

DESBALANCE

Una mirada de Comuna 2020

Cooperativa de Trabajo Comuna | Octubre 2020



DESBALANCE

UNA MIRADA DE COMUNA 2020

Octubre 2020

Documento elaborado por: Cr. Matías Arizaga; Ec. Hugo Dufrechou;
Ec. Mariana García; Ec. Martín Jauge; Mag. Pablo Messina; Cra. Melisa
Planchesteiner; Ec. Martín Sanguinetti

Diseño: SUBTE Cooperativa

Esta publicación fue apoyada con recursos de la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva del autor/a, y no refleja necesariamente una posición de la FRL.



Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
EDUCACIÓN: LUC Y PRESUPUESTO.....	11
Introducción	11
LUC	11
A. Principales cambios de la LUC	12
B. Avance privatizador en la educación	13
C. Nueva configuración en los organismos de la educación.....	14
D. Impacto en los colectivos docentes	16
Ley de presupuesto.....	17
A. Presupuesto de la ANEP.....	17
B. Área Programática Educación	20
Síntesis	21
EMPRESAS PÚBLICAS: UN NUEVO IMPULSO PRIVATIZADOR.....	24
El programa multicolor: la “nueva gobernanza” de las EEPP	25
Privatización y Mercantilización: la LUC para las EEPP	27
Desmantelamiento: los lineamientos presupuestales de la OPP	28
EEPP: análisis de la Regla Financiera	29
A. La Ley de presupuesto y el rol comercial de las EEPP	29
B. Artículos del Presupuesto que afectan a las EEPP	30
C. Análisis	31
C.1. Ejercicio empírico.....	33
¿Qué esperar de la aplicación?	36
Conclusiones.....	37
POLÍTICAS HABITACIONALES: CAMBIOS NORMATIVOS Y PRESUPUESTALES	40
Plan de gobierno: urgencias y cambios de enfoque.....	41
Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024: a la espera del Plan Operativo	42
Recortes presupuestales: sin dinero no hay prioridad	44
Más exoneración al capital inmobiliario: gasto tributario	46
Otra apuesta al sector privado: Fideicomisos Financieros	49
Asentamiento cero: una política que no termina de explicitarse.....	50
Alquileres: más mercado, menos regulación	52
Cooperativismo de vivienda: señales poco auspiciosas	54
ANEXO I - Propuesta del borrador de Ley de Presupuesto	56
ANEXO II - Sobre la promoción al capital inmobiliario.....	58
ANEXO III - Cambios en la Ley de promoción de viviendas 2020	59
ANEXO IV - Cupos y cobertura de los llamados a cooperativas de 2016 a 2019	62

LA VIII RONDA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LOS SALARIOS

DEL SECTOR PÚBLICO 64

Introducción	64
El sector público. Un ajuste de cuentas	64
Los ajustes salariales propuestos	67
El sector privado. La Negociación Colectiva en tiempos de pandemia	69
El pretexto del contexto	70
Los lineamientos del Poder Ejecutivo	71
Los hogares como espacio de contención	72
Síntesis	73

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL 76

Introducción	76
Reforma del Sistema Previsional Público	76
A. Razones para realizar una reforma del Sistema Previsional.....	76
B. La reforma del Sistema Previsional en la Ley de Presupuesto	78
C. Principales propuestas de reforma en el Sistema Previsional	83
D. Reflexiones sobre el proceso de reforma	86

INTRODUCCIÓN

Es posible que el año 2020 quede grabado en nuestra memoria como un momento de importantes cambios. Tanto por motivos internacionales causados por la pandemia, como por razones nacionales derivadas de la llegada de un gobierno que, en un equilibrio de alianza de derecha -neoliberales, conservadores y neofascistas- nos impone una serie de reformas que, entre otras cosas, cambiará cuantitativa y cualitativamente el gasto social, los servicios públicos y las relaciones laborales.

Nuestro país ha llamado la atención internacionalmente debido al bajo impacto que la enfermedad ha tenido en la población, tanto si se mide en relación a la propagación del virus, como en su incidencia en el número de muertes. Algunas cifras son elocuentes: mientras que en Brasil el 2.6% de la población ha padecido la enfermedad y en Argentina el 2.5%, hasta el 29 de octubre, el registro en nuestro país es del 0.085%. También en el porcentaje de muertes por esta causa estamos muy por debajo de nuestros vecinos: en Brasil es de 0.075%, en Argentina de 0.067% y en Uruguay es de 0.0016%¹.

Si bien el gobierno es elogiado por esta realidad y por no decretar el confinamiento total, tuvo mala prensa cuando la CEPAL anunció que Uruguay era de los países que menos gasto público había destinado a enfrentar los impactos de la pandemia. De hecho, los análisis más serios, ponen el foco del éxito relativo en argumentos como: el extendido sistema de salud, una red de contención de Seguridad Social bastante amplia y empresas públicas que garantizan servicios básicos de manera universal y asequible. Todas redes que no fueron creadas por este gobierno, sino que provienen de una historia muy grande de conquistas y resistencias sociales.

No obstante, a pesar de que esta red de contención desplegada por el Estado nos permite estar mejor que la región en términos relativos, también quedó en evidencia que aún existe una gran desprotección y que resta mucho por hacer en ese sentido. A modo de ejemplo, quedó al descubierto que la Seguridad Social no atiende a buena parte de la población. En términos generales, más allá de las mejoras realizadas en el empleo formal en los 15 años de crecimiento económico anteriores, el 25% de los trabajadores no tienen ninguna protección en el empleo. Cifra que se incrementa para la población más joven y para los empleos menos calificados, dos grupos de asalariados a quienes más fuertemente golpeó la pandemia. Además,

1. Cifras extraídas de la síntesis estadística de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con datos actualizados a diario: <<https://covid19.who.int>>.

la falta de cobertura mencionada en Seguridad Social, puede hacerse extensiva a otros gastos sociales muy importantes para la vida de las personas, como es el caso de la educación, la vivienda, la salud o los cuidados.

A pesar de que la pandemia dejó en evidencia la necesidad de tener una red de provisión de servicios esenciales por parte del Estado, este nuevo gobierno, acelerado por los tiempos de la estabilidad de una coalición muy frágil y aprovechando un momento de parálisis de posibles resistencias sociales, avasalló con un paquete de reformas y recortes del gasto público, que cambiarán sustantivamente la cuantía del gasto social y el rumbo de las empresas públicas. Esta línea de ajuste terminó de consolidarse en el proyecto de Ley de Presupuesto para el período 2020-2024. La tónica general es de achicamiento del Estado en lo que hace a su rol como empleador y a la provisión social de bienes y servicios, mientras que se refuerza presupuestalmente el aparato militar.

La principal excusa para introducir estas reformas de manera urgente y por varios frentes, se centra en la idea de que las cuentas del Estado están desbalanceadas, que el gasto corriente es mayor que los ingresos. Lo cual es cierto, ya que el déficit fiscal cerró en 2019 en un 4,7% del PBI. Lo que no es convincente, es que la solución se encuentre solo restringiendo de manera generalizada el gasto, y en particular, el gasto social. Esta receta va contra todas las recomendaciones internacionales y también contra las recomendaciones de varios/as investigadores/as del Instituto de Economía de la Universidad de la República. De hecho, el presidente Luis Lacalle ha hecho explícita su voluntad de favorecer al capital. En su discurso, usando la errónea metáfora del “malla de oro” en el ciclismo, dejó sentado claramente quienes son los privilegiados y quienes deben pagar por esta crisis.

No solo no se cargará al capital por la vía de los impuestos, sino que por el contrario, se fue flexible en lo impositivo, se dieron créditos y exoneraciones en los aportes patronales a la Seguridad Social, y a su vez, se incrementó el impuesto más regresivo que existe, aumentando un punto el IVA de las compras que se realicen con tarjeta de débito.

Por otro lado, en lo que hace al mercado de trabajo, en junio de este año vencían todos los convenios de negociación colectiva y correspondía al nuevo gobierno convocar a la VIII Ronda de Consejos de Salarios. Esta convocatoria se realizó, pero bajo la excusa de la pandemia hubo muy poca negociación en lo salarial y no fue posible la muy necesaria negociación de las condiciones laborales. En concreto, el Poder Ejecutivo marcó los lineamientos a nivel del Consejo Superior Tripartito y, con muy escaso margen para resistirse, debido a las dificultades que impone el contexto sanitario, se pautó el salario de la mayoría de los grupos con casi nula posibilidad

de negociar a nivel de grupos. Dadas las pautas, ya está claro que habrá una pérdida certera de salario real en el segundo semestre de 2020, y que recién en enero de 2021 habrá una suba de salario nominal que no compensará lo perdido y que apenas cubrirá la suba de precios prevista para el primer semestre de 2021.

Al momento de escribir este texto, en octubre del 2020, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha publicado las cifras del mercado laboral correspondientes a agosto, Pero están medidas con una metodología alternativa en el marco de la pandemia, lo que no permite compararlas con las del pasado. Por tanto, sólo es posible comparar marzo-agosto del 2020, pero no con otros años. En ese informe puede verse que existe un efecto pandemia en el empleo, que repercutió fuertemente en abril, pero luego se fue retomando la normalidad y si bien se han perdido puestos de trabajo, el impacto no parece de gran cuantía, alcanzando el 10% de desocupación en agosto de 2020.

En este contexto, dejamos plasmada nuestra mirada sobre algunas temáticas con las que este colectivo se relaciona, convive y se entremezcla. La cooperativa trabaja con organizaciones sociales y buena parte de su agenda de investigación, se construye en diálogo con los problemas a los que estas organizaciones se enfrentan. En ese marco, este nuevo contexto económico, social y político abre a su vez un nuevo horizonte de resistencias y luchas, y se hace necesario tener una lectura global de los impactos sobre las personas y los colectivos con los que interactuamos. No abarcamos todos los temas que nos involucran, pero sí buena parte de ellos.

Desde sus orígenes COMUNA ha estado inserta en los colectivos relacionados con la defensa de la Educación Pública; en particular la FENAPES, es parte de la vida de nuestro colectivo. En ese marco, puede encontrarse un apartado específico sobre esta temática. Los cambios que se avizoraban en la agenda de grupos como “Eduy21”, se concretaron en la Ley de Urgente Consideración (LUC), que estableció un cambio profundo en el sistema educativo. Esta reforma golpea al sistema a todo nivel, acelerando el proceso de mercantilización y privatización de la educación que se viene produciendo desde tiempo atrás. A esto se suma un importante ajuste en el proyecto de Ley de Presupuesto en lo que refiere al gasto público educativo, poniendo en riesgo algunas tímidas mejoras que habían permitido los aumentos presupuestales de los gobiernos progresistas.

Otro colectivo que ha estado en la agenda prioritaria del quehacer de COMUNA desde nuestros orígenes, es el sindicato de Asociación de Trabajadores de UTE. AUTE nos ha enfrentado al desafío, no solo de estudiar temas muy complejos como la generación, la transmisión y la distribución

de energía eléctrica, sino también de intentar entender el funcionamiento y el rol de las empresas públicas en Uruguay. Y en el entendido de que éstas son un medio imprescindible para garantizar de manera ininterrumpida y a un precio asequible el acceso universal a servicios que son esenciales para la vida, también se nos plantea la tarea de defender ese rol del Estado y sus empresas.

La LUC propone cambios sustantivos en lo que hace a los entes reguladores y prepara el terreno para seguir avanzando en transformar a las empresas públicas en garantes de renta para el gran capital. A su vez, se están aplicando recortes muy severos en sus prepuestos. Recortes que se suman a los del anterior gobierno y ponen en riesgo el servicio que brindan. Este hecho fomenta más la idea mercantilizadora y privatizadora de los servicios. También con la Ley de Presupuesto se propone una herramienta financiera que limita aún más la posibilidad de realizar inversiones que no sean rentables, mirando solo el sentido económico del término. Hay que tener en cuenta que muchas de estas empresas realizan inversiones que son vitales para la población y por tanto no se deberían mirar sólo con ese lente.

COMUNA también se relaciona con dos de los colectivos más importantes del cooperativismo de vivienda, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), y la Federación de Cooperativas de Vivienda² (FECovi). Por ello, el estudio de las políticas de vivienda constituye un asunto importante en nuestra agenda. En este plano, el presente trabajo muestra que existen muchas inconsistencias entre los discursos y los recursos que se destinarán para la solución de los problemas habitacionales. Pero además, evidencia que se prevé una menor apuesta por las prácticas colectivas con mayor autonomía, como son las cooperativas de vivienda, y un aumento sustantivo del sector privado en la construcción y en los financiamientos, poniendo en riesgo la calidad de las viviendas, el acceso y, en definitiva, la calidad de vida de las personas que se vinculan con la política habitacional. Por otro lado, la LUC, bajo el discurso de la libertad, impuso un cambio sustantivo en el rubro alquileres, desregulando fuertemente el mercado, garantizando a los propietarios los desalojos inmediatos, flexibilizando contratos y quitando derechos a los inquilinos.

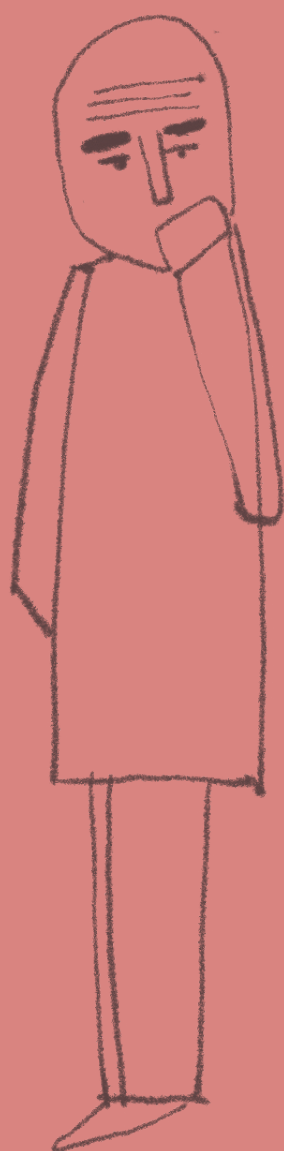
También caminamos junto a sindicatos de la actividad privada. Ésta es la tercera ronda de negociación colectiva que trabajamos con el Sindicato de la Industria del Medicamentos y Afines (SIMA). Es el único grupo que al momento no ha logrado un acuerdo colectivo con las cámaras empresariales. Nuestras investigaciones muestran que el sector ha venido

2. Esta federación nuclea a las cooperativas de ahorro previo.

creciendo desde 2004 a la fecha, y que se ve especialmente beneficiado en este contexto de pandemia. Por tanto, este es un claro ejemplo de lo injusto que sería para los y las trabajadoras del sector, apegarse a las pautas del Poder Ejecutivo, mediante las cuales se permite a los empresarios ganar por partida doble. En este trabajo, y en conjunto con el estudio de los salarios del sector público, se analiza qué sucederá con el salario. Dadas las pautas salariales para ambos sectores, resulta claro que ambos ajustes a la baja atentan contra las condiciones de vida de las mayorías, a costa de favorecer a unos pocos.

Por último, nos hemos propuesto abordar temáticas que no son de ningún colectivo en concreto, pero que interesan a todas las personas. Este es el caso de la Seguridad Social. Por el impacto en las personas, por los montos que maneja y por la cantidad de población que abarca, es la política pública más importante de nuestro país. En la LUC se encomienda a un grupo de expertos comenzar un trabajo de reforma de este sistema y creemos de gran necesidad abordar el tema para analizarlo y aportar nuestra mirada.

Aspiramos a que estas líneas contribuyan con las luchas de los colectivos con los que trabajamos y también con la de todos aquellos que apuestan por la defensa de una vida digna. Esperamos que estas páginas circulen y tomen vuelo. Estamos seguros de que en el intercambio con otras y otros, afinaremos los análisis y ampliaremos su potencia.



EDUCACIÓN: LUC Y PRESUPUESTO

Introducción

De un tiempo a esta parte, desde varios colectivos -partidos políticos de derecha, cámaras empresariales, *think tanks*- se viene predicando que la Educación Pública está “en crisis”. Una vez que asumió el nuevo gobierno -formado por partidos de derecha y extrema derecha-, se empezó a implementar una serie de cambios que va en sintonía con este discurso.

En particular corresponde analizar dos normativas que dan cuenta de los cambios que se están empezando a procesar y se profundizarán en los siguientes años: la Ley de Urgente Consideración (LUC) y la Ley de Presupuesto.

LUC

El apartado de Educación presente en esta ley, permite a grandes rasgos, la materialización de varios de los postulados de “Eduy21”. De un tiempo a esta parte, este y otros colectivos junto con algunos partidos políticos que hoy forman la coalición de gobierno, se encuentran reclamando y militando por un cambio en el sistema educativo.

Desde “Eduy21” se plantea la necesidad de llevar a cabo modificaciones estructurales en la educación. Muchos de los postulados de la LUC se encuentran presentes en *Libro Abierto: propuestas para apoyar el acuerdo educativo*³, que salió a la luz en 2019. Estos ejes centrales, son compartidos por el Partido Nacional, según lo expresa en su programa de gobierno.

Dentro de los cambios propuestos, se destacan:

i. Fortalecer al MEC como institución rectora de la política educativa nacional

Desde “Eduy21” se plantea que “*hay problemas en materia de diseño institucional*”. En este sentido proponen aumentar el liderazgo y la responsabilidad del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

3. <http://eduy21-2.net.com.uy/Documentos/Libro%20abierto%20EDUY21.pdf>

El problema y el peligro de esto, es que se ata la construcción de políticas educativas a los ciclos de gobierno. Por lo tanto, se atenta contra la posibilidad de pensar la educación en un horizonte de largo plazo, que trascienda los ciclos electorales.

ii. Modificar la gobernanza de ANEP

En la misma línea con la idea anterior, se propone: limitar el mando del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP; eliminar la representación docente de los consejos, ya que *“la enseñanza es un asunto ciudadano y debe ser gobernada por los representantes de los ciudadanos”*; eliminar la exigencia de 10 años de experiencia en la Educación Pública para integrar órganos de gobierno de ANEP.

iii. Dar mayor protagonismo al centro educativo como escenario de la vida educativa

Sostienen, a su vez, que la nueva Ley de Educación deberá descentralizar la gestión de los centros educativos y aumentar su autonomía *“dotándolos de capacidad de liderazgo y plena autonomía de gestión”*.

iv. Reformar la formación docente, avanzando hacia un modelo con diversidad de instituciones formadoras

La idea es avanzar hacia una formación docente que *“integre los esfuerzos que hoy se realizan tanto en el sector público como en el privado”*. Por lo que el sector privado aumenta su peso en la formación docente.

A. Principales cambios de la LUC

Uno de los temas centrales de la LUC es que -en el artículo 193-, mandata al CODICEN a elaborar un nuevo estatuto docente. Corresponde destacar tres grandes ideas que estructuran este mandato:

i. El CODICEN fomentará la conformación de planteles estables, con permanencia de funcionarios y concentración de carga horaria en un mismo centro educativo. No obstante, esta atribución puede ser delegada en las Direcciones Generales (esto se profundiza en el punto C), que podrán ser delegadas a su vez en las direcciones de los centros educativos. Es decir, hay un gran avance en la “autonomía” de los centros educativos (esto se detalla en el apartado B).

ii. El CODICEN puede establecer compensaciones o complementos salariales según: ubicación geográfica y contexto sociocultural del centro educativo o el cumplimiento de metas de política pública definidas en cada caso.

iii. Todo nuevo régimen podrá aplicarse a los centros educativos públicos actuales, a un subconjunto de los mismos o a los que se creen. En cualquier caso, todos los funcionarios docentes y no docentes de un centro educativo quedarán alcanzados sin excepción por el régimen definido para el mismo.

En caso de modificación de las normas estatutarias o de creación de regímenes especiales, se recabará la voluntad de los funcionarios, que podrán optar por permanecer en el régimen anterior o pasar a registrarse por el nuevo.

B. Avance privatizador en la educación

i. Privatización endógena

Antes de analizar los impactos privatizadores que tiene la LUC, es bueno definir brevemente qué se entiende por privatización cuando se habla de la Educación. Ball y Youdell (2008) desglosan la privatización educativa en dos procesos diferentes, aunque generalmente complementarios. Por un lado, definen como “privatización exógena” o “privatización de la educación”, cuando el sector privado pasa a proveer los servicios educativos, gestionando las instituciones escolares e incluso diseñando aspectos curriculares y pedagógicos. Aquí, la lógica del lucro se da por descontada, en el entendido de que estamos ante una empresa capitalista que provee la educación como una mercancía más. Por otro lado, denominan “privatización endógena” o “privatización en la educación” al proceso que deriva en que el sector público sigue siendo el prestador, pero adopta técnicas y prácticas del sector privado (Ejemplo: la búsqueda de eficiencia por sobre cualquier otro indicador, la elaboración de rankings, los pagos por productividad, etc.). Los cambios propuestos en la LUC van en esta dirección.

Así, se abre la puerta para que en el futuro se profundice la autonomía de los centros. No sería muy descabellado pensar que en el mediano plazo se establezcan *ranking* de los centros educativos -en función del desempeño de sus estudiantes en pruebas estandarizadas- y que el presupuesto de cada centro se fije en función del lugar que éste ocupa en el mencionado *ranking*, y/o esté sujeto al cumplimiento de algunas metas. Así, mediante esta clara lógica mercantil, se puede llegar a desatar una competencia entre los centros educativos por captar a los y las “mejores” estudiantes y docentes para obtener así mayor financiamiento.

ii. Desmontaje de la centralidad y mayor participación de la Educación Privada en los órganos de decisión

Desaparece el carácter público de la educación establecido en la Ley de Educación N° 18.437, vigente desde 2008. A modo de ejemplo, deja de existir la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública y se crea la Comisión Coordinadora de la Educación (artículo 184).

Este cambio implica que los organismos públicos de la Educación -ANEP, UdelaR y UTEC- pierden terreno en los ámbitos donde se discute y construye la política educativa. En contraposición, ganan poder de decisión: la formación policial y militar, el Inefop y los centros educativos privados, tanto de Primaria y de Secundaria, como de las universidades.

Antes esta comisión estaba integrada por ocho personas: dos del MEC, tres de la UdelaR y tres de la ANEP. Ahora pasa a tener 17 integrantes: dos del MEC, cinco de la ANEP, y un representante de cada una de las siguientes instituciones: UdelaR, UTEC, Inefop, formación policial, formación militar, INAU, universidades privadas, Educación Primaria y Secundaria privada, educación no formal y formación artística del SODRE.

Por otro lado, pierde peso el Congreso Nacional de Educación como ámbito central y estructurante de la política educativa. Según establece el artículo 143 de la LUC, no es obligatorio que la Comisión Coordinadora de la Educación lo convoque, y en caso de hacerlo, solo podrá efectuarlo una vez por período de gobierno.

C. Nueva configuración en los organismos de la educación

i. La nueva ANEP

Actualmente la ANEP tiene cinco órganos desconcentrados: Consejo Directivo Central (CODICEN), Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y Consejo de Formación en Educación (CFE).

El proyecto de ley mantiene el CODICEN y el CFE, pero elimina el CEIP, CES y CETP, que pasarán a ser Direcciones Generales, a cargo de una sola persona, designada por el CODICEN. Es decir, se pasa de un órgano compuesto por cinco miembros, a un órgano unipersonal. Estas personas pueden participar en las sesiones del CODICEN con voz, pero sin voto.

Por lo tanto, la participación docente solo se mantiene en el CODICEN

y en el CFE, pero dejan de tener participación, voz y voto en la Dirección General de Educación Inicial y Primaria, la Dirección General de Educación Secundaria y la Dirección General de Educación Técnico Profesional. Esto se debe a que *“la enseñanza es un asunto ciudadano y debe ser gobernada por los representantes de los ciudadanos”*, según detalla el programa del Partido Nacional (página 165).

Por otro lado, con la normativa vigente cada órgano desconcentrado tenía la autonomía para elaborar y aprobar los planes de estudios. Sin embargo, el artículo 158 de la LUC, establece que las Direcciones Generales elaborarán los planes de estudio, pero deben presentarlos al CODICEN para su aprobación.

En suma, se desmantela la estructura vigente de la ANEP: el CODICEN pasa a tener más potestades y atribuciones, las Direcciones Generales actuarían como gerencias, y los desconcentrados pierden capacidad de incidir en la elaboración de políticas educativas.

