



#2M

IDEAS DE TODOS,
GOBIERNO PARA TODOS.

2018

Presentación

Este documento se divide en dos partes. La primera, que comprende las secciones 1 a 9, presenta un conjunto de ideas que han sido elaboradas por nuestros equipos técnicos. Todas ellas podrían concretarse en el correr de este año 2018. Nosotros pensamos que hay que hacerlo. La situación que vive el país no nos permite darnos el lujo de la inacción. Como sociedad, tenemos que dar respuesta a las principales urgencias y lograr avances rápidos en la dirección correcta.

Las diferentes medidas que proponemos abarcan grandes temas de la vida nacional. Se las acercamos al gobierno con la esperanza de que pueda ejecutarlas durante este año, como modo de generar mejoras concretas en la vida de los uruguayos.

En la segunda parte del documento (secciones 10 a 12) retomamos tres propuestas que han sido planteadas por legisladores de otros partidos, bajo la forma de proyectos de ley. Las tres atienden a problemas que nos parecen importantes. Las tres proponen soluciones con las que coincidimos, más allá de algunos matices sobre los que podemos ponernos de acuerdo.

No pretendemos presentar estas medidas como nuestras. Lo que anunciamos es nuestra voluntad de acompañarlas en el Parlamento aunque sean de otros.

No nos creemos dueños de la verdad. Por eso no nos cuesta apoyar buenas ideas ajenas. Estamos convencidos de que nuestro país necesita más encuentros y más entendimientos. Sólo así podremos concretar los cambios que se vuelven cada días más necesarios.

La mejor manera de mostrar nuestra voluntad de acordar es acordando. Y hemos elegido dar el primer paso en el camino del encuentro con los otros.



SUMARIO

1. EDUCACIÓN
2. SINIESTRALIDAD
3. LEGÍTIMA DEFENSA POLICIAL
4. CONSEJOS DE SALARIOS
5. AGRO
6. COMBUSTIBLES
7. ELECTRICIDAD
8. REGLA FISCAL
9. PPP
10. PROPUESTAS QUE COMPARTIMOS
CON OTROS PARTIDOS POLÍTICOS
 - VIVIENDA
 - DEFENSA
 - PORTABILIDAD NUMÉRICA



1. EDUCACIÓN

Efectivo cumplimiento del artículo 41 de la Ley General de Educación.

El presidente Vázquez inició su segundo mandato declarando la esencialidad de la enseñanza. Enfrentó una situación de desacato, comprobó que no tenía apoyo político dentro del Frente Amplio y en cuestión de horas dio marcha atrás. Los hechos posteriores mostraron que, aquel día del año 2015, cualquier intención de producir cambios en la educación quedó congelada.

Lamentablemente, se perdió la oportunidad de optar por un camino más simple: exigir el efectivo cumplimiento de la Ley General de Educación (Ley N° 18.437), que el Presidente promulgó en diciembre de 2008.

Nosotros tenemos una visión muy crítica de esa norma. Su orientación general agravó los problemas de la enseñanza y contribuyó a generar bloqueos políticos. Pero lo cierto es que está vigente y que, a una década de su aprobación, sólo ha sido aplicada de manera selectiva: se aplicaron rápidamente sus peores disposiciones, pero las más interesantes quedaron en el tintero. Y entre esas disposiciones que no se cumplen está el artículo 41, que dice así:

Artículo 41

(Concepto).- El centro educativo de cualquier nivel, o modalidad será un espacio de aprendizaje, de socialización, de construcción colectiva del conocimiento, de integración y convivencia social y cívica, de respeto y promoción de los derechos humanos.

Será un ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo. El proceso de formulación, seguimiento y evaluación del mismo contará con la participación de los docentes del centro y se promoverá la participación de funcionarios, padres y estudiantes.

El Estado fortalecerá la gestión de los centros educativos públicos en los aspectos pedagógicos, de personal docente y no docente, administrativos y financieros para cumplir con lo precedentemente expuesto. Asimismo, se procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo.

El centro educativo público dispondrá de fondos presupuestales para el mantenimiento del local, la realización de actividades académicas y proyectos culturales y sociales de extensión. Los centros educativos podrán realizar convenios con otras instituciones, con la autorización correspondiente.

Se trata de un texto largo y farragoso, como lo es la ley en su conjunto. Pero de su lectura surgen con claridad dos mandatos legales que no se están cumpliendo.

En primer lugar, la ley manda que el Estado adopte las medidas necesarias para asegurar el fortalecimiento de “la gestión de los centros educativos públicos”. En este marco, da una orden muy precisa: “se procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo”.

En segundo lugar, la ley manda que cada “centro educativo público” disponga “de fondos presupuestales para el mantenimiento del local, la realización de actividades académicas y proyectos culturales y sociales de extensión”. El alcance que se da a esta idea de volcar recursos a los centros se aprecia con claridad en el artículo 77, que habla de los Consejos de Participación. Entre las potestades de esos Consejos está la de hacer propuestas relativas “al proyecto educativo que en ejercicio de su responsabilidad profesional elabore la Dirección y el cuerpo docente del centro educativo”, “la suscripción de acuerdos y convenios” y “la realización de obras en el centro educativo”.

Del papela los hechos

Una década después de aprobada la ley, ninguno de estos mandatos se ha cumplido.

La concentración de horas docentes en un mismo centro de estudios fue un tema del que se habló durante el gobierno del presidente Mujica, sin que se lograra ningún avance. La dirigencia del Frente Amplio era consciente de este incumplimiento. Por eso, en la última campaña electoral prometió avances. En las *Bases Programáticas para un Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio* se decía:

Concretar un rediseño institucional para que los centros educativos desarrollen proyectos institucionales contextualizados, -en el marco de los currículos nacionales- con acciones y servicios coordinados con otros organismos estatales, equipos docentes estables y profesionales, con condiciones para vincularse con las familias y su entorno, y tiempo pedagógico ampliado.

La manera de verificar si hubo avances en este terreno consiste en preguntarse si hubo cambios en el régimen de elección de horas docentes. Ese mecanismo es el principal obstáculo para construir equipos docentes estables, particularmente en las zonas más vulnerables. Y el hecho es que, desde que se inició el actual mandato del presidente Vázquez, no ha cambiado absolutamente nada (como tampoco había cambiado nada antes).

A mediados del año 2015, y como respuesta a un planteo hecho por el Sector *Todos*, la presidenta de Secundaria, profesora Celsa Puente, anunció que ya estaba vigente la elección de horas por dos años. Los sindicatos la desmintieron de inmediato. Para superar el enfrentamiento se creó una comisión que supuestamente iba a elaborar una propuesta de cambio, pero todo quedó en el olvido.

En marzo de 2016, y frente a una nueva propuesta del Sector *Todos*, la ministra de Educación, María Julia Muñoz, volvió a decir que lo que estábamos proponiendo estaba vigente. Pero nuevamente los hechos se encargaron de mostrar que esa afirmación era falsa.

En agosto de 2017, la profesora Puente declaró públicamente que abandonaba todo intento de modificar el régimen de elección de horas hasta el fin de su gestión. Y desde entonces no ha pasado nada.

Quiere decir que, ya empezado el tercer año de la administración Vázquez, las autoridades educativas están omisas en el cumplimiento el mandato legal que dice: “se procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo”.

Lo mismo ocurre con el mandato de transferir recursos presupuestales a los centros de estudio, en volumen suficiente como para financiar “el mantenimiento del local, la realización de actividades académicas y proyectos culturales y sociales de extensión”.

La cantidad de recursos presupuestales que se trasladan a los centros de estudio sigue siendo extremadamente exigua. Los pocos miles de pesos que llegan cada mes apenas alcanzan para reponer vidrios rotos y hacer frente a alguna pequeña emergencia. Con esta “caja chica” no existe la menor posibilidad de desarrollar propuestas pedagógicas que requieran algún costo extra, ni de impulsar proyectos culturales o sociales, ni mucho menos de realizar reformas edilicias. Una vez más, las autoridades educativas están omisas en lo que hace al cumplimiento de un mandato legal.

El artículo 41 como principio de solución

Mientras no se modifique el régimen de elección de horas docentes, quedará postergado todo intento de construir comunidades educativas estables y generadoras de aprendizajes. La opinión predominante entre los técnicos, cualquiera sea su orientación política, es que el régimen actual genera inequidad y atenta contra la calidad educativa. Ni siquiera quienes defienden el actual estado de cosas son capaces de encontrarle alguna virtud. Cuando los sindicatos defienden el mecanismo, hablan siempre de cuestiones de procedimiento sin decir nada sobre el fondo del asunto.

El otro obstáculo ampliamente reconocido es el centralismo administrativo y pedagógico. Mientras la ANEP siga siendo un monstruo burocrático incapaz de tomar decisiones con agilidad, y mientras los centros de estudio sigan dependiendo de esa maquinaria ineficiente e insensible, la educación uruguaya seguirá tan empantanada como lo ha estado todos estos años.

Una posible manera de mirar esta situación consiste en decir que las cosas no han cambiado porque el artículo 41 de la Ley de Educación no se ha aplicado. Pero la manera constructiva de verlo consiste en servirse de esa norma para exigir acción a las autoridades educativas.

Dado el régimen de autonomía vigente en Uruguay, el encargado de lograr los cambios requeridos en el artículo 41 no es el Poder Ejecutivo sino las autoridades de ANEP. Pero el Poder Ejecutivo es responsable de cumplir y hacer cumplir la ley, especialmente a aquellos jefes que fueron designados a propuesta suya.

Ante esta situación, el presidente Vázquez puede, en primer lugar, ejercer liderazgo político para lograr el efectivo cumplimiento de una ley que él mismo promulgó. Puede colocar este tema en un lugar prioritario de su agenda y sensibilizar a la opinión pública con el fin de crear condiciones políticas favorables a los cambios.

En segundo lugar, el presidente Vázquez dispone de toda una serie de instrumentos jurídicos que le permiten avanzar. Algunos de ellos son los siguientes:

- a) Dictar un decreto reglamentando el artículo 41, que establezca pautas claras y precisas para su cumplimiento inmediato. Este instrumento encuentra base en el artículo 168 (numeral 4) de la Constitución de la República, que faculta al Poder Ejecutivo a ejecutar las leyes y hacerlas ejecutar, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución. A este tipo de decretos se les denomina técnicamente "reglamentos de ejecución".
- b) Dictar un "acto de directiva", como se lo denomina técnicamente, exhortando al ente autónomo ANEP a cumplir con el artículo 41 de la Ley de Educación, bajo apercibimiento de iniciar el procedimiento previsto en los artículos 197 y 198 de la Constitución de la República.
- c) En el caso de que lo anterior no genere efectos, hacer uso del mecanismo de control de los artículos 197 y 198 de la Constitución.

El artículo 197 habilita al Poder Ejecutivo a observar y suspender los actos de los directorios de entes autónomos (como es el CODICEN) cuando considere "inconveniente o ilegal su gestión". Y luego agrega: "En caso de ser desatendidas las observaciones, el Poder Ejecutivo podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolos a la Cámara de Senadores, la que en definitiva resolverá".

El artículo 198, por su parte, habilita al Poder Ejecutivo a "destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales con venia de la Cámara de Senadores, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan. Si la Cámara de Senadores no se expidiera en el término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución".

- d) Por último, y en relación a la transferencia de fondos presupuestales a los centros de estudio, el Poder Ejecutivo puede coordinar con las autoridades de ANEP soluciones presupuestales que aseguren un efectivo cumplimiento de lo establecido en el artículo 41 de la Ley de Educación. En el país existen precedentes de leyes presupuestales que asignan a ANEP recursos con un destino específico (por ejemplo, la Ley Nº 16.170, en sus artículos 612 y 613). En caso de no llegar a acuerdo, la bancada parlamentaria del partido de gobierno puede respaldar las fórmulas propuestas por el Poder Ejecutivo.

Algunas de estas medidas pueden parecer muy enérgicas, pero ninguna de ellas es tan dura como la declaración de esencialidad decidida por el presidente Vázquez al inicio de su gobierno. Estos instrumentos jurídicos pueden ser usados en forma progresiva y luego de múltiples preavisos.

Pero lo esencial es que el uso de estos instrumentos no es una cuestión optativa, sino parte de la obligación que tiene el gobierno de cumplir y hacer cumplir la ley y la Constitución de la República.

Que una directora general de Secundaria diga a mitad de su mandato que renuncia a todo intento de modificar el régimen de elección de horas, la deja en situación de omisión de sus deberes

funcionales. En particular está omisa (y está anunciando que seguirá estando omisa) en relación a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 18.437, al cual se debe. Esa responsabilidad se extiende a su superior jerárquico: el CODICEN. El artículo 41 le atribuye a ANEP una competencia irrenunciable. Al no ejercer los poderes jurídicos que le fueron dados para cumplir los cometidos o actividades atribuidos por la ley, las autoridades del ente (es decir, los miembros del CODICEN) también están incurriendo en responsabilidad por omisión.

Si cada uno pretende decidir qué leyes se aplican y cuáles no, o qué partes de las leyes van a ser efectivamente aplicadas, se ponen en riesgo las bases jurídicas de nuestra convivencia. Una ley vigente debe ser aplicada, nos guste o no su contenido. Si no nos gusta, la solución no es ignorarla sino intentar cambiarla.

Cumplir y hacer cumplir la Ley N° 18.437 es, además, una cuestión de coherencia para este gobierno. Esa norma es una creación del Frente Amplio, que la elaboró, la presentó en el Parlamento y la aprobó únicamente con sus votos. Desde entonces ha sido presentada por el presidente Vázquez como uno de los principales logros de su primer gobierno. Es raro, entonces, que no le preocupe que sea ignorada por las autoridades que él mismo instaló.

Pero, además, este puede ser un camino eficaz para concretar promesas muchas veces postergadas. De hecho, el presidente Vázquez acaba de hacer otra promesa: dijo que la educación va a ser una de las prioridades del año 2018. Aquí le proponemos un instrumento que le permitirá evitar que esa prioridad quede reducida a plata mal gastada. Y nos comprometemos a dar nuestros votos en el Senado de la República para sostener las decisiones que eventualmente tenga que tomar.



SINIESTRALIDAD

Enfrentar la epidemia de muertes y lesiones causadas por el tránsito

El año pasado murieron 470 uruguayos en siniestros de tránsito. Eso significa más de un muerto por día. Hubo además 27.794 lesionados, es decir algo más de 3 por hora a lo largo de todo el año. Estas cifras son peores que las de 2016. Los fallecidos aumentaron un 5,4% y los lesionados un 1,9%. En conjunto, esto significa que 76 personas por día sufrieron algún tipo de daño.

