para que los sectores más humildes puedan acceder a la universidad y aumentar la cantidad de docentes con dedicación total, para mejorar la calidad de la formación y generar oportunidades para retener docentes e investigadores formados (\$ 542 millones a 2024:);
- **UTEC**: para que quienes hayan empezado primer o segundo año de una carrera no queden sin la posibilidad de culminarla (\$ 200 millones a 2024);
- **ASSE**: para mitigar la drástica reducción real de los gastos de funcionamiento de los hospitales públicos implícita en el presupuesto, en un contexto en que va a aumentar la población atendida (\$ 500 millones a 2024);
- **INAU**: para asegurar que más niños puedan asistir a los centros CAIF, que están en construcción (\$ 541 millones a 2024);
- **INISA**: para los gastos de funcionamiento, especialmente los de alimentación, e inversiones para mejorar las condiciones de internación de los menores infractores (\$ 150 millones a 2024);
- **Políticas para atender la discapacidad** (\$ 13 millones a 2024);
- **Poder Judicial**: para apoyar la implementación de la ley de violencia basada en género, mediante la creación de más juzgados y de las inversiones necesarias para que éstos puedan funcionar (\$ 142 millones para inversiones en el período y \$ 19 millones permanentes);
- **Fiscalías**: para la creación de tres fiscalías de violencia de género y para asegurarle los gastos de funcionamiento mínimos para poder operar (\$ 95 millones);
- **Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)**: para poder cubrir los costos del sistema informático de las declaraciones juradas electrónicas (\$ 2 millones);
- **Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable**: para ampliar las inversiones y las horas docentes dedicadas a la investigación (\$ 9 millones);

- **FUTI:** para revertir la reducción del subsidio destinado a la Federación Uruguaya de Teatros Independientes (\$ 7 millones);

Para ello, se propone una reasignación moderada de partidas incluidas en el presupuesto. Para el año 2021 la reasignación significa unos 40 millones de dólares y se incrementa gradualmente hasta los 70 millones de dólares en 2024. Estamos hablando de apenas algo más de un 0,1% del PIB en el año 2024 y entendemos que esto ayudaría significativamente a atender algunas de las situaciones más complejas dejadas por la ley de presupuesto del gobierno.

La propuesta de reasignación que presentó el Frente Amplio no tiene costo presupuestal, en tanto para financiarlo se propone reducir partidas previstas en el planillado, es decir se mantiene dentro del encuadre presupuestal enviado por el Poder Ejecutivo.

La principal reasignación que se propone es la reducción de una partida discrecional que dispone el Poder Ejecutivo, de unos 500 millones de dólares anuales (unos \$ 23.700 millones de pesos) para asignar discrecionalmente y por fuera de la discusión presupuestal, las denominadas partidas de refuerzos e imprevistos. Es decir, la propuesta transforma una partida discrecional del Poder Ejecutivo, en una asignación específica que el Parlamento define.

Entendemos que el Poder Ejecutivo cuenta con un excesivo margen de discrecionalidad para ajustar los créditos. Además de estos 500 millones de dólares anuales, puede discrecionalmente ajustar o no los gastos y las inversiones por inflación. Se propone reducir la partida de refuerzos de 6% a 5% del total de gastos de funcionamiento e inversiones.

Por el contrario, se podría afirmar que ello constituye un fondo de contingencia, que no se piensa utilizar. En ese caso, debería haberse propuesto una reducción significativa de la partida de refuerzos, lo que no fue incluido en la propuesta del Poder Ejecutivo e incluso rechazado en la propuesta en este sentido que realizara el Frente Amplio relativo a la transparencia de las asignaciones.

Adicionalmente a la reducción de la partida de refuerzos, se plantean algunas reasignaciones de gastos entre incisos, que entendemos son viables y señalizan claramente las prioridades de cada fuerza política:

- en lugar de aumentar el costo de los cargos de confianza del MIDES y del MEF, a muchos de los cuales se les sube el sueldo en más de 50.000 pesos (a niveles de 166 o 221 mil pesos) y de aumentar las partidas para que las autoridades del MIDES puedan dar compensaciones en forma discrecional, se propone destinar esos recursos para atender a los niños en los centros CAIF y fortalecer las políticas de discapacidad (MIDES \$ 70 millones y MEF \$ 8 millones);
- se propone mantener la cantidad de oficiales superiores previstos en la ley orgánica militar vigente, es decir evitar el incremento propuesto en la ley de

presupuesto, y con esta disminución aumentar los fondos para poder atender a más niños en los centros CAIF (\$ 76 millones cuando culmine el proceso);

- disminuir una asignación excesiva e injustificada para electricidad en el Ministerio de Defensa, dado que las autoridades no supieron explicar el incremento contenido en el planillado, cuando se les preguntó en la comisión, redireccionándolo al INISA, fundamentalmente pensando en mejorar la calidad de la alimentación, y a mejorar la infraestructura (\$ 150 millones);
- se propone reducir a la mitad el incremento propuesto por el Poder Ejecutivo para inversiones en sistemas informáticos en la Oficina Nacional de Servicio Civil, redireccionando el resto para inversiones en el Poder Judicial a efectos de acondicionar los inmuebles para atender la situación de violencia de género (\$ 42 millones a lo largo del período).