Además, se elimina el requisito de tener al menos 10 años de experiencia en la Educación Pública para poder ocupar un cargo en el CODICEN o ser electo como Director General.

ii. Más poder para el MEC

Con los cambios propuestos en la LUC, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) pasa a tener nuevas atribuciones a la hora de definir la política educativa. Es en el artículo 145 donde se detallan los cometidos del MEC. Cabe señalar que a los que ya regían en la normativa vigente, se agregan dos. En primer lugar, le corresponde *“elaborar, en acuerdo con los tres candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo para integrar el Consejo Directivo Central de ANEP, el Compromiso de Política Educativa Nacional que acompañará la solicitud de sus venias”*. En segundo lugar, tiene que *“elaborar y enviar a la Asamblea General antes de la presentación de la Ley de Presupuesto, el Plan de Política Educativa Nacional en el que se fijarán los principios generales y las metas de articulación entre las políticas educativas y las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico y económico que servirán de marco a la elaboración de políticas educativas específicas”*. A esta redacción, que aparecía en el borrador, se le agregó que este plan *“será elaborado en coordinación y consulta con las autoridades de los organismos estatales autónomos de enseñanza”*. De este modo se le da participación a la ANEP y a la Universidad de la República en la elaboración de este Plan.

Por otro lado, el artículo 146 plantea quitar las atribuciones a la Universidad de la República y a la UTEC respecto a revalidar títulos extranjeros. Es decir, ambas universidades seguirán estableciendo las condiciones de admisión de toda clase de títulos profesionales, pero no otorgarán las reválidas. Seguramente esta atribución quede dentro de las nuevas funciones del MEC. Quitarle esta potestad a ambas instituciones parece una muy mala idea, ya que tanto la UdelaR como la UTEC tendrían mayores y mejores capacidades a la hora de analizar y otorgar reválidas de títulos universitarios extranjeros.

Por último, el Plan Ceibal deja de estar en la órbita de Presidencia y pasa a estar bajo la supervisión del MEC. Esto tiene sentido, ya que el MEC tiene dentro de sus cometidos pensar la política educativa. Ahora, ¿no sería mejor que la supervisión y control pase a la ANEP?

Pensar la política educativa por fuera de los ciclos electorales o de períodos de gobierno es algo deseable. Por lo tanto, que el MEC gane peso en detrimento de la ANEP o la Universidad de la República, son decisiones que no van en línea con la construcción de una mejor política educativa.

D. Impacto en los colectivos docentes

Por un lado, el cuerpo docente ya no tendrá participación en tres de los órganos desconcentrados de la ANEP: CEIP, CES y CETP (que ahora se convierten en Direcciones Generales). Sin duda se le quita potencia a los colectivos docentes. La participación en los ámbitos de decisiones genera instancias de articulación y “pienso” colectivo para elaborar propuestas que intenten mejorar la construcción de políticas educativas.

Por otro lado, como cada Director/a de los centros educativos puede elegir al personal docente, en cada lugar de trabajo se pueden generar situaciones de competencia más que de cooperación entre los y las trabajadoras. Además, abre la puerta para que haya persecución sindical por parte de la dirección de los centros educativos hacia los y las docentes sindicalizadas. Esto es algo sumamente peligroso.

Ley de presupuesto

A. Presupuesto de la ANEP

Al analizar la Ley de Presupuesto que ingresó al Parlamento el 31 de agosto de 2020, es bastante sencillo encontrar una coherencia con los cambios que se introducen en la LUC. Si se analiza el articulado, se observa que la ANEP tiene solamente tres artículos: 522, 523 y 524.

i. Artículo 522

De los tres artículos, éste es el único que establece un incremento presupuestal. Determina que se le asigne a la ANEP “a partir del ejercicio 2021, una partida de \$255.276.930” y “únicamente para el ejercicio 2021, una partida de \$500.000.000”. Este financiamiento saldrá de Rentas Generales.

Cuadro 1. Asignación presupuestal en la Ley de Presupuesto

	2021	2022	2023	2024
Artículo 522	\$U255.276.930	\$U255.276.930	\$U255.276.930	\$U255.276.930
	\$U500.000.000*	\$U0	\$U0	\$U0
Incremento	\$U755.276.930	\$U255.276.930	\$U255.276.930	\$U255.276.930
Incremento /LB	0,98%	0,33%	0,33%	0,33%

Fuente: elaboración propia en base a datos del articulado del Proyecto de Ley de Presupuesto.
*El monto de 500.000.000 se asigna en 2021, pero no se replica para el resto de los años.

Si tomamos en cuenta que la Línea Base de la ANEP -detallada en el *Análisis Presupuestal* presentado por el Poder Ejecutivo-, es \$76.713 millones, vemos que el incremento asignado para 2021 representa menos del 1% y para el resto de los años el 0,33%.

Es importante destacar que el incremento de \$500 millones para 2021, por una única vez, es dinero que la ANEP ya está usando del Fondo de Inasistencias. Por lo tanto, esto no representa un aumento en el presupuesto del organismo, sino redireccionar recursos genuinos que ya se usan para financiar parte de las políticas de la ANEP.

La distribución y la justificación de los montos incrementales de 2020, se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Asignación presupuestal por concepto en la Ley de Presupuesto en millones

	2021	2022	2023	2024
Gastos permanentes financiados con el fondo de Inasistencia				
Nuevas políticas educativas	\$130	\$130	\$130	\$130
Centros Educativos Asociados (CEAS)	\$125	\$125	\$125	\$125
TOTAL INCREMENTAL	\$755	\$255	\$255	\$255

Fuente: elaboración propia en base a datos del articulado del Proyecto de Ley de Presupuesto.

A su vez, en la misma línea de lo que establece la LUC, se le otorga un mayor centralismo al CODICEN, en detrimento de los ex Consejos Desconcentrados. Si se pone la lupa en el incremento presupuestal para 2021, puede observarse que todo va destinado al CODICEN.

Cuadro 3. Partidas presupuestales según desconcentrado

	2020	2021	Diferencia
CODICEN	\$5.849.000.000	\$8.348.000.000	\$2.499.000.000
CEIP	\$33.015.000.000	\$32.549.000.000	-\$466.000.000
CES	\$22.636.000.000	\$22.119.000.000	-\$517.000.000
CETP	\$11.464.000.000	\$10.931.000.000	-\$533.000.000
CFE	\$3.564.000.000	\$3.522.000.000	-\$42.000.000
Total	\$76.528.000.000	\$77.469.000.000	\$941.000.000

Fuente: elaboración propia en base al Proyecto de Ley de Presupuesto.

Además, establece que la ANEP “comunicará al Ministerio de Economía y Finanzas la distribución de la asignación entre sus programas y unidades ejecutoras”. Este párrafo da cuenta de la pérdida de la autonomía de la ANEP.

ii. Artículo 523

Este artículo deroga el 308 de la Ley N° 19.149, de la Rendición de Cuentas de 2013, sobre el ejercicio 2012. El artículo derogado establece que siempre que la ANEP contrate una obra nueva bajo la modalidad de PPP, “el Poder Ejecutivo incluirá en la instancia presupuestal siguiente a la efectiva contratación de la obra, un incremento del grupo O “Retribuciones Personales” de ese Inciso, con cargo a Rentas Generales, por el equivalente al 10% (diez por ciento) del valor de adjudicación de obras similares desde el

punto de vista constructivo, que hayan sido adjudicadas directamente por la Administración Nacional de Educación Pública o por la Corporación Nacional para el Desarrollo a nombre de la ANEP.”

Por lo tanto, con el artículo 523, el Poder Ejecutivo elimina la normativa que lo obliga a incorporar esa solicitud en cada nueva Ley de Presupuesto. Es decir, no se asigna un incremento para los cargos que se tienen que crear una vez que estos centros educativos entren en funcionamiento, por lo que el dinero para el pago de salarios debe “salir” del monto que ya tiene asignado para el rubro 0.

iii. Artículo 524

Por último, el artículo 524 modifica la normativa vigente respecto a la trasposición de fondos a la interna de la ANEP. Le da una nueva redacción al artículo 519 de la Ley N° 16.170 de 1990.

1. Los literales A, B, C y H -ex literal F- quedan iguales.

Se modifican dos literales:

Literal D. Permitía reforzar las asignaciones de inversiones con créditos asignados a gastos corrientes (hasta acá la normativa vigente). Lo nuevo es que ahora también se permite reforzar el dinero de inversiones con la partida del rubro 0.

Con este cambio la ANEP puede destinar en inversiones parte del dinero que estaba previsto para salarios. Esto ya de por sí es peligroso. Pero además, no establece ni un tope ni un porcentaje máximo, como sí sucede en otros literales de este mismo artículo, lo cual plantea un panorama más riesgoso aún.

Literal G -ex literal E. Para reforzar los créditos de los rubros 2 “Materiales y Suministros” y 3 “Servicios no Personales”, se podrá utilizar hasta un 10% de los créditos asignados a inversiones. Cabe consignar que hasta un 3% de lo asignado al rubro 0 “Retribuciones de Servicios Personales”, ya figuraba en la normativa vigente desde 1990.

Se agregan dos literales:

Literal E. Para reforzar las asignaciones de inversiones con créditos asignados al Grupo 0 “Servicios Personales”, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Este literal que se agrega a la normativa vigente, es quizás el punto más importante y preocupante. Se establece que previo a hacer una traspoción de fondos, la ANEP debe tener el visto bueno tanto del MEF como de la OPP. Esto constituye una clara violación a la autonomía de la ANEP.

Literal F. Para reforzar los créditos de los grupos 1 “Bienes de consumo” y 2 “Servicios no personales”, se podrá utilizar hasta un 10% de los créditos asignados a inversiones.

Con esta serie de modificaciones y agregados, aumenta mucho más la discrecionalidad del gasto a la hora de trasponer dinero de un rubro a otro.

B. Área Programática Educación

Por otro lado, tomando en cuenta las estimaciones del crecimiento del PIB y los montos asignados a ANEP y a UdelaR, podemos apreciar la siguiente tendencia:

Cuadro 5. Estimaciones de prioridad macroeconómica de ANEP, UTEC y UdelaR. Montos en millones de pesos de 2020

	2021	2022	2023	2024
ANEP/PIB (4)	3,90%	3,78%	3,62%	3,49%
UDELAR/PIB (5)	0,94%	0,92%	0,88%	0,85%
UTEC/PIB (6)	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
4 + 5 + 6	4,89%	4,74%	4,55%	4,38%

Fuente: elaboración propia tomando datos del Tomo I - Resumen del Proyecto de Ley de Presupuesto.

Como puede apreciarse, se va en la dirección contraria de la reivindicación histórica de los sindicatos de la educación. Este presupuesto se aleja de la meta del 6% del PIB para ANEP, UTEC y UdelaR. Y al final del quinquenio, el dinero destinado a estos tres organismos, habrá caído más de medio punto del PIB.

A su vez, hay solo dos organismos que al final del quinquenio tendrán más presupuesto que al inicio: Presidencia y el Ministerio de Educación y Cultura. Una vez más, se observa que los cambios introducidos por la LUC implican mayor concentración de poder en el MEC y se materializan con presupuesto para el siguiente quinquenio.

Síntesis

El proyecto presentado en la LUC va en la misma línea de los cambios propuestos por el Partido Nacional y por “Eduy21”. De no haber tenido que negociar con los otros partidos de la coalición de gobierno, seguramente el articulado hubiese sido aún más privatizador y mercantilizador.

En particular, se dan grandes pasos para avanzar en:

- i.* Fortalecer al MEC como institución rectora de la política educativa nacional. Tiene injerencia a la hora de elaborar las políticas educativas.
- ii.* Modificar la gobernanza de ANEP. Desaparece el CEIP, CES y CETP y pasan a ser Direcciones Generales unipersonales. Este cargo ya no tiene que ser ocupado por un docente, ya que se elimina el requisito de tener al menos diez años de experiencia en la Educación Pública. A su vez, con la eliminación de estos Consejos, los y las docentes dejan de tener voz y voto en la gobernanza de la educación.
- iii.* Se propone un cambio en el estatuto docente y se otorga más autonomía a los centros educativos.

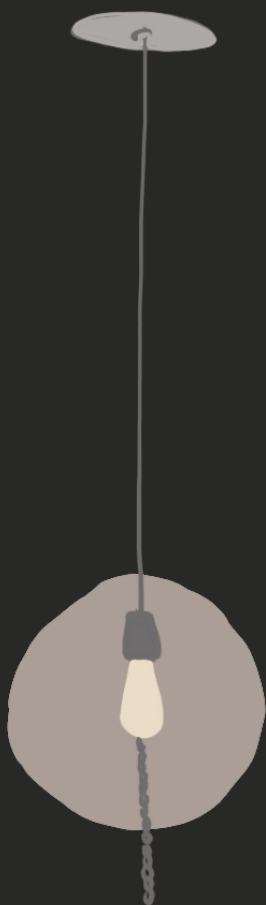
En este sentido, la LUC dice mucho pero también sugiere mucho. Y abre la puerta para seguir profundizando un modelo privatizador y mercantilizador: mayor competencia entre los centros educativos, presupuestos diferentes para cada centro según cumplimiento de metas o ubicación en *rankings* -creados según la posición que se obtiene en pruebas estandarizadas-, etc.

Además, los centros educativos privados –primaria, secundaria y terciaria- ganan mucho terreno en los ámbitos de toma de decisiones y de construcción de política educativa.

En suma:

1. La nueva política se va a financiar con recursos que ya tiene la ANEP, por lo que inevitablemente se van a tener que recortar otros programas.
2. El presupuesto de la ANEP es el único que cae en términos absolutos a lo largo del quinquenio. Como consecuencia –y además porque se espera que el PIB crezca-, va a caer como porcentaje del PIB.

3. El presupuesto de la UdelaR, de la UTEC y del resto del Área Programática Educación, cae en su relación con el PIB.
4. El ajuste también se procesa sobre los salarios, reduciendo la masa salarial en \$ 204 millones (monto equivalente a la contratación de 317 docentes grado 4 de segundo ciclo, tiempo extendido, con una carga de 20 horas semanales).
5. Se aumenta la discrecionalidad para el uso de fondos al ampliar las posibilidades de trasposición. Además, se procesa una violación en la autonomía financiera del ente, al mandatar a la ANEP a contar necesariamente con la aprobación del MEF y de la OPP para la trasposición de recursos.
6. El Poder Ejecutivo asignó solamente el 16,6% de lo solicitado por la ANEP.
7. Se realiza un incremental de \$500 millones para 2021, por una única vez, que provenían del fondo de inasistencias. Por lo tanto, esto no representa un aumento en el presupuesto del organismo, sino que es darle financiamiento genuino a un dinero que ya se usa para sostener parte de las políticas de la ANEP.
8. Se descarta el proyecto de PPP 4, que incluía la construcción de 42 liceos y 16 UTU.



EMPRESAS PÚBLICAS: UN NUEVO IMPULSO PRIVATIZADOR

El año 2020 estuvo signado por dos grandes impactos en Uruguay. Por un lado, la crisis global catalizada por el COVID-19, enfermedad a la que obviamente no estamos ajenos. Y por otro, la asunción de un gobierno de coalición conformado por neoliberales, conservadores y neofascistas. Estas dos cuestiones generaron ciertos movimientos contradictorios: mientras que la crisis ha puesto en valor la importancia de contar con servicios públicos universales y de calidad, el programa de la coalición “multicolor”, muestra serias pretensiones de eliminar o minimizar el rol de las empresas públicas en nuestro país.

La reacción inmediata ante el covid fue clara, y pudo observarse cómo, ante una situación crítica como la actual, el gobierno apeló a ANCAP para suministrar alcohol en gel, brindó una mayor conectividad ampliando el servicio Universal Hogares, de ANTEL o financió el pago de servicios eléctricos para distintos usuarios a través de UTE. Quedó demostrado, nuevamente, que una de las tantas ventajas de tener Empresas Públicas es que te pueden salvar de una catástrofe, mientras que las empresas privadas especulan con los precios ante la escasez, o se hace necesario gastar recursos públicos para garantizarles solvencia. Incluso, en momentos en que la economía funciona con cierta “normalidad”, puede observarse cómo las Empresas Públicas han contribuido a financiar políticas: acuerdos con la UdelaR para proyectos de investigación, desarrollo de proveedores a través de las compras estatales, transferencias de recursos a rentas generales, entre otros.

Sin embargo, esto no generó ningún aprendizaje para el actual Poder Ejecutivo. A tal punto que, con distintos instrumentos, se ha propuesto minimizar la importancia de las Empresas Públicas en nuestro país. En particular, merecen destacarse por su relevancia tres instrumentos: a. La Ley de Urgente Consideración; b. Los lineamientos presupuestales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para las Empresas Públicas; c. la Regla Financiera prevista en la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024.

En ese marco, analizaremos primero el contenido programático de la coalición, al que caracterizamos como un nuevo impulso privatizador. Esto no quiere decir que no existiera previamente un proceso de mercantilización de los servicios públicos, sino que con el combo LUC, recorte de presupuesto y Regla Financiera, el actual Poder Ejecutivo aplica ciertos

saltos cualitativos que pueden impactar severamente en los servicios públicos. Una vez desarrollada nuestra interpretación, pasamos a analizar los tres instrumentos mencionados en el párrafo anterior.

El programa multicolor: la “nueva gobernanza” de las Empresas Públicas

Es usual asociar el programa privatizador de las Empresas Públicas con el neoliberalismo. En particular, con las reformas estructurales de los noventa, vinculadas al denominado Consenso de Washington, que tuvo en África y América Latina a sus principales ejecutores. Sin embargo, las tensiones en torno a las Empresas Públicas y sus potencialidades, son muy anteriores. La agenda privatizadora en Uruguay, tiene raíces históricas de larga data. Casi que es concomitante con la génesis de las primeras Empresas Públicas, entre fines del siglo XIX y principios del XX. También cuentan con un largo recorrido aquellas posiciones que buscan en la propiedad estatal, la posibilidad de contar con agentes multipropósito, capaces de desarrollar infraestructura, ciencia, tecnología, mercados, proveedores y políticas sociales, sin tener que ceder a esquemas de rentabilidad de corto plazo.

El peso de esta última concepción -inspirada en la matriz batllista de principios del siglo XX- en el imaginario social, sigue siendo relevante en nuestro país. Al punto tal, que en la oleada privatizadora del Consenso de Washington, Uruguay se destacó por la lucha contra las privatizaciones. Lucha que tuvo varios hitos exitosos para el movimiento popular. La derogación de algunos artículos de la ley N° 16.211 de servicios públicos en 1991⁴, la lucha contra la privatización de ANCAP en 2003 y el plebiscito por el derecho al agua y la vida de 2004, fueron triunfos del movimiento popular contra la avanzada privatizadora.

La coalición multicolor es consciente de estas limitaciones, por tanto, más que proponer la privatización pura y dura, se ha plegado a la agenda global de las “buenas prácticas”, que tiene como principales centros de irradiación al Banco Mundial y a la OCDE. Ya no se trata de privatizar in totum las EEPP, sino de modificarlas para que operen como agentes privados, guiados por la búsqueda de rentabilidad como su racionalidad máxima y principal, y de usarlas para garantizar renta al capital.

4. Si bien el referéndum no derogó completamente la ley, sí permitió derogar los artículos 1, 2, 3, 10 y 12. Con esta modificación a la Ley, se permitió privatizar algunas empresas -como PLUNA y la Compañía del Gas- y dismantlar otras -como la Industria Lobero Pesquera del Estado. A su vez, con este marco normativo, se hizo posible avanzar en la desregulación de otras sin venderlas, como es el caso de UTE y de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). No obstante esto, el plebiscito fue un freno muy importante a las privatizaciones.

Asimismo, tanto por su impacto en el nivel de precios (ejemplo: a través de las tarifas de telecomunicaciones, electricidad, agua y combustibles), como a nivel fiscal (sus aportes en impuestos y sus eventuales utilidades aportadas a rentas generales), son agentes de alto impacto “macroeconómico”. Por tanto, a la hora de instrumentar política económica, entran en tensión la lógica comercial, el impacto macroeconómico y la perspectiva de desarrollo.

En este sentido, podríamos afirmar que en el actual gobierno existen como preocupación la mirada comercial y su diálogo con las restricciones macroeconómicas, no habiendo ningún vocero oficialista que visualice a las Empresas Públicas como agentes de desarrollo. Además, la mirada comercial y macroeconómica se manifiesta en forma contradictoria. Podríamos decir que mientras los directorios de las Empresas Públicas y el Ministerio de Industria tienen una mirada comercial, y pretenden generar mecanismos para volverlas más “competitivas” exigiéndoles rentabilidad, desde la OPP y muchas veces desde el MEF, lo que se busca es que aporten más a rentas generales, realizando para ello procesos de ajuste muy exigentes.

El aterrizaje de dicha agenda ha sido elaborado por las Cámaras Empresariales, el Partido Nacional y el Partido Colorado, y cuenta con elaboración de técnicos vinculados a la Universidad de Montevideo, la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL) y consultoras privadas que inciden en el pensamiento hegemónico como CERES, o Pharos, entre otras.

El repertorio programático puede resumirse en los siguientes literales:

- a. Hay que cambiar el rol de las EEPP: deben ser esencialmente “ejecutoras de política” (o sea, una empresa de electricidad, debe proveer electricidad y nada más, una de telecomunicaciones, lo mismo, etc.);
- b. En las EEPP debe primar el objetivo comercial, las consideraciones sociales no deben ser preocupación de la empresa;
- c. Las tarifas deben fijarse exclusivamente por razones de costo del suministro, donde nuevamente se resalta que las consideraciones sociales no pueden formar parte del diseño de los pliegos tarifarios;
- d. Hay que jerarquizar el rol de los organismos reguladores;
- e. Profesionalización y desvinculación del ciclo político de los Directorios (de EEPP y reguladores).

En este sentido, los instrumentos puestos a disposición dialogan con parte de este programa. Por un lado, la LUC avanza en los literales c y d, así como en parte del literal b. Con la Regla Financiera en el presupuesto, se enfatiza en los literales a y b. Mientras que los lineamientos de la OPP, son lisa y claramente un ajuste con lógica macro, que difícilmente pueda justificarse desde la perspectiva de mejora de la eficiencia o de la gestión de las EEPP, pero que sí fomenta la idea de que las empresas no pueden cumplir con el servicio adecuadamente, alimentando el espíritu privatizador.

Privatización y Mercantilización: la LUC para las empresas públicas

El contenido de la LUC para las EEPP es esencialmente privatizador y mercantilizador. Privatizador porque establece que en las sociedades anónimas pertenecientes a EEPP se aumente la participación del capital privado⁵. Mercantilizador, porque jerarquiza institucionalmente a los reguladores URSEA y URSEC y les encomienda fomentar la competencia mercantil en los servicios públicos. A su vez, dichos organismos reguladores pasarían a ser la “voz de mando” en el tema tarifario y se les mandata a mantener el criterio de fijación de tarifas sin tener en cuenta consideraciones sociales.

En particular, la jerarquización de las unidades reguladoras URSEA y URSEC y el conjunto de cometidos establecidos para las mismas, dialogan mucho con el concepto del “buen gobierno corporativo”, a saber: el fomento y la defensa de la competencia; la reinstalación de la potestad de elaborar y evaluar pliegos de concesiones (o sea, las concesiones vuelven a ser una posibilidad); por último, el otorgamiento del carácter “preceptivo” de sus disposiciones tarifarias y el establecimiento de que éstas deben basarse en los “costos de suministro”. En criollo, la propuesta de los “técnicos neutrales” de los organismos reguladores, pasaría a ser “obligatoria” y estaría por encima de las propuestas elaboradas por las propias empresas. En este sentido, el ejemplo más notorio es que se le otorga a la URSEA la obligación de definir la nueva metodología de cálculo de los Precios de Paridad de Importación (art. 233) para el caso de los combustibles de ANCAP. Esto último, constituye otra de las múltiples señales de la jerarquización de lo “técnico” como neutral en detrimento de lo político. Además, en la nueva formulación, se encomienda una serie de estudios técnicos, a partir de los cuales el Poder Ejecutivo quedará obligado a legislar las modificaciones del mercado de combustibles a futuro. En este sentido, parece evidente que aspectos tales como el subsidio al supergás, la tarifa social al servicio de agua y saneamiento, así como la actual carga impositiva de los combustibles, estarán en el foco del debate a futuro.

5. Originalmente, la LUC contenía dos elementos privatizadores adicionales que se sacaron para agregarlos en otras normas. Por un lado, abría a la competencia de ANCAP en el mercado de los combustibles -cosa que ahora hace con la ley de presupuesto. Por otro lado, permitía la “portabilidad numérica” favoreciendo a las empresas Claro y Movistar, competidoras de ANTEL. Cosa que ahora hace en la nueva ley de medios.