Estas cifras son preocupantes en sí mismas, pero lo son todavía más si nos comparamos con otros países. Tomemos como referencia a España, un país culturalmente parecido a nosotros que está lejos de tener las mejores cifras de seguridad: mientras los siniestros de tránsito producen allí 2,5 muertes cada 100.000 habitantes, en Uruguay producen 13,5 muertes. O sea: nuestra tasa de mortalidad por siniestros de tránsito es cinco veces más alta que la española.

Estamos ante una verdadera epidemia que mata, hiere e invalida, como ningún otro flagelo de la sociedad uruguaya. Según información proporcionada por el Sindicato Médico del Uruguay, los siniestros de tránsito son la principal causa de muerte y discapacidad en menores de 40 años. El 52,3% de los fallecidos tiene menos de 44 años. Los motonettistas, ciclistas y peatones representan más de la mitad de los fallecidos (sólo los motonettistas constituyen el 47%). El 77% de los que fallecen son hombres.

Detrás de la frialdad de estas cifras hay mucho dolor. Casi medio millar de uruguayos tuvieron vidas más cortas de las que hubieron podido tener. Y cada uno de esos 470 fallecidos eran hijos, parejas, hermanos, padres o madres de alguien. De los 27.794 lesionados, el 13% tuvo heridas graves. Eso significa que unas 3.600 personas tuvieron que pasar por internaciones prolongadas, que en muchos casos incluyeron intervenciones quirúrgicas complejas. Una parte quedó con secuelas permanentes. Para ellos, el siniestro de 2017 es el inicio de una larga historia.

Este dolor con nombre y apellido es lo central y más importante. Pero además hay costos económicos que afectan a la sociedad entera. Detrás de cada fallecido hay pensiones y seguros que se activan. Detrás de cada lesionado hay pérdidas de productividad transitorias o definitivas, y múltiples necesidades de asistencia. A nivel mundial, se calcula que las lesiones ocasionadas por el tránsito insumen entre el 1% al 2% del PBI de un país.

Una parte importante de esa cifra es el costo de los servicios médicos y de rehabilitación. Los costos de internación de 27.794 lesionados son superiores a los 300 millones de dólares (el cálculo se hace suponiendo que un herido leve requiere en promedio una semana de internación, y que un herido grave necesita una semana de cuidados intensivos, más entre 10 y 15 días de internación

posterior). Esta cifra no incluye medicamentos, ni estudios radiológicos o de laboratorio, ni uso de block quirúrgico, ni intervenciones traumatológicas. Si sumáramos todos los costos (explícitos y ocultos), es probable que la cifra total supere los 1.000 millones de dólares al año. Aunque aproximada, esta estimación alcanza para percibir que la siniestralidad es, entre otras cosas, un grave problema de salud pública.

Por todas estas razones, que se repiten con mayor o menor intensidad en todo el mundo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fijó como meta para el año 2020 reducir los fallecidos por siniestros de tránsito a la mitad de los registrados en el año 2010. En coherencia con ese objetivo, las Naciones Unidas lanzaron el “Decenio de acción para la seguridad vial, 2011-2020”. Llegando al final de ese decenio, nosotros seguimos lejos de la meta.

El primer paso: no verlo como una fatalidad

Los siniestros de tránsito son la primera causa de muerte probable entre los habitantes de nuestro país hasta la primera mitad de su vida. Esto incluye a niños, adolescentes y jóvenes. Es una realidad cruel, que contrasta con un país demográficamente envejecido.

El primer paso para enfrentar esta epidemia consiste en no verla como una fatalidad, sino como algo que se puede estudiar y sobre lo que se puede actuar.

Gracias a instituciones como la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV) y la Cátedra de Emergencia del Hospital de Clínicas, sabemos mucho sobre cómo opera la siniestralidad en nuestro país.

Sabemos que los siniestros se distribuyen homogéneamente en ciudades y rutas, aunque con resultados diferentes: el 80% de las lesiones se producen en siniestros ocurridos en ciudades; el 54% de las muertes ocurre en rutas nacionales (el 46% fallece como resultado de siniestros ocurridos en ciudades o caminos departamentales). El número de muertos en rutas nacionales trepó luego de que la Policía Caminera fuera transformada en Policía Nacional de Tránsito.

Sabemos también que la mayor parte de los siniestros ocurren entre la noche del viernes y la madrugada del lunes. Y sabemos que, si bien el alcohol sólo explica una pequeña proporción de los casos, su incidencia es mayor durante los fines de semana.

Gracias a estadísticas internacionales (como las proporcionadas por la Organización Mundial de la Salud), sabemos cómo se distribuyen las causas de los siniestros en el mundo. Variando de un país a otro, entre un 70 y un 90% de los siniestros se deben al factor humano (imprudencia, desconocimiento de las normas, distracciones, etc.). Entre un 15 y un 30% se debe al mal estado de las vías de tránsito (pavimento deteriorado, mala señalización, etc.). Y entre un 5 y un 12% de la siniestralidad se debe a fallas en los propios vehículos (problemas de frenos, cubiertas en mal estado, etc.).

Sabemos, por último, algo muy importante: la velocidad de la respuesta médica incide enormemente en el resultado. Hay evidencia de que en los países que tienen buenos sistemas de

respuesta rápida, la mortalidad disminuye entre un 20 y un 30%. En nuestro país, lamentablemente, la respuesta de atención que puede esperarse en una ruta nacional no es la misma que en zonas urbanas. Las consecuencias son dramáticas: el 65% de quienes fallecen en ruta mueren en el lugar del siniestro, mientras que esto sólo ocurre con el 35% de quienes fallecen como consecuencia de un siniestro de tránsito en la ciudad.

Toda esta información, generada tanto a nivel local como global, se usa en diferentes países del mundo para organizar campañas de prevención. Esas campañas suelen involucrar a múltiples actores (policía, servicios de salud, instituciones educativas, empresas de transporte) y suelen atacar varios frentes al mismo tiempo (educación vial, infraestructura, sistemas de atención y transporte de heridos).

La experiencia muestra que las campañas de prevención y la correcta organización del tránsito hacen una enorme diferencia. Según datos de la OMS a julio de 2017, el 93% de los muertos por siniestros de tránsito se producen en países de ingresos bajos y medios. Esos países sólo acumulan el 54% de los vehículos matriculados en el mundo, pero suelen tener un tránsito peor organizado.

En Uruguay, asistimos al desarrollo de esta epidemia sin reaccionar demasiado. El gobierno festeja el aumento de las ventas de cero-kilómetros, pero no parece entender que el crecimiento del parque automotor exige respuestas rápidas y enérgicas. Un dato alcanza para percibir la magnitud de esta omisión: hace décadas que la Intendencia de Montevideo (de la que depende más de la mitad del parque automotor) no hace una campaña de educación vial. Los numerosos paneles de los que dispone en la vía pública no se utilizan para promover hábitos tan básicos como respetar las sendas o utilizar el señalero. Tampoco existen campañas para mejorar la seguridad del tránsito carretero, como hubiera debido hacer el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Alguien podría pensar que el tema de la seguridad vial es para la política departamental, no para la política nacional, pero eso es un error.

Es un error, en primer lugar, porque la magnitud del problema requiere decisiones del más alto nivel. Considerar a la seguridad del tránsito como un “tema menor” es no apreciar la gravedad del drama que enfrentamos. Si no cambiamos la mirada, las cosas van a empeorar junto con el crecimiento del parque automotor.

Es un error, en segundo lugar, porque las rutas nacionales, donde ocurren hoy la mayor parte de las muertes, son jurisdicción del gobierno central, no de los gobiernos departamentales.

Y es un error, en tercer lugar, por la razón obvia de que el comportamiento del tránsito real no se ajusta a divisiones administrativas. La gran mayoría de los siniestros de tránsito se producen en el Uruguay metropolitano: una zona que abarca varios departamentos de la zona Sur. Dado que esa zona funciona cada vez más como una unidad con dinámica propia, hacen falta respuestas que pasen por encima de los límites de los departamentos.

El segundo paso: un abordaje integral

Las estadísticas internacionales enseñan que la mayor parte de las muertes y lesiones graves se deben a unos pocos factores: errores humanos, normalmente ligados a una insuficiente educación vial; problemas de señalización y normativa (lo que a veces se llama “la gramática” del tránsito); problemas de infraestructura vial, como el mal diseño de cruces y rotondas; demoras y malas prácticas en la asistencia a las víctimas.

Controlar la epidemia de muertes y lesiones graves producidas por el tránsito requiere actuar en todos estos terrenos. Por eso proponemos al gobierno que, sin perjuicio de lo que ya viene haciendo UNASEV, desarrolle urgentemente un *Plan Nacional de Emergencia Vial*, adecuadamente dotado de recursos, que incluya los siguientes componentes:

Educación vial

La experiencia internacional enseña que no alcanza con fiscalizar y multar. Una parte esencial de la seguridad y de la fluidez en el tránsito se juega en generar “hábitos positivos” en conductores y peatones.

Un ejemplo puede ayudar a entender el punto. Uno de los factores que más ayuda a ordenar el tránsito es el uso adecuado del señalero. Un conductor que lo usa correctamente es más previsible, porque todos saben qué va a hacer en lugar de verse sorprendidos con sus maniobras. Complementariamente, si todos actúan de la misma manera ante alguien que enciende el señalero (por ejemplo, dejándole espacio para un cambio de carril) se reducen las probabilidades de siniestro. Pero, si muy pocos conocen el uso correcto del señalero, ese problema no se arregla con multas. No es posible multar a todos los que lo usan mal, ni la multa ayuda a entender qué se hizo mal. Ese cambio sólo es posible mediante la educación vial.

Nuestro país necesita urgentemente una *estrategia nacional de educación vial*. Esta campaña debe ser diseñada por un equipo técnico con representación de UNASEV, el Ministerio de Transporte, el Congreso de Intendentes, los gobiernos departamentales, y las autoridades educativas. Luego, la misma “partitura” debe ser ejecutada por diferentes actores en diferentes ámbitos de la vida nacional.

Las instituciones educativas tienen un papel esencial a jugar. Esta es una práctica frecuente en el mundo, pero apenas desarrollada en Uruguay. Por eso debemos tomar conciencia de que también aquí se aplica la conocida frase de José Pedro Varela: “la escuela es la base de la República”.

Una estrategia de educación vial exitosa debe empezar a preparar a los ciudadanos desde su ingreso al sistema educativo (Inicial y Primaria). Allí deben sentarse las bases para el uso seguro de los espacios de tránsito y la movilidad.

En la otra punta del trayecto educativo, una estrategia global de educación vial debería incluir la incorporación de un curso optativo de conducción en el último año de Bachillerato. Tal como se

hace en otros países, ese curso debería abarcar principios generales de mecánica, maniobras básicas como el cambio de rueda, conocimiento de las reglas de tránsito y señalización, hábitos de conducción defensiva y elementos de primeros auxilios a traumatizados.

A nivel departamental, hace falta que los diferentes gobiernos aprovechen la cartelera en vía pública, espacios en radios y televisiones locales, las redes sociales, los materiales que se entregan a los aspirantes a sacar la libreta y el plantel de inspectores de tránsito (que deben incorporar a su trabajo una acción educativa, no solamente punitiva). También es crucial el trabajo con las academias que forman a los aspirantes a choferes y con el personal de grandes flotas (ómnibus, taxis, camiones, etc.). La experiencia internacional enseña que el comportamiento de las grandes flotas tiene un efecto muy significativo sobre el orden o el desorden en el tránsito.

El gobierno central, principalmente a través de UNASEV y el MTOP, puede servirse de cartelera en ciudades y rutas, radioemisoras y canales de TV de alcance nacional, las redes sociales y la folletería que se entrega en los peajes, para promover y apoyar acciones vinculadas a la seguridad vial.

Los contenidos de las campañas en los niveles departamental y nacional deberían incluir el conocimiento de las señales de tránsito, la difusión de reglas básicas como el respeto de las sendas y las distancias de seguridad, la disuasión del uso de distractores (como los celulares y otros dispositivos electrónicos) y elementos de primeros auxilios a personas traumatizadas.

También son importantes las campañas de sensibilización relativas al uso del cinturón de seguridad y del casco para conductores de motos y bicicletas, así como las orientadas a generar una mayor conciencia sobre los peligros asociados a la alta velocidad o al consumo de alcohol y drogas. *La formación de conductores debe estar dirigida a promover la seguridad y no únicamente el cumplimiento de las normas.* El objetivo es estimular un manejo defensivo y alerta ante los riesgos del tránsito.

Señalización y normativa

El ejemplo del señalero no sólo es útil para entender la importancia de la educación vial, sino también para percibir un problema más general: el tránsito no consiste únicamente en una gran cantidad de vehículos y de personas que intentan desplazarse. Además, es un *sistema de señales* que permiten una mejor o una peor comunicación.

De mejor o peor manera, quienes participamos en el tránsito *comunicamos* información sobre nuestras intenciones. Alguien que enciende el señalero con suficiente antelación, comunica de una manera eficaz y segura que tiene la intención de doblar o cambiar de senda. Alguien que “nos tira” el auto encima sin ningún aviso previo también comunica que tiene la intención de doblar, pero lo hace de una manera insegura y potencialmente conflictiva.

Cuanto mejor sea nuestra comunicación, más previsible seremos y menores serán los riesgos. Cuanto peor sea nuestra comunicación, habrá más acontecimientos imprevistos, más conflicto y más peligro.

Una vez que se entiende este punto, el tránsito deja de ser un conjunto de vehículos y de gente en movimiento para pasar a ser visto como un sistema de señales. Y un sistema de señales puede ser organizado y administrado. Para eso hace falta incorporar una visión que está muy desarrollada en otros países, pero muy poco en Uruguay.

Como todo sistema de señales, el tránsito tiene su propia “gramática”, que lo hace más o menos comprensible. Parte de esa gramática consiste en las señales de tránsito. Cuando esas señales son adecuadas y suficientes, ayudan a que todo se vuelva más previsible. Cuando no, contribuyen al caos.

Un ejemplo puede ayudar a apreciar la importancia este factor. Una situación habitual en el tránsito es la reducción de carriles. Piénsese, por ejemplo, en la rambla de Montevideo: hay tramos en los que hay tres carriles para cada dirección y hay otros en los que hay dos.

En las ciudades y carreteras bien gestionadas, la reducción de carriles se anuncia centenas de metros antes, con carteles en la vereda y signos pintados en la calzada. No hay por qué suponer que todos saben que va a desaparecer un carril, ni que todos los que lo saben lo tengan presente en el momento en que se acercan a ese punto. La señalización previa contribuye a la fluidez del tránsito y evita que se produzcan “tapones”.

Otra parte de la “gramática del tránsito” está compuesta por reglas que han sido incorporadas por los conductores y peatones. No las reglas que existen en algún papel, sino aquellas que se han convertido en hábito. Cuando todos los participantes en el tránsito siguen las mismas reglas, todo se vuelve más “legible”.