En síntesis, estamos convencidos que la propuesta de reasignaciones presentada por el Frente Amplio, es responsable, realista y viable. Acompañarla o no es una evidencia de las prioridades.

PROPUESTA DE REASIGNACIONES DEL FRENTE AMPLIO				
	2021	2022	2023	2024
INCREMENTOS				
ANEP	255	505	755	1.000
UDELAR	277	366	454	542
UTEC	0	100	150	200
ASSE	500	500	500	500
INAU - CAIF	215	365	465	541
INISA	150	150	150	150
Políticas de Discapacidad	13	13	13	13
Poder Judicial	133	39	27	19
Fiscalías	95	95	95	95
JUTEP	2	2	2	2
Inst. de Inv. Biológicas Clemente Estable	9	9	9	9
FUTI	7	7	7	7
TOTAL INCREMENTOS	1.657	2.151	2.627	3.079
FINANCIAMIENTO				
Disminución Partida Refuerzos	1415	1903	2391	2775
Reducción inversiones ONSC (1)	14	20	8	0
Ahorro por aplicación Ley Orgánica Militar (2)				76
Reducción electricidad Ministerio Defensa (3)	150	150	150	150
Cargos de confianza y compensaciones MIDES (4)	70	70	70	70
Cargos de confianza MEF (4)	8	8	8	8
TOTAL FINANCIAMIENTO	1.657	2.151	2.627	3.079
<i>Total Disminución Partida Refuerzos</i>	<i>3.068</i>	<i>3.068</i>	<i>3.068</i>	<i>3.068</i>
<i>Disminución Partida Refuerzos - no reasignada</i>	<i>1653</i>	<i>1165</i>	<i>677</i>	<i>293</i>

(1) Destinada a inversiones Poder Judicial

(2) Destinada a INAU - CAIF; cadencia incierta

(3) Destinada a INISA

(4) \$ 65: destinados a INAU - CAIF y \$ 13: a Políticas de Discapacidad

El Frente Amplio también realizó aportes sustantivos para avanzar en la transparencia, elemento central para fortalecer la institucionalidad democrática. Para ello, se proponen 11 normas que establecen la obligación del MEF y de la OPP de publicar información básica relativa al presupuesto y a la gestión.

Varios de los puntos que se propone incluir en la ley, fueron solicitados al Ministerio de Economía y Finanzas, tanto en su comparecencia en el Parlamento, como en pedidos de informes previos, no habiéndose obtenido una respuesta mínimamente satisfactoria.

Ante esta falta de voluntad del Poder Ejecutivo, entendemos necesario proponer normas legales que establezcan la obligación de publicar y hacer accesible al Parlamento Nacional y a la ciudadanía, información básica que hace a la calidad de la discusión presupuestal y al seguimiento de las políticas públicas.

Llama poderosamente la atención que ninguna de las 11 normas de transparencia que propuso el Frente Amplio fueran acompañadas por la coalición de gobierno. ¿Dónde quedó la tan mentada transparencia? Parece que es sólo un eslógan de campaña y no una forma genuina de actuar.

A continuación sintetizamos las normas que propuso el Frente Amplio, instándolos a aquilatar los motivos que pueden haber llevado a la coalición de gobierno a rechazarlas:

- **Regla fiscal:** entendemos necesario se publique la información y los modelos que sustentan los cálculos realizados por el gobierno para la elaboración de la regla fiscal, a efectos que puedan ser analizados y evaluados por la academia en general y no sólo por el comité de expertos que nombra el propio Poder Ejecutivo. Dado que éste es el eje sobre el que el gobierno va a orientar toda su política fiscal, debería estar mostrando la mayor apertura para que sea analizada, ¿porqué negarse a explicitar la información y los modelos a partir de los cuales elabora la regla fiscal? ¿acaso el gobierno teme que su regla fiscal no resista el análisis de la academia independiente?
- **Vínculo entre las asignaciones presupuestales y la proyección fiscal:** hoy el Parlamento discute las asignaciones presupuestales y no tiene forma de saber, qué vínculo tienen esos créditos que debe aprobar, con las proyecciones fiscales que realiza el gobierno. La importancia de esto quedó en evidencia en todo lo analizado anteriormente. Por tanto, se entiende imprescindible que el gobierno jerarquice la discusión presupuestal, explicitando la conciliación entre las asignaciones presupuestales y la proyección fiscal. Por otra parte, ello implica también clarificar los montos de que dispondrían realmente los organismos para poder llevar adelante sus políticas. Sabemos que esto no es trivial y que requiere de supuestos, pero actualmente el Mef dispone de los conocimientos, la metodología y los sistemas de información que permiten hacerlo. El gobierno, al negarse a aportar esta información, está impidiendo que el Parlamento pueda cumplir a cabalidad el rol que le corresponde.