Desmantelamiento: los lineamientos presupuestales de la OPP

La LUC, en su formulación del 23 de enero, preveía un conjunto de medidas de ajuste muy severas para el funcionariado público. Éstas fueron excluidas de la versión del 23 de abril y de las versiones posteriores, porque se instrumentaron mediante dos dispositivos: a. Para buena parte de la Administración Central y para varios de los Entes Públicos, se aplicó el ajuste mediante el decreto 090/20; b. Para las EEPP, se aplicó mediante los lineamientos presupuestales de la OPP.

Los lineamientos de la OPP implican recortes en todas las esferas posibles: achican la plantilla laboral y las tercerizaciones, recortan gastos e inversiones. Como puede observarse, el ajuste no tiene nada que ver con la eficiencia en la gestión, sino que se corresponde con una lógica macro. Se trata de achicar el volumen de negocios de las Empresas Públicas para hacerlas volcar más al erario público. Esta lógica de ajuste, es similar a la que tuvo lugar en el período 2015-2020, bajo la segunda administración de Tabaré Vázquez. La diferencia radica en que los guarismos de ajuste actuales son tan superiores, que si en aquel entonces se denunciaron los recortes porque implicaban una pérdida de calidad en el funcionamiento de los servicios públicos, ahora estamos ante un potencial desmantelamiento de los mismos.

A nivel de plantilla de personal, proponen eliminar todas las vacantes a diciembre de 2019 y, además, de cada tres funcionarios que se jubilen, se cubrirá únicamente una vacante. A modo de ejemplo, asumiendo que las personas se jubilan a los 60 años -cuando cumplen la causal- si este lineamiento se aplica a todo el quinquenio, UTE perdería casi el 25% de su plantilla presupuestada actualmente, agudizando un problema de falta de personal que ya tiene.

A este paquete de recorte de personal hay que sumarle complicaciones para el correcto funcionamiento de la carrera funcional. Los lineamientos dicen que en caso de concursos internos en curso durante los recortes, estos podrán realizarse, pero en caso de que este ascenso sea ocupando un cargo superior vacante, se debe realizar reduciendo un cargo inferior, achicando la posibilidad de ascenso de las personas que están más abajo en la carrera funcional.

Es importante tener en cuenta que esta reducción no está prevista cubrirla con otros puestos de trabajo precarios, como se hizo en la década del 1990, ya que se prohíbe la renovación automática de partidas CAT, Becarios y pasantes y arrendamiento de obra y servicios. Por el contrario, se prevé una

reducción de este tipo de contratos, donde el importe destinado no puede superar el 60% de lo que se destinó en el 2019.

A nivel de gastos de funcionamiento, se prevé para 2020 una reducción del 15% en relación al año 2019, y en el 2021, del 5% en relación a 2020. Los rubros presupuestales que hacen al funcionamiento son: el 1, que registra todos los gastos relacionados a insumos para la producción del servicio, y el 2, que registra todos los gastos de servicios contratados (tercerizaciones), los inmuebles alquilados y los impuestos pagados.

Por último, en el rubro inversión, se prevé que no podrán superar el 85% del quinquenio anterior. Quinquenio en el que las inversiones habían sido “congeladas” respecto al presupuesto 2010-2015.

De esta forma, con recortes exorbitantes de personal -incluyendo hasta las tercerizaciones y los contratos precarios-, con recortes de gastos de funcionamiento y de inversiones, se avizora un desmantelamiento de las empresas y una fuerte reducción en la calidad de los servicios públicos.

Empresas Públicas: análisis de la Regla Financiera⁶

Si la LUC representa un nuevo “impulso privatizador” de las EEPP y los lineamientos presupuestales de la OPP implican un verdadero desmantelamiento, la Regla Financiera instala un cambio radical en el manejo de estas empresas, con la intención de convertirlas lisa y llanamente, en “agentes comerciales”. A tal punto, que la exigencia de rentabilidad de corto plazo prima ante cualquier consideración social. Incluso, se corre el riesgo de poner en cuestionamiento el patrimonio público. En ese marco, para dar cuenta de su posible impacto, nos proponemos analizar esta regla con cierto detalle.

A. La ley de presupuesto y el rol comercial de las EEPP

La exposición de motivos del actual proyecto de ley presupuestal, deja entrever algunos de los aspectos políticos y programáticos en torno al rol de las Empresas Públicas. En primer lugar, hay una preocupación por la expansión y mejora de la “infraestructura”, en particular en energía y comunicaciones, pero en “condiciones competitivas”. Esto en sí mismo constituye un punto relevante, porque se busca facilitar la participación de

6. Agradecemos los comentarios de los economistas Jorge Molinari y Fernando Esponda sobre el apartado de la Regla Financiera. No obstante, tanto las opiniones aquí vertidas como los posibles errores que haya en el análisis, son de entera responsabilidad de COMUNA.

empresas privadas en los servicios públicos más rentables (electricidad y telecomunicaciones). Lo que pone a UTE y ANTEL en situación de riesgo.

En ese marco, en la propia exposición se establecen los mecanismos: *“la creación de condiciones favorables para su desarrollo desde el punto de vista legal y regulatorio, mediante incentivos alineados con las políticas nacionales de inserción internacional, de fomento de la inversión y del desarrollo productivo”*. Las modificaciones introducidas por la LUC, como fortalecer a la URSEA y a la URSEC, están en clara consonancia con lo expuesto en el proyecto de Ley de Presupuesto.

De esta forma se explicita el nuevo cambio de rol de las EEPP y se define cuál será su lugar en los “mercados” (existentes o a crear), ya que las mismas son vistas como *“articuladoras de ecosistemas público-privados, capaces de desarrollar colaboración a la vez que competencia”*. La idea de colaboración en los ecosistemas públicos y privados, por más bonita que pueda sonar, implica por la vía de los hechos una segmentación de mercado, en el que la empresa pública se dedica a las partes no rentables del negocio, generando así mejores oportunidades para los actores privados (ejemplo: fibra óptica en ANTEL, inversiones de red en el caso de UTE o los dos artículos adicionales que desmonopolizan la venta de combustibles a nivel portuario, pero ANCAP sigue aportando toda la infraestructura).

B. Artículos del Presupuesto que afectan a las EEPP

En el proyecto de ley presupuestal aparecen diversos artículos que afectan a las Empresas Públicas. En el artículo 4, referido al ajuste salarial, figura un articulado agregado recientemente que privatiza parte de la comercialización de los combustibles, y no es el único. De todas formas, en el presente documento nos centraremos en una “Regla contable-financiera” implícita en EEPP.

En particular, el artículo 682 expresa que los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados industriales y comerciales del Estado, incluidos en el artículo 221 de la Constitución de la República, deberán formular sus presupuestos cumpliendo con determinados estándares mínimos de retorno sobre su patrimonio.

El propio artículo establece que esos “mínimos” serán establecidos por la OPP de forma anual. Asimismo, los criterios técnicos a considerar para dicha exigencia, incluirían una mirada global sobre el retorno de las empresas del mismo giro a nivel internacional, a la vez que, en ningún caso podrán ser inferiores *“al costo promedio de la deuda pública del Estado”*.

Por último, el artículo agrega que a efectos de calcular la tasa de retorno sobre el patrimonio, la metodología a aplicar tomará en cuenta como *“ingresos los subsidios tarifarios otorgados por dichos organismos como consecuencia de decisiones derivadas de leyes, decretos y demás disposiciones normativas”*. Además, explicita que excluiría *“los subsidios que reciben de rentas generales o rentas afectadas y, de existir, los sobrepagos cargados en sus tarifas como consecuencia de su actuación en mercados monopolísticos”*.

C. Análisis

A nuestro entender, la idea central que está detrás de la propuesta, es tan simple como peligrosa. Parte de la premisa que sostiene que para que valga la pena mantener una Empresa Pública, ésta tiene que tener una rentabilidad igual o mayor a la de invertir ese patrimonio en deuda pública. Si una Empresa Pública tiene un patrimonio de 4 mil millones de dólares (como aproximación a la situación de UTE) y la tasa de interés de la deuda pública ronda el 4% anual, la rentabilidad sobre el patrimonio debería de ser de al menos 160 millones de dólares. En el absurdo, sería conveniente enajenar UTE e invertir el dinero de la venta en deuda pública. Si es efectivamente esta la lógica subyacente detrás del razonamiento, evidentemente la propuesta es contradictoria con las declaraciones de que la existencia de las Empresas Públicas no está en cuestionamiento.

Dicho esto, en nuestra perspectiva y por una variada gama de razones, la propuesta es en conjunto regresiva.

En primer lugar, establece como criterio fijo e inmutable la idea de que las Empresas Públicas deben tener una tasa de retorno positiva. Si bien esto es deseable en el largo plazo para muchos rubros, tiene como limitante que refuerza el carácter comercial de las Empresas Públicas minimizando sus potencialidades como “palancas de desarrollo” o bienestar social. En este sentido, el mecanismo propuesto fortalece la búsqueda de rentabilidad de corto plazo inhibiendo así políticas de inversión pensadas para la universalización de servicios o saltos en productividad de largo plazo. Con esta lógica, volviendo al ejemplo de UTE ¿tendríamos un país casi totalmente electrificado como el que tenemos si UTE históricamente hubiera tenido que aplicar esta regla? La historia de la electrificación del Interior del Uruguay y, muy particularmente, la historia de la electrificación rural, indican lo contrario. Por otra parte, en otros servicios públicos, como en el del agua y saneamiento, la aplicación de la regla violenta lo establecido en el artículo 47 de la Constitución, que determina que en la prestación de estos servicios, se deberán anteponer las razones de orden social a las de orden económico.

En segundo lugar, fortalece aún más a la OPP, dado que ésta es la encargada de establecer anualmente la tasa de retorno. En este sentido, la preocupación “anual” de la rentabilidad situada en la OPP, parece contradictoria con los objetivos fundacionales de dicha oficina: la planificación de mediano y largo plazo. Por tanto, parecería razonable que la OPP tuviera una preocupación por la sostenibilidad económica de las EEPP y por tanto de la rentabilidad económica de las mismas a mediano y largo plazo, pero no parece adecuado a sus objetivos el cierre de corto plazo.

En tercer lugar, la metodología y los criterios técnicos aplicados por la OPP para determinar los estándares mínimos de la rentabilidad sobre el patrimonio, no son explicitados. Lo cual le quita transparencia a la regla, volviéndola discrecional (o sea, quitándole lo único positivo que puede tener una regla, que es la previsibilidad).

En cuarto lugar, la institucionalidad reguladora en torno a las EEPP se vuelve aún más difusa. En la LUC, se instrumentó un fortalecimiento de los reguladores (URSEA y URSEC). Si bien la LUC plantea que sean responsables de fijar tarifas de forma “preceptiva”, al otorgarse a la OPP la definición del nivel de rentabilidad óptimo, todo parece indicar que habrá cierta contradicción de intereses entre unos y otros. ¿Qué opinión tarifaria primará? ¿La que busca identificar tarifas con costos -mandato de la LUC a URSEA y URSEC- o la que busca exigir un mínimo de rentabilidad sobre patrimonio -mandato de la OPP según Proyecto de Ley Presupuestal? Además, vemos que la idea de una “tasa” que se ajusta año a año, tiene como trasfondo la perspectiva macroeconómica de corto plazo.

En quinto lugar, la idea de incluir subsidios que otorgan las EEPP en sus servicios, si bien es conceptualmente correcta, en la práctica no es tan sencilla de establecer. Existen enormes controversias en torno a cuál es el “precio correcto” y cuáles son los subsidios cruzados o de otro tipo que puedan existir. Por ejemplo, en el caso de la tarifa eléctrica, si se entendieran como subsidios los descuentos comerciales que existen actualmente para el riego y para el sector lácteo, podría considerarse fácilmente la pérdida de ingresos de UTE por tal concepto a la hora del cálculo. Sin embargo, si se consideran como subsidios aquellas tarifas que cobran menos que el costo marginal, como puede ser la electricidad en el medio rural, cabría realizar un montón de supuestos y consideraciones teóricas de enorme complejidad que quitarían inteligibilidad y transparencia a la medida.

En sexto lugar, en consonancia con el punto anterior, la mención a un “sobreprecio monopolístico” constituye un prejuicio ideológico fuerte, ya que en aquellos mercados donde hay economías de escala, el precio monopolístico no

necesariamente es mayor que si se estableciera un régimen más competitivo⁷. Además, pensar en un precio teóricamente “de competencia” se presta para la falta de transparencia en el diseño de la regla. Es posible que ante una vocación de mayores exigencias de retorno a las EEPP, se dibujen precios de “competencia” menores a los razonables, tornando insostenibles las exigencias de ajuste a las EEPP.

Por último, entendemos un tanto peligrosa la exigencia de que la tasa de retorno sea, como mínimo, el costo promedio de la deuda pública. Esto obedece, desde el punto de vista conceptual, al hecho de que la tasa de endeudamiento puede aumentar o disminuir por razones totalmente ajenas a las EEPP. Ejemplo, una corrida bancaria como la del 2002, que hace tambalear al conjunto del sistema financiero, implicaría un aumento sustancial en el costo del endeudamiento. Y, en dicho contexto de crisis económica, se le exigiría aumentar sustantivamente la rentabilidad a las EEPP. ¿Con qué propósitos? Esta lógica es muy contraria a lo que sucedió con varias EEPP en la crisis del 2002, que más bien actuaron como “amortiguadoras”.

C.1. Ejercicio empírico

La exigencia implícita en la Regla Financiera puede ser muy onerosa en algunos contextos y en algunos rubros en particular. Por esto mismo, realizamos el ejercicio de calcular la tasa promedio de endeudamiento del sector público en Uruguay y compararla con la rentabilidad sobre el patrimonio (R.O.E) de las EEPP.

Para el cálculo de la tasa promedio de endeudamiento, se optó por considerar el costo de la deuda en Unidades Indexadas (UI). De alguna forma, implica asumir que como accionistas de la EEPP lo que se le exige es mantener el patrimonio a precios constantes y además, una rentabilidad mayor o igual al endeudamiento con UI⁸. Como puede observarse en el cuadro siguiente, entre 2007 y 2019 la tasa de endeudamiento en UI osciló en torno al 4%.

7. Las Empresas Públicas suelen operar en mercados llamados monopolios naturales o que tienen economías de escala. Ejemplo de esto es la transmisión y distribución de energía eléctrica, donde sería ineficiente que exista más de una empresa haciendo esa tarea. Otro ejemplo puede ser el caso del agua y el saneamiento, donde ocurre lo mismo con la producción y distribución de agua potable.

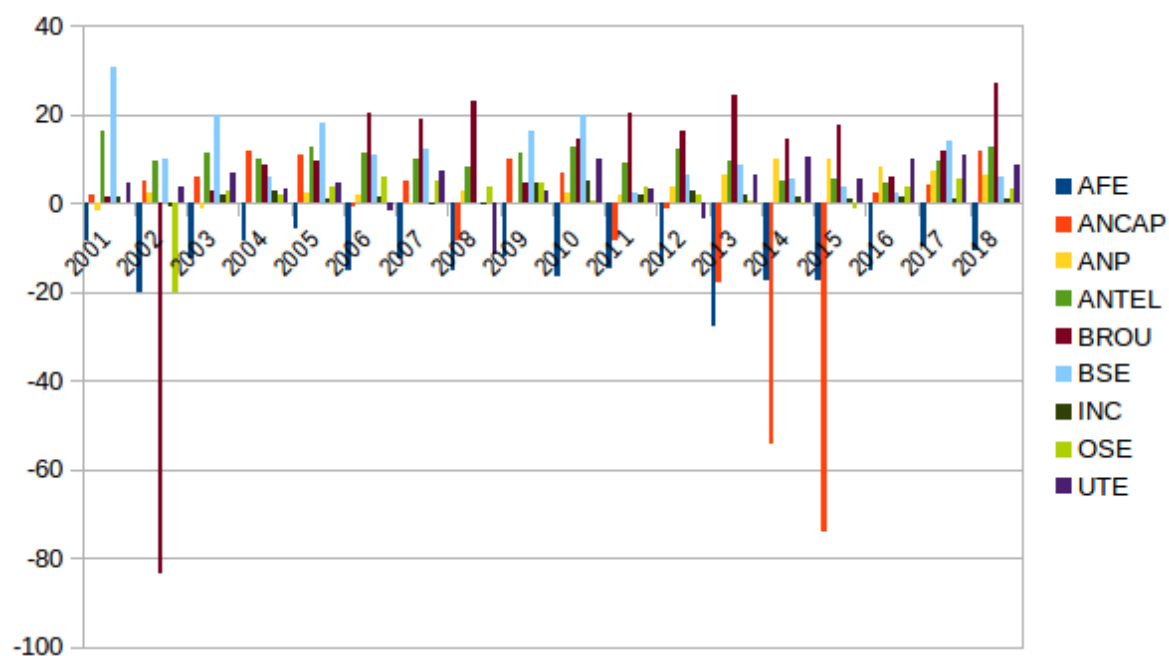
8. Los cálculos presentados a continuación, asumen implícitamente que al presupuesto se le harán correcciones por inflación, cosa que no queda del todo clara según se desprende de los artículos 6 y 7 del actual proyecto de ley presupuestal.

Cuadro 1. Tasa de endeudamiento público en UI

Año	Tasa UI
2007	4,33
2008	4,25
2009	3,94
2010	4,36
2011	4,14
2012	4,16
2013	3,98
2014	3,94
2015	3,96
2016	4,05
2017	4,07
2018	3,92
2019	3,18

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCU

Con esas tasas estimadas, realizamos comparaciones con las Rentabilidades sobre Patrimonio que publica la OPP de las distintas Empresas Públicas.

Gráfico 1. Rentabilidad sobre Patrimonio de las EEPP

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OPP.

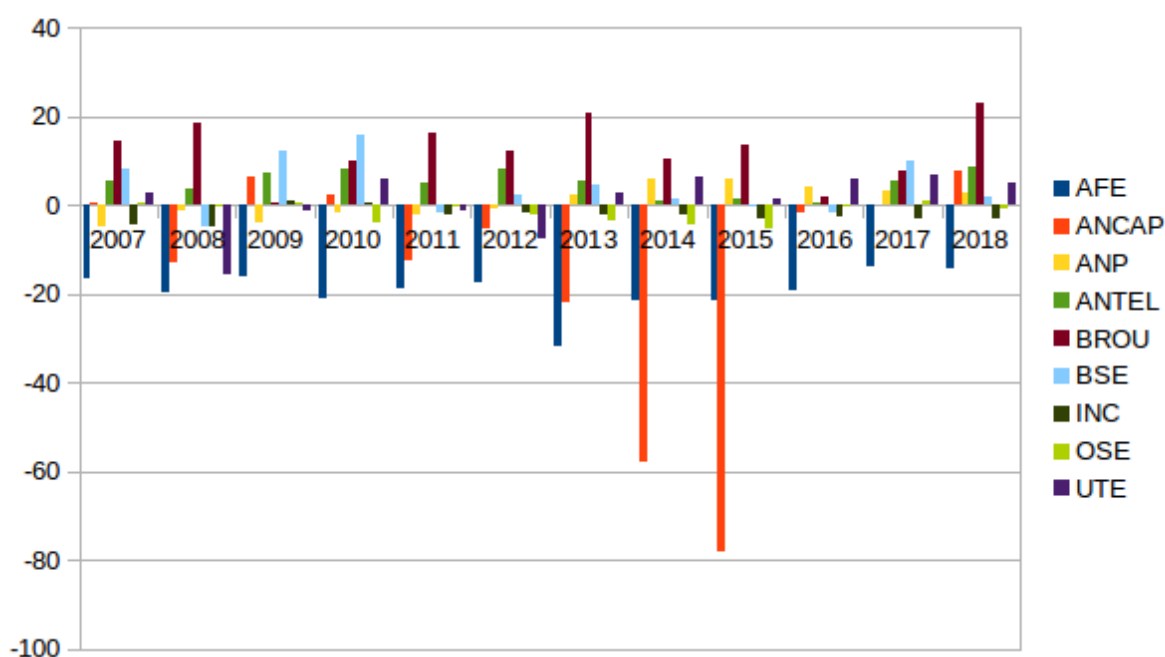
El gráfico 1, muestra que la mayoría de las empresas que comprende el artículo 221 de la Constitución, obtiene retornos positivos sobre el patrimonio la mayor parte del tiempo, más allá de los momentos complejos que atravesó el BROU en la crisis del 2002 y ANCAP entre 2014 y 2016. Vale aclarar que se excluyeron de la muestra a la Administración Nacional de Correos (ANC) y al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), porque hacían imposible la graficación conjunta. La ANC, muestra importantes niveles de pérdida desde el año 2012. El BHU, tuvo pérdidas de gran cuantía (hasta de un 800%) durante la crisis de 2002 y desde 2006 muestra resultados positivos.

Un comentario adicional que se desprende de la información manejada, es que la rentabilidad de las empresas es bien disímil. Los casos extremos son AFE, con 18 años de rentabilidad negativa, y ANTEL, que muestra resultados positivos durante el mismo período. No obstante, estas medidas son insuficientes para hablar del “desempeño” de las empresas. A modo de ejemplo, UTE tuvo resultados negativos en tres oportunidades: 2006, 2008 y 2012. En todas ellas, los resultados están asociados a importantes sequías. El BROU, por su parte, tuvo un único resultado negativo en 2002, vinculado a la crisis financiera y bancaria. Estos dos ejemplos son elocuentes para mostrar lo limitado que es el indicador a la hora de evaluar el desempeño empresarial. ¿Cuánto vale que ante una sequía se haya mantenido sin interrupciones el abastecimiento eléctrico?

En ese marco, en el gráfico 2, estimamos la diferencia entre la Rentabilidad sobre el Patrimonio de las EEPP y el costo promedio de la deuda pública para el período 2007-2018.

De los datos del gráfico anterior se desprende, a priori, qué podría implicar esta regla para las EEPP. De las 9 empresas consideradas, solo ANTEL y BROU cumplieron en todo el período con la regla exigida. En el otro extremo, AFE dio negativo en los 12 ejercicios considerados. Más allá de estos casos, se observa que el Instituto Nacional de Colonización no cumpliría con la Regla Financiera en 10 de los 12 ejercicios y la OSE no lo haría en 9 de 12. Con mejores resultados aparecen ANCAP y la ANP, con 7 y 6 ejercicios respectivamente sin cumplir con la regla. Cierran la lista el BSE y UTE, con 4 ejercicios en 12 sin llegar al mínimo de rentabilidad exigido.

Gráfico 2. ROE menos Tasa de endeudamiento en UI, por empresa (2007-2018)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OPP y el BCU

¿Qué esperar de la aplicación?

La conjugación de los lineamientos presupuestales de la OPP y la Regla Financiera prevista en el proyecto de ley presupuestal, generan un combo muy peligroso. Más allá de lo contradictorio de ambas propuestas, preocupan también las medidas que se tomarán para “hacerlas cerrar”.

Para ello, analizamos los compromisos de gestión de ANCAP, ANTEL, OSE y UTE para el período 2015-2018. La elección tiene que ver con que son empresas relativamente diferentes. Algunas operan en competencia y otras no. Algunas tienen estructuras tarifarias que habilitan tarifas sociales (OSE), otras no (UTE). ANCAP tendrá un sistema de precios establecido mediante una regla (por Precios de Paridad de Importación, PPI).

Lo primero a destacar es que en el período 2015-2018 solo UTE tenía una exigencia de rentabilidad sobre patrimonio en los compromisos de gestión. ANTEL tenía como compromiso una exigencia de rentabilidad sobre activos (ROA). Si bien es un indicador alternativo, puede decirse que tiene implícito una exigencia de rentabilidad. ANCAP no tenía exigencias de rentabilidad en sus compromisos, pero es comprensible en el marco de haber sido “saneada” a partir de 2015. Por último, OSE tuvo por primera vez la exigencia de una ROE del 3,3% a partir del año 2018.