El ejemplo del señalero también ayuda a entender este punto. En los países con hábitos de conducción maduros, el uso del señalero para anunciar un cambio de carril genera una situación de preferencia: el conductor que viene en el carril de al lado debe disminuir la velocidad para “hacerle espacio”. Esta práctica suele respetarse incluso en una ciudad desordenada como Buenos Aires. Pero los uruguayos no tenemos ese hábito. La conclusión es que terminamos fabricando “embudos” que generan tensiones, oportunidades de siniestros y, finalmente, bloqueo. Todo eso ocurre porque no damos un significado claro al hecho de que otro conductor use el señalero.

Un tráfico que “se lee bien” es un tráfico con señalizaciones que hacen más previsible los cambios y con reglas adecuadamente internalizadas. Todo eso hace más previsible el comportamiento de los conductores. Un tráfico que “se lee mal” es un tráfico en el que nada de eso ocurre.

En Uruguay tenemos los dos problemas. Hay graves problemas de señalización (señales que no se utilizan, cebras o líneas separadoras casi invisibles por falta de mantenimiento, carteles vandalizados que no se sustituyen) y hay muy pocos hábitos compartidos. Se trata de carencias que no se arreglan poniendo cámaras para multar.

Si queremos reducir la siniestralidad, tenemos que lograr un tránsito más “legible”. Eso requiere acciones educativas, como las mencionadas en la sección anterior, y una mejor infraestructura, como se detalla a continuación. También puede requerir otras medidas, como la introducción del permiso de conducir por puntos, que permite aplicar sanciones alternativas a la multa (por ejemplo, obligación de tomar clases de conducción defensiva) así como generar una

historia personal de cada conductor que haga posible la aplicación de sanciones progresivas (recargos en el pago del SOA; suspensiones transitorias del permiso de conducir; en casos extremos, suspensión definitiva).

Pero, sobre todo, este cambio requiere una mentalidad moderna de parte de los responsables de organizar el tránsito. Mientras no se incorpore esta visión “comunicacional”, muchos problemas seguirán estando.

Mejoramiento de infraestructura

La calidad de la infraestructura tiene un enorme impacto sobre los niveles de seguridad. Las carreteras en mal estado, o un número insuficiente de pasos y cruces a desnivel, tanto para peatones como para vehículos, aumentan la vulnerabilidad de todos.

Los problemas de infraestructura se deben a veces a cosas que no se hacen (como en los ejemplos anteriores) pero otras veces se deben a cosas que se hacen mal. Por ejemplo, la mala colocación de señales de tránsito (carteles que se superponen), la colocación de contenedores de basura o paneles publicitarios en lugares que dificultan la visión, o la existencia de paradas de ómnibus en lugares impropios (hace mucho que el mundo optó por colocar las paradas a mitad de cuadra y no en las esquinas, dados los inconvenientes que generan a los peatones que cruzan y a los vehículos que doblan).

En todo esto, el Estado tiene un papel esencial e intransferible. Por eso hace falta elaborar un *Plan nacional de desarrollo de infraestructura segura* que incluya, entre otras, las siguientes acciones:

- a) Eliminación progresiva del cruce a nivel de los automóviles en rutas nacionales, construyendo puentes o cruces subterráneos en las intersecciones más peligrosas.
- b) Construcción puentes peatonales con accesibilidad total, cada 500 o 600 metros, para cruces en carreteras con elevado tráfico.
- c) Elaboración, con asesoramiento internacional, de estándares para el diseño de rotondas, desvíos y colectores, a ser aplicados a escala nacional.
- e) Diseño y ejecución de una política nacional de señalización que permita ordenar el tránsito entre vehículos de distinto porte, tamaño y velocidades, para que sean ubicados en sendas acordes a grado de vulnerabilidad.
- f) Instalación de dispositivos de iluminación que aseguren una buena visibilidad nocturna de cebras y pasos peatonales, tanto en rutas como en las ciudades.
- g) Redacción de instructivos a ser aplicados a escala nacional para la colocación de paradas de buses y contenedores de basura.
- h) Elaboración de un conjunto de estándares nacionales para la correcta iluminación de las vías de tránsito.

i) Elaboración de un sistema de evaluación y calificación por tramos de rutas y avenidas (características geométricas, coeficientes de rozamiento, puntos de accidentalidad, distancias de visibilidad de parada o rebase,

señalización, etc.) que sirva para definir prioridades en la ejecución de obras, así como para informar a los usuarios.

Mejor organización de la respuesta

Estudios internacionales confirman que la calidad y velocidad de la atención a las víctimas tiene efectos muy significativos sobre la gravedad de las lesiones y las tasas de mortalidad. Para actuar sobre este aspecto también es necesario un abordaje global.

En primer lugar, es necesario mejorar la calidad de la asistencia en los momentos previos a la llegada de personal médico. Una mejor atención inicial logra un menor número de secuelas y de discapacitados permanentes. En cambio, la intervención de personas sin un entrenamiento adecuado puede generar consecuencias evitables (por ejemplo, malas maniobras pueden agravar los efectos de traumatismos cervicales). Aquí es esencial el papel de las instituciones educativas, aunque también ayudan las campañas que explican cómo actuar ante un herido en el tránsito, o el material de estudio que se entrega a los candidatos a obtener el permiso de conducir.

En segundo lugar, es crucial mejorar los tiempos de llegada de los servicios médicos. Las estadísticas internacionales muestran que las demoras tienden a aumentar la gravedad de las lesiones, porque en los minutos que siguen a un siniestro puede haber plazos críticos. A veces, una pequeña demora puede significar la diferencia entre la vida y la muerte. Este es un aspecto que adquiere especial importancia en los casos de siniestros en las rutas. Mejorar los tiempos de llegada exige un esfuerzo importante de organización e infraestructura.

En tercer lugar, hay que mejorar los métodos de transporte para las víctimas que deben ser hospitalizadas tras haber recibido una primera atención en el lugar. Nuevamente, las demoras e inconvenientes que se producen en los traslados pueden generar efectos negativos. En este aspecto es esencial contar con medios de transporte como helicópteros, especialmente en el caso de siniestros en rutas, así como con fondos suficientes para asegurar su funcionamiento permanente.

Por último, hay que asegurar una adecuada distribución en el territorio de centros asistenciales que puedan desarrollar intervenciones de alta complejidad. En esto como en otras cosas, el centralismo atenta contra aquellos que viven más lejos de los principales núcleos urbanos. Una adecuada planificación exige definir puntos geográficos de convergencia, que aseguren una atención de alta calidad sin necesidad de someterse a largos desplazamientos.

Medidas

Con el fin de generar efectos en el menor plazo posible, sugerimos al presidente de la República que en el correr del presente año tome las siguientes medidas:

- 1) Que en el menor plazo posible asegure la plena integración del Directorio de la UNASEV, de modo de poner al organismo en condiciones de cumplir su cometido. De acuerdo con la normativa vigente, el Directorio de la UNASEV debe tener tres miembros. Sin embargo, en este momento hay sólo dos y la presidencia del órgano está vacante. Con una dirección incompleta y acéfala, la institución no está en las mejores condiciones para avanzar hacia sus objetivos.
- 2) Impulsar cambios en la normativa, que doten a la UNASEV de independencia técnica y presupuestal. Para cumplir plenamente con los objetivos dispuestos en la ley de creación aprobada en el año 2007, el órgano debería dejar de funcionar en el marco del Inciso 02 de Presidencia de la República y para adquirir el carácter de Unidad Ejecutora independiente.
- 3) Fortalecer la Junta Nacional de Seguridad Vial, creada por la Ley N° 19.355, y encomendarle la tarea de elaborar, en el correr del presente año, un *Plan Nacional de Emergencia Vial* que incluya cuatro componentes: a) *Estrategia nacional de educación vial*, b) *Plan de actualización de señalización y normativa*, c) *Plan nacional de desarrollo de infraestructura segura* y d) *Plan nacional de respuesta a siniestros de tránsito*.
De acuerdo con la Ley N° 19.355, la Junta Nacional de Seguridad Vial está integrada por los subsecretarios de los Ministerios de Transporte y Obras Públicas, del Interior, de Salud, y de Educación y Cultura, así como por un integrante del Congreso de Intendentes y por el presidente de la UNASEV. Para que la junta pueda cumplir con la tarea señalada, se deberá designar al presidente de la UNASEV (ya que la norma establece expresamente que será su Secretario General) y reglamentar su funcionamiento a los efectos de marcar pautas claras y precisas para una mejor gestión.
- 4) Crear, dentro de la estructura de la Policía Nacional de Tránsito, un cuerpo especializado en atender los requerimientos y lineamientos impartidos desde UNASEV para la prevención, fiscalización y control en rutas nacionales, que hoy se han convertido en un punto crítico en materia de seguridad. Esta propuesta ayudaría a mitigar los efectos del gran error cometido al desvirtuar la función específica que desempeñaba Policía Caminera.

- 5) Ordenar al Ministerio de Educación y Cultura que, haciendo uso de las facultades que le confiere el artículo 51, inciso I de la Ley N° 18.437 (Ley General de Educación), convoque a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, con el fin de elaborar una propuesta de integración de la Educación Vial en los planes de estudio vigentes en todos los niveles del sistema.



LEGÍTIMA DEFENSA POLICIAL

Legítima defensa policial

El país está viviendo una crisis de seguridad interna como no había conocido nunca en tiempos de paz. Cada vez hay más delitos, y los delitos son cada vez más violentos.

Tal como ha dicho la prensa, estamos cerrando el verano más violento de nuestra historia. Esto no es sensación térmica ni manipulación. Los delitos menores se pueden disimular (entre otras cosas, porque los uruguayos estamos dejando de denunciarlos) y las estadísticas se pueden manipular (por ejemplo, registrando rapiñas como hurtos). Pero el número de muertos es inocultable. Y estamos cerrando el verano con un número record de muertes violentas (69 homicidios en 55 días). A ello se suman otros delitos difícilmente disimulables, como el robo de cajeros mediante explosiones (que se han convertido en epidemia) o los asaltos en lugares que hasta ahora se suponían seguros, como el Montevideo Shopping o el Hotel Conrad de Punta del Este. También hemos descubierto que bandas de narcos son capaces de controlar barrios enteros y echar a los vecinos de sus casas.

Lamentablemente, no se trata sólo de un mal verano. Tal como señala el último informe del observatorio de seguridad de *Fundapro*, “de 2012 en adelante, se ha consolidado un promedio superior a los 260 homicidios anuales. Marcando un record histórico para nuestro país los años 2015 y el 2017 respectivamente”. En Montevideo, la tasa de homicidios por 100 mil habitantes llegó a 12. Esa cifra supera la barrera marcada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para poder hablar de una “epidemia” de homicidios. Según el organismo internacional, esa barrera es de 10 homicidios por 100.000 habitantes. En Montevideo ya la pasamos. A nivel nacional, estamos a punto de alcanzarla (vamos en 9). Es una falta de respeto a los ciudadanos reducir estos datos objetivos y dramáticos a una “sensación térmica”.

El deterioro de las condiciones de seguridad nos enfrenta a un país desconocido. No sólo estamos perdiendo niveles de seguridad. Estamos perdiendo el país que fuimos siempre. Estamos dejando desaparecer una forma de convivencia de la que siempre nos sentimos orgullosos los uruguayos.

Lo más chocante es que eso ocurre en condiciones muy favorables: aumento del ingreso *per capita*, reducción de la pobreza, reducción de la desigualdad, crecimiento espectacular del presupuesto, del equipamiento y del número de funcionarios del Ministerio del Interior.

Es cierto que hay algunos fenómenos regionales, como el narcotráfico, que han traído complicaciones. Pero parecería que esos desafíos nos afectan más a nosotros que a nuestros vecinos.

La tasa de homicidios que tiene hoy Montevideo es bastante más alta que la de San Pablo, la ciudad más grande y compleja de Brasil. San Pablo tiene una tasa de 9,1 homicidios cada 100 mil habitantes, mientras que Montevideo tiene una tasa de 12,3. La ciudad de Buenos Aires, con una población similar a la de Uruguay, tuvo 68 homicidios en el primer semestre de 2017, mientras que Uruguay tuvo 130.

Si las condiciones generales mejoran y los medios de los que dispone el Ministerio del Interior aumentan, pero las cifras de seguridad se deterioran y el Uruguay se vuelve más vulnerable que sus vecinos, la conclusión que se puede sacar es solamente una: la política de seguridad del oficialismo está fracasando.

Los números disponibles confirman esta conclusión: los gobiernos del Frente Amplio no saben manejar los problemas de seguridad. Los datos del propio Ministerio del Interior revelan que las dos formas más violentas de delito (homicidio y rapiña) crecieron explosivamente desde que el Frente Amplio asumió el gobierno.

Los homicidios pasaron de 200 en 2004 a 283 en 2017. Esto representa un crecimiento de más del 40 por ciento. Las rapiñas consumadas y denunciadas pasaron de 7.000 en 2005 a 17.934 en 2017. Eso representa un aumento superior al 150%, sin considerar que las rapiñas se denuncian cada vez menos.

Las razones de este fracaso son múltiples. Algunas tienen que ver con una incapacidad general para gestionar. Algunos ejemplos bien conocidos son el desquicio de ASSE, la incapacidad para resolver el problema de la basura en Montevideo o el inmenso malgasto de dinero en educación, con un presupuesto que aumenta año a año sin lograr ninguna mejora significativa. Otro ejemplo más directamente ligado al problema de la inseguridad es la caótica puesta en funcionamiento del nuevo Código de Proceso Penal.

Esta incapacidad para la gestión ya es un asunto suficientemente grave. Pero a eso se suma que las políticas de seguridad del gobierno han estado paralizadas por las rigideces ideológicas de quienes las dirigen. Desde el primer día del primer gobierno del presidente Vázquez, la teoría del oficialismo (expresada por el ministro del Interior de la época, José Díaz), era que la delincuencia era una consecuencia de la pobreza. Por lo tanto, no había que combatir al delito sino atacar sus causas. Así que abrieron las puertas de las cárceles y privaron de casi todo apoyo a la policía.

Lo que pasó después muestra que esa teoría era equivocada: hoy tenemos menos pobreza pero más delito. La “doctrina Díaz” se basaba además en un crudo error de razonamiento: reconocer que el delito puede tener causas sociales no implica que haya que abandonar el componente represivo que toda política de seguridad debe incluir. Ni todos los delitos se explican en función de la pobreza, ni todos los que sufren necesidades se vuelven delincuentes. Tampoco podemos esperar a haber terminado con la pobreza para resolver los problemas de seguridad. Los derechos de las víctimas tienen que ser protegidos ahora. Por eso no hay que confundir el sano ejercicio de la autoridad legítima con el autoritarismo.