- **Hacer accesible la información del presupuesto y las rendiciones de cuentas:** se establece la obligación de que la información que acompaña los presupuestos y las rendiciones de cuentas sea accesible en un formato compatible con planillas electrónicas, dado que actualmente se presenta sólo en un formato pdf, lo que dificulta notoriamente su análisis y comparación. Tengamos en cuenta que son cientos de páginas de cuadros, que sólo se pueden leer en papel. ¿Qué motivo puede tener el gobierno para negarse a facilitarle al Parlamento la información para poder cumplir mejor su función?
- **Información para el seguimiento presupuestal durante el año:** resulta indispensable que se facilite la información de los créditos y de la ejecución presupuestal durante el año, en un formato compatible con planillas electrónicas, dado que la información que se publica actualmente no cuenta con la apertura mínima imprescindible para poder realizar un seguimiento adecuado. No es admisible que el gobierno se niegue a que la información de los créditos y la ejecución presupuestal sea difundida en tiempo real con la apertura adecuada y en un formato compatible con planillas electrónicas. En los países de la región esta información es pública con la máxima apertura, en tiempo real.

Asimismo, se entiende necesario conocer las principales modificaciones de los créditos presupuestales que fueron autorizadas por el MEF a lo largo del año. Tampoco entendemos porqué el gobierno se niega a hacer públicas estas resoluciones.

- **Seguimiento del Fondo Covid:** se entiende necesario contar con rendiciones de cuentas parciales del Fondo en forma trimestral, para poder darle seguimiento a los ingresos y gastos que se imputan a éste. Recordemos que el Frente Amplio apoyó la creación del Fondo propuesta por el gobierno ante la emergencia. Ya llevamos casi seis meses desde la creación del Fondo. No entendemos porqué el gobierno tiene tanto secretismo respecto de cuáles son los ingresos y los gastos concretos que se están financiando con este Fondo.
- **Publicación de las evaluaciones de políticas públicas:** asegurar que la agenda y los resultados de las evaluaciones de políticas públicas que se realicen sean de acceso público. ¿Cuál es el motivo por el cual podrían no serlo?
- **Publicación relativa a las empresas públicas:** en esta ley de presupuesto se exige que las empresas públicas presenten informes explicativos de los planes y metas y que la OPP determine los criterios y los estándares mínimos de retorno sobre el patrimonio de cada una de las empresas públicas, lo que tiene una incidencia determinante en la fijación de las tarifas. Se entiende necesario asegurar que ambos informes sean públicos.
- **Fijación de un tope a los compromisos futuros por contratos “Crema”:** compartiendo la utilización de la herramienta de los “contratos de construcción,

rehabilitación y mantenimiento” de infraestructura, que puede ser particularmente relevante para el desarrollo de la infraestructura vial, se entiende conveniente establecer un tope a los compromisos futuros que puedan asumirse por esta modalidad, a efectos de acotar compromisos y contingencias futuros.

- **Reducción de los márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo para disponer incrementos presupuestales:** actualmente el Poder Ejecutivo dispone de un margen de más de 500 millones de dólares (1% del PIB), para incrementar las asignaciones presupuestales, por fuera de lo que resuelva el Parlamento. Entendemos que este margen de discrecionalidad es excesivo y que debería reducirse, pasando del 6% de los gastos de funcionamiento e inversiones al 2%. Se propone que 3 puntos porcentuales de esa disminución se destinen para generar un fondo de contingencia ante desastres naturales, emergencias sanitarias o sociales y 1 punto porcentual se destine a financiar las reasignaciones propuestas.

En conclusión, el proyecto de Presupuesto, por las razones mencionadas tanto en la versión del Poder Ejecutivo, como en el articulado y los anexos aprobados en la mayoría de la Comisión debe ser rechazada en general.

Sala de la Comisión, 9 de Octubre de 2020.

Alejandro Sánchez, Miembro Informante;
Lilián Galán, Bettiana Díaz, Gustavo Olmos,
Ana Olivera, Gonzalo Civila, Álvaro Lima,
Constante Mendiondo