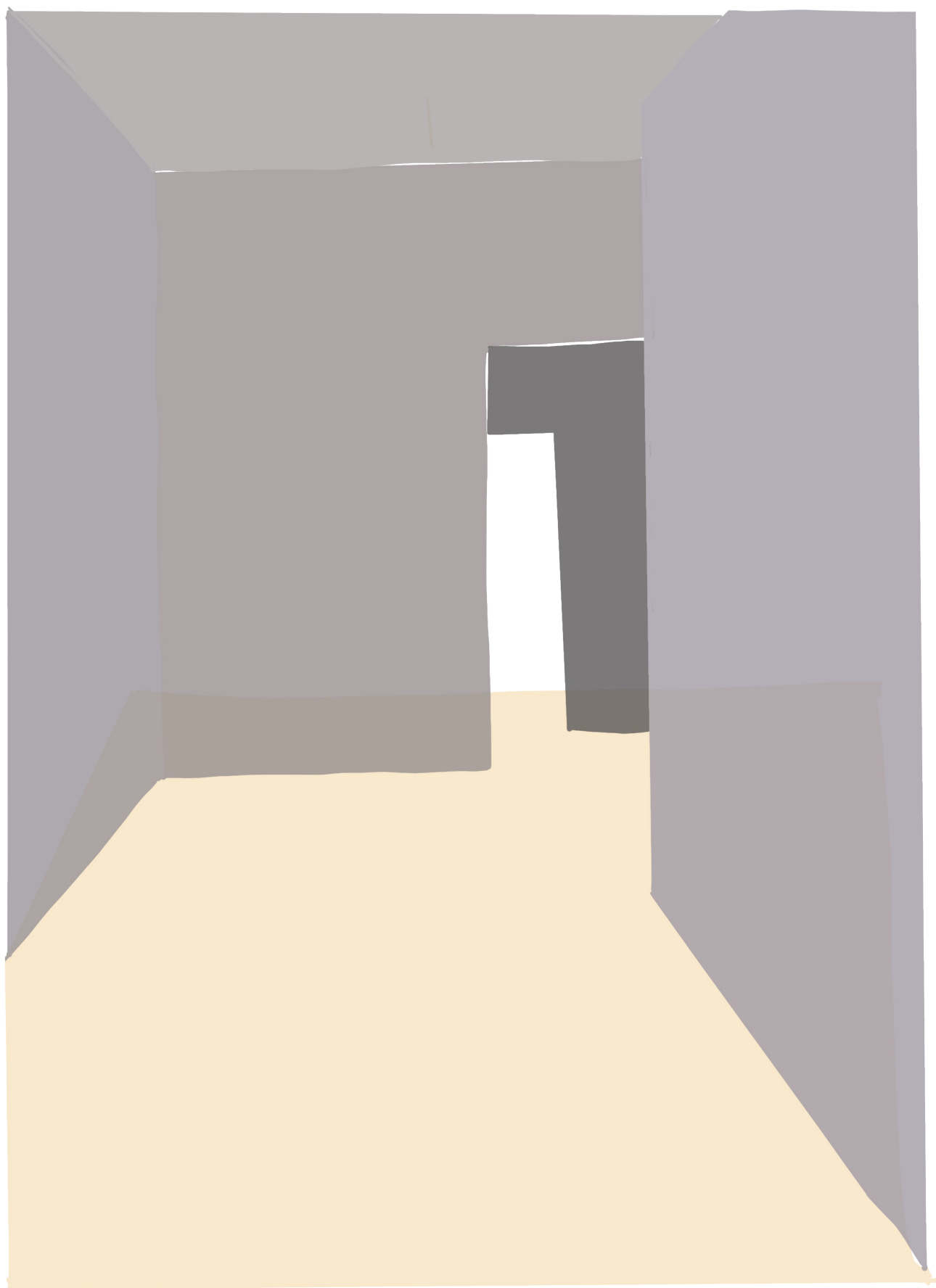
De esta forma, podemos observar que la exigencia de rentabilidad estaba presente en compromisos de gestión de algunas empresas, pero que no constituía una “obligación” clara, sino que operaba en algunos rubros. Además, vale decir que en el caso de UTE, entre 2015 y 2018, solo en el último año la ROE en el compromiso de gestión fue mayor a la tasa de endeudamiento en UI (4,9% y 3,92% respectivamente).

Conclusiones

A modo sumario, podríamos decir que la Regla Financiera prevista en el artículo 682 del proyecto de ley presupuestal, es mayormente regresiva. Veámoslo en las siguientes consideraciones:

- a. La exigencia de rentabilidad sobre patrimonio, si bien existía previamente en algunas EEPP como “compromiso de gestión”, ahora parecería ser generalizado a la totalidad de las mismas, constituyendo, en ese sentido, una innovación.
- b. Esta regla, al no estar definida y ser ajustable cada año, carece de transparencia y previsibilidad, dos rasgos fundamentales en una regla.
- c. Tiene varios prejuicios ideológicos, el principal, que asume a priori que los precios monopólicos son mayores que en escenarios competitivos, desconociendo la lógica de funcionamiento en distintos rubros.
- d. La exigencia de una rentabilidad sobre el patrimonio, no es un indicador de eficiencia ni de desempeño, ya que los resultados varían por un sin fin de consideraciones posibles (Ejemplo: factores climáticos que afectan resultados de UTE, impactos en la salud como es el caso del agua y el saneamiento, entre otros).
- e. Vincular los resultados de las EEPP a la tasa de endeudamiento del sector público, puede llevar a imponer procesos de ajuste drásticos en momentos de crisis financiera, impidiendo a las EEPP actuar como amortiguadoras ante escenarios de crisis. A la vez que las responsabiliza por cuestiones financieras que no necesariamente forman parte de su rubro.

- f. Por último, y más importante, la exigencia de rentabilidad de corto plazo en vez de programaciones de rentabilidad de largo plazo, inhibe lo que debería ser el propósito principal de las EEPP: actuar como palancas para el desarrollo social, tecnológico y productivo.



POLÍTICAS HABITACIONALES: CAMBIOS NORMATIVOS Y PRESUPUESTALES

En el marco de la emergencia sanitaria desatada por el COVID-19, la vivienda adquirió aún más protagonismo en nuestras vidas. El confinamiento voluntario bajo la consigna *#quedateencasa* y el traslado al hogar de muchas de las actividades que antes sucedían en lugares públicos, puso en tensión el espacio doméstico y abrió debate sobre las condiciones en las que habitamos. Quedó por demás en evidencia la centralidad de este espacio para la reproducción de nuestras vidas y lo determinante que resulta para el desarrollo pleno de éstas, que estén dadas ciertas condiciones materiales, de inserción urbana y de asequibilidad.

También quedó manifiesto que estas condiciones no están garantizadas de modo universal ni equitativamente, y que para amplios sectores de la población, la vivienda es fuente de múltiples vulneraciones y violencias. Para brindar una idea de esta problemática, se estima que es necesaria la construcción de más de 50 mil nuevas viviendas (déficit cuantitativo⁹), y que cerca de la mitad del parque habitacional del país presenta insuficiencias materiales (déficit cualitativo¹⁰). Además, casi un quinto de los hogares que alquilan su vivienda, destinan más de un 30%¹¹ de sus ingresos al pago del arrendamiento, esfuerzo muy exigente, que puede comprometer el sostén del hogar si se procesa una caída de ingresos, como la que provocó la emergencia sanitaria en muchos sectores de la población.

Este escenario podría haber dado lugar a que se revisara el rol del Estado en la cuestión habitacional y se robusteciera el esfuerzo social que el país destina a la atención de esta problemática. Muy por el contrario, la tónica de las medidas desplegadas o anunciadas por el actual gobierno no van en esta dirección. Más allá de ciertas flexibilizaciones realizadas durante los primeros meses de la emergencia sanitaria, el panorama que se abre para el quinquenio es de ajuste presupuestal por un lado y de un abordaje de re-pri-

9. Este dato es tomado del Plan Quinquenal de Vivienda 2011-2015 y se construye a partir de los datos del Censo 2011. Considera que existe déficit cuando: se habita una vivienda sin permiso del propietario; se habita una vivienda deficitaria por el tipo de materiales, se comparte la vivienda con otro hogar. El nuevo Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, adopta un enfoque diferente que no se detiene en determinar los déficit cuanti y cuali. Para caracterizar la problemática se centra en los hogares que presentan Necesidades Básicas Insatisfechas en vivienda (más de 84 mil), en aquellos que se localizan en zonas con riesgo de inundación (23 mil en zonas de riesgo medio y alto) y en aquellos que ocupan su vivienda de forma insegura, sea porque lo hacen sin permiso del propietario o porque no son propietarios del suelo (60 mil hogares).

10. Agrupa viviendas clasificadas como “deteriorada” (situación coyuntural mala pero situación estructural buena), “precaria” (situación estructural mala pero estado de conservación coyuntural bueno) y “crítica” (problemas tanto estructurales como coyunturales). (Reporte Uruguay 2017; MIDES, OPP).

11. Observatorio Social del MIDES, datos a 2018 en base a la Encuesta Continua de Hogares.

vatización en materia habitacional, por otro. En lo que sigue, se presentan las novedades y los principales cambios que hacen a la política habitacional, intentando realizar un continuo entre las conceptualizaciones programáticas del gobierno de coalición, las medidas implementadas, los cambios que se introdujeron con la LUC, las propuestas del Poder Ejecutivo en el marco de la Ley Presupuestal y del Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024.

Plan de gobierno: urgencias y cambios de enfoque

El Programa de Gobierno 2020/2025 del Partido Nacional dedica un capítulo específico a la cuestión de la vivienda¹². Allí se declara que el país vive una “verdadera emergencia” en relación a la vivienda y que el Estado ha mostrado ineficiencia en la gestión e insuficiencia de recursos asignados durante los gobiernos frenteamplistas. Según este relato, el menor compromiso estatal derivó en un incremento de los asentamientos irregulares¹³, problemática que ahora el gobierno pretende atender prioritariamente. El diagnóstico general es que se precisan reducir los costos de la producción pública y mejorar la gestión. Esto puede realizarse utilizando sistemas constructivos no tradicionales, aumentando el peso de la mano de obra benévola, aumentando las exoneraciones impositivas, fomentando la alianza con el sector privado (tanto empresarial como de organizaciones no gubernamentales) y fortaleciendo la intervención de los gobiernos departamentales¹⁴.

En este sentido, se propone una serie de medidas urgentes que consisten en: i) ampliar el área de actuación del Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) para que pueda intervenir en la regularización de asentamientos irregulares urbanos; ii) reducir el costo de la construcción pública; iii) firmar convenios con organizaciones que tengan experiencia y puedan apoyar soluciones habitacionales de urgencia; iv) aprobar un proyecto de ley de alquileres sin garantía.

La aprobación de la ley de alquileres sin garantía se procesó sin demora dentro de la LUC. También se intentó ampliar la actuación de MEVIR al ámbito urbano, pero esto tuvo resistencias a la interna de la coalición de gobierno¹⁵ y finalmente, la posibilidad quedó sujeta a la declaración de

12. Se toma este documento como referencia porque el documento programático de la coalición de gobierno “Compromiso por el país” presenta apenas un punteo de lo acordado en materia habitacional y va en línea con lo que se propone en el programa del Partido Nacional.

13. Para fundamentar esta afirmación utilizan como fuente de datos un informe de la ONG Techo (2019).

14. De los 19 gobiernos departamentales, 15 tienen representantes del Partido Nacional, 1 del Partido Colorado y 3 del Frente Amplio.

15. Si bien MEVIR forma parte del Sistema Público de Vivienda, es una persona pública de derecho privado y tiene una autonomía relativa del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). MEVIR está presidida por un representante del Partido Nacional, en tanto que la ministra del MVOT pertenece a Cabildo Abierto.

“emergencia habitacional”. En el proyecto de Ley de Presupuesto, se retoma esto y se explicitan ciertas condiciones de intervención en asentamientos irregulares en caso de declararse la emergencia, por lo que es esperable que dicha declaratoria se realice. En el proyecto de Ley de Presupuesto también se retoma la intención de fomentar sistemas constructivos no tradicionales para reducir costos y se declara de interés general la promoción del uso de la madera, creando dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) una Comisión Honoraria a estos efectos. Este sistema constructivo, amparado en las exoneraciones tributarias de la Ley de Promoción de Viviendas (Ley N° 18.795¹⁶) es el que espera usarse en el desarrollo de una nueva política de producción pública de vivienda con inversión público-privada a través de la figura de un Fideicomiso Financiero.

Lo que aún no ha tenido expresión concreta, es la idea de asociarse con organizaciones sociales para trabajar en soluciones de urgencia, pero es posible que este mecanismo se utilice para la intervención en asentamientos. Como veremos más adelante, no termina de explicitarse la forma institucional que tendrán las nuevas intervenciones propuestas para los asentamientos.

Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024: a la espera del Plan Operativo

En Uruguay, las condiciones mínimas de habitabilidad y el rol del Estado en la materia quedó delineado en el Plan Nacional de Viviendas de 1968 (Ley N° 13.728). Para orientar su intervención, en el artículo 3° la ley fija que la política de vivienda debe ser planificada e integrada en los planes de desarrollo económico y social del país. En este sentido, en su artículo 4°, obliga al Poder Ejecutivo a remitir al Parlamento en el primer año de gobierno un Plan Quinquenal de Vivienda (PQV) que incluya: *“un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos, las inversiones, los requerimientos en préstamos y subsidios por programas, las metas de producción de viviendas del sistema público, la previsión de recursos, su distribución y las medidas y los proyectos de ley complementarios que se consideren necesarios.”* (Ley N° 13.728, Art. 4°). Los PQV iniciados luego de la reapertura democrática, varían en el espesor de su abordaje, pero sistemáticamente se ha ido debilitando la explicitación de la cuestión pre-

16. Ley promulgada en 2011. Bajo el objetivo declarado de facilitar el acceso a la vivienda a los sectores de ingresos bajos, medios y medios-bajos, se establece la promoción de la inversión privada en Viviendas de Interés Social a partir del otorgamiento de exoneraciones impositivas casi totales, tanto durante el período de construcción, especialmente a través de la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA), como en la etapa de comercialización mediante la exoneración del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), el Impuesto al Patrimonio (IPAT) y el Exoneración del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP) y el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (Decreto 34/017).

supuestal. El Plan 2020-2024, elaborado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT¹⁷), es especialmente débil en lo que hace a la planificación de la política. Sobre lo presupuestal menciona apenas la línea de base propuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas, sin más detalle o desagregación. Sobre los programas a implementar y sus condiciones, figuran únicamente dos carillas en las que sólo se detallan las metas numéricas para cada línea (tantas viviendas cooperativas, tantas garantías de alquiler, etc.). La meta de *nuevas soluciones habitacionales* es de 23.728 viviendas, menos de la mitad de la promesa de campaña de la actual ministra Irene Moreira¹⁸.

Se anuncia que se elaborará un Plan Operativo y que éste tendrá la participación de distintos actores vinculados al hábitat, pero no se presentan más detalles al respecto, por lo que sólo pueden preverse grandes líneas de acción de acuerdo a los objetivos específicos que plantea el plan presentado. Lo novedoso de estas líneas es que ponen en funcionamiento la nueva Dirección Nacional de Integración Social y Urbana, creada por la LUC, que nuclea los tres programas que abordan la precariedad habitacional: Plan Juntos, Programa de Mejoramiento de Barrios y Plan Nacional de Relocalizaciones. Luego, introduce la posibilidad de otorgar garantías de alquiler con subsidio en el pago (hasta ahora, las garantías que otorga el MVOT no tienen subsidios, salvo algunas intervenciones muy puntuales que tienen subsidio total¹⁹). También se prevé una línea de crédito y subsidio para financiar medidas de adaptación de viviendas al cambio climático (inundaciones, altas temperaturas y eventos climáticos extremos). Luego se presentan las medidas ya comentadas en el apartado anterior: la creación de un Fideicomiso Financiero con fondos públicos y privados, la promoción de la madera como material de construcción y la ampliación del ámbito de actuación de MEVIR. Finalmente, se menciona la creación de una unidad organizativa para efectuar auditorías de los programas del sistema público de vivienda y de sus co-ejecutores.

17. La Ley de Urgente Consideración creó el Ministerio de Ambiente, y trasladó la Dirección Nacional de Aguas y la Dirección Nacional de Medio Ambiente que antes estaban en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA, ahora MVOT).

18. En octubre 2020, en el programa periodístico de Canal 4, Buen día Uruguay, la mencionada ministra reconoció que la cifra manejada en campaña, era aspiracional, que se manejaron los números deseados y no los proyectados.

19. Se trata de una política focalizada y de carácter transitorio de atención a la "emergencia social", las actuaciones son derivadas en el marco de alguna otra política pública por el organismo competente (INAU, MIDES, MRREE, UDELAR). El BPS tiene también una línea de vivienda de alquiler con subsidio total que complementa la política de conjuntos habitacionales para pasivos y los cupos camas en hogares residenciales.

Recortes presupuestales: sin dinero no hay prioridad

Pese al reclamo de la escasez de recursos destinados por los gobiernos del Frente Amplio y la “verdadera emergencia” habitacional que atraviesa el país, no sólo no se prevén mayores recursos para la política habitacional, sino que estos se reducen sensiblemente en relación al escenario base (2019, último año del gobierno anterior).

Una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue decretar un fuerte recorte presupuestal para el ejercicio 2020 (Decreto N° 090/20). Esto se realizó antes de que se sucediera la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. El decreto del Poder Ejecutivo estableció para 2020 un tope máximo de ejecución presupuestal para los Incisos 02 a 15 (Ministerios y Presidencia de la República). Entre otras medidas, fijó un tope para la ejecución del gasto 2020: i) en los rubros funcionamiento e inversiones fijó un tope de 85% del nivel del año 2019; ii) en el rubro remuneraciones, prohibió completar las vacantes generadas en 2019 y para 2020 sólo podrán ocuparse una de cada tres vacantes. A su vez, prohibió la renovación automática de todos los vínculos de servicios personales de carácter temporal que no fueran funcionarios públicos y cualquiera sea su fuente de financiamiento, y fijó como tope para la realización de nuevos vínculos de servicios personales, el 60% del monto total ejecutado en 2019 por el mismo concepto.

Estas medidas se decretaron para todos los incisos por igual, sin tener en cuenta la afectación diferencial que implicaba en cada caso. Para el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el impacto fue muy importante ya que la composición de su gasto es mayoritariamente en inversiones (entre 85 y 90%). Ese recorte se tradujo directamente en menor inversión en vivienda. Además, dado el carácter de ejecución tercerizada de muchos de los programas habitacionales, las restricciones sobre la contratación y renovación de personal afectaron a muchos de los servicios y políticas vinculados al hábitat y la vivienda. El efecto de estos recortes implicó que el crédito presupuestal para 2020 fuera, en términos reales, menor al 75% del de 2019²⁰. Esta medida no fue revisada a la luz de la crisis sanitaria y económica desatada por el COVID-19, ni de las nuevas y mayores exigencias del espacio doméstico como ámbito privilegiado para la reproducción cotidiana de la vida. Sin embargo, desde el MVOT se desplegaron algunas acciones tendientes a alivianar el peso económico del gasto en vivienda para los hogares con cuotas hipotecarias a favor del Estado, o con alquileres garantidos por éste²¹.

20. Según el Proyecto de Ley Presupuestal, el crédito para el MVOT en 2020 es de \$9.147 millones, de los cuales \$712 millones corresponden a remuneraciones de DINAMA y DINAGUA (trasladadas al nuevo Ministerio de Ambiente). Según la Rendición de Cuentas del Ejercicio 2019, TOMO II Inciso 14, el crédito para 2019 fue de \$10.639 millones, que equivalen a \$11.414 millones si se actualiza a enero/2020 por el Índice de Costo de la Construcción (para el crédito de 2019 no se considera el presupuesto de DINAGUA y DINAMA que en 2020 se trasladan al Ministerio de Ambiente).

21. Para los créditos hipotecarios se habilitó un descuento del 10% en el pago, o la posibilidad de postergar el

Para lo que resta del quinquenio, la asignación presupuestal no acompaña la declaración de intenciones de que la vivienda es una de las prioridades a atender. El presupuesto para los años 2021 a 2024 es, en términos reales, 16% inferior a lo que fue la asignación de 2019²², lo que implica un achicamiento de la política pública en un área que lo que necesita es expandirse. Gran parte de la asignación presupuestal de este período corresponde en realidad, a compromisos asumidos en el período anterior. Esta es la forma habitual de ejecución en esta área, dado que los proyectos de inversión en vivienda tienen plazos de ejecución que duran varios años. Esta lógica de algún modo quita cierto margen de maniobra a los nuevos gobiernos durante los primeros años, porque deben atenderse estos compromisos. Del mismo modo, los cambios que se introducen tienen efectos de más largo alcance, ya que suelen ejecutarse en períodos posteriores, por tanto el horizonte de análisis de la política habitacional no coincide estrictamente con los cinco años de mandato presidencial.

Si analizamos la composición interna del presupuesto en vivienda, vemos que existe un claro cambio de asignación programática en 2024, último año de mandato de este gobierno (ver detalle en Anexo I). La asignación para la línea de “Nuevas soluciones urbano habitacionales”, cae a menos de la mitad y se refuerza la línea “Otros”. Como veremos más adelante, esta caída en el presupuesto de 2024 para la línea “Nuevas Soluciones...”, en la que el programa Cooperativas de Vivienda es el principal destinatario, alerta sobre las condiciones de los futuros llamados a cooperativas.

Si analizamos las metas del Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, vemos que la línea que se refuerza es la de “Préstamos y subsidios para adquisición de vivienda”. Es una línea que se pretende ejecutar a través de la creación de un Fideicomiso Financiero con participación de capitales privados y que genere oferta pública de bajo costo, utilizando sistemas constructivos no tradicionales. El Plan Quinquenal no ahonda sobre este mecanismo, pero es una de las creaciones que se encuentra en el articulado de la Ley de Presupuesto y sobre la que se deberá profundizar cuando se presenten los detalles de la propuesta.

pago de las cuotas a ser refinanciadas en el futuro sin mora o intereses (Resoluciones Ministeriales 454 y 455/2020 y extensiones). Para el caso de los alquileres bajo el Servicio de Garantía de Alquileres de la Contaduría General de la Nación, se habilitó un subsidio del 50% del precio de alquiler para aquellas personas que se encontraran en subsidio por desempleo total del Banco de Previsión Social (Decreto N° 142/020).

22. Según el Proyecto de Ley Presupuestal, el crédito para el MVOT en los años 2021 a 2024, es de \$9.340 millones, de los cuales \$331 millones corresponden a remuneraciones de DINAMA y DINAGUA (trasladadas al nuevo Ministerio de Ambiente) y a lo que deben agregarse \$523 millones del Programa de Mejoramiento de Barrios. Según la Rendición de Cuentas del Ejercicio 2019, TOMO II Inciso 14, el crédito para 2019 fue de \$10.639 millones, que equivalen a \$11.414 millones si se actualiza a enero/2020 por el Índice de Costo de la Construcción (para el crédito de 2019 no se considera el presupuesto de DINAGUA y DINAMA que en 2020 se trasladan al Ministerio de Ambiente).

Otra medida del gobierno vinculada a la cuestión presupuestal tiene que ver con las mayores exoneraciones tributarias que se incorporaron a comienzos de año en la Ley de Promoción de Vivienda (Ley N° 18.795). Este punto será desarrollado en el apartado siguiente como uno de los mecanismos de re-privatización del abordaje de la política habitacional. Es un tema de especial relevancia ya que en el proyecto de Ley de Presupuesto se propone que este mecanismo sea utilizado tanto para la intervención sobre asentamientos irregulares, como para la construcción de nuevas viviendas a través de Fideicomisos Financieros. Parte de la caída presupuestal del MVOT pretende compensarse con mayor intervención privada, y las vías para incentivarla son la exoneración impositiva y los sistemas fiduciarios.

Más exoneración al capital inmobiliario: gasto tributario²³

Otra forma de gasto público es lo que se conoce como “gasto tributario”. El Estado otorga un tratamiento preferencial y exonera el pago de impuestos (total o parcialmente) sobre alguna actividad concreta. Por ejemplo, el IVA mínimo que se aplica sobre ciertos productos (pescado, arroz, fideos, entre otros) permite abaratar su precio final y facilita su acceso a un menor costo. Ese diferencial entre la tasa de IVA básica (22%) y la tasa mínima (10%) se computa como gasto tributario. Es un aporte concreto del Estado para el consumo de esos bienes.

Este mecanismo de tratamiento diferencial es el que se aplica desde 2011 para la promoción de viviendas privadas, bajo la Ley N° 18.795. El objetivo declarado de esta ley fue incentivar la producción privada de viviendas “de interés social” y para esto se otorgaron generosos beneficios fiscales (gasto tributario). Como no se previeron mecanismos que garanticen el acceso social a estas viviendas, las exoneraciones no derivaron en el objetivo social que perseguía la política. Esto es reconocido por todo el espectro político, incluida la propia coalición de gobierno que utiliza este argumento para fundamentar la creación de un Fideicomiso Financiero que atienda a las capas medias²⁴.