Todas estas afirmaciones son de sentido común. Su verdad es tan evidente que hasta da vergüenza decirlas. Pero el oficialismo sigue complicándose con ellas. Su rigidez ideológica le impide

aceptarlas y actuar en consecuencia. El precio lo pagaron, y lo siguen pagando, los muchos trabajadores que han sido asesinados en sus lugares de trabajo, las personas de edad que sufren heridas severas (y a veces la muerte) como consecuencia de rapiñas y arrebatos, las víctimas de violencia sexual, las familias que pierden lo que han comprado con esfuerzo para mejorar sus viviendas, los comerciantes y pequeños productores que cierran sus negocios porque los robos y asaltos los vuelven inviables.

Una policía desprotegida

Entre las múltiples víctimas de las rigideces ideológicas y las malas políticas del Frente Amplio, está la propia policía. Se la privó de protección jurídica y de protección simbólica.

Como resultado, la sensación de desprotección y el escepticismo se extendieron en las filas policiales. Y lo peor es que no se trata sólo de sensaciones. Las cifras sobre daños sufridos por el personal policial se manejan con reserva, pero lo que puede saberse es preocupante. Según datos del Ministerio del Interior, casi 100 policías fueron baleados en un lapso de apenas tres años: 32 en 2013, 28 en 2014 y 32 en 2015. El total suma 92. Entre 2007 y 2017, 29 policías perdieron la vida. Eso significa casi tres policías muertos por año. Uno cada cuatro meses.

Este problema de desprotección del personal policial nos viene preocupando desde hace años. Ya en las Agendas de Gobierno presentadas durante la campaña electoral de 2014, lo decíamos con claridad: “Para que el personal policial pueda realizar adecuadamente su tarea, es importante que la Policía sea percibida como una institución fundamental del Estado y como uno de los pilares de la convivencia civilizada. Para eso hay que respaldar, proteger y jerarquizar al policía en el ejercicio de su tarea. Sólo puede mantener el orden quien cuenta con el respaldo de toda la sociedad”.

El proyecto de ley de 2016

En coherencia con esta preocupación, presentamos un proyecto de ley el 19 octubre de 2016. Ese proyecto, que hasta ahora no ha sido considerado, propone dar protección jurídica a aquellos funcionarios policiales que, encontrándose en funciones, ven peligrar su seguridad física.

En las condiciones actuales, un policía bajo ataque sólo puede ampararse en la legítima defensa tal como es definida en el artículo 26 del Código Penal:

“Se hallan exentos de responsabilidad:

1. El que obra en defensa de su persona o derechos, o de la persona o derechos de otro, siempre que concurren las circunstancias siguientes:

A) Agresión ilegítima.

B) Necesidad racional del medio empleado para repelerla o impedir el daño.

C) Falta de provocación suficiente por parte del que se defiende.

Se entenderá que concurren estas tres circunstancias respecto de aquel que defiende la entrada de una casa habitada o de sus dependencias, o emplea violencia contra el individuo extraño a ella que es sorprendido dentro de la casa o de las dependencias.

2. El tercer requisito no es necesario tratándose de la defensa de los parientes consanguíneos en toda la línea recta y en la colateral hasta el segundo grado inclusive, del cónyuge, de los padres o hijos naturales reconocidos o adoptivos, siempre que el defensor no haya tomado parte en la provocación.

3. El que obra en defensa de la persona o derechos de un extraño, siempre que concurren las circunstancias expresadas en el numeral 1 y la que el defensor no sea impulsado por venganza, resentimiento u otro motivo ilegítimo”.

Como se observa, si una persona actúa fuera de su hogar o en defensa de alguien que no sea un pariente directo, debe probar que se cumplían las tres exigencias incluidas en el primer inciso. Y al menos dos de ellas (las exigencias B y C) están necesariamente sujetas a interpretación. Quiere decir que todo policía que está siendo objeto de una agresión, puede tener la duda acerca de si un juez considerará que el ataque era lo suficientemente grave como para justificar una respuesta con arma de fuego. Y los hechos confirman que las interpretaciones sobre este punto pueden ser muy imprevisibles.

Estas condiciones han generado tal sentimiento de desprotección jurídica que los policías esperan a estar en situación de grave peligro antes de dar algún tipo de respuesta. Mientras ellos están así de inhibidos, los delincuentes se vuelven cada vez más violentos. Esta desigualdad de situaciones puede costarles la vida en cualquier momento.

El proyecto de ley presentado hace un año y medio propone modificar esta situación. Tal como dice la exposición de motivos, “los policías se ven frecuentemente inmersos en situaciones extremas, y por ende deben estar preparados y respaldados para hacer uso de los recursos de fuerza que les fueron legalmente atribuidos. Entre la vida y la muerte, en una mínima fracción temporal, los policías deben elegir la oportunidad y la magnitud de la respuesta de fuerza que desarrollarán. En esa crucial circunstancia no deberían dudar de su respaldo jurídico”.

Lo que se propone no es una solución de gatillo fácil, sino una protección razonable en un marco de respeto estricto de la ley. Por eso el proyecto retoma la definición de represión que aparece en el artículo 3, literal D, de la Ley N° 18.315 (Ley de Procedimiento Policial). Según esa norma, la represión es “la acción policial que implica el uso de la fuerza física y de las armas de fuego o cualquier otro medio material de coacción, en forma racional, progresiva y proporcional, a los efectos de restablecer el estado de cosas anterior a la conducta ilícita”.

Lo que propone el proyecto presentado de ley es dar una nueva redacción al inciso 1 del artículo 26 del Código Penal, que quedaría redactado de la siguiente forma:

“Se hallan exentos de responsabilidad:

1. El que obra en defensa de su persona o derechos, o de la persona o derechos de otro, siempre que concurren las circunstancias siguientes:

A) Agresión ilegítima.

B) Necesidad racional del medio empleado para repelerla o impedir el daño.

C) Falta de provocación suficiente por parte del que se defiende.

Se entenderá que concurren estas tres circunstancias respecto de aquel que defiende la entrada de una casa habitada o de sus dependencias, o emplea violencia contra el individuo extraño a ella que es sorprendido dentro de la casa o de las dependencias.

Asimismo, se entenderá que concurren estas tres circunstancias respecto del funcionario policial que, en el ejercicio de sus tareas, empleando la fuerza cause un resultado letal o provoque lesiones personales, graves o gravísimas. Esta presunción admitirá prueba en contrario, toda vez que el funcionario se aparte de los principios legales que rigen la actuación policial, en particular, de las pautas establecidas en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (ley 18.315, art. 4 numeral 3)”.

Los otros dos incisos del artículo mantienen su redacción original.

Como se ve, lo que hace el nuevo texto es introducir una presunción simple a favor de los funcionarios policiales. La exposición de motivos explica que “en modo alguno se trata de una presunción absoluta, y que, por ende, admite prueba en contrario. Si se demuestra un exceso respecto de las pautas de ponderación, necesidad, progresividad, racionalidad y proporcionalidad legalmente establecidas para el uso de la fuerza, cesará el cómputo de los tres requisitos antes enunciados, y, en su mérito, quien se desvíe de la ley deberá responder por ello”.

En otras palabras, lo que se busca con esta nueva redacción es invertir la carga de la prueba: ya no será el funcionario policial quien tenga que probar que ejerció la legítima defensa, sino que otros actores deberán probar que no lo hizo. De este modo se da una razonable base de certeza jurídica al accionar de los funcionarios policiales, sin dejar desprotegido al resto de la sociedad ante eventuales excesos. Por otra parte, este cambio está en línea con los principios generales del derecho penal, que establecen que lo que debe ser probado es la existencia de un delito, no su ausencia.

Esta modificación normativa nos parecía necesaria en el año 2016 y nos parece aún más necesaria en 2018. Por eso proponemos al presidente Vázquez que inste a su bancada a dar rápido trámite parlamentario a este proyecto de ley.



CONSEJOS DE SALARIOS

Organizar la próxima ronda de Consejos de Salarios pensando en todos los uruguayos

Este año se desarrollará la séptima ronda de los Consejos de Salarios, un método de negociación colectiva que forma parte de nuestro ordenamiento institucional y que nosotros respaldamos sin reservas.

La de 2018 no va a ser una ronda cualquiera. Dado que coinciden casi todos los vencimientos del sector privado, será la mayor que se haya organizado en el país desde el retorno a la democracia. En las negociaciones estarán involucrados más de 170 grupos y subgrupos de actividad diferentes. Las decisiones que se tomen tendrán consecuencias sobre los salarios de 1.623.151 trabajadores. Todo esto está muy por encima de lo que ha sido habitual en los últimos años.

Complementariamente, esta ronda llega en un contexto particular, que deja menos margen de maniobra para los tres grandes actores (trabajadores, empleadores y Estado). Entre esos elementos contextuales están los siguientes:

- *Un déficit fiscal que sigue muy alto.* Pese al inmenso aumento de la recaudación, el déficit fiscal ha crecido mucho en estos años. El momento más crítico fue el cierre de 2016, cuando el déficit llegó a un histórico 3.9% del PBI. Un déficit de casi 4 puntos era mucho más de lo que esperaba el gobierno (que en la Ley de Presupuesto había previsto un 3.1%) y representaba una enorme cantidad de dinero: más de 2.100 millones de dólares de entonces. Ni siquiera en la crisis de 2002 se había visto un desequilibrio semejante. El oficialismo se alarmó y propuso un camino de reducción progresiva. El objetivo era terminar 2017 con un déficit de 3,3% del PIB, para llevarlo a 2,9 % a fin de 2018 y a 2,5 % al cierre de 2019. Pero la primera de esas metas no se cumplió. Pese al duro ajuste realizado, el déficit al final del año pasado fue del 3,5% del PBI. Esto hace más difícil el cumplimiento de las metas siguientes.

- *Baja probabilidad de mejorar la recaudación por crecimiento.* Durante todos estos años, el oficialismo se benefició de un “pulmón” que dio aire a las cuentas públicas: el crecimiento de la actividad económica aumentaba la recaudación, aunque las tasas no se modificaran. Pero las perspectivas no son muy auspiciosas. Si miramos la tendencia, estamos asistiendo a un debilitamiento de la inversión. En el año móvil cerrado en el tercer trimestre de 2017, la inversión realizada en activos fijos (en

relación al PIB) fue un 19% menor que la de hace cinco años. A eso se agrega que no hubo cambios en la inversión del sector público y que la inversión extranjera directa viene cayendo, al punto de ser negativa en el año móvil al tercer trimestre de 2017. En 2016, CEPAL ya ubicaba a Uruguay entre los países de América Latina donde más había caído la inversión extranjera. Nada de esto permite anticipar que aquel “pulmón” siga enviando aire.

Si en lugar de mirar la tendencia miramos la coyuntura, las cosas no lucen mejor. La crisis del agro (y la crisis conexas del comercio en el interior), hace poco esperable un aumento significativo de la recaudación por crecimiento de la actividad económica

- *Una presión tributaria que llegó al límite.* Si no es esperable un aumento de la actividad económica, el otro camino posible para mejorar los ingresos es aumentar la presión impositiva. Pero varios datos sugieren que se ha llegado a la frontera de la capacidad contributiva de las empresas y de la población. Entre 2016 y 2017, la recaudación del IRPF se incrementó un 26% en términos reales; la del IVA un 3,2% y los tributos al comercio exterior un 5,2%. Similar tendencia compartió el IRAE y el Impuesto a las transmisiones patrimoniales.

Hasta ahora, el duro ajuste realizado le ha servido al gobierno. La recaudación aumentó en 2017 y siguió haciéndolo a principios de este año. La recaudación de enero tuvo un crecimiento del 4% real frente al mismo mes de 2017. Pero esto fue a fuerza de extraer más dinero de los contribuyentes. En el primer mes del año, los uruguayos pagamos por concepto de IRPF un 17,5% más en términos reales que en enero de 2017. El IASS que pagan los jubilados recaudó un 29,9% más. Todo eso significa menos plata en los bolsillos de la gente.

- *Un gobierno dubitativo.* En estas condiciones, una parte del gobierno cree que hay que moderar el gasto, y que eso debe trasladarse a las pautas salariales y a la Rendición de Cuentas. No sería responsable repetir un aumento de los egresos totales del Estado como ha pasado en todos estos años (el de 2017 fue del 2,1%).

Pero otra parte del gobierno piensa que el año previo a un año electoral no es el momento para tomar decisiones antipáticas. Por eso pretenden seguir aumentando el gasto, aunque eso pueda tener graves consecuencias luego de las elecciones. Los anuncios hechos a principios de año tras la reunión de Anchorena apuntan en esta dirección de aumentar el gasto público en lugar de reducirlo.

La división de opiniones dentro del gobierno introduce un elemento de incertidumbre. Nadie sabe hoy cómo serán las pautas que se presentarán a los Consejos de Salarios.

A este contexto general se agregan algunos elementos que tienen que ver más directamente con el empleo y el salario. Algunos de ellos son los siguientes:

- *Crecimiento económico sin creación de empleo.* Pese a 14 años de crecimiento económico sostenido, no estamos siendo capaces de generar nuevos puestos de trabajo. Peor aún, estamos viendo cómo se destruye una parte de los existentes. Hoy hay unos 35.000 puestos de trabajo menos que hace tres años. Los desempleados promedio durante 2017 fueron 140.000 personas (el mayor registro de la última década). En 2017 hubo unos 5.000 empleos menos que en 2016.

El poder adquisitivo de los salarios creció un 3,5% entre 2016 y 2017. Para los trabajadores con empleo formal, esto es positivo. Los empleadores lo ven como un aumento de costos que no guarda relación con los niveles de actividad. Esta discusión estará presente en la próxima ronda de negociaciones. Hasta cierto punto habrá una tensión entre mejorar los salarios y proteger el empleo. Quien va a verse más afectado por esa tensión es el gobierno.

- *Pérdida de competitividad.* Otro factor que ayuda a explicar la dificultad para generar empleo es la pérdida de competitividad de nuestros productos transables, que se traducen en pérdida de rentabilidad. Las tarifas altas, el aumento de la presión fiscal, el tipo de cambio, los costos generados por el aislamiento comercial y el mal estado de la infraestructura son cargas cada vez más difíciles de llevar. Una vez más esto generará tensiones en el gobierno, que tendrá que elegir entre recaudar más o bajar tarifas para generar empleo, o entre inflación y tipo de cambio.

- *Fragilidad en el sector empresarial.* Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el correr 2017 fueron clausuradas 9.970 empresas. El año pasado también se alcanzó la cifra récord de empresas que se presentaron a concurso de acreedores: un total de 112, es decir, casi 10 por cada mes del año. Es la cifra más alta desde 2008.