Desde su entrada en vigencia (2011) a diciembre 2019, se finalizaron casi 11 mil viviendas y hay casi seis mil más en construcción (ANV). Para ver estas cifras en términos comparados desde 2010 a 2019, la producción habitacional pública fue cercana a las 28.600 viviendas (MVOTMA, Planes quinquenales 2010-2014 y 2015-2019). Es decir, las viviendas promovi-

24. Justificación del Art. 444 del proyecto de Ley de Presupuesto, lograr una “mejora en la aplicación de la Ley de Vivienda de Interés Social a efectos de que efectivamente llegue a la clase media a precios accesibles” (...).

das han representado cerca del 38% de la producción pública de vivienda. También puede verse la importancia del esfuerzo estatal realizado para su promoción: en 2018, el gasto tributario de las “viviendas promovidas” llegó casi a los dos mil millones de pesos (Rendición de Cuentas del Ejercicio 2018). Esta renuncia fiscal equivale a más de un quinto de las inversiones del MVOTMA para el mismo año. Esta renuncia se destina a la producción de viviendas sobre las que el Estado no puede intervenir y que no terminan destinadas a la población objetivo de la política habitacional (sectores de ingresos bajos, medio bajos y medios), sino que se destinan a sujetos de crédito hipotecario con capacidad de pago (ver detalle de Gasto Tributario en Anexo II). En abril de este año, el Poder Ejecutivo modificó las exigencias de esta ley ampliando aún más las exoneraciones (Decreto N° 129/2020, ver principales cambios en Anexo III).

Esta forma de gasto público “social” pero dirigido por privados, tiene la particularidad, y el problema, que no termina beneficiando a las personas que más lo necesitan, ya que se utiliza bajo una concepción mercantil de la vivienda y no una de derechos. De hecho, parte de la argumentación del Poder Ejecutivo para ampliar las exoneraciones, tuvo que ver con incentivar la inversión privada, como forma de dinamizar la economía. Es llamativo que estos cambios se realizaran apenas a un mes de iniciado el mandato presidencial, en el marco de una emergencia sanitaria, y que meses después, en la presentación del Plan Quinquenal de Vivienda, el propio MVOT anuncie que se deben revisar los incentivos vigentes al amparo de esta misma ley (Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, página 87) y que en el propio proyecto de Ley de Presupuesto se proponga el uso de estos mecanismos para el desarrollo de dos nuevas intervenciones (Fideicomisos Financieros y regularización de asentamientos).

La nueva reglamentación incrementa la renuncia fiscal por dos vías. Por un lado, porque se amplían los espacios de promoción al incluir los monoambientes como vivienda promovida, al habilitar los incentivos en las ciudades de la Costa de Oro (departamento de Canelones) y al liberar el tope máximo de cien viviendas por proyecto. Por otro, porque prácticamente se eliminan los requisitos y topes de precios para que las rentas derivadas de las ventas o arrendamientos de viviendas, puedan ser deducibles a los efectos del cómputo del IRAE, IRPF categoría 1, o IRNR²⁵. Es decir, para que estas rentas no computen como tales a la hora de tributar esos impuestos.

25. IRAE: impuesto a la renta de la actividad económica, grava la renta de las empresas. IRPF categoría 1: impuesto a la renta de las personas físicas, la categoría 1 grava a las rentas provenientes de las utilidades del capital (por ejemplo por arrendamiento de inmuebles). IRNR: impuesto a la renta de no residentes, grava cuando un no residente tiene una renta en nuestro país (por ejemplo porque arrienda un inmueble).

La eliminación de estos requisitos no sólo permite que se otorguen mayores exoneraciones, sino que además, al eliminar casi todos los topes de precio, retrocede en el tímido límite al carácter mercantil que tenían estas promociones. Considerando que se trata de viviendas exoneradas de impuestos y que pretenden llegar a sectores de ingresos bajos, medio bajos y medios del país, los topes de precio eran elevados²⁶ y de baja aplicación. Sin embargo, operaban como limitante a la fijación de precio puramente mercantil y, en algún punto, servían como referencia.

Las nuevas incorporaciones al espacio de exoneración en la promoción de vivienda, pueden ampliar considerablemente este gasto tributario, no sólo por la utilización actual del mecanismo, sino por la previsión que se utilice también para la construcción de viviendas en el marco del Fideicomiso Financiero y en la regularización de asentamientos. Que se utilice la exoneración tributaria para fomentar la inversión en vivienda social, no es problemático en sí mismo, es otra forma de gasto estatal. Lo problemático sería que el mecanismo de exoneración al capital no derive en una reducción en los costos de producción de vivienda sino en un aumento de las ganancias empresariales, manteniendo precios de mercado al que acceden sólo sujetos con capacidad de pago. Esto no parece estar hasta ahora contemplado en las propuestas del gobierno, así como tampoco lo está extender estos beneficios fiscales a otras formas de producción pública, como las cooperativas de vivienda, modalidad de construcción que garantiza el uso social de esta herramienta. Este es un reclamo histórico del movimiento cooperativo que ha sido sistemáticamente desatendido por los distintos gobiernos.

Otro aspecto riesgoso, que se vincula también con la propuesta del Fideicomiso Financiero (que será comentada en el apartado que sigue), es que este canal de inversión privada exonerada, sí derive en una reducción del costo pero por la vía de una pérdida de calidad en las viviendas. Por ejemplo, bajando la calidad constructiva o dejando de contemplar la adecuación del tamaño de la vivienda al tamaño del hogar. La incorporación de los monoambientes como tipología de vivienda exonerada, alerta sobre esto último.

26. El tope de precio para el 10% de las viviendas de las entonces Zonas 1, 2 y 3 de Montevideo, era de cerca de USD 83.000 (tope de precio abril/2020, valor UI 30/04/20 y tipo de cambio dólar billete interbancario 30/04/2020). Para tener una referencia de la vivienda social, para una vivienda cooperativa de dos dormitorios no se admite un presupuesto mayor a las 2.450 UR, cerca de USD 71.800.

Otra apuesta al sector privado: Fideicomisos Financieros

El cambio sustantivo en este punto está contenido en el Art. 444 del proyecto de Ley de Presupuesto y refiere a la autorización para que el MVOT participe en Fideicomisos Financieros destinados a la construcción de viviendas. También le permite transferir a estos fideicomisos las partidas correspondientes a los subsidios habitacionales que se otorguen bajo esta línea. Aún no existe un documento oficial con la especificación de lo que se propone, pero lo adelantado por las autoridades del MVOT es que se busca la construcción de vivienda para la venta o alquiler con opción a compra, bajo sistemas constructivos no tradicionales que permitan abatir los costos de la construcción. Una de las alternativas manejadas es la construcción en madera, y para desarrollarla se crea en la Ley de Presupuesto una comisión honoraria que estudie la temática y se declara de interés su promoción. Se habla de utilizar recursos financieros de los bancos, las AFAPs y los promotores privados y llegar a costos de construcción de vivienda nueva del orden de los 40 ó 45 mil dólares. Estos costos representan la mitad de lo que actualmente cuesta la producción pública de vivienda, por lo que habría que estar atentos a que la reducción de costos no se realice mediante la pérdida de calidad en la habitabilidad de las unidades, como ya ocurrió en el gobierno blanco del presidente Luis Alberto Lacalle Herrera. Bajo su mandato, se habilitó una excepción a los metrajés mínimos de las viviendas para viabilizar el programa estrella de su gobierno, los “Núcleos Básicos Evolutivos” (Ley N° 16.237, artículo 1°).

La justificación de la creación de los fideicomisos es, según se argumenta en el articulado, lograr una *“mejora en la aplicación de la Ley de Vivienda de Interés Social a efectos de que efectivamente llegue a la clase media a precios accesibles”* y la *“ampliación del mercado de valores”*. Habrá que analizar en la conformación de estos fideicomisos, qué mecanismos se prevén para que las exoneraciones impositivas efectivamente redunden en un menor precio de venta y que éste resulte accesible a la población destinataria. Algo que no ocurrió hasta ahora con la aplicación de las mencionadas exenciones, según la propia lectura que realiza la coalición de gobierno.

La construcción de vivienda bajo estos mecanismos, implica un doble sistema de subsidios: por un lado, a la oferta (productores) con la exoneración impositiva al amparo de la Ley de Viviendas Promovidas; y por otro, a la demanda (hogares) pero en este caso de modo restringido. El monto de subsidio a la cuota se topea en hasta un 30% del valor del inmueble o de las cuotas hipotecarias/alquiler. De este modo, se limita el monto que el Estado aporta al fideicomiso vía subsidio, lo que va en línea con la apuesta de reducción presupuestal para el quinquenio. Esto constituye una derogación parcial

del actual mecanismo de subsidio contenido en la Ley N° 19.588, que contempla la posibilidad de subsidiar hasta el 100% de la cuota en función de los ingresos y composición del hogar. Si bien esta restricción sólo está prevista para las viviendas que se construyan en el marco del fideicomiso, los cambios que introduce rompen con la esencia del mecanismo actual de subsidio: contemplar la capacidad económica de cada hogar para garantizar el derecho a la permanencia en una vivienda adecuada. Bajo esta nueva línea, en caso de reducción en la capacidad económica del hogar, el apoyo estatal se encuentra limitado y puede que el hogar no logre permanecer en la vivienda.

Asentamiento cero: una política que no termina de explicitarse

Desde la campaña electoral del 2014, el eslogan “*asentamiento cero*” fue parte de la discursividad del Partido Nacional. En la campaña de 2019, se insistió en la problemática de los asentamientos, pero ya sin apelar al eslogan de llevarlos “a cero”, aunque esto sí forma parte del Programa de gobierno 2020/2025, con un plazo de 10 años para cumplirlo. De hecho, varias de las medidas impulsadas en materia de vivienda tienen que ver con estas intervenciones, aunque la aplicación más inmediata fue la del recorte presupuestal. Producto de los ajustes impuestos por el Decreto N° 090/20, las actuales intervenciones se vieron interrumpidas, se reprogramaron obras y otras quedaron sin horizonte cierto. A la vez, la imposición del tope de vínculos de servicios personales en el 60% del monto total ejecutado en 2019, limita enormemente el desarrollo de la acción estatal en la que este tipo de contrataciones son las predominantes.

Actualmente, la acción estatal en la materia se concentra en el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), y en el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR). El PMB interviene en la regularización de asentamientos, es decir, en la dotación de infraestructura y servicios urbanos y en la regularización dominial²⁷. En tanto que el PNR se aboca a relocalizar asentamientos cuando estos están emplazados en zonas inundables o en suelos contaminados. Ambos programas trabajan en conjunto con las intendencias departamentales. Una de las modificaciones introducidas en la LUC, fue la creación dentro del MVOT de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), para nuclear los tres programas que abordan la precariedad habitacional: Plan Juntos, PMB y PNR (programas que antes estaban bajo la órbita de la Dirección Nacional de

27. Este aspecto de las intervenciones que se realizan al finalizar las intervenciones físicas, tiene largas demoras y muchas veces queda a medio camino. El Programa de Gobierno del Partido Nacional marca la necesidad de promover de forma urgente la titulación de los ocupantes. En la literatura sobre la temática, no está saldada la discusión en relación a las bondades y riesgos de otorgar la titularidad de las viviendas. Puede verse este debate en el texto de Fernández Wagner “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates” en “Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires”, coordinado por María Cristina Cravino, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

Vivienda). En el proyecto de Ley de Presupuesto se propuso trasladar el PMB desde el MVOT a Presidencia, donde estaba en sus orígenes. El argumento de este cambio fue que se requiere mejorar la articulación con los gobiernos departamentales y que la OPP constituye un ámbito privilegiado para esto. Esta propuesta de cambio, a pocos meses de creada la DINISU, generó cierto desconcierto y malestar, tanto dentro de la coalición de gobierno como en el Frente Amplio, ya que este aspecto de la LUC había sido votado por ambos. La Cámara Baja rechazó este artículo del proyecto de ley presupuestal, con lo que es probable que el PMB permanezca en la órbita del MVOT.

Más allá de lo que ocurra finalmente, queda en evidencia que existen tensiones e incertidumbres en relación a cómo y bajo qué institucionalidad se procesará el nuevo abordaje que se propone para los asentamientos. Recordemos que ya existieron tensiones en relación a la posibilidad de que MEVIR, abocado al ámbito rural, con mayor autonomía del MVOT y por fuera de la recientemente creada DINISU, tuviera potestades de intervenir también en el ámbito urbano. Estas potestades quedaron limitadas a que se declare la emergencia habitacional, algo que parece consolidarse en el escenario que se prepara mediante el borrador de Ley de Presupuesto. Allí se delinean los grandes trazos de actuación en caso de declararse la emergencia habitacional: se puede procesar la intervención socio habitacional en cualquier asentamiento, con plazos máximos de 24 a 36 meses y actuaciones que impliquen obras de infraestructuras, mejoras edilicias, titularización y fomento de la integración.

Para realizar estas intervenciones se flexibilizan los requisitos de los instrumentos de ordenamiento territorial para cambio de categoría de suelo, fraccionamientos, cesiones y edificaciones, y se otorga a los gobiernos departamentales la potestad de categorizar como urbano o suburbano los inmuebles rurales donde existan asentamientos irregulares con fecha anterior a esta ley. Si bien esto otorga cierta flexibilidad, puede derivar en intervenciones nada deseables desde un punto de vista de la integración socio-habitacional. Por ejemplo: regularizar situaciones que ameritarían realojos. Con el objetivo de reducir los costos, para las actuaciones que se realicen en este marco, se conceden las exoneraciones tributarias de la Ley de Promoción de Viviendas (Ley N° 18.795). Un elemento que se expresaba en el Programa del Partido Nacional, pero que no ha sido retomado aún, tiene que ver con la utilización de mano de obra benévola, sea bajo ayuda mutua o autoconstrucción. De hecho, el argumento de extender el área de actuación de MEVIR al ámbito urbano era que este programa resultaba exitoso por combinar las exoneraciones tributarias con el aporte de mano de obra de los hogares involucrados²⁸.

28. FUCVAM mostró preocupación sobre la habilitación a MEVIR de actuar en ámbitos urbanos en la medida que pueda reemplazar al cooperativismo de vivienda como herramienta de acceso a la vivienda por parte de los sectores populares urbanos. [Ver nota de La Diaria](#)

Este nuevo marco hace difícil la intervención del PMB, con sus actuales reglamentos operativos, reglamentos que recogen también ciertas exigencias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), co-financiador de las intervenciones. Este canal de intervención bajo “emergencia habitacional” parece estar más pensado para otro tipo de institucionalidad. Puede que para esto se recurra a convenios con organizaciones “con experiencia en soluciones de urgencia”, como se propone en el Programa de Gobierno del Partido Nacional, o que se recurra a nuevos formatos de convenio con los gobiernos departamentales, o a MEVIR. Aunque también es posible que se realicen en acuerdo con la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay (APPCU), a quien el presidente Luis Lacalle Pou, solicitó elaborar un plan para la construcción de viviendas en terreno público y a bajo costo²⁹.

Alquileres: más mercado, menos regulación

En el programa de gobierno del Partido Nacional se menciona como uno de los objetivos de la política en este rubro, facilitar el acceso a vivienda alquilada y para esto se proponen dos medidas casi que contradictorias. De un lado, reforzar el Programa de Garantía de Alquileres del MVOT, es decir robustecer la protección estatal para los contratos de alquileres. De otro, generar un submercado de alquileres sin garantía. En relación a la primera medida, en el Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, se menciona la posibilidad de otorgar garantías de alquiler con subsidio en el pago, pero no se presentan detalles de cómo se realizará esto, ni de la importancia relativa que tendrá esta modalidad. Hasta ahora, las garantías que otorga el MVOT no tienen subsidios, salvo algunas intervenciones muy puntuales que tienen subsidio total³⁰. La segunda medida quedó aprobada en la LUC y viene a crear una sub-regulación del mercado de alquileres en el que las partes -inquilino y propietario-, a las que se asume en igualdad de condiciones, acuerdan plazos, moneda y precios del alquiler³¹ y firman contratos sin garantía alguna.

Esta liberalización habilita contratos y ajustes de precios en períodos menores al año, lo que puede encarecer el costo del arriendo. Además, se liberaliza también el mecanismo de ajuste de precios y se pauta que, de no mediar mecanismo expreso, el ajuste se realizará anualmente de acuerdo a

29. Ver nota de La Diaria

30. Se trata de una política focalizada y de carácter transitorio de atención a la “emergencia social”. Las actuaciones son derivadas en el marco de alguna otra política pública por el organismo competente (INAU, MIDES, MRREE, UDELAR). El BPS tiene también una línea de vivienda de alquiler con subsidio total que complementa la política de conjuntos habitacionales para pasivos y los cupos camas en hogares residenciales.

31. En relación al ajuste de precios, la ley prevé que, en caso de que no medie mecanismo expreso en el contrato, para los alquileres pactados en moneda nacional, el ajuste será anual de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC); mecanismo menos beneficioso para el inquilino que el ajuste a través del coeficiente de reajuste de alquileres.

la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC). Este mecanismo es menos beneficioso para el inquilino que el actual ajuste a través del Coeficiente de Reajuste de Alquileres. Este coeficiente considera de forma simultánea el aumento de los salarios (contenido en el Índice Medio de Salarios) y el de los precios al consumo (contenido en el IPC) y toma el que haya tenido menor suba. Este mecanismo protege al inquilino/a ante cambios en los precios relativos; especialmente ante escenarios de pérdida de salario real. En momentos de caída del salario real, como los que se prevén para los próximos años, ajustar el precio del alquiler por IPC implica encarecer en términos relativos el costo de la vivienda.

La “ventaja” para los inquilinos sería poder alquilar sin presentar garantía alguna. La protección prevista para los propietarios es un mecanismo de desalojo con plazos muy breves, de apenas unos días³². Para ejercer su derecho al desalojo, el propietario no tiene que demostrar la propiedad del bien, ni estar al día con los tributos. Esto último, sumado a que el alquiler se realiza como acuerdo de partes, puede facilitar la evasión del pago del IRPF categoría 1³³ por parte de los propietarios.

Esta nueva modalidad de alquiler se presenta como una solución para aquellas personas o familias que no tienen condiciones para brindar una garantía. Es dable suponer que, si no pueden ofrecer garantías, es porque no cuentan con bienes de su propiedad ni con ingresos estables y formales. La contracara de que no existan garantías es que, en caso de incumplimiento, puedan ser desalojados tempranamente. Este mecanismo facilita el acceso a una vivienda, pero atenta fuertemente contra el derecho a permanecer en ella, lo que implica directamente atentar contra el derecho a gozar de una vivienda adecuada. La crisis socio-económica desatada por el COVID-19, dejó en evidencia la vulnerabilidad de muchos hogares en relación a sus fuentes de ingresos, en especial de aquellos que trabajan por cuenta propia y/o informalmente. De haber estado en vigencia este mecanismo, los propietarios de estas viviendas hubieran podido ejercer su derecho al desalojo inmediato. Esta apuesta por un mercado de alquileres sin garantía, está en las antípodas de una política que procure proteger el derecho de habitar en un espacio digno y seguro y viene a reforzar el camino de desregulación del mercado de alquileres iniciado en 1974 por la dictadura cívico militar³⁴.

32. Por ejemplo, en caso de mal pagador, el plazo de desalojo es de 6 días a partir de la notificación.

33. IRPF categoría 1: impuesto a la renta de las personas físicas, la categoría 1 grava a las rentas provenientes de las utilidades del capital (por ejemplo por arrendamiento de inmuebles).

34. En la primera mitad del siglo XX se fueron instrumentando varias legislaciones tendientes a regular el alquiler de vivienda con medidas proteccionistas de los inquilinos, especialmente en relación a los precios de los alquileres (Ley N° 10.460 de Rebaja de alquileres de 1943 y sus sucesivas prórrogas, Ley N° 11.921 de regulación de precios, plazos y desalojos). Esta legislación proteccionista se ve interrumpida en 1974 con la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos (Decreto-Ley N° 14.219), más conocida como ley de “desregulación de alquileres” ya que su principal modificación refiere al pasaje al “régimen de libre contratación en los arrendamientos”. Esta ley “liberalizó los precios de los alquileres nuevos, desreguló el sistema de lanzamientos, que contaba con sucesivos amparos desde la década de los cuarenta, y reguló los márgenes de precio de alquiler a los arrendamientos vigentes con anterioridad

Cooperativismo de vivienda: señales poco auspiciosas

El cooperativismo de vivienda ha sido la política habitacional más importante de los últimos diez años, tanto en relación a la producción habitacional como al destino de los recursos públicos. En ese período se han modificado las reglamentaciones que venían de la primer mitad de la década del 90 (momento en que se creó el MVOTMA y que el Partido Nacional estaba en el gobierno), y se han aceitado los procedimientos para la gestión de este programa desde la Agencia Nacional de Vivienda.

En el Plan Quinquenal de Viviendas 2020-2024 se fijan como objetivos específicos, adecuar las reglamentaciones vigentes, revisar el sistema de subsidios y fiscalizar su cumplimiento. La fiscalización del cumplimiento de los subsidios habitacionales ya comenzaba a tomar forma en la administración anterior y, en rigor, tiene sentido que así sea, dado que ya han pasado más de diez años desde su implementación y se trata del uso de recursos públicos para garantizar el derecho a la permanencia. La reglamentación actual de subsidios no es exclusiva del programa cooperativas, sino que atiende a toda la política del ministerio. Surgió en 2008 y se implementó bajo la forma de una Resolución Ministerial. A fines de 2017, el mecanismo de subsidio habitacional se incorporó a la Ley Nacional de Viviendas (Ley N° 13.728), por lo que su modificación requiere la vía parlamentaria. No se especifica qué aspectos pretenden revisarse, pero sería deseable que las modificaciones no vayan en la línea de lo que se propone para los Fideicomisos Financieros, que es el de una derogación parcial del mecanismo de subsidio, que topea el monto máximo a subsidiar desconociendo la esencia del sistema, que es justamente tener en cuenta la capacidad económica de cada hogar³⁵.

Ni en la Ley de Urgente Consideración, ni en el proyecto de Ley de Presupuesto se incluyen grandes cambios sobre este sistema. El único aspecto que atiende exclusivamente a este programa, es la propuesta de modificación de la definición³⁶ y remuneración máxima que puede hacerse a los Institutos de Asistencia Técnica que trabajan con las cooperativas. En relación a esto último, bajo el argumento de adaptar la normativa a la práctica corriente, se termina ampliando el pago máximo de 8,64% más

a la ley de acuerdo a los salarios de los inquilinos.” (Altair Magri, “De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012”, CSIC _ UdelaR, 2014:93). Este decreto-ley, creado en los primeros años de la dictadura cívico-militar es el que rige actualmente el contrato de arrendamiento para viviendas con permiso de construcción posterior a 1968 y es el que regirá hasta 2034 dado que la ley garantiza su vigencia por ese plazo (Ley N° 16.462 de 1994 artículo 118 primero y Ley N° 18.996 de 2012 artículo 236, después).

35. El monto a subsidiar se topea en hasta un 30% del valor del inmueble o de las cuotas hipotecarias/alquiler. El actual mecanismo de subsidio contenido en la Ley N° 19.588, contempla la posibilidad de subsidiar hasta el 100% de la cuota en función de los ingresos y composición del hogar.

IVA a 10% más IVA del valor total de las obras³⁷. En caso de que esto sea aprobado en el Parlamento, o bien se encarecerá el costo de producción para las cooperativas -si es que los préstamos se adaptan a esta mayor retribución-, o bien éstas contarán con menos recursos para el desarrollo de sus obras -si es que los préstamos no se adaptan.

Quizás lo preocupante para la continuidad de este sistema, o al menos para sostener la importancia relativa que tiene en la actualidad, es justamente lo que no se explicita. Existe una fuerte caída presupuestal para el año 2024 de la línea programática que alberga al programa cooperativas (“Nuevas soluciones urbano habitacionales”). Esto no opera para los años previos porque ya está comprometido el dinero para las obras de las cooperativas que tienen aprobado su préstamo. Pero la caída del año 2024 alerta sobre la importancia relativa que se dará a este programa en los futuros llamados. Vale decir que aunque este fuera el programa más importante de la cartera pública, igualmente los recursos presupuestales ya se encontraban limitados en relación a la demanda cooperativa: en el quinquenio pasado se cubrió entre el 30 y el 50% de las cooperativas en condiciones de recibir financiamiento (ver Anexo IV).

Resulta en cierto modo contradictorio, que luego de alabar la potencialidad de la utilización de la mano de obra benévola y de la exoneración tributaria para impulsar la producción habitacional, no se otorgue al programa de cooperativas una mayor dotación presupuestal, ni se le concedan las exoneraciones que hace larga data reclama el movimiento cooperativo. Todo parece indicar que serán otras las líneas programáticas a priorizar en los próximos años.

36. Se modifica la definición de los Institutos de Asistencia Técnica (Art° 156 de la Ley de Cooperativas, N° 18.407). La nueva redacción agrega los servicios notariales y menciona explícitamente los servicios de proyecto y dirección de obra, que antes figuraban de un modo un tanto ambiguo.

37. Se modifican los costos máximos por los servicios del IAT (Art. 159 de la Ley de Cooperativas, N° 18.407). Se pasa de un máximo de 7% más IVA, a un máximo de 10% más IVA. La justificación de este artículo es que “se ha constatado que en la realidad la casi totalidad de los Institutos está recibiendo el 7% más el 2% adicional que habilita la normativa vigente, y que se pagan aparte los honorarios notariales” (Presupuesto Fácil UY). El nuevo máximo vigente que se propone tiene dos problemas. De un lado, la nueva definición dada a los IATs en el Art. 423 no incluye específicamente los servicios optativos que se definen en el Decreto 327/994 (proyectos especiales, trabajos de agrimensura, metrajes y tramitaciones especiales), por lo que igualmente podría dar lugar a segundas interpretaciones. De otro, el nuevo valor al que llega, 10% más IVA, es superior al máximo permitido actualmente que es 7% más IVA y 2% IVA incluido, por lo que el nuevo porcentaje debería ser 8.64% más IVA, no 10% más IVA.

ANEXO I

Propuesta del borrador de Ley de Presupuesto

Presupuesto 2020-2024 (en millones de pesos a valores del 1º de enero de 2020)

Inciso 14 MVOT	2020	2021	2022	2023	2024
DGS (*)	243	211	211	211	211
DINAVI	8.069	8.058	8.058	8.058	8.058
DINOT	123	110	110	110	110
DINAMA (*)	578	270	270	270	270
DINAGUA (*)	134	61	61	61	61
DINISU	0	630	630	630	630
Total Inciso 14	9.147	9.340	9.340	9.340	9.340
PMB (Presidencia)	0	523	523	523	523
Total con PMB	9.147	9.863	9.863	9.863	9.863

Fuente: elaboración propia en base al Proyecto de Ley de Presupuesto 2020-2024, Tomo de Asignación Presupuestal.
(*) Los créditos correspondientes a las remuneraciones del Inciso 36, Ministerio de Ambiente, figuran en el Inciso 14, MVOT, salvo creaciones de cargos.

Reducción presupuestal MVOT respecto a 2019

	2020	2021	2022	2023	2024
Presupuesto Inciso 14 sin DINAMA y DINAGUA + PMB (*)	8.435	9.532	9.532	9.532	9.532
Reducción respecto a 2019 (**)	-26%	-16%	-16%	-16%	-16%

Fuente: elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto 2020-2024, Tomo de Asignación Presupuestal y Rendición de Cuentas Ejercicio 2019, Tomo Análisis Presupuestal.
(*) En millones de pesos a valores del 1º de enero de 2020. (**) Crédito 2019 del MVOTMA (sin DINAMA y DINAGUA): \$10.639 millones -\$11.414 millones actualizado por ICC a valores de enero 2020.

Apertura presupuesto 2020-2024 (en millones de pesos a valores del 1º de enero de 2020)

Inciso 14 MVOT	2020	2021	2022	2023	2024
Total remuneraciones (*)	770	748	748	748	748
Alquileres VIS	0	440	440	440	440
Suministros	22	11	11	11	11
Resto gastos	15	6	6	6	6
Otros	500	24	24	24	24
Total funcionamiento	538	480	480	480	480
Nuevas soluciones urbano habitacionales	3.389	5.109	4.958	4.095	2.086
Sol. Hab. para BPS	936	1.287	1.376	1.294	1.513
Vivienda rural	824	868	868	868	868
Plan Juntos	352	660	660	660	660
Mejoramiento stock urbano hab.	234	147	208	153	143
Otros	2.104	40	40	1.040	2.840
Total inversiones	7.839	8.110	8.110	8.110	8.110
TOTAL MVOT	9.147	9339	9.339	9.339	9.339

(*) Los créditos correspondientes a las remuneraciones del Inciso 36, Ministerio de Ambiente, figuran en el Inciso 14, MVOT, salvo creaciones de cargos.

ANEXO II

Sobre la promoción al capital inmobiliario

Gasto Tributario al amparo de la Ley N° 18.795 (2015-2018, pesos uruguayos)

Impuesto	Gasto Tributario 2015 estimación	Gasto Tributario 2016 estimación	Gasto Tributario 2017 estimación	Gasto Tributario 2018 proyección	Cambios en Decreto 129/2020
IVA	752.154.870	977.090.335	1.200.508.609	1.516.681.126	Amplía período y espacio de exoneración(*)
IRAE	279.485.995	395.080.143	406.654.161	457.002.219	Amplía espacio de exoneración (*) y elimina requisitos para exoneración en enajenación y arrendamiento
IP	101.955.089	118.083.250	129.930.779	146.677.537	Amplía espacio de exoneración (*)
ITP	46.117.935	64.065.722	80.559.169	106.472.522	Amplía espacio de exoneración (*)
IRPF	762.816	2.312.727	4.716.500	11.727.887	Amplía espacio de exoneración (*) y elimina requisitos para exoneración en arrendamiento
IRNR	32.427	202.899	460.485	1.735.281	Amplía espacio de exoneración (*) y elimina requisitos para exoneración en arrendamiento
TOTAL	1.180.509.132	1.556.835.076	1.822.829.703	2.240.296.572	-

Fuente: elaboración propia en base a Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, ejercicio 2018. Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2015 - 2018, Art. 183 Ley 19.438.
 (*) Refiere a la inclusión de los monoambientes como vivienda promovida, la inclusión de las ciudades de la Costa de Oro como áreas de promoción y la eliminación del tope máximo de cien viviendas por proyecto.

ANEXO III

Principales cambios introducidos a la reglamentación de la ley de promoción de viviendas 2020

El 16 de abril de 2020, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto 129/2020 que modifica el Decreto 355/011, reglamentario de la Ley de Promoción de Viviendas (Ley N° 18.795). Estas modificaciones aumentan las exoneraciones tributarias al amparo de la Ley de Promoción de Viviendas. A su vez, el MVOT elabora un nuevo Reglamento de promoción³⁸ que profundiza el aumento de las exoneraciones tributarias y el carácter mercantil de estas producciones.

Se eliminan prácticamente todos los requisitos de precios y garantías, dejando las condicionantes sólo para la costa este de Montevideo, zona en la que no se admite obra nueva y que representa apenas el 2% de los proyectos promovidos y de 1% de las viviendas (ANV, datos a marzo/2020).

En lo que sigue, se listan brevemente los principales cambios introducidos:

1. **Promoción de monoambientes:** Se aumenta de 20 a 25% el máximo admitido de monoambientes y se incorpora como vivienda promovida factible de exoneraciones tributarias (Art. 1 Dto. 219/2020 y Art. 6 nuevo Reglamento de Promoción).
2. **Sin tope máximo de viviendas:** Se elimina el tope máximo de 100 viviendas por proyecto (Art. 2 Dto. 219/2020).
3. **Más exoneración de IVA:** Se extiende a dos años de finalizada la obra la devolución del IVA por los bienes y servicios incorporados en el costo directo de la obra civil (Art. 3 Dto. 219/2020).
4. **Mayor exoneración tributaria para arrendamientos:** Para viviendas que se destinen al alquiler, en las zonas con restricciones se eleva de 40 a 60% la exoneración a los efectos del IRAE, IRPF o IRNR -según corresponda- de la renta generada por esos arrendamientos (Art. 3 y 4, Dto. 219/2020).
5. **Cierres parciales de obra:** Se admiten cierres parciales de obra para proyectos que se definan en etapas o sectores (Art. 5 Dto. 219/2020).

38. Se trata del Reglamento de la Ley N° 18.795, el mismo fue publicado el 20/04/2020 en el sitio web del MVOTMA como un documento en sí mismo, sin la Resolución Ministerial que lo presenta.

6. **Nuevas áreas de promoción:** Se modifican las áreas de promoción (Art. 2 del Reglamento de Promoción): Se incorporan a la promoción los balnearios de la Costa de Oro que se definen como ciudades³⁹. En Montevideo se pasa de 4 a 3 zonas, a través de la fusión de las anteriores zonas 1 y 2 (zona central de Montevideo y zona de Barrio Sur y Palermo).
7. **Eliminación casi total de topes máximos de precio como requisito para exoneración en ventas:** Se modifican o eliminan los precios máximos de venta para la enajenación de viviendas (Art. 3 del Reglamento de Promoción):

Zonas 1 y 2 de Montevideo: se eliminan las restricciones de tope de precio, se concede siempre el 100% de la exoneración por las rentas generadas.

Zona 3 de Montevideo: se modifican a la baja los topes de precio (zona costera este). Se especifica que los nuevos precios no incluyen costos adicionales (conexiones, planos de mensura y fraccionamiento, reglamento de copropiedad).

Interior del país: se eliminan los topes de precios, se concede siempre el 100% de la exoneración por las rentas generadas.

8. **Eliminación casi total de requisitos para exoneración en arrendamientos:** Cambios en los beneficios tributarios para el arrendamiento de viviendas promovidas (Art. 4 del Reglamento de Promoción):

Zonas 1 y 2 de Montevideo: se eliminan las restricciones de tope de precio y garantía de alquiler, se concede siempre el 100% de la exoneración por las rentas generadas.

Zona 3 de Montevideo: se habilita la exoneración parcial del 60% de las rentas generadas para arrendamientos que no se otorgue a través del Fondo de Garantía de Alquileres u otra Garantía Habilitada.

Interior del país: se elimina la restricción de garantía de alquiler, se concede siempre el 100% de la exoneración por las rentas generadas.

39. Atlántida (Ley 13.609 de 1967), Salinas (Ley 15.283 de 1982), Parque del Plata (Ley 13.806 de 1969) y La Floresta (Ley 13.806 de 1969) tienen la categoría de ciudad.

9. **Mayor habilitación para estacionamientos:** Se aumenta de 10 a 20% el máximo de área destinada a estacionamientos, en casos fundados (Art. 6 del Reglamento de Promoción). Se admite como máximo 25% de garajes individuales referidos al total de garajes promovidos (Art. 12 del Reglamento de Promoción).
10. **Mayor habilitación para locales no habitables:** Se aumenta de 10 a 20% el máximo admitido de locales no habitables en relación a las viviendas del proyecto (Art. 12 del Reglamento de Promoción).
11. **Eliminación de previsión para energía solar:** Se elimina el requisito de preinstalación para calentamiento de agua por medio de energía solar (exigencia prevista en el Art. 8 del anterior Reglamento de Promoción).

ANEXO IV

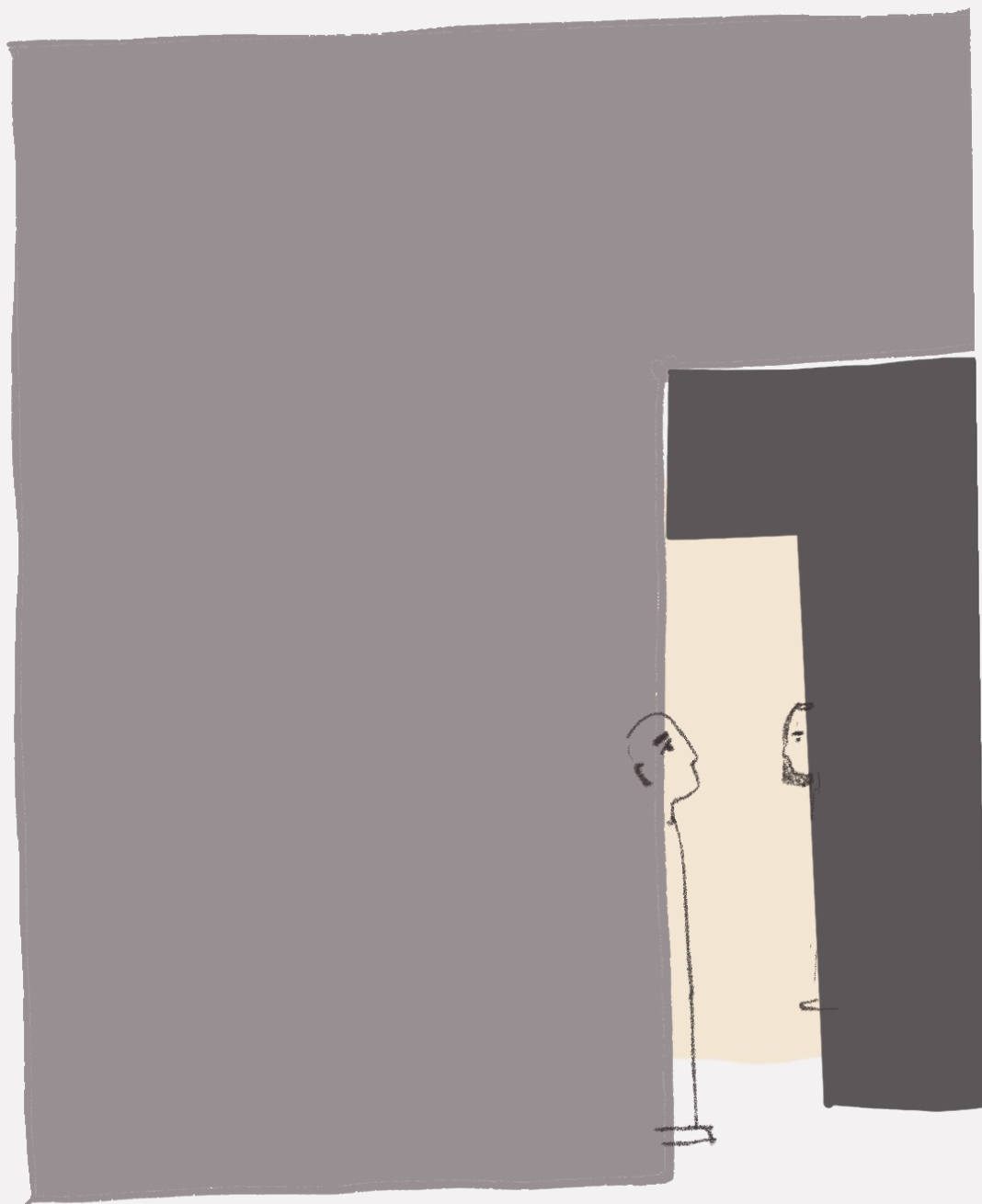
Resumen de los cupos y cobertura de los llamados a cooperativas de 2016 a 2019

En lo que sigue, se deja detalle de los cupos disponibles en cada llamado y de las cooperativas en condiciones de participar, incluyendo las que obtienen el préstamo por adjudicación directa. El proceso para que las cooperativas accedan al préstamo hipotecario tiene varias etapas. Luego de transcurridas pueden presentarse a los llamados que realiza el ministerio para otorgar préstamos. Si la cantidad de cooperativas que se presentan supera la cantidad de recursos disponibles (los cupos), se realiza un sorteo. Si la cooperativa participa de tres sorteos sin salir seleccionada, obtiene el préstamo directamente en la siguiente instancia (lo que se conoce como adjudicación directa). El porcentaje con cupo que figura, es una relación entre los cupos disponibles de cada momento y la cantidad de cooperativas en condiciones de participar. Luego de los sorteos es posible que el cupo aumente levemente, como pasó en el caso del sorteo de diciembre/2019: había previstos 581 cupos para sorteo y se adjudicaron préstamos a 649 viviendas.

Cupos disponibles y viviendas presentadas a sorteo

Sorteo	Cupos (viviendas)	Viviendas en condiciones de participar	% con cupo
diciembre 2019	1.000	3.816	26%
julio 2019	1.000	3.504	29%
diciembre 2018	1.500	3.207	47%
diciembre 2017	750	2.789	27%
julio 2017	750	2.225	34%
diciembre 2016	750	3.106	24%
julio 2016	1.000	1.712	58%

Fuente: elaboración propia en base los calendarios y noticias de cada llamado publicados por la ANV y/o MVOTMA.



LA VIII RONDA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LOS SALARIOS DEL SECTOR PÚBLICO

Introducción

El contexto económico y social que atraviesa el mundo entero encontró a nuestro país en plena transición de gobierno. Esta transición coincide con momentos clave en lo que respecta al mundo de las relaciones laborales a nivel privado e implica, a su vez, cambios en las relaciones laborales del sector público.

En lo que hace al sector público, la Constitución prevé que en el primer año de gobierno, el Poder Ejecutivo elabore un Presupuesto Quinquenal en el que se delinea el plan económico para los próximos cinco años. Este presupuesto es sometido a un proceso parlamentario en el que puede sufrir modificaciones, aprobarse o rechazarse. En ese contexto, con la propuesta del Ejecutivo, los salarios sufrirán un ajuste importante en su valor. Esto sumado a los recortes de personal en las Empresas Públicas y en otras instituciones estatales, llevará a un importante ajuste a la baja en lo que hace a la masa salarial del sector público.

Por otro lado, en el sector privado este año había ronda de negociación en los Consejos de Salarios, un ámbito donde se negocia de manera tripartita: Estado, trabajadoras/es y empresarios. En este caso, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de convocar o no a estas instancias. La asunción del nuevo gobierno coincidió con el vencimiento de la gran mayoría de los convenios colectivos, por lo que correspondía convocar la VIII Ronda de Negociación Colectiva. Esta convocatoria se concretó, pero dado el contexto socio-económico desatado por el COVID-19 tuvo características muy especiales. En líneas generales, la VIII Ronda tiene un ajuste a la baja en los salarios y se avizoran cambios importantes y de tintes regresivos en las relaciones laborales para las y los trabajadores.

El sector público. Un ajuste de cuentas

El gobierno multicolor ha retomado un discurso de estigmatización sobre los y las trabajadoras del sector público. Un hecho bastante similar al de la década de los 90. Esta estigmatización se basa en que los y las empleadas públicas son ineficientes, trabajan poco o tienen mala actitud

respecto al trabajo, debido a que son inamovibles. Este discurso se suma a la idea de que los gastos del Estado, y en particular el gasto social, es elevado y precisa ser recortado.

Estas dos ideas que pueden ser ciertas en algunas áreas o tareas del Estado, son utilizadas de manera muy general y no suelen ser comprobadas empíricamente, sino que son usadas desde el sentido común para hacer recortes salariales y de gasto público. A su vez, también son funcionales para abordar los desajustes financieros del Estado solo desde el gasto y sin cuestionarse facilitar el incremento de ingresos, en particular en lo que hace a los impuestos al capital.

Bajo este supuesto estigmatizante y sin sustento, el gobierno actual, en el marco de la pandemia, decidió de manera unilateral aplicar el “*impuesto de emergencia sanitaria COVID-19*” sobre los salarios del sector público con el fin de recaudar dinero para volcarlo al “*fondo solidario COVID-19*”. Este impuesto que se aplicó durante dos meses, afectó aproximadamente a 20 mil trabajadoras y trabajadores del sector público. Fue el único sector que tuvo un aporte forzoso al fondo. Este hecho marcó un antecedente relevante para lo que se vendría luego con la Ley de Presupuesto en lo referido a salarios y a los recortes del sector público.

La propuesta salarial presentada por el Poder Ejecutivo el 31 de agosto, tiene un cambio importante respecto a los anteriores tres presupuestos nacionales en lo que hace a la forma de ajuste del salario. Los tres presupuestos nacionales de los gobiernos progresistas, garantizaban el mantenimiento del salario real con ajustes anuales que cubrían la inflación. Estos ajustes consistían en dar por adelantado la proyección de la inflación en el centro del rango meta del Banco Central del Uruguay (BCU), y luego, en enero del año siguiente, se garantizaban correctivos en caso de que la inflación ocurrida se presentará por encima de la proyectada un año antes⁴⁰.

La nueva propuesta se consolidó como un proceso decadente en tres instancias. El Poder Ejecutivo presentó una primera propuesta de ajuste salarial el 14 de agosto, que fue rechazada en virtud de que no garantizaba recuperación del salario real. En consecuencia, se presentó una segunda propuesta el 24 de agosto que, sorprendentemente, empeoró la anterior, garantizando una pérdida de salario real importante en el 2021 y previniendo una posibilidad remota de recuperación al final del quinquenio. Al ser rechazada de nuevo, el Ejecutivo terminó presentando -ya sin negociar sino por la vía de los hechos- una propuesta de ajuste salarial mediante el

40. Cabe aclarar que estamos detenidos sobre el proceso de ajuste, pero en el período de los gobiernos progresistas se sucedieron aumentos de salario real que dependiendo del momento y del sector del Estado, fueron de mayor o menor importancia.

artículo 4 del actual proyecto de ley presupuestal. En la propuesta actual se plantea un acuerdo a lo largo de cinco años, en los cuales habría pérdida salarial al comienzo y no se especifica la posible recuperación hacia el final del quinquenio.

Los ajustes propuestos serían anuales (en enero de cada año), aunque no operarían para lo que se denominan “Salarios Altos”, que son aquellos que tienen ingresos iguales o mayores a los de un/a ministro/a (\$276.795,68 mensuales). Estos quedarían con el salario nominal congelado o se ajustaría de forma tal que iguale al ingreso nominal de un ministro o una ministra.

En segundo lugar, todos los ajustes están supeditados a las metas fiscales, así como también a las disponibilidades del Tesoro Nacional. Esto deja en evidencia que hay una fuerte priorización de la cuestión fiscal como meta de política, a punto tal que condiciona la política salarial. Asimismo, genera incertidumbre a la hora de evaluar la propuesta salarial en ciernes.

Por otra parte, como se puede ver en el informe “Coyuntura Económica y fiscal en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020-2024” los objetivos fiscales son los siguientes:

Cuadro 1. Resultado de la Regla Fiscal para el GC-BPS 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Resultado Fiscal Efectivo estimado*	-3,10%	-5,70%	-3,50%	-3,60%	-3,60%	-2,70%
Resultado Fiscal Estructural*	-4,60%	-4,40%	-3,00%	-2,80%	-2,70%	-2,50%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Mensaje Presupuestal y Exposición de Motivos.

(*) Como porcentajes del PIB.

La condición establecida en el presupuesto para asegurar el cumplimiento de estos objetivos, es que la masa salarial del sector público caiga en 2021, y que en el resto del período se mantenga constante. Otra de las condiciones establece que se procese un ajuste en las pasividades, haciendo que la mitad del peso del ajuste fiscal al final del período, recaiga sobre salarios, jubilaciones y pensiones. Por lo tanto, el artículo 4 condiciona la posibilidad de generar aumentos salariales a la mejora de las cuentas del Estado, y busca esa mejora reduciendo la masa salarial y las pasividades.

Los ajustes salariales propuestos

1. Para el 1º de enero de 2021, el Poder Ejecutivo plantea una “ade-cuación” salarial, que se forma con la diferencia entre la variación del IPC durante el 2020 (desde el 1º de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre) y el componente de inflación esperado en el convenio pasado, pagado el 1º de enero de 2020 que equivale al centro del rango meta inflacionario (5%).

De esta forma, la propuesta del Poder Ejecutivo no asume la respon-sabilidad -en oposición a la costumbre de los últimos gobiernos en su pri-mer año de función- de pagar el correctivo inflacionario. En ese marco, el monto equivalente al correctivo que corresponde al año 2020, pasaría a formar parte de “la nueva propuesta”. Por tanto, en enero 2021, se pagaría -de hecho- el correctivo inflacionario de 2020, que surge de la diferencia entre el rango meta de inflación 2020 (5%) y la inflación que efectivamen-te tendrá lugar; sería el único ajuste del 2021, por lo que se prevé perder toda la inflación de ese año.

2. A partir del 1º de enero de 2022, los ajustes salariales tendrán un componente de recuperación del poder adquisitivo, para que al final del período -2024- se iguale el nivel del Índice Medio de Salario Real del Sector Público.

Esta propuesta tiene dos elementos conflictivos. En primer lugar, no se hace referencia al nivel base al cual debería llegar el Índice Medio de Salario Real del Sector Público el 1º de enero del año 2024. Ya que si se toma el 1º de enero de 2020 es más alto que si se toma el 31 de diciembre de ese año, día anterior a procesar el ajuste o aumento según cómo se in-terprete. Por lo tanto, no se sabe qué se cuenta para medir la pérdida de poder adquisitivo de modo de ser compensada con dichos ajustes salariales. Esto crea un manto de incertidumbre muy importante para determinar escenarios en base a esta propuesta.