- *Dificultades para incluir la productividad.* El gran ausente en la negociación salarial sigue siendo la productividad. La economía uruguaya tiene problemas graves en este terreno, como lo han destacado diferentes informes técnicos producidos dentro y fuera del país. Los lineamientos salariales nunca han puesto foco en el tema (un reclamo que el Partido Nacional viene haciendo desde hace años). De haberse consensuado políticas en este sentido, hoy estaríamos en mejores condiciones para enfrentar esta nueva ronda salarial.

Un horizonte de conflicto

Los años en los que funcionan los consejos de salarios han sido siempre de alta conflictividad.

En el año 2013, dos rondas de negociación con un total de 144 grupos y subgrupos produjeron un aumento de la conflictividad del 82% respecto del año anterior. Se perdieron 1.469.710 jornadas de trabajo. En 2015, el índice de conflictividad laboral fue un 143% más alto que el del año anterior. Esa vez se perdieron 1.663.895 jornadas laborales. Los sectores más conflictivos fueron la educación y la construcción.

La alta conflictividad profundiza muchos de los problemas de nuestra economía, porque afecta la productividad, genera costos por incumplimientos y desalienta la inversión. De manera indirecta, todo eso tiene consecuencias negativas sobre el empleo. Pero, además, la alta conflictividad afecta de diferentes maneras a toda la sociedad. Los paros en la educación y el transporte trastornan el funcionamiento de los hogares y agravan los déficits de aprendizaje que arrastran muchos alumnos. Los paros en la salud afectan el bienestar físico y psicológico de muchos pacientes. Los paros en el sector público aumentan los tiempos de espera de quienes quieren, por ejemplo, jubilarse.

Nada de esto justifica ninguna clase de limitación a los derechos que protegen la actividad sindical. Esos derechos forman parte de nuestras mejores tradiciones y están protegidos por la Constitución de la República. Pero que un derecho exista y esté plenamente vigente no significa que haya que ejercerlo de manera irresponsable, o sin ninguna sensibilidad hacia los costos sociales que se generan. Más aun, el mejor ejercicio de los derechos (aquel que asegura el respeto de todos y, por lo tanto, su sustentabilidad en el tiempo) es el que se hace con responsabilidad y sensibilidad.

Si todo ocurre como siempre, el año 2018 va a ser un año de enorme conflictividad laboral. En 2013 negociaron 144 grupos y subgrupos, y la conflictividad tuvo un aumento del 82% respecto del año anterior. Este año van a negociar más de 170 grupos. A esto se suma la instancia de Rendición de Cuentas, última de este gobierno, que normalmente agrega una alta cuota de conflictividad y movilizaciones. Si no hacemos algo para modificar las cosas, nos esperan largos meses de interrupciones de servicios, cortes de tránsito y pérdida de jornadas de trabajo. Esa es una situación a la que no tenemos que acostumbrarnos, porque no es así como funcionan las democracias maduras.

No es justo ni razonable no tener en cuenta los costos que pagará el conjunto de la población. Disminuir esos costos en un marco de respeto a los derechos fundamentales es ante todo una responsabilidad del gobierno, porque es él quien nos representa a todos. Ni los empresarios ni los sindicatos representan a la primera infancia, ni a los escolares, ni a los estudiantes, ni a los jubilados, ni a los desempleados, ni a las personas discapacitadas que están fuera de la población activa. Tampoco a las generaciones futuras, a quienes debemos entregar un mundo en buenas condiciones ambientales y con empleo sustentable. A todos ellos los representa el gobierno.

Desde luego, las otras dos partes también tienen responsabilidades sobre el modo en que se desarrolla el proceso negociador. Se trata de un deber de buena ciudadanía, pero además está escrito en la normativa vigente. La Ley N° 18.566 (Ley de Negociación Colectiva, del año 2009) establece que “la colaboración y consultas entre las partes deberán tener como objetivo general el fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, a fin de desarrollar la

economía en su conjunto o algunas de sus ramas, de mejorar las condiciones de trabajo y de elevar el nivel de vida” (artículo 5).

Propuestas para una negociación colectiva con sensibilidad social

Sin la libre colaboración de las partes, no podemos aspirar a mejorar la calidad de las relaciones laborales. Pero el gobierno es el primero que debe evitar la consolidación de una cultura que coloca al conflicto como primera reacción, sin evaluar el impacto sobre el clima de convivencia y el bienestar de la población.

Por eso le proponemos al gobierno que, antes de que se lance la ronda 2018 de negociaciones colectivas, tome algunas iniciativas que pueden ayudar a bajar los costos que recaen sobre la población, sin afectar las libertades sindicales ni las posibilidades de cada parte de defender sus intereses legítimos.

Medida 1: Dar mayor protagonismo al Consejo Superior Tripartito

La Ley de Negociación Colectiva crea al Consejo Superior Tripartito, definiéndolo como el “órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales” (Artículo 7). Pero la importancia que este órgano ha tenido en los hechos no se corresponde con esta definición. El Consejo Superior recibe los lineamientos salariales, pero las cosas que realmente importan ocurren en los niveles inferiores del esquema general de negociación.

Nosotros le proponemos al gobierno que fortalezca el papel del Consejo Superior como órgano regulador de las negociaciones y como instancia de prevención y resolución de conflictos. Esta tarea es compatible con las competencias que se le atribuyen en el artículo 10 de la referida ley, especialmente en los incisos D y E.

El Poder Ejecutivo tiene seis miembros en el Consejo Superior (otros 12 se reparten en partes iguales entre empleadores y trabajadores). El gobierno puede instruir a sus delegados (e intentar persuadir a los representantes sociales) para que asuman la responsabilidad de prevenir conflictos y encausarlos rápidamente cuando se produzcan.

Un primer paso es encomendar al Consejo la elaboración de un acuerdo marco en el que se fijen criterios para gestionar los conflictos durante la ronda de Consejos de Salarios. Ese acuerdo debería establecer pasos y procedimientos, libremente acordados por las partes, para la aplicación de medidas tales como la interrupción de tareas y los cortes de vía pública.

Una segunda tarea, hasta ahora nunca realizada, consistiría en emitir, una vez finalizada la ronda, un informe público en el que se evalúe la calidad de las negociaciones cumplidas, se cuantifiquen los conflictos y las pérdidas generadas por ellos, y se hagan recomendaciones de cara al futuro.

Los miembros del Consejo Tripartito deberían tener más visibilidad ante la opinión pública y su actuación debería evaluarse según cómo han ejercido el rol de gobernanza que la ley les atribuye.

Medida 2: pautas salariales tempranas y precisas

El gobierno no debe demorar la convocatoria a las mesas de negociación. También debe esforzarse en enviar lineamientos precisos, que atiendan a las particularidades de los diversos sectores de actividad (tamaño de las empresas, transables y no transables, mercado externo e interno, niveles de productividad, etc.) y establezcan claramente los tiempos para cerrar acuerdos. Todo esto está comprendido en lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley de Negociación Colectiva.

Es una cuestión de sentido común entender que, cuando antes se conozcan los lineamientos, antes podrán las partes definir sus propias posiciones y realizar consultas informales entre ellas.

La experiencia enseña, además, que cuanto menos precisos sean los lineamientos, más compleja se volverá la discusión posterior. Si el reconocimiento de particularidades y fragilidades de diferentes sectores no se hace en el momento de elaborar los lineamientos, se convertirá en un tema de discusión en los grupos y subgrupos. Por eso, cuanto más se pueda avanzar previamente en esta clase de definiciones (en régimen de consulta informal con los diferentes implicados) más ágil será el funcionamiento de las diferentes mesas de negociación.

La experiencia también enseña que el incumplimiento de los plazos es una de las principales causas de demora en las negociaciones. Se han suscrito convenios a los cinco o seis meses del vencimiento del convenio anterior. La consolidación de una cultura de cumplimiento de los plazos redundará en procesos de negociación más cortos y con menos traslado de costos a la población.

Medida 3: infraestructura adecuada

Instalar una cultura de cumplimiento de los plazos requiere, entre otras cosas, una infraestructura adecuada al tamaño de la tarea. En las rondas anteriores, una parte significativa de las demoras se debió a cuestiones logísticas.

Acortar los plazos requiere algo tan básico como asegurar que muchas mesas de negociación puedan funcionar al mismo tiempo. Por esta razón, el presidente debería encomendar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que provea los medios materiales necesarios para que los 170 grupos puedan reunirse a un ritmo ágil, si verse entorpecidos por carencias de infraestructura y contando con los apoyos debidos.

La negociación colectiva es un instrumento formidable para asegurar unas condiciones laborales justas, que logren adaptarse al mundo dinámico en el que nos tocó vivir. Pero la improvisación, la falta de lineamientos claros y la dilución de responsabilidades respecto del clima de negociación creado pueden generar altos costos para quienes no participan de las negociaciones. Por esa vía, un instrumento pensado para generar justicia social puede terminar generando injusticias.



AGRO

Plan de respuesta global a la crisis del agro

La problemática del agro estalló con fuerza en las últimas semanas. Desde entonces nos hemos acostumbrado a que los medios hablen de crisis. Y el término es adecuado, porque hay una situación crítica que se desencadenó con la falta de lluvia.

Pero la palabra “crisis” puede sugerir que estamos ante un episodio puntual, y eso es falso. Lo que la sequía del verano puso en primer plano es un proceso de debilitamiento que lleva años, como consecuencia de las políticas impulsadas por los gobiernos frentistas. Nosotros lo venimos advirtiendo desde la campaña electoral de 2014.

El oficialismo no entiende al agro. Apenas consigue verlo como la gran vaca lechera de la que extrae recursos para financiar su gasto desmesurado. Pero no comprende su lógica ni sus fragilidades. Por eso lo ha empujado a una situación insostenible.

Las consecuencias se acumulan desde hace tiempo. Y los datos están sobre la mesa. Pese a los buenos precios internacionales, entre diciembre de 2007 y diciembre de 2016 desaparecieron 6.177 empresas agropecuarias. Eso significa casi dos empresas por cada día del año. Este fenómeno se ha concentrado en lo que el BPS define como “microempresas”.¹

Junto con las empresas desaparece el empleo. En diciembre de 2016 había 90.931 empleados agropecuarios cotizando al BPS. En diciembre de 2017 había 12.578 empleados menos.

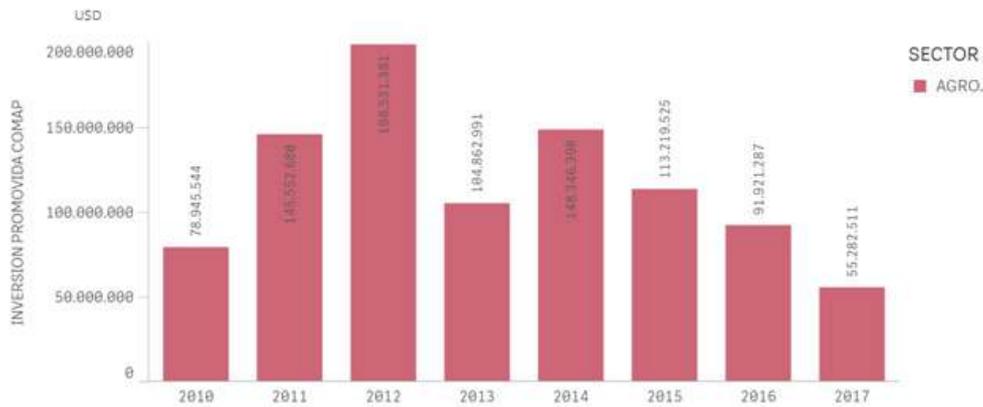
Una prueba de que el sector está en dificultades es que, por primera vez en lo que va del siglo, en 2014 empezó a bajar el precio de la tierra. La tendencia se mantuvo en 2015 y 2016. En 2017 hubo un repunte, pero sin alcanzar el nivel de 2014.

También ha descendido el precio promedio de los arrendamientos (que cayó un 35% desde 2014) y la cantidad de contratos de arrendamiento realizados por año. El área que se arrienda hoy es menos de la mitad que el área arrendada en 2014. Para muchísimos productores, los números no dan: si arriendan, se descapitalizan o se endeudan. Como contrapartida, la caída del precio hace menos atractivo el negocio para quienes ofrecen tierras en arrendamiento. Cabe recordar que, cuando se arrienda campo, además de seguir pagando todos los impuestos sobre la tierra hay pagar un impuesto a la renta de 10,5%. Todo esto pone límites al crecimiento de la producción.

La prueba de que esta afirmación no es una frase vacía es que está cayendo la inversión. Un dato relevante en este sentido es la evolución de las inversiones agropecuarias promovidas por la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), que funciona en la órbita del Ministerio de Economía. Hoy estamos en el mínimo de inversión de los últimos 8 años. Las inversiones promovidas por la COMAP en el sector agropecuario fueron en 2017 la mitad que en 2016 y casi la tercera parte que en 2014. Hay un parate evidente. Los productores se están quedando quietos.

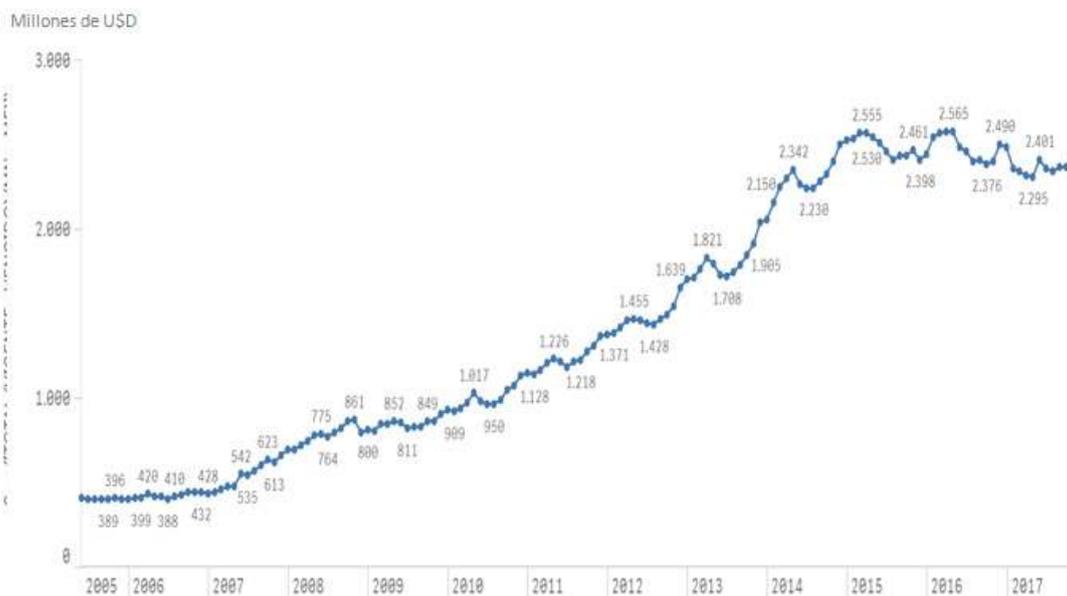
¹ Datos tomados del último informe anual del BPS: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/12603/1/evolucion-de-los-cotizantes-2017.pdf>

Inversiones en el agro promovidas por COMAP



Como hay más empresas en dificultades, el endeudamiento crece. La deuda del agro con el sistema bancario, que era de 400 millones de dólares en el año 2005, superó los 2.400 millones a fines del 2017. Esto significa un aumento acumulado de casi 500 mil dólares por día. El 62% del endeudamiento recae en tres sectores: ganadería, sistemas mixtos (que combinan ganadería y agricultura) y lechería. Allí se concentran 1.500 millones de deuda. Esto significa el 80% de lo que produce el campo en un año.² Y estamos hablando únicamente del endeudamiento bancario, al que hay que sumar la deuda acumulada con proveedores.

Evolución del endeudamiento del agro entre 2005 y 2017



² Fuentes: BCU, OPYP y DIEA.

Otro dato preocupante es que también está creciendo la deuda agropecuaria vencida, es decir, aquella que se contrajo y no se pagó. El siguiente grafico muestra la evolución del porcentaje de deuda vencida, que se disparó desde el 2014. Si no cambian las condiciones, esto es un anticipo de más quiebras y nuevas desapariciones de empresas.

Evolución de la deuda vencida en el agro



Las causas

El deterioro que se viene acumulando tiene varias causas, pero casi todas ellas son responsabilidad del gobierno. La más importante es la pérdida de rentabilidad: producir se ha vuelto cada vez más caro. El resultado es que, aunque los precios internacionales sean bastante buenos, los márgenes para los productores uruguayos se reducen hasta la inviabilidad.

¿Por qué es tan caro producir en Uruguay? Parte de la respuesta está en la relación entre la evolución del tipo de cambio y la evolución del índice de precios al consumo. Cuando el dólar baja y la inflación sube (o se mantiene) los productores necesitan más dólares para comprar la misma cantidad de insumos. Por lo tanto, su relación entre ingresos y egresos se deteriora. Esto pasó en diez de los últimos trece años. Entre los más afectados está la actividad ganadera. El resultado de las empresas ganaderas de 2016/2017, medido en pesos constantes, fue un 34% más bajo que el de 2007/2008. La consecuencia más dramática es que el 83% de las empresas ganaderas, y el 50% de las agrícola-ganaderas, no están logrando un resultado que les permita cubrir la Canasta Básica calculada por el semanario *Búsqueda* (74 mil pesos por mes).³

A este fenómeno puramente interno se agrega que también estamos caros en comparación con nuestros competidores. El resultado es que vendemos menos de lo que podríamos vender. Hay tres causas que explican esta situación: el peso de los impuestos, las tarifas y el aislamiento comercial del país.

³ En base a datos publicados por el Plan Agropecuario y FUCEA.

Los impuestos se han vuelto una carga cada vez más pesada para el agro. En el año 2017, los productores pagaron por este concepto 280 millones de dólares. La presión fiscal del agro se ubica en torno al 8,5% del producto. Pese a la promesa realizada en la campaña electoral de que no habría aumentos impositivos, la presión fiscal de 2017 fue un 10% mayor que la de 2016.

Esto ya es un problema, porque nos hace perder competitividad frente a competidores que aplican cargas tributarias menores, como Paraguay. Pero lo grave no es sólo el tamaño de la carga, sino su estructura: más del 60% de los impuestos al agro son impuestos ciegos, es decir, impuestos como el gravamen a la tierra, que recaudan sin tener en cuenta el resultado económico. Cuando los resultados que obtienen los productores son malos, esos impuestos se vuelven un costo fijo muy difícil de llevar.

El segundo elemento decisivo para entender las dificultades del agro es el altísimo costo de la electricidad y del combustible, debido a que las tarifas no son usadas como instrumentos de estímulo a la producción sino como instrumentos de recaudación, es decir, como impuestos encubiertos.

Según cifras oficiales, el agro consume el 19% del gasoil que se usa en Uruguay. Este es el consumo “porteras adentro”, es decir, sin tener en cuenta lo que gasta el transporte vinculado al sector agropecuario. (El transporte consume en conjunto el 78% del gasoil que se utiliza).

Desde el año 2008 hasta hoy, el precio del gasoil en el surtidor ha estado por encima del precio de paridad de importación (un precio que ya incluye impuestos y todos los márgenes de quienes participan en la cadena). En algunos momentos la diferencia superó los 16 pesos por litro. En noviembre 2017 se ubicaba en 7,3 pesos por litro. Pero, más allá de oscilaciones, llevamos casi una década ininterrumpida por encima del precio de paridad.

Esta diferencia hizo que, solamente en el año 2016, los usuarios trasladaran 350 millones de dólares a Ancap. Hasta octubre del 2017 se habían trasladado otros 305 millones. A partir de datos sobre consumo de gasoil por actividad agropecuaria⁴, se puede estimar que el costo de la ineficiencia de Ancap para el agro (de la portera para adentro) ha sido de unos 40 millones de dólares/año.

El tercer factor que nos hace caros es el aislamiento comercial del país. Nuestro encierro en un Mercosur cada vez más inefectivo (y el consiguiente bloqueo para firmar acuerdos de libre comercio con otros socios) hace que Uruguay pague unos 250 millones de dólares al año en aranceles a sus exportaciones. El sector agroexportador es el que más asume estos costos (el 99% de los aranceles que se pagan corresponden a productos agrícolas). Sólo la exportación de carne bovina y de subproductos cárnicos ve aumentar los costos de colocación de sus productos en casi 180 millones de dólares anuales.

Una forma de dimensionar lo que se paga de aranceles es relacionarlo con algunos costos o parámetros internos. El pago de aranceles es casi equivalente a todos los impuestos que paga el agro (278 millones), equivale al 35% del valor de todos los terneros y terneras que nacen en el país, y supera en 30 millones de dólares a todo el dinero que ingresó al país en 2017 por exportaciones de ganado en pie.

Un problema de todo el país

El oficialismo no consigue entender que, cuando el agro está en dificultades, quien está en dificultades es el país entero.

El sector agropecuario constituye la base de las exportaciones de productos del Uruguay. En el 2017, el 85% de las exportaciones de bienes fueron de origen agropecuario. Quiere decir que, si el

⁴ Las fuentes de la información son la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA) y la Cámara Uruguaya de Servicios Agropecuarios (CUSA).

agro deja de producir, o no aprovecha todas las oportunidades para crecer, se resienten la economía en su conjunto y la capacidad recaudadora del Estado.

Complementariamente con lo anterior, el sector agropecuario es el que produce más encadenamientos con el resto de la economía, lo que significa que actúa como la locomotora que arrastra a muchos otros sectores. Un estudio realizado por un equipo del Departamento de Economía de la Universidad de la República lo decía con estas palabras: “El sector agropecuario es el que presenta mayores efectos de difusión sobre la economía en su conjunto en comparación con el resto de las actividades productivas. Por cada unidad monetaria adicional de demanda que recibe exógenamente este sector, provoca un aumento de 6,2 adicionales en la economía”.⁵

Por último, y contra lo que dicen algunas versiones muy ideologizadas, la actividad agropecuaria tiene un fuerte efecto de “derrame” sobre los sectores de menores ingresos. Este punto es destacado por el mismo equipo del Departamento de Economía de la Universidad de la República: “Si observamos los efectos absorción sobre las rentas de los hogares de inyecciones exógenas de renta sobre las ramas de actividad, vemos que es el sector agropecuario el que provoca los mayores incrementos de renta en los hogares del primer y segundo quintil de ingresos, principalmente el sector ganadero.”

Lo que puede hacer el gobierno

A esta crisis la fabricó el oficialismo. No podemos echarle la culpa a nadie de afuera. Sus graves consecuencias afectan al conjunto de la economía y al bienestar de muchos uruguayos. Pero el gobierno ha ofrecido unas pocas medidas, fragmentarias e insuficientes, que ni siquiera van a poder frenar el agravamiento de la situación. Por eso le proponemos al presidente de la República que imprima un cambio de rumbo y lance un *plan de respuesta global* a los problemas del agro. Ni parches de corto plazo, que sólo desgastan los puentes de comunicación, ni medidas sectoriales dirigidas a dividir a quienes reclaman. Lo que hace falta es un plan global que alivie las urgencias, estimule la inversión, genere empleo y devuelva la confianza.

Este plan debe estar integrado por dos tipos de medidas. Algunas son de carácter estructural. Esas medidas no pueden ejecutarse plenamente en el correr del presente año, pero deben ponerse en marcha cuanto antes para que generen efectos en el menor plazo posible. Otras medidas son de carácter coyuntural. Quiere decir que pueden ser aplicadas a corto plazo y traer algún alivio inmediato.

Medida estructural 1: reducción del déficit fiscal

El déficit fiscal es el principal problema que afecta a la economía y es, en definitiva, el gran responsable de nuestros problemas de competitividad. Dado que los ingresos del gobierno han subido enormemente en los últimos años, el problema del déficit es esencialmente un problema de exceso de gasto. Los gobiernos del Frente Amplio han gastado descontroladamente, y para peor han hecho un gasto de mala calidad. Para dar respuestas a esta situación, proponemos que el gobierno empiece a dar los pasos para instalar cuanto antes una regla fiscal. Esta propuesta se detalla en forma independiente (Sección 8 del presente documento).

⁵ Esta cita y la siguiente están tomadas del Informe Técnico “¿Cuál es la importancia real del sector agropecuario sobre la economía uruguaya?”, presentado en noviembre de 2009.

Medida estructural 2: inserción internacional

Si bien la capacidad productiva del sector y su política de colocación de productos han logrado posicionarnos en el mercado externo, la falta de acuerdos comerciales que reduzcan el pago de aranceles hace que nuestros productos no alcancen el nivel de competitividad al que podrían aspirar en función de su calidad.

Y eso es solo parte del problema. Además de afectar la competitividad de nuestros productos, el aislamiento comercial nos deja en peores condiciones para acceder a buenos mercados. Por ejemplo, Australia y Nueva Zelanda (dos competidores directos), ingresan a China y a la Unión Europea sin pagar aranceles o con fuertes reducciones (actuales y previstas). Esto deja a Uruguay en muy malas condiciones para ingresar.

Por todas estas razones, dese hace años venimos haciendo propuestas para que Cancillería adopte una actitud más dinámica. Hay que intentar cambios inmediatos en el Mercosur y buscar caminos alternativos en el caso de que esos cambios no prosperen. Lamentablemente, todas las propuestas que hemos hecho en los últimos tres años mantienen toda su vigencia, porque el gobierno, paralizado por la interna del Frente Amplio, no ha concretado un solo avance. Por esta razón, reafirmamos aquí la importancia de las Medidas 9, 10 y 11 presentadas en marzo del año pasado.

Medida inmediata 1: libre importación de combustibles

La libre importación de combustibles, acompañada de otras medidas relativas a los mecanismos de distribución, significará la reducción de un costo que afecta a los productores rurales y que impacta dos veces sobre el precio final de nuestros productos: a través de los costos de producción y a través de los costos de transporte. Complementariamente, la medida obligará a ANCAP a realizar un esfuerzo saludable, y a esta altura impostergable, por mejorar su eficiencia. Dada la importancia del punto, se lo detalla en forma independiente (Sección 6 del presente documento).

Medida inmediata 2: reducción de los costos de energía eléctrica

Este objetivo puede lograrse por un triple camino.

- El primero consiste en una inmediata reducción de las tarifas en un 15%, tal como ha sido propuesto recientemente por el senador Alvaro Delgado. Los números de la propia UTE indican que esta medida es perfectamente factible.

- Para evitar que este alivio termine diluyéndose con el paso del tiempo, el segundo camino consiste en crear instrumentos institucionales que reduzcan la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para imponer tarifas a UTE. Esto fortalecer a un órgano regulador independiente. Dada la importancia del punto, se lo detalla en forma separada (Sección 7 del presente documento).

- El tercer camino, que tendría efectos favorables inmediatos pero además funcionaría como un incentivo permanente, consiste en eliminar la potencia contratada para las empresas agropecuarias que riegan.

Medida inmediata 3: alivio impositivo

El tema de los impuestos al agro debería ser enteramente repensando, de modo de poder combinar la legítima pretensión recaudadora del Estado con la creación de un clima amigable hacia la inversión y la producción. No es razonable que existan muchos beneficios y estímulos para grandes empresas extranjeras, al mismo tiempo que se agobia a los productores uruguayos.

Pero la puesta en marcha de un régimen impositivo diferente del actual puede requerir demasiado tiempo. Y tiempo es lo que hoy no tienen los productores. Si seguimos al ritmo de la última década, 10 meses de demora (es decir, lo que queda de aquí a fin de año) significará otras 600 empresas agropecuarias desaparecidas y 1.500 puestos de trabajo eliminados. Por eso proponemos al presidente de la República que tome una medida de emergencia, a cuenta de mayores reformas.

En el ordenamiento actual, el Impuesto al Patrimonio no puede ser descontado del Impuesto a la Renta.⁶ Esta es una injusticia tributaria que tiene el efecto de desalentar la inversión y la eficiencia. Nosotros proponemos que el Impuesto al Patrimonio pueda ser descontado del Impuesto a la Renta. Si bien esta medida sólo beneficia directamente a los productores que tributan IRAE, significaría un alivio inmediato de 11 millones de dólares para el sector que derramaría de varias maneras.

A corto plazo también significaría una renuncia fiscal. Pero, dados los efectos favorables que tendría sobre la actividad, esa renuncia terminaría por compensarse con una mayor recaudación. Suponiendo un 25% de Impuesto a la Renta y un margen de 200 dólares por hectárea, la renuncia fiscal se compensaría con 220 mil hectáreas adicionales que se dediquen a la agricultura. Este es un objetivo realizable, en plazos que dependerán de la evolución de los precios.

Medida inmediata 4: Programa de mejoramiento de la seguridad rural

El agro continúa castigado por la inseguridad. El abigeato, el robo de piezas de maquinaria y hasta de maquinaria entera, y el hurto de producción (por ejemplo, en el sector hortofrutícola) constituyen atentados contra derechos que están protegidos por la Constitución, pero además suponen graves pérdidas para los productores.