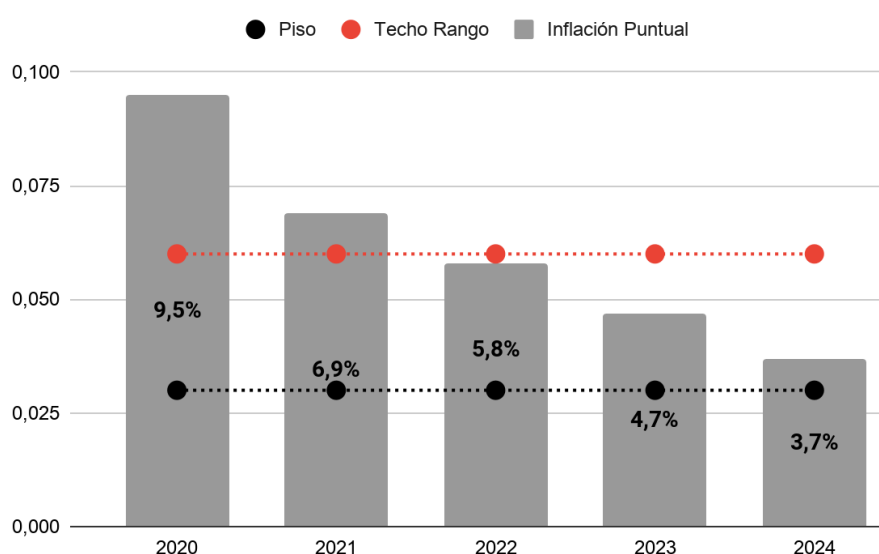
En segundo lugar, este correctivo para compensar el poder de compra no se hace sobre el poder de compra de cada salario, sino sobre el prome-dio de salarios del sector público. Esto es muy importante, dado que en este proyecto de Ley de Presupuesto se están procesando aumentos sala-riales en cargos de confianza política (directorios de Empresas Públicas) y a todos los escalafones militares y equiparados, que podrán aumentar el nivel del Índice (y consecuentemente, reducir los ajustes salariales luego)⁴¹.

41. Otras modificaciones como el aumento de 12 a 14 la cantidad de Generales del Ejército Nacional, la cantidad de Coroneles de 130 a 156, la cantidad de Capitanes de navío de la Armada de 76 a 82, y el aumento en la cantidad de Coroneles de la Fuerza Aérea de 45 a 47, o el pasaje de Dirección Nacional a Dirección de Unidad Ejecutora en el MIDES, modifican la masa salarial, pero no alteran el nivel del Índice Medio de Salario Real del Sector Público.

Por lo tanto, a pesar de que el Índice aumente, y en 2024 haya un correctivo, es seguro que se va a procesar una caída en el salario real de la inmensa mayoría de las y los trabajadores públicos, en un monto todavía incierto.

3. Los ajustes que se efectúen a partir del 1° de enero de 2022, serán realizados tomando en consideración las correspondientes inflaciones proyectadas en el Mensaje del presente Presupuesto Nacional.

Gráfico 1. Expectativas de inflación y nuevo rango meta.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Mensaje Presupuestal y Exposición de Motivos

Los ajustes que se dispongan a partir del 1° de enero de 2023 inclusive, deberán incluir un correctivo que tome en cuenta la diferencia en más que se hubiere registrado entre la variación observada del IPC (confeccionado por el Instituto Nacional de Estadística durante la vigencia del ajuste anterior) y el porcentaje de ajuste otorgado para ese año.

Por lo tanto, la propuesta de ajuste salarial del PE es otro ejemplo de la opacidad con la que está elaborado este proyecto de ley presupuestal, dado que no se especifica cómo serán los ajustes.

A pesar de que el gobierno dice que no se pierde salario real, la forma de ajuste propuesta demuestra que sí se perderá salario real en todo el período, dado que se atan los ajustes para la igualación del poder de compra en el Índice Medio de Salarios Reales del Sector Público.

Por último, la pérdida de salario real es coherente con la línea estratégica de este proyecto de Ley de Presupuesto, dado que está orientado a la reducción del déficit fiscal a través del recorte del gasto público, y sobre todo, del recorte de la masa salarial de los y las funcionarias públicas.

El sector privado. La Negociación Colectiva en tiempos de pandemia

En junio de 2020 vencieron la mayoría de los convenios acordados en la VII Ronda de Negociación Colectiva. Por tanto, este año correspondía una nueva negociación, la VIII desde que se retomó la convocatoria por parte del Poder Ejecutivo en el primer gobierno del Frente Amplio en el año 2005.

Los Consejos de Salarios fueron creados en 1943 a través de la Ley N° 10.449. Sin embargo, pese a existir el marco legal, no siempre hubo voluntad política para convocarlos por parte del Poder Ejecutivo. No fueron convocados desde 1968 con el gobierno de Pacheco Areco ni durante la dictadura cívico-militar (1973-1985) y tampoco lo fueron en el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994), ni con el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-1999) y tampoco con el de Jorge Batlle (2000-2004). En el año 2005 se retoman bajo el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2009) y en 2009 se promulga la Ley N° 18.566 que regula el marco de actuación de la negociación colectiva. Se puede esquematizar la negociación colectiva en dos grandes componentes, uno vinculado a lo estrictamente salarial, es decir, a la fijación del salario mínimo por categoría laboral y por actividad y a su evolución durante el período de vigencia del convenio. Otro componente hace referencia a las condiciones de trabajo dentro del sector de actividad, por ejemplo la fijación de feriados sectoriales, régimen horario, capacitaciones, horas sindicales, licencias especiales por cuidados y muchas otras que hacen a las condiciones de trabajo.

La propuesta del Poder Ejecutivo, en el marco de la actual coyuntura sanitaria y económica, es reducir la negociación a su mínima expresión, centrándose únicamente en lo que refiere a la fijación salarial con una fórmula prácticamente universal para todos los sectores de actividad. Esta fórmula implica procesar una pérdida de salario real, que trae consigo, no sólo peores condiciones materiales para la reproducción de la vida, sino también mayores exigencias de trabajo al interior de los hogares.

El pretexto del contexto

Previo a la aparición del COVID-19 y sus consecuencias, ya se avizoraba un marco diferente para esta gran ronda de negociación colectiva. En 2020 coincide el vencimiento de prácticamente todos los grupos de negociación, lo que hace que esta ronda tenga unas dimensiones muy importantes. Además, es la primera vez desde la reinstalación en 2005, que la representación del Poder Ejecutivo corresponde a un gobierno de coalición de derecha.

El pasado año, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) falló a favor de la queja presentada por las Cámaras Empresariales e intimó al gobierno uruguayo a realizar algunos cambios regresivos para los y las trabajadoras en lo que hace a la negociación colectiva. Especialmente en lo que refiere a la ultra actividad de los convenios, es decir, que los acuerdos no salariales de los convenios caigan cuando éste vence, haciendo renegociar todas las conquistas en cada ronda. Si bien el proyecto de ley presentado por el gobierno anterior no fue sancionado, es probable que el gobierno electo avance sobre esta materia a la brevedad, limitando el actual alcance de la negociación colectiva.

Por otro lado, fue sancionada la Ley de Urgente Consideración (LUC) presentada por el actual gobierno, ley que modifica sustantivas y variadas políticas públicas que hacen al bienestar de la población (educación, vivienda, empresas públicas, entre otras). Pese a que la LUC no profundiza en el ámbito de las relaciones laborales, sí introduce cambios que restringen el uso del espacio público y el derecho a huelga, herramientas de lucha para la clase trabajadora.

A este contexto político se le agrega un panorama económico que no resultaba auspicioso previo a la llegada del COVID-19, con previsiones de magras tasas de crecimiento y la firme promesa del gobierno electo de procesar un *shock* de austeridad sobre el gasto público. Es sobre este escenario que se desata la pandemia, golpeando fuertemente a la economía y al empleo. Es bajo este marco que el gobierno presenta en los primeros días de junio al Consejo Superior Tripartito, los lineamientos propuestos para la VIII Ronda de Negociación Colectiva.

Los lineamientos del Poder Ejecutivo

Con la pandemia como motivo excluyente, las pautas buscan simplificar al máximo la negociación colectiva, promoviendo un esquema de cuasi homologación de los lineamientos a nivel de rama. Este mecanismo, que sólo se enfoca en la fijación de los incrementos salariales, inhibe el desarrollo de elementos que atiendan la nueva realidad de las trabajadoras/es, como lo son las nuevas condiciones del empleo y las nuevas y mayores exigencias de cuidado familiar impuestas por la emergencia sanitaria.

La propuesta consiste en un aumento salarial único de 3% a realizarse en enero/2021 o abril/2021 para aquellos sectores cuyos cotizantes a noviembre 2020 sean 90% o menos que los del 2019. Luego de la sugerencia del PIT-CNT de considerar especialmente a los salarios sumergidos de la economía, la propuesta contempló, para los salarios menores a \$U22.595 nominales, un aumento de 4% en vez de 3%.

En ambos casos, esta propuesta implica una caída del salario real desde el día uno del convenio, ya que supone una espera de 6 ó 9 meses para obtener el primer aumento salarial, siendo que los precios de los bienes y servicios que consumimos aumentan cada día. En un escenario donde la inflación ha aumentado considerablemente su ritmo, esta pérdida de poder de compra puede ser determinante y repercutir inmediatamente en las condiciones materiales para el desarrollo de la vida. Esto es especialmente difícil para aquellas personas con bajos salarios, ya que la pérdida de poder adquisitivo se traduce muy probablemente en la renuncia a la satisfacción de ciertas necesidades.

Las pautas no sólo implican pérdida salarial desde el inicio, sino que obligan a que las/os trabajadoras/es asuman el 100% de la caída del PIB a través de una reducción en el correctivo final del convenio de esta magnitud. Esta propuesta, sin una pauta clara de cuáles serán las condiciones que permitan la recuperación, ni cómo se procesará, implica sin duda un avance del capital sobre el trabajo.

Una crítica compartida por las cámaras empresariales y el PIT-CNT, es que se tome el PIB nacional como indicador para todos los sectores, aun cuando existen sensibles diferencias entre estos. Para aquellos sectores que experimentaron subas, ¿éstas serán trasladadas también a las/os trabajadores? Además, es posible cuestionar que se considere lo que le pasó a la economía en el 2020, año para el que se espera una caída del orden del 3,5%, siendo que el convenio abarca el primer semestre del año 2021, año para el que se espera un crecimiento del producto cercano al 4%.

La propuesta de pérdida salarial se hermana con la premisa de que existe una tensión entre empleo y salario real. Entonces, si las/os trabajadoras/es van a sacrificar poder de compra para sostener el empleo, esto debería estar respaldado con alguna medida concreta y contundente que garantice la mantención del empleo. El mecanismo presentado por el gobierno es un subsidio de \$5.000 durante tres meses a las empresas que reincorporen trabajadoras/es a su plantilla o que tomen personal nuevo. Este subsidio, que captará directamente el empresario, será muy bienvenido para aquellos que ya planeaban retomar o contratar trabajadoras/es, pero puede no ser incentivo suficiente para aquellas empresas que se encuentren en dificultades.

No debemos olvidar que el salario es una relación social y representa en qué medida las/os trabajadoras/es logran apropiarse del producto de su esfuerzo. Estas reconfiguraciones de la negociación colectiva impactan sobre la puja entre capital y trabajo por la apropiación del valor generado. ¿Cómo se revertirá esta pérdida salarial cuando la economía se recupere? Por otro lado, no a todos los sectores les va mal en las crisis, sino que existen oportunidades sectoriales específicas que hacen que algunos sectores estén mejor. En estos casos, de aplicarse estos lineamientos, el capital avanzará sustantivamente sobre el trabajo, ya que a un sector en crecimiento se le aplicarían las mismas pautas regresivas que a un sector afectado por la crisis sanitaria.

Los hogares como espacio de contención

Conviene tener muy presente que las implicancias del deterioro del salario real, no sólo se traducen en menor capacidad de compra, sino que implican un mayor desgaste en la economía doméstica, ya que ese menor ingreso debe ser compensado a la interna con mayor tiempo de trabajo reproductivo. Disponer de menos dinero obliga a asumir tareas para compensar aquello que ya no se puede comprar: re-planificar y adaptar la alimentación para ajustarla al nuevo presupuesto, dedicar mayor tiempo a las compras para buscar mejores precios, sustituir cuidados pagos (jardines, cuidadoras/es o actividades recreativas) con trabajo propio, cambiar el ómnibus por el traslado a pie o en bicicleta, hacer arreglos o reparaciones que antes se tercerizaban, etcétera. Esto ocurre en un momento donde los hogares y las redes comunitarias ya se encuentran sobrecargados por las mayores exigencias impuestas por las medidas sanitarias, y donde el gobierno empezó, a días de asumir, a mostrar las primeras señales de recorte en la provisión social del Estado. Recorte que tuvo en la Ley de Presupuesto su expresión culmine.

Esta forma de procesar el reajuste para recomponer el sistema productivo, supone un robustecimiento de la gestión y el trabajo doméstico como mecanismo compensatorio. Lo que se traduce directamente en una todavía mayor sobrecarga de trabajo para las mujeres, principales responsables de los cuidados vitales.

La emergencia sanitaria ha dejado en evidencia que el capital necesita el trabajo vivo para reproducirse y que las personas somos interdependientes y también precisamos del trabajo vivo de otras para el desarrollo de nuestras vidas. Aunque éste se trate quizás del momento más exigente para conciliar el empleo con la vida cotidiana y donde las formas del empleo han cambiado radicalmente, estos aspectos, centrales para el quehacer de la vida, no se ponen sobre la mesa en la negociación colectiva.

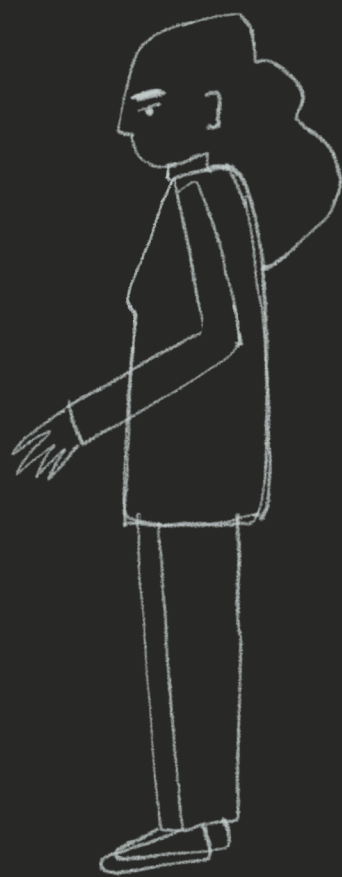
Síntesis

El nuevo gobierno que asume el poder con una alianza de derecha llamada “multicolor”, llega con un plan de importantes recortes y profundas reformas tanto en el quehacer del Estado como distribuidor de recursos y regulador del conflicto social, como en las relaciones laborales del sector privado.

El COVID-19 que impactó en nuestro país a 13 días de la asunción del nuevo gabinete, no inhibió en absoluto el plan antes expuesto. Es sabido que nuestro país es ejemplo en la región y el mundo por la baja incidencia de la pandemia, los elogios más serios sobre las causas de este hecho se centran en la importante cobertura de salud, los buenos servicios públicos que permiten de manera universal soportar la vida en casa, y la posibilidad de tener una importante cobertura de Seguridad Social. El gobierno igualmente ha aplicado su plan de reforma atacando estos elementos en la Ley de Urgente Consideración, en los decretos de recorte para el sector público, en los presupuestos de las Empresas Públicas y en la Ley de Presupuesto. A esto se suman los lineamientos de los Consejos de Salarios para el sector privado, que no sólo va a deprimir el salario, sino que también, ante la excusa de la pandemia, ha complicado la negociación colectiva en un momento más que necesario.

Este panorama de recortes de salario y de puestos de trabajo en el sector público, se condice con la idea de recortes que repercuten directamente sobre programas de gastos sociales del Estado. Esto sumado al ajuste de puestos de trabajo del sector privado, más la pérdida de poder adquisitivo del salario y a que se anunciaron reformas en lo referido a las

relaciones laborales, hace que entremos en una fase regresiva del trabajo sobre el avance del capital. Este avance afecta también a jubiladas/os y pensionistas, es decir, a quienes viven de su trabajo pasado, ya que en Uruguay el mecanismo de ajuste de sus remuneraciones está atado al de los salarios de la economía a través del Índice Medio de Salarios. Al procesarse un ajuste a la baja en los salarios, se procesa también un ajuste a la baja en jubilaciones y pensiones. Por tanto, se trata de un avance del capital sobre todas las formas de trabajo, asalariado y no, un avance sobre las condiciones de vida como mecanismo de ajuste para garantizar la rentabilidad empresarial.



REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Introducción

El siguiente capítulo intenta describir los procesos de transformación que se están desarrollando en la matriz de protección social del Uruguay. Estos cambios forman parte de una estrategia articulada en base a dos grandes leyes (Ley de Urgente Consideración y Ley de Presupuesto), y tienen dos objetivos. El primero, de corte ideológico, tiene que ver con cargar al individuo, las familias y el mercado, con parte de la responsabilidad por los cuidados y el bienestar material que hasta el momento recae en el Estado. El segundo, tiene un objetivo operativo de recorte presupuestal, con la intención de equilibrar las cuentas del Estado. Ambos objetivos son compatibles, la reducción en el financiamiento público se traduce en modificaciones en la protección social, eliminación de derechos, privatización de servicios y desprotección de personas.

Para analizar estos cambios, se propone en primer lugar evaluar los lineamientos políticos que aparecen en el proyecto de Ley de Presupuesto. Como esta ley por sí sola no establece nada más que grandes lineamientos, deberemos apoyar el análisis en otros registros: la LUC, documentos internos de armado presupuestal de instituciones vinculadas a la matriz de protección social, como el Ministerio de Desarrollo Social, y declaraciones de actores clave en los diferentes procesos de reforma en la protección social.

Reforma del Sistema Previsional Público

A. Razones para realizar una reforma del Sistema Previsional

El Sistema Previsional en Uruguay es la piedra fundante del esquema de protección social, y es el componente de mayor importancia. El 97,8% de las personas mayores de 65 años está cubierta por alguna prestación del sistema, y el gasto público destinado a ello, es el componente más importante del Gasto Público (en el año 2020 acapara el 23,91% del presupuesto), siendo el gasto en pasividades cerca del 11,1% del PIB.

A partir de la LUC comenzó un proceso de reforma del Sistema Previsional. Además del peso simbólico y fiscal para la economía y la sociedad, una reforma de la Previsión Social guarda una importancia singular en toda la clase trabajadora. De acuerdo a Esping-Andersen (1993) *“las pensiones constituyen un vínculo central entre el trabajo y el tiempo libre; entre los ingresos percibidos y la redistribución, entre el individualismo y la solidaridad, entre el flujo monetario y los derechos sociales”*. Por lo tanto en ella se combinan elementos de justicia, de concepción del rol del trabajo en la vida de las personas, y de cómo la sociedad entiende que se deben repartir las cargas del trabajo remunerado, del no remunerado y del ocio. Por otro lado, este rol estratégico del Sistema Previsional en la sociedad, también es reconocido por actores de la derecha partidaria y social como Rodolfo Saldain⁴²: *“Las pujas distributivas, tradicionalmente asociadas a las discusiones salariales y de condiciones de trabajo, encontraron otro escenario donde expresarse. En el fondo el debate es el mismo: cómo se distribuyen los frutos del progreso económico y social (...) A partir de mediados del siglo pasado, se agregó una nueva: los beneficios sociales, y en particular las jubilaciones”*⁴³.

Para entender el riesgo futuro de desfinanciación del sistema, es necesario atender a tres tipos de riesgos que se presentan en el horizonte temporal. Dos de ellos tienen que ver con tendencias demográficas, y uno con tendencias que se presentan en el mundo del trabajo. En cuanto a las tendencias demográficas, dos procesos relacionados se están desatando, el primero es el agotamiento del llamado “bono demográfico”, que significa que la población que está en edades de trabajar y generar riqueza, cada vez crece menos que la población que depende de la riqueza generada⁴⁴. El segundo fenómeno es el envejecimiento. Esto quiere decir que el grupo etario que más crece en la población es el que está compuesto por personas de 65 años o más, y a su vez, el aumento de la esperanza de vida genera trayectorias cada vez más largas.

El tercer fenómeno tiene que ver con cómo se expresan localmente las tendencias internacionales que están modificando las configuraciones de las relaciones laborales. Esto es muy importante, porque el cambio tecnológico, lenta pero constantemente, está afectando al mundo laboral, ya sea

42. Abogado, referente del gobierno en el área de la Seguridad Social.

43. Saldain, Rodolfo (2020), *“La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI”*. Página 293

44. El primer elemento de la transición demográfica en las sociedades desarrolladas es la baja mortalidad. Esto generaba que la población en edad con capacidad física suficiente para trabajar y producir riqueza aún fuese menor a la población dependiente dado que el segmento de población de menores de 14 años era el más importante en términos proporcionales con respecto al resto de la población. A medida que avanza la transición demográfica, se enlentece luego la natalidad, reduciendo así la población dependiente en relación a la activa por el lado de la primera infancia, lo que genera unos años de ventaja para el sistema (que se llama bono demográfico), hasta que el envejecimiento poblacional nuevamente genere un aumento significativo de la población dependiente en relación a la activa.

por destrucción de puestos de trabajo debido a la sustitución por máquinas (por ejemplo las cajas en los supermercados), o que las nuevas tecnologías de la información sirvan como intermediarios que disfracen relaciones precarias de dependencia (lo que se conoce como *gig economy*, y se asocia al modelo Uber). Estos fenómenos no sólo impactan en los trabajos menos productivos, también lo hacen en trabajos de alta productividad a través del *freelance*. Este caso es lo que el trabajo de CINVE⁴⁵ caracteriza como “empleo no estándar”, pero que también se conoce como flexibilización laboral. La combinación de estos elementos, generará que las vidas laborales sean más inestables, rotando períodos entre actividad laboral y desempleo, y dentro de los períodos de actividad laboral, períodos de trabajo formal e informal acelerando procesos que se vienen desarrollando desde la década de 1970. Por lo tanto, se pueden prever mermas en los aportes a la Previsión Social, y mayores dificultades para acceder a sus beneficios.

Por último, un cuarto aspecto es el de género. La distribución de las tareas remuneradas y no remuneradas; las injusticias distributivas en el trabajo por género, y las discriminaciones en cuanto al acceso al trabajo, se trasladan al Sistema Previsional. Según un estudio de CINVE⁴⁶ la probabilidad de que en 2019 una mujer trabajadora pueda aportar a la Seguridad Social, es del 56%; mientras que la de un hombre es del 71%, lo que luego se traslada en jubilaciones menores, más dificultades para el acceso al derecho, etc.

B. La reforma del Sistema Previsional en la Ley de Presupuesto

En el tomo del mensaje presupuestal y la exposición de motivos, precisamente en el Capítulo 10 “Reforma de la Seguridad Social”, se explicitan algunos puntos desde donde el Poder Ejecutivo se coloca para pensar una reforma de la Seguridad Social.

En primer lugar, vale la pena destacar el análisis del período histórico reciente. En particular el tramo que va desde la reforma de la Seguridad Social en el año 1995, hasta la actualidad.

La reforma constitucional de 1989, que indexó el ajuste de las pasividades a la evolución del Índice Medio de Salarios, incrementó el peso de las jubilaciones en el gasto público, aumentando las necesidades de asistencia financiera del Estado a la Seguridad Social.

45. CINVE (2019) “Tendencias en el mercado laboral y su impacto sobre la informalidad y el sistema de Seguridad Social”. Informe N°4 Observatorio de Seguridad Social.

46. CINVE (2019) “Inequidades de Género y su impacto sobre el sistema de Seguridad Social”. Informe N° 7 Observatorio de Seguridad Social.

Tomando en cuenta las necesidades de estabilización del resultado fiscal, sumado a problemas estructurales de la Seguridad Social uruguaya (disminución de la relación activo/pasivo, transición demográfica avanzada, etc.), se comenzaron a generar las condiciones para presionar sobre la idea de realizar una reforma previsional. Dentro de estas condiciones, Quirici (2009) señala la importancia de la habilidad política del ex-presidente Julio María Sanguinetti, para instalar “la sensación térmica” de un colapso inminente del sistema. *“Cabe destacar que el sistema no estaba estrictamente en crisis financiera cuando se inicia la reforma. Más bien había una percepción creciente de que la crisis sería inminente en caso de no alterar la política. Esa percepción, además, fue un instrumento de acción política”* (Forteza, 2005 en Quirici, 2009; pág.139).

En 1995 se dio tal reforma con la aprobación parlamentaria de la Ley N°16.713, que significó el paso de un sistema de reparto con monopolio estatal, a uno mixto con participación de agentes privados (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional – AFAP-) y obligaciones de capitalización individual definidas por niveles de ingreso. Según los impulsores de la reforma, ésta no sólo era necesaria para la salud financiera del Estado y el Sistema Previsional, sino que se trataba de un mecanismo fundamental para desarrollar los mercados de capitales y atraer inversiones financieras externas.