La inseguridad también tiene significado social. En algunos rubros como el ovino, la desprotección atenta contra el desarrollo de una actividad que fomenta la radicación de gente en el campo y se adapta bien al trabajo familiar, que es la forma de trabajo propia de los pequeños productores. Esto ocurre justo cuando, después de muchos años, se produce la apertura de nuevos mercados y la esperanza de apertura de otros.

Ya en nuestras Agendas de Gobierno 2014, proponíamos un conjunto de ideas para combatir la inseguridad en el medio rural y, en particular, el abigeato. Esas medidas incluían el fortalecimiento y reorganización del BEPRA, pero también señalaban la importancia de concentrarse en los mecanismos de comercialización de faena ilegal, como complemento de un patrullaje que siempre va a ser insuficiente. Este enfoque del combate al abigeato desde la comercialización exige la creación

⁶ Ver <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,1187,0,5,0,32551%3BS%3B2%3B108>, p. 22.

de nuevos instrumentos, en coordinación con INAC. Si la venta de faena ilegal se persigue con eficiencia, no habrá razones para el abigeo. Los controles que permiten esta estrategia están disponibles en el país de la trazabilidad. No estamos ante un problema técnico sino de responsabilidad política. El gobierno debe decidirse a proteger a la gente de trabajo.



COMBUSTIBLES

Terminar con los precios abusivos de la nafta y el gasoil

El precio de los combustibles se ha convertido en uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del Uruguay productivo, y en una carga para los hogares. La forma en la que está organizado el sector deja mucho espacio para la discrecionalidad y hace difíciles los controles efectivos. Sólo así pudo ocurrir algo tan perjudicial como el descalabro de ANCAP.

Para agravar las cosas, el oficialismo está usando las tarifas como impuestos encubiertos: las mantiene artificialmente altas para recaudar. Dicho de otra manera, descarga todo el peso de sus ineficiencias e irresponsabilidades sobre las espaldas de los ciudadanos.

De vez en cuando el gobierno trata de tranquilizarnos, diciendo que los combustibles no suben más de lo que sube la inflación. Esa afirmación a veces es cierta y a veces no. Estuvo muy lejos de ser cierta, por ejemplo, cuando subió la nafta el primero de enero. Pero lo esencial es que esa afirmación no importa mucho. Lo verdaderamente importante es si el precio de los combustibles es más caro o más barato que en los países con los que competimos para venderle al mundo. Si nuestros combustibles son más caros, estamos en desventaja. Eso significa menos ventas, menos inversión y menos empleo.

Eso es justamente lo que está ocurriendo. Los precios de nuestros combustibles están desalineados respecto de todas las referencias importantes con los que nos podamos comparar. La nafta y el gasoil uruguayos están entre los más caros del mundo.

Hablar de competitividad y no reaccionar ante este dato es una incoherencia. Y es muy grave no hacer nada en un momento como el actual, cuando el agro está en problemas y llevamos años de crecimiento económico sin generación de empleo. Mientras un costo esencial como el de los combustibles siga siendo tan alto, no habrá condiciones para sostener el crecimiento ni para dar trabajo a más gente.

La situación actual

Los combustibles siempre han sido caros en Uruguay. Pero en los últimos años, y fundamentalmente a partir del segundo semestre de 2014, el problema se agravó en forma brusca. Para entender este punto, lo esencial es comparar el precio de nuestros combustibles con el precio internacional del petróleo.

El petróleo tuvo un pico hacia mediados de 2014, cuando llegó a 110 dólares el barril. Después tuvo una caída muy fuerte, hasta quedar por debajo de los 30 dólares a comienzos de 2016. Estamos hablando de una variación de 4 a 1.

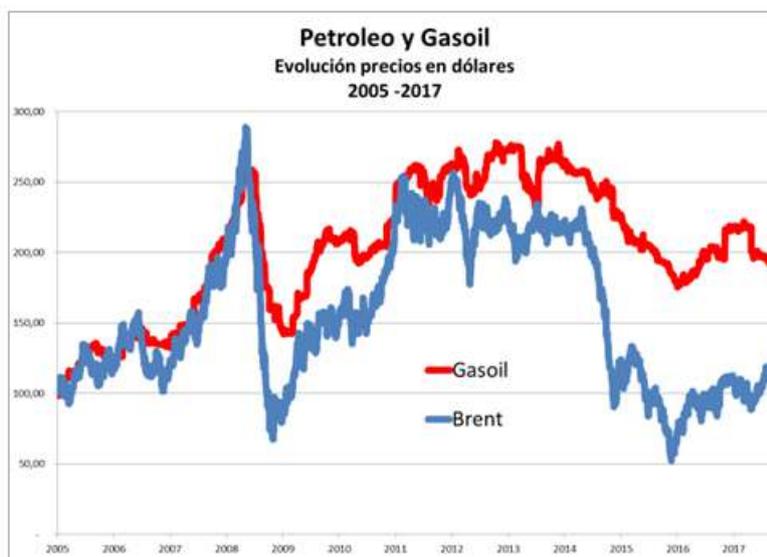
Nada de esto se vio reflejado en el precio final que pagamos los uruguayos. Los precios locales se mantuvieron altos, generando un grave desalineamiento, especialmente en el caso del gasoil. El resultado es que los precios de los combustibles uruguayos están hoy casi un 40% más caros que en los demás países de la región. Este es un costo con el que carga todos los días un productor uruguayo que luego tiene que competir con un argentino, un brasileño o un chileno.

Precios de combustibles al 23 de febrero de 2018

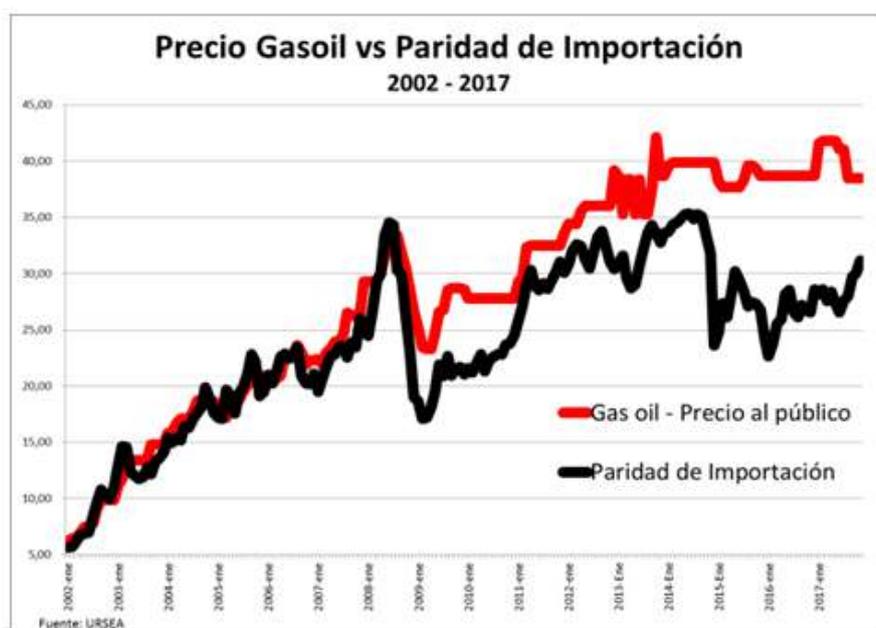
	Gasoil		Nafta	
	Precio en USD	%	Precio en USD	%
Uruguay	1,42		1,78	
Argentina	1,12	27%	1,31	36%
Brasil	1,05	36%	1,30	37%
Chile	0,93	53%	1,36	31%
Región	38%		34%	

(*) Fuentes: ANCAP, BCU, www.globalpetrolprices.com

El oficialismo viene actuando desde 2014 como si no supiera lo que pasa con el petróleo. El siguiente gráfico lo muestra para el caso del gasoil. El precio internacional se desplomó a mediados de 2014. A partir de ese momento estuvo oscilando, pero siempre muy por debajo de los años anteriores. En Uruguay, el precio del gasoil bajó muy poco cuando los precios internacionales se desplomaban, y subió enseguida de que los precios internacionales se recuperaran un poco. La diferencia entre las dos líneas es el costo adicional que venimos pagando los uruguayos.



No sólo nosotros decimos que el precio del combustible está alto. También lo dice la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA). La URSEA calcula un “precio de paridad de importación” que incluye impuestos y los márgenes de quienes participan en la distribución. Sus cálculos muestran que el precio del gasoil estuvo por encima del precio de paridad prácticamente durante todo el tiempo que ha gobernado el Frente Amplio. Una vez más, la distancia entre las dos líneas es un costo que pagamos todos.



Los aumentos diferenciales de enero redujeron un poco la escandalosa brecha que se había abierto en el caso del gasoil, pero la aumentaron para la nafta. En cualquiera de los dos casos, la distancia entre los dos precios es muy importante.

Precio del combustible fijado por ANCAP y precio de paridad de importación fijado por URSEA

	Precio ANCAP (Enero 2018)	PPI URSEA (Diciembre 2018)	Diferencia	%
Gasoil	40,40	30,78	9,62	31,3%
Nafta	50,40	43,00	7,40	17,2%

Las causas del combustible caro

Detrás de una perturbación tan grande en el comportamiento de los precios hay varias causas. Entre ellas están la alta carga fiscal, múltiples ineficiencias en la producción y distribución de combustibles, y subsidios a otros productos. Pero, tal como pasa en el mercado eléctrico, una parte importante de la explicación está en unas reglas de juego que permiten trasladar todas las ineficiencias y sobrecostos al consumidor final. Sin esas reglas de juego, nunca se hubiera producido el desastre de ANCAP.

En el país hay un monopolio en el mercado de combustibles. ANCAP es la única empresa que importa petróleo, refina y vende productos derivados (también puede importarlos si quiere). Aunque los uruguayos podemos comprar en estaciones de servicio identificadas con diferentes sellos, el combustible es siempre el mismo y es provisto por ANCAP.

Los combustibles se distribuyen desde una planta principal ubicada en Montevideo (La Tablada) y cuatro en el interior (Paysandú, Juan Lacaze, Durazno y Treinta y Tres). Todas son propiedad de ANCAP. Allí se aprovisionan cuatro empresas distribuidoras, que no pueden fijar libremente el precio ni introducir ninguna diferenciación en el producto. Dos de esas distribuidoras (DUCSA y Canopus, sucesora de Texaco) son propiedad de ANCAP. Las otras son Petrobras y Axion Energy.

Las compañías distribuidoras retiran los combustibles en las cinco plantas de ANCAP y los entregan a las estaciones de servicio. No mantienen ningún tipo de stock. Todo el combustible almacenado lo tiene ANCAP. Las dos distribuidoras de ANCAP distribuyen aproximadamente el 60% del combustible total.

ANCAP vende los combustibles al precio máximo establecido por el Poder Ejecutivo, y otorga márgenes a las distribuidoras y bonificaciones a las estaciones de servicio. Estos márgenes y bonificaciones, que se ajustan administrativamente, son iguales para todas las distribuidoras y para todas las estaciones. Todos los gastos de transporte son cubiertos por ANCAP. En algunos pocos casos, ANCAP vende directamente al consumidor final (por ejemplo, a la empresa CUTCSA).

El último eslabón de la cadena son las estaciones de servicio, que tienen exclusividad con una única distribuidora. Existe una reglamentación muy estricta para su instalación y funcionamiento. El número de estaciones está limitado y cualquier nueva estación debe ser autorizada por ANCAP. Lo mismo se requiere para hacer un traslado de una estación existente. Existen criterios establecidos respecto a las distancias con otras estaciones, tanto para las nuevas estaciones como para los traslados.

En resumen: en este mercado todo está regulado y casi todo depende de ANCAP: no sólo tiene el monopolio de la importación y del refinamiento, sino que controla la distribución, fija los márgenes de ganancia de los distribuidores, fija también los márgenes de las estaciones de servicio y decide quién puede vender combustible y quién no.

Esto es un problema, y es un problema que no tiene nada que ver con la discusión sobre el carácter público o privado de la propiedad. Una empresa privada que tuviera las mismas potestades que ANCAP también sería un problema, y también descargaría costos terribles sobre los uruguayos. De modo que esto no se soluciona discutiendo si hay que privatizar o no privatizar. Lo que hay que hacer es cambiar las reglas con las que funciona el sector.

Propuestas para bajar el precio de los combustibles

Lo primero que hay que hacer para pensar claro sobre este tema es distinguir los fines de los medios. El fin último es que el país tenga combustibles de calidad al menor costo posible, para que nuestra producción sea competitiva, para que podamos exportar, para que haya empleo sostenible, para que los productos importados no arrasen con la producción nacional, y para que los uruguayos puedan trasladarse y aumentar su bienestar sin tener que pagar precios exorbitantes. Todo lo demás son medios. El sector combustibles puede organizarse de muchas maneras (de hecho, eso es lo que pasa en el mundo) y lo que tenemos que elegir es la que sea más conveniente en función del fin que buscamos.

Esa es la visión desde la que proponemos el siguiente paquete de medidas. La primera de ellas, y la principal, es permitir que cualquier agente económico pueda importar combustibles y competir en el país. Eso será un incentivo para que ANCAP sea más eficiente y tendrá efectos beneficiosos para los consumidores.

Se trata de algo que los uruguayos ya vivimos cuando se desmonopolizaron los seguros. El Banco de Seguros del Estado no desapareció ni se debilitó, sino que mejoró sus precios y sus productos, porque apareció el riesgo de perder clientes. Como hubo más eficiencia, el costo de los seguros disminuyó. Eso permitió que más gente contratara seguros. Hoy hay más uruguayos asegurados, con más libertad de elección y recibiendo mejores servicios.

Como estamos en un mercado logísticamente más complejo que el de los seguros, la liberación de la importación de combustibles no alcanza para asegurar una caída general de los precios. Se trata de una medida necesaria, pero no suficiente. Por eso agregamos un conjunto de propuestas complementarias que también se explican a continuación.

Medida 1: Libre importación de combustibles

La principal medida para bajar el precio de los combustibles es liberar su importación. Esto implica permitir que cualquiera de las cuatro distribuidoras actuales pueda importar combustible refinado, tal como lo hizo ANCAP hasta noviembre pasado, mientras duraron las obras de mantenimiento en la refinería.

Adicionalmente, cualquier otra empresa o institución que quiera importar combustibles podrá hacerlo sin ninguna restricción, salvo las relacionadas con la seguridad y el cuidado del medio ambiente. De esta forma se previenen los riesgos de cartelización.

Complementariamente, cualquier empresa o institución que cumpla con la normativa vigente podrá importar para su propio consumo, así como para la reventa a terceros.

Medida 2: Compromiso de alineamiento de precios

Planteada la medida anterior, hay que mirar las cosas sin prejuicios e identificar todos los problemas que pueden presentarse. No nos estamos embarcando en ninguna discusión doctrinal ni defendiendo ninguna posición ideológica, sino buscando las mejores soluciones para los uruguayos.