Esta reforma alcanzó solamente a los contribuyentes del BPS, por lo tanto las tres cajas paraestatales (Bancaria, Notarial y Profesional) junto a la Caja Policial y Militar, quedaron excluidas de la reforma. Según Quirici (2009), la principal figura de la oposición política, el doctor Tabaré Vázquez, mantenía en su discurso que debían incorporarse a la reforma las cajas Militares y Policiales, pero que el resto de las cajas paraestatales debían permanecer por fuera, dado que tenían saldos superavitarios.

A su vez, la reforma implicó el endurecimiento de las condiciones para el acceso al derecho al retiro. Esto se dio a través de la institucionalización de la historia laboral de las personas, de un aumento de los años de aporte requeridos, de incrementos en el mínimo de edad en las mujeres para acceder a jubilaciones, y de la creación de incentivos para la postergación del retiro mediante modificaciones a la baja en el cálculo del monto de la prestación al momento de la jubilación (“tasa de reemplazo”). Aumentaron del 13 al 15% el aporte de los asegurados, y cayeron del 14,5 al 12,5% los aportes de los empleadores. Esta reforma apuntó a jerarquizar los mecanismos de mercado para solucionar los problemas de la Seguridad Social. Es necesario reconocer que Uruguay no fue el único país que dio pasos en este sentido y que el resultado de las reformas fue la síntesis entre un clima de época con recomendaciones internacionales (el Banco

Interamericano de Desarrollo colaboró financiando la reforma) sobre cómo deberían solucionarse los problemas fiscales, y las particularidades específicas económicas, sociales y políticas de nuestro país.

Desde la perspectiva del Mensaje presupuestal, esta reforma fue exitosa en términos generales y redujo el peso del gasto público en Seguridad Social sobre el gasto del Estado. A pesar de tener algunas deficiencias, no consiguió generar un mercado de seguros relacionados a las rentas vitalicias, no consiguió desarrollar un mercado de capitales dinámico y tampoco sirvió para atraer inversiones. Por lo tanto, según este discurso, de no haber mediado modificaciones entre 1996 y 2020, no sería necesaria una reforma en 2021 que tenga como principal objetivo restablecer la sostenibilidad financiera del sistema.

El relato histórico que se realiza en el Mensaje presupuestal, esconde elementos imprescindibles para medir el grado de éxito que tiene un Sistema Previsional. En particular uno tan sensible como la cobertura.

El trabajo de Lavalleja et al (2018) realiza una revisión bibliográfica de antecedentes que estimaron el nivel de cobertura alcanzable con los parámetros previsionales de la reforma. En particular destaca el trabajo de Lagomarsino y Lanzilotta (2004) quienes estimaron la densidad de cotizaciones entre 1997 y 2003. Hallaron que las condiciones mínimas para acceder al derecho jubilatorio eran particularmente estrictas en relación a los tiempos de cotización de trabajadores y trabajadoras que se evidencian en el mercado laboral de nuestra economía.

El promedio de tiempo de cotización en la vida laboral era del 75%, siendo mayor entre los trabajadores del sector público y de altos ingresos, y menor en el sector privado y de bajos ingresos. Bucheli et. al (2010) estimaron que sólo el 25% de los contribuyentes cumpliría el requisito de contar con 35 años de cotización a los 60 años de edad. El 35% de los contribuyentes cumplirían con los 35 años de cotizaciones a la edad de 65 años, mientras que el 70% podrían cumplir por lo menos 15 años de cotizaciones a los 70 años de edad. Esto marca que un 30% de los trabajadores registrados en BPS, no accederían nunca a ninguna prestación contributiva bajo el régimen de la reforma de 1995.

Por otra parte, las diferencias en las densidades de cotización difieren según el estrato de ingreso y género. En el quinto quintil de ingresos, el 94% de los hombres podría acceder al mínimo requerido para obtener una jubilación, mientras que cumplirían con los requisitos el 79% de las mujeres. Sin embargo, en el primer quintil de ingresos, prácticamente ningún trabajador ni trabajadora estaría en condiciones de acceso. Por otra parte

en Bucheli et al (2006) se estima que menos del 12% de las mujeres estaría en condiciones de cumplir 35 años de cotizaciones a los 60 de edad. En cuanto a los hombres, un 17% podría cumplir esa condición. Esto indica que se cumplieron dos efectos para la mejora del equilibrio en las cuentas del sistema. En primer lugar disminuyó la cantidad de pasividades, pero por el otro, los aportes de las personas con más intermitencia en el mercado de trabajo formal, se transformaron prácticamente en un impuesto. Estas personas asumían el costo del equilibrio, financiaban un sistema que a la larga, no les concedería derechos jubilatorios.

Por lo tanto, la baja en la cobertura del Sistema Previsional (que generó la disminución del peso del gasto en pasividades en el presupuesto del Estado), motivó que a partir de 2005 comenzara un nuevo proceso de reforma orientada en la expansión del derecho previsional y la flexibilización en las condiciones de acceso.

En primer lugar, con la Ley N° 18.395 promulgada en 2008, se flexibilizaron los requisitos de acceso a la jubilación común, reduciendo de 35 a 30 la cantidad de años de trabajo. Este cambio repercutió en la modificación de las tasas de reemplazo. La tasa mínima se redujo a 45% en el caso de cumplirse como requisitos mínimos 60 años de edad y 30 de servicio. Se estableció una escala creciente de la tasa en función de la edad y los años de servicio, de manera que para 35 años o más de servicio, se mantienen las tasas previstas por la ley de 1995.

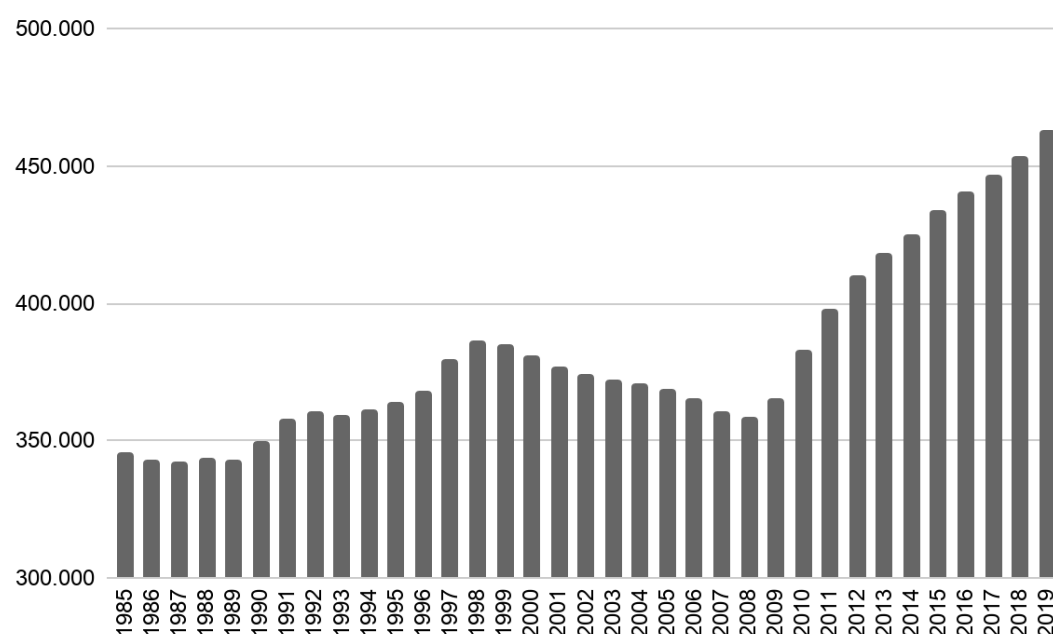
Por otro lado, se previó el acceso a la jubilación para las personas de 58 años de edad y 28 años de servicio que hubieran tenido al menos un año de desempleo inmediato anterior a la solicitud de retiro. Se habilitó el acceso a la jubilación anticipada entre los 65 y 70 años de edad, con una exigencia de 25 años de servicio en el primer caso y disminuyendo este requisito con la edad, hasta alcanzar los 15 años de servicio a los 70 años cumplidos (exigencia prevista en la ley de 1995). Se propuso computar a las mujeres un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptado (siendo menor o discapacitado), con un máximo de cinco. Este proyecto fue transformado en la ley N° 18.395, que fue aprobada por el Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo en octubre de 2008.

El segundo proyecto fue la reforma del seguro de desempleo, mediante la ley N° 18.399, aprobada en octubre de 2008. Allí se introduce la posibilidad de que trabajadores con multiempleo tengan derecho al seguro cuando dejan de percibir al menos la mitad de sus ingresos por suspensión o pérdida de uno de los empleos. El beneficio pasa a tener prestaciones decrecientes, comenzando con 66% del salario perdido y terminando con 40%, modificando los topes en forma consistente con este cambio. Se plan-

tea además, la posibilidad de ampliar este período hasta dos meses más en caso de que el PIB registre una caída de dos trimestres consecutivos. Asimismo, se establece la extensión de la duración del beneficio por seis meses más para los mayores de 50 años. El uso para suspensión se limita a cuatro meses, por lo que si el trabajador no es retomado una vez vencido este plazo, tiene derecho a la indemnización por despido. Por último, se hace referencia a que en los casos de prórroga se exija una justificación documentada de que se preservarán los puestos de trabajo.

Las consecuencias tanto de la reforma de 1996 como la del año 2008, pueden resumirse en el siguiente gráfico, que muestra la cantidad de jubilaciones otorgadas por el BPS en cada año.

Gráfico 1. Cantidad de jubilaciones asignadas por BPS



Fuente: elaboración propia en base a datos de BPS.

Puede verse cómo a partir de 1998 comienza a descender la cantidad de jubilaciones (hay una disminución de un 6,73% entre 1998 y 2007), y a partir de las reformas flexibilizadoras, comienza una tendencia de crecimiento sustancial (crecen un 29% entre 2008 y 2019).

Si bien el costo fiscal de la reforma flexibilizadora fue subestimado por la OPP durante el proceso de modificación paramétrica, la realización de dicho accionar respondía a una situación social acuciante, en cuanto a la privación del derecho al retiro del mercado de trabajo de un sector cada vez más grande de la población.

C. Principales propuestas de reforma en el Sistema Previsional

La Ley N° 19.889 de Urgente Consideración, en su artículo 393 inaugura el proceso de reforma del Sistema Previsional. Entre el artículo mencionado y el 398, se establece la conformación de una comisión de expertos para generar una propuesta de reforma previsional, su integración, competencias, y plazos de trabajo.

Los procesos de reforma estructural o paramétrica en la Previsión Social, están determinados por equilibrios políticos y sociales, dado que cualquier modificación genera impactos positivos y negativos en determinados sectores de la sociedad. Sistemas estratificados de Seguridad Social y Previsión Social como el uruguayo⁴⁷, imprimen una complejidad adicional, dada la existencia de grupos sociales creados alrededor de intereses particulares sobre los mecanismos de Previsión Social.

Los intentos de reformas estructurales que en el pasado apuntaron a modificar la universalidad de la Previsión Social, como en el año 1995, chocaron y cedieron ante intereses particulares como los de las cajas previsionales paraestatales⁴⁸, o cajas estatales particulares, como la del Servicio de Retiros y Pensiones Policial (Caja Policial), y la del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (Caja Militar)⁴⁹.

Este aspecto no es menor teniendo en cuenta una futura reforma, dado que uno de los institutos que necesita ser reformado, es el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, ya que constituye la estructura más deficitaria en relación a la cantidad de pasivos que la componen. Sobre esta necesidad, es imposible olvidar que el escenario político partidario de 2019 cambió con la creación del Partido Cabildo Abierto, creado en torno a la figura del ex Comandante en Jefe del Ejército, Guido Manini Ríos, que comenzó su carrera política oponiéndose públicamente a procesos de reforma de esta caja⁵⁰.

La complejidad entonces de un proceso de reforma de todo el sistema, requiere tiempos y ámbitos de negociación amplios. No obstante, parecería no ser el caso en esta reforma.

47. Filgueira (2006).

48. Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja Notarial y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios

49. Quirici, Gabriel (2009) *“Entre el Estado y el mercado, la gestación de la reforma de 1995. ¿Una reforma a la uruguayaya?”*. En *“La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia”* Coord. Bucheli, Gabriel - Harriet, Silvana. Caja de Jubilaciones Profesionales-Repubblica AFAP- Facultad de Ciencias Sociales.

50. El Observador- 11/09/2018 - Sorpresa en el Ejército por sanción sin precedentes a Manini Ríos. <https://www.elobservador.com.uy/nota/sorpresa-en-el-ejercito-por-dura-sancion-de-vazquez-a-manini-rios-2018910205335>. Entrevista a Manini Ríos en programa “De Cerca”. TV Ciudad. 16/09/2019. <https://www.youtube.com/watch?v=co23FP4zPx0>

Según el artículo 396 de la LUC, los plazos para la actuación de la comisión de expertos, serían de 90 días como máximo para la elaboración de un informe preliminar, y de otros 90 días para entregar el informe final al Poder Ejecutivo. Tomando en cuenta los antecedentes de mecanismos de reforma elaborados a partir de la convocatoria a una comisión de expertos, se puede adelantar que los plazos incorporados en la ley son sumamente escasos.

Como puede verse en el cuadro 1, los procesos de trabajo que demoraron menos tiempo (Dinamarca, Alemania e Italia), fueron poco efectivos a la hora de trasladarse al articulado de una reforma de la Seguridad Social. La excepción fue el caso chileno, cuyo Sistema Previsional está permanentemente en debate por la crisis social que genera al pagar pensiones sustancialmente menores a las previstas, y ser uno de los aspectos impugnados en la serie de protestas que cobraron fuerza en octubre de 2019.

Cuadro 1. Antecedentes internacionales mencionados en el tomo Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024

País	Año comienzo	Duración	¿Se tomó en cuenta?
Noruega	2001	10 años	Sí
Reino Unido	2002	4 años	Sí
Dinamarca	2003	2 años y medio	Moderadamente
Alemania	2002	1 año	Moderadamente
Suecia	1984	6 años comisión + 11 años puesta en práctica	Sí
Italia	1994	1 año	No
Chile	2005 y 2015	Menos de un año	Sí

Fuente: elaboración propia en base al Capítulo 10 “Reforma de la Seguridad Social” del tomo Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024.

El riesgo en la situación actual es que tal como ha sucedido en otros momentos históricos, la reforma previsional, tan sólo se concentre en el sistema dirigido por el Banco de Previsión Social.

Dado el escaso tiempo de trabajo, parece útil repasar algunas de las propuestas que se han ido haciendo públicas por parte de personas que integran la comisión.

En primer lugar, Saldain, ex director del BPS, asesor del Partido Nacional en temas de Seguridad Social, y presidente de la comisión de expertos, sintetizó su propuesta de reforma en un libro publicado en 2020⁵¹. Allí desarrolla su planteo de reforma con la generación de un sistema que tenga cinco pilares. La pertenencia a un pilar u otro dependerá de los ingresos del trabajador o trabajadora, así como también su disponibilidad de generar ahorro y su voluntad de volcarlo al Sistema Previsional.

El primero de los pilares será para las pensiones no contributivas a la vejez; el segundo será una versión modificada del actual sistema de reparto del BPS; el tercero un potenciado esquema de capitalización individual como el régimen de las AFAPs; el cuarto un particular mecanismo de ahorro voluntario a través de regímenes de capitalización individual o colectiva vinculada a las profesiones; y el quinto, una opción para generar mecanismos de renta diferentes (por ejemplo a través de hipotecas para personas retiradas).

Esta propuesta es similar a la que proponen Holzmann, Hinz y Dorfmann en un informe del Banco Mundial en 2008⁵², y además del planteo de cambio estructural, propone otras modificaciones. En el pilar de reparto se propone: aumentar la edad mínima de jubilación; aumentar los años de cómputo para el cálculo del Salario Básico Jubilatorio (que al día de hoy se define como los últimos 10 años o el promedio de los mejores 20); bajar las tasas de reemplazo (o trasladar las actuales para 60 años de edad para que sean las mismas cuando se cumplan 65); reducir el régimen de bonificaciones en las jubilaciones y modificar las tasas de reemplazo en el régimen de jubilación por discapacidad. En un documento de la representación empresarial al BPS se plantea que “*se debería reestudiar el decreto que establece la asignación de baremo*⁵³ *a la luz de la realidad actual, dado que la farmacología permite minimizar el impacto de determinadas patologías frente a la real imposibilidad de trabajar*”⁵⁴.

En el pilar de capitalización se propone: bajar el tope de ingresos para el aporte obligatorio en las AFAPs; y también se propone generar otro fondo de acumulación destinado al ahorro de los trabajadores más jóvenes, que puedan invertirse en instrumentos más riesgosos. El cuarto pilar, de ahorro voluntario, supone que por defecto el trabajador o la trabajadora ahorren voluntariamente, por lo tanto debe mediar un trámite expreso para que el

51. Saldain, Rodolfo (2020) “*La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*”

52. Holzmann, Robert; Hinz, Richard Paul; & Drofman, Mark (2008) “*Pension Systems and Reform Conceptual Framework*”. Banco Mundial. Discussion Paper N°0824.

53. El baremo mide las prestaciones que corresponden según la enfermedad y el grado de avance de la enfermedad, o la gravedad de la enfermedad.

54. Saldain, Rodolfo (Coord.) (2019) “*El futuro del trabajo y el impacto en la Seguridad Social*”. Representación empresarial. Banco de Previsión Social Uruguay. Página 188.

monto de lo ahorrado no vaya a ese fondo. Lo “voluntario”, se parece más a un aumento en la tasa de cotización personal.

En segundo lugar, sectores como el Partido Colorado a través de Ernesto Talvi, o el Partido Independiente a través de uno de sus asesores (y también integrante de la comisión de expertos, Álvaro Forteza) proponen un cambio sustancial y tal vez más ambicioso en el sistema. Este tiene que ver con la reforma del sistema de reparto solidario intergeneracional del BPS y la adopción de un sistema de “cuentas nocionales”. Este tipo de régimen simula un esquema de capitalización individual, donde los aportes de cada trabajador se configuran como un ahorro que va capitalizándose según algunas variables definidas (por ejemplo, el crecimiento de la economía o el aumento de la esperanza de vida) y al momento del retiro, el nuevo jubilado cobra el monto total de lo ahorrado, sumando las ganancias de capitalización y con ello puede comprar una renta vitalicia en una empresa aseguradora. La diferencia con el esquema de capitalización, es que no existe un fondo de ahorro, sino que se simula, por lo tanto sigue siendo un esquema financiero de reparto intergeneracional. En suma, la jubilación que se obtendría por este sistema depende de la densidad de cotizaciones (monto y regularidad de las cotizaciones en la vida laboral de la persona retirada). Si bien desde la óptica actuarial y del equilibrio financiero, sería una virtud que el sistema ligase las prestaciones que otorga el sistema con las cotizaciones, la realidad marca que la densidad de las cotizaciones en nuestro país, no es comparable con países desarrollados que han impulsado este tipo de sistemas, como Suecia o los Países Bajos, debido a las mayores tasas de informalidad y volatilidad del mercado de trabajo.

D. Reflexiones sobre el proceso de reforma

La reforma que se está gestando está orientada a mejorar la sostenibilidad financiera del Sistema Previsional mediante la reducción del gasto público destinado a pasividades. Esta orientación, generalmente lleva a descuidar la cobertura y la suficiencia de las prestaciones (Arenas de Mesa, 2019) endureciendo las condiciones para el acceso al derecho al retiro por parte de la clase trabajadora.

Los fundamentos que hacen necesaria una reforma, sobre todo los vinculados al futuro del mundo del trabajo, son contradictorios con los ejes que orientan las principales propuestas de reforma. Por un lado se establece como horizonte posible el aumento de la incertidumbre en la vida laboral de las personas, o sea, el menor grado de seguridad con respecto a tener un empleo formal, y por el otro, se aumentan las exigencias de tiempo de trabajo y cotizaciones para acceder a una prestación jubilatoria.

Desde la perspectiva que toma las prestaciones de la Seguridad Social como salario diferido (Buendía, 2011; Arrizabalo, 2014), se puede ver cómo los mecanismos de una reforma con las características que se establecen más arriba, están alineados a un intento de aumentar la explotación del trabajo a través del aumento de la vida laboral de las personas. De acuerdo a la teoría marxista, la explotación es la apropiación gratuita por parte de la burguesía de un porcentaje del trabajo realizado en la producción. Esta forma se puede realizar mediante varios mecanismos, pero todos coinciden en reducir la proporción del valor remunerado en forma de salario sobre el total del valor generado. Si tomamos que el salario diferido es el porcentaje del salario que no se cobra en el mes, sino que se cobra cuando se aparta del mercado laboral (definitivamente a modo de jubilación o pensión por discapacidad, o momentáneamente a modo de seguro de paro o enfermedad), el objetivo de la reforma es reducir el pago del salario diferido. Por lo tanto, está orientada a que los trabajadores y trabajadoras se desempeñen como tales por más tiempo, y la suma de remuneración salarial a lo largo de su vida, sea menor. Esta orientación de reforma va de la mano con el resto de las políticas desplegadas por este gobierno (LUC, Pautas Salariales para la Negociación Colectiva del Sector Privado, Ley de Presupuesto)

Mirando la historia del financiamiento de la Previsión Social en Uruguay, se puede ver que la sostenibilidad del sistema ha sido un problema recurrente desde por lo menos la década de 1930 (Köster, 2011)⁵⁵. Alternativamente se fueron generando mecanismos de reformas paramétricas o estructurales para mejorar la sostenibilidad del sistema a costa del endurecimiento de las condiciones de acceso al derecho jubilatorio (por ejemplo las reformas de 1979 y 1995). Estas reformas generaron bajas en la cobertura y en la suficiencia de las prestaciones (ya sea por la caída en las tasas de reemplazo, modificaciones en la fórmula de cómputo de años de servicio requeridos para acceder a la jubilación, como por mecanismos de devaluación de las pasividades que permitían la pérdida de su poder de compra en el tiempo). Esta situación implicó el deterioro de las condiciones de vida de un gran sector social, y consecuentemente el aumento de la presión política por revertir lo hecho (por ejemplo reformas de 1984, 1989 y 2008). Por lo tanto, una próxima reforma orientada al recorte de derechos previsionales, desde una perspectiva histórica abre un nuevo ciclo de discusión sobre el Sistema Previsional y generará en su seno una próxima contrarreforma.

55. Köster, Esteban (2011) *“De la centralización a la nueva descentralización del sistema de previsión estatal y la expansión de las prestaciones (1934-1967)”*. Simposio 20 “Seguros sociales: desempeño, instituciones y políticas en el largo plazo”. ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA 5TAS JORNADAS DE INVESTIGACIÓN. FCS

Por último, el escenario post reforma debería estar marcado por la atención a los sectores que seguramente se verán afectados, pero sobre todo por el trabajo en materia propositiva de una nueva forma de articular la Seguridad Social. En particular es necesario dar el debate sobre una reforma de la Previsión Social, acompañada también por una discusión sobre la fiscalidad y el sistema productivo. ¿Es razonable que las discusiones sobre el Sistema Previsional y la fiscalidad sean aisladas cuando casi el 30% de los ingresos del BPS provienen de impuestos afectados? Por otro lado, dentro de los impuestos afectados, poco más del 80% de los recursos proviene de la recaudación del IVA⁵⁶. Pensando en un Sistema Previsional solidario, es necesario rever esta característica donde parte de la financiación pasa por un impuesto regresivo. Sería deseable discutir un cambio en la financiación proveniente de la ciudadanía, a través de impuestos directos progresivos, permitiendo que el sistema recaude según las capacidades de los contribuyentes, y destine prestaciones según las necesidades de las personas.

A su vez, es necesario seguir explorando propuestas que desvinculen el derecho a la Seguridad Social de la permanencia al mercado laboral (desmercantilización de la Seguridad Social al estilo de Esping-Andersen). Para ello es vital que ganen más impulso los grupos de estudios como los existentes en la Universidad de la República sobre la Renta Básica Universal y continúe en la plataforma reivindicativa (más allá de la coyuntura marcada por la pandemia) de organizaciones como la Intersocial (compuesta por el PIT-CNT, FUCVAM, FEUU, Intersocial Feminista y otras organizaciones).

56. Datos del año 2019 provenientes del Boletín estadístico de BPS (2020). La recaudación en base al IVA también tiene problemas adicionales. En primer lugar está atada al ciclo económico (al igual que los aportes a la Seguridad Social), contribuyendo a generar desequilibrios financieros en momentos de contracción del ciclo. Por otro lado, es necesario tener en cuenta los mecanismos de incentivos a la inversión a través de las exoneraciones impositivas. Dentro de la renuncia tributaria, el IVA es el impuesto que mayor gasto tributario tiene -57,3% del Gasto Tributario total de 2019-. (Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2016 - 2019. Art. 183 Ley 19.438. Rendición de Cuentas Ejercicio 2018)