Si se libera la importación de combustibles pero ANCAP mantiene su posición dominante en la refinación y en la distribución, la baja de precios podría volverse ilusoria. A los privados les

alcanzaría con importar y cobrar el mismo precio final que ANCAP para tener buenos márgenes. En estas condiciones, los consumidores finales no nos beneficiaríamos de ninguna baja. El buen negocio lo harían otros.

Incluso es posible imaginar un escenario peor. Si ANCAP empieza a refinar menos (porque los privados compran afuera) y no se transforma para ser más eficiente, deberá repartir sus costos fijos entre un volumen menor. Por lo tanto, el costo por litro de combustible podría subir, y eso arrastraría a los privados. En este escenario, los consumidores, en lugar de pagar menos, terminaríamos pagando más.

Por eso es necesario que la liberación de las importaciones vaya acompañada de un compromiso explícito de parte del Poder Ejecutivo, que es quien finalmente determina las tarifas. Mediante ese compromiso público, el Poder Ejecutivo debería obligarse a fijar precios dentro de un rango centrado en el precio promedio de la región, o en el precio de paridad de importación.

Alguien podría plantear que, si se adopta esta medida, la libre importación se vuelve innecesaria porque ya habrán bajado los precios. Pero las cosas son un poco más complicadas. Si bajan los precios pero ANCAP no mejora en eficiencia, el déficit que inevitablemente se generará terminará trasladándose a la carga impositiva: los uruguayos terminaríamos pagando combustibles más baratos, pero impuestos más caros para compensar los desequilibrios de ANCAP.

En cambio, si además de vender a precios más bajos, ANCAP tiene que competir con otros proveedores, tendrá incentivos para lograr mejoras de eficiencia genuinas, como ocurrió con el Banco de Seguros. Naturalmente, esto será un proceso. Mientras los costos de ANCAP sean superiores al rango fijado, deberá buscarse una compensación, por ejemplo, asignando un porcentaje de la carga fiscal de los combustibles a este fin. Este subsidio debe tener un cronograma y una fecha definida de finalización.

La combinación entre libre importación y alineamiento de precios no condena al Estado a perder recaudación a mediano ni a largo plazo. La pérdida de ingresos provocada por la baja de las tarifas (que hoy funcionan como impuestos encubiertos) se verá compensada por el aumento de recaudación que resulte de una mayor actividad económica, favorecida por la disminución de los costos. El Estado no necesariamente recaudará menos, y todos ganaremos en bienestar y competitividad.

Medida 3: Nuevas reglas a favor de los usuarios

El funcionamiento del sector mejoraría sustancialmente si las medias anteriores se complementan con otras orientadas a mejorar la calidad de la competencia. Todas estas mejoras irían en favor de los intereses de los consumidores finales, es decir de los hogares y de la producción. En particular proponemos las siguientes:

1) Fortalecimiento del rol de la URSEA

Un sector combustibles más abierto a la competencia requerirá un fortalecimiento del rol regulador del Estado. Esto significa invertir la tendencia iniciada en el año 2010, cuando el oficialismo se propuso (y consiguió) debilitar las unidades reguladoras.

Aquí caben las mismas propuestas aplicables al sector eléctrico (ver Sección 7). Es

necesario aprobar una *Ley para el fortalecimiento de los reguladores* (en este caso, la URSEA) que incluya los siguientes aspectos:

- a) Ubicar a los reguladores fuera de toda relación de dependencia dentro del Poder Ejecutivo, al estilo de los organismos de contralor (por ejemplo, el Tribunal de Cuentas).
- b) Otorgar a los reguladores potestades en la fijación de tarifas en función de costos reales, en carácter de único proponente preceptivo al Poder Ejecutivo.
- c) Otorgar a los reguladores facultades para auditar las cuentas de ANCAP y organizar los números de las diferentes etapas y líneas de negocio, a los efectos de hacer posible su evaluación; todo esto sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.
- d) Otorgar a los reguladores la facultad de determinar qué información sobre el funcionamiento de ANCAP se hará pública.
- e) Con el fin de hacer posible lo anterior, dotar a los reguladores de recursos financieros y técnicos suficientes.

En el caso específico de los combustibles, es esencial recuperar dos potestades que fueron eliminadas cuando se modificó la Ley N° 17.598: el “fomento del nivel óptimo de inversión, para la prestación de los servicios en las condiciones que fije la regulación sectorial” (literal B de la norma original) y la protección de “la libre elección por los usuarios entre los diversos prestadores, en base a información clara y veraz” (literal H).

2) Habilitar estaciones de servicio de “bandera blanca”

En nuestro país, todas las estaciones de servicio están asociadas a un sello distribuidor. En otros países existen las estaciones de servicio de “bandera blanca”, esto es, estaciones que no están asociadas a ningún sello en particular y se abastecen de distintos distribuidores, comprando el combustible a quien le resulte más conveniente.

Lo importante para mantener los niveles de calidad y de seguridad necesarios es controlar adecuadamente a los distribuidores habilitados. Asegurado este punto, no es relevante a quién le compra combustible un estacionero. La existencia de estaciones de servicio de “bandera blanca” aumenta la capacidad de negociación de los pequeños estacioneros y disminuye el riesgo de que los distribuidores incurran en prácticas que atenten contra la competencia. Todo eso va en beneficio de los consumidores.

3) Apertura del mercado de distribución y transporte

No hay ninguna razón para que en un país deba existir un número fijo y establecido de distribuidores de combustible. Eso sólo beneficia a los propios distribuidores, que pueden llegar a

repartirse un mercado cautivo. Las exigencias que realmente importan son las relativas a la seguridad, el ordenamiento territorial y la normativa medioambiental.

Nada impide que exista libertad de firmar contratos entre los importadores (incluyendo ANCAP) y diferentes empresas distribuidoras (incluyendo las que son propiedad del ente), a precios que sean fijados por la competencia. Esto no sólo va a favorecer a los consumidores finales, sino que puede alentar el desarrollo de empresas de mediano porte, por ejemplo de alcance regional.

Lo mismo vale para el transporte desde los centros de acopio (ya sean propiedad de ANCAP o de importadores privados) hasta las estaciones de servicio. Ese transporte puede realizarse en camiones de las propias empresas distribuidoras o puede ser realizado por transportistas independientes. Una vez más, las únicas restricciones relevantes son aquellas vinculadas a la seguridad y la normativa medioambiental. Y, una vez más, esto puede favorecer a los consumidores, así como puede estimular la aparición de emprendimientos medianos y pequeños.

Medida 4: Poner a ANCAP en condiciones de competir

No somos fundamentalistas del mercado. No creemos que alcanza con generar la libre competencia para que todos los problemas se solucionen solos. Tampoco queremos causar ningún daño a ANCAP. Al contrario, queremos protegerla al mismo tiempo que protegemos a los uruguayos de las prácticas abusivas que hoy existen. Por eso proponemos las siguientes medidas complementarias:

1) Concentrarse en el negocio fundamental

ANCAP debe interrumpir o desprenderse de todas las operaciones que no estén relacionadas con su negocio fundamental, que son los combustibles. Eso incluye el negocio de cemento portland (que le está haciendo perder decenas de millones de dólares al año), los alcoholes, la planta regasificadora y las operaciones en Argentina.

Este proceso ya ha comenzado, principalmente en el negocio de los alcoholes. Nos alegramos de que así sea, pero lo que se ha hecho hasta ahora es demasiado lento y demasiado poco.

Ni los alcoholes ni el portland son negocios estratégicos, de los que dependa la viabilidad del país. Son, además, áreas en las que no suelen intervenir los Estados. Y son negocios ruinosos para ANCAP.

Si las unidades de ANCAP que se ocupan de esos negocios son capaces de gestionarlos de manera viable, entonces podrán seguir haciéndolo fuera del ente. Y si a esta altura no han sido capaces de hacerlo, no tiene sentido seguir castigando a los uruguayos con los costos que supone sostener emprendimientos imposibles, al estilo de Alas U.

Los uruguayos ya pagamos más de 50 millones de dólares por un horno que la División Portland de ANCAP no ha querido o no ha podido instalar ni poner en funcionamiento. Con ese dinero se hubieran podido construir 30 escuelas de tiempo completo. ¿Tiene sentido seguir exigiendo a los hogares, a los productores rurales, a los pequeños talleres, a la industria manufacturera o al comercio que sigan cargando con ese peso muerto? ¿Tiene sentido pedírselo a ANCAP?

2) Eliminación de funciones de contralor

ANCAP cumple hoy con algunas funciones de contralor de la actividad de terceros. Por ejemplo, controla la calidad de los combustibles que se despachan al público, la calidad de los alcoholes y el registro de bebidas alcohólicas.

Ninguna de estas tareas forma parte de su negocio fundamental, ni es imprescindible que las realice el ente. Su existencia dentro de ANCAP tiene el efecto de aumentar la enorme cantidad de demandas internas que recaen sobre unas autoridades que deberían estar concentradas en los graves problemas pendientes de solución.

Pero, además, el cumplimiento de esas funciones coloca a ANCAP en una situación de “juez y parte” que encierra varios peligros potenciales. Si alguien es invitado a invertir en un mercado en el que será controlado por su principal competidor, es altamente probable que decida hacer su inversión en otro lado. El mundo de hoy no tolera las prácticas de este tipo, que pudieron ser usuales en el pasado pero han dejado de serlo.

Todas las funciones de contralor que ejerce ANCAP son de primera importancia, pero deberían ser trasladadas a otros organismos.

3) Fijación de precios en puerta de plantas de distribución

Una de las rarezas del sector combustibles uruguayo es que ANCAP se hace cargo de los costos de transporte de todas las empresas distribuidoras, incluyendo aquellas que están en manos de privados. Esos costos absorbidos por ANCAP se trasladan al precio de venta.

Una de las consecuencias de este sistema es que no hay incentivos para que las empresas distribuidoras intenten ser más eficientes. Eso elimina oportunidades de ahorro que podrían favorecer a los consumidores, es decir, a todos los uruguayos.

Otra consecuencia es que complica la operativa de ANCAP y le abre un frente de negociación innecesario.

Una solución de fácil implementación consiste en cambiar la forma en que ANCAP vende los combustibles a las empresas distribuidoras. El precio será fijado en la puerta de la planta de distribución, haciéndose cargo cada distribuidora de sus propios costos de transporte.



ELECTRICIDAD

Terminar con los precios abusivos de la energía eléctrica

Al igual que ocurre con los combustibles, nuestras tarifas eléctricas son caras en términos comparativos: los uruguayos pagamos por la electricidad más de lo que se paga en muchos países del mundo, incluidos los de la región.

Esto nos afecta doblemente. Primero nos afecta en forma directa, porque los hogares deben destinar una parte importante de sus ingresos a pagar esas facturas. Eso es especialmente malo para los hogares de menores ingresos, donde el peso de esos rubros es mayor.

En segundo lugar, las tarifas caras nos afectan en forma indirecta porque aumentan los costos de producción. Si iluminar, calentar, enfriar o transportar es caro, eso se traslada al precio de los productos que vendemos. Esto es malo para la competitividad, el empleo y la inversión. Por eso no importa mucho si las tarifas suben más o menos que la inflación. Lo que importa es que son más caras que las tarifas de los países con los que competimos para vender nuestros productos.

Esta situación es el resultado de una serie de malas decisiones, tomadas por gobiernos que han usado las tarifas para responder a sus problemas de caja. Pero también es consecuencia de una forma de organizar el sector energético, es decir, de las reglas de juego que determinan cómo se gestionan los costos y a qué deben dedicarse las empresas públicas.

Aunque los uruguayos no estemos acostumbrados a verlo, las reglas de juego influyen sobre lo que terminamos pagando. Un aspecto central en este sentido es el carácter monopólico de las empresas. Los monopolios pueden trasladar cualquier ineficiencia a los precios, sin correr riesgos porque no tienen competidores. Si hay problemas de cobranza o de fiscalización, es más fácil tomarlos como un dato y trasladarlos al precio que intentar corregirlos.

Este problema se agrava si, además de ser un proveedor monopólico, soy “juez y parte” a la hora de tomar decisiones. Por ejemplo, si además de ser el único proveedor juego un papel importante a la hora de fijar las tarifas.

En estas condiciones, es inevitable que se generen sobrecostos, sobreinversión y bajo aprovechamiento de activos. Dado que siempre es posible extraer más recursos de los usuarios, no hay razones para controlar los costos. Y como siempre es más fácil trabajar con muchos medios, terminamos acumulando propiedades y equipamiento sobreabundante, sin que a nadie le importe si es utilizado mucho o poco (un ejemplo notorio es el horno de portland de Ancap, que costó más de 50 millones de dólares y sigue guardado).

Un monopolio no tiene motivos para optimizar los gastos ni para hacer un uso eficiente de su capacidad instalada. Esto no significa que haya que eliminarlos. En diferentes áreas existen los llamados “monopolios naturales”. Eso ocurre cuando las inversiones necesarias para que compitan

varios proveedores son demasiado grandes. No tiene sentido, por ejemplo, que distintos proveedores compitan construyendo dos redes eléctricas en una ciudad, para proveer a los mismos consumidores.

De modo que no se trata de una discusión doctrinal sobre monopolios sí o monopolios no. Se trata de poner límites que ayuden a prevenir problemas que inevitablemente aparecen cuando hay monopolios. Y lo que hoy está claro en el mundo es que esos límites deben ser puestos desde afuera. Dicho de manera más precisa: en los sectores monopólicos, debe ser un regulador independiente, y no el propio monopolio, quien analice los costos y pueda proponer las tarifas.

En Uruguay no estamos aplicando este principio: las tarifas son determinadas por el Poder Ejecutivo en negociación con los entes. Hace años hicimos el esfuerzo de crear unidades reguladoras, pero la llegada del Frente Amplio al gobierno les puso un freno. A partir de 2010 se les quitaron potestades; de manera muy especial, se les quitó influencia en la fijación de tarifas. En este aspecto, los gobiernos del Frente Amplio han ido a contramano de la modernización y del fortalecimiento del poder ciudadano.

La situación de UTE

En el sector eléctrico, las etapas de transmisión y distribución son monopólicas y están en manos de UTE. La etapa de generación no lo es, al menos en teoría. Pero los generadores privados están obligados a vender su energía a UTE, con excepción de unos pocos contratos con grandes consumidores. Dicho en breve: UTE y otros generan electricidad, pero solamente UTE la compra, en condiciones de único cliente.

En los últimos años, una parte importante de la expansión de la generación se realizó con inversión privada, en base a contratos de suministro de electricidad a largo plazo que se licitaron y luego se ampliaron. El proceso competitivo inicial fue exitoso: se lograron buenos precios para la época y múltiples oferentes. Pero la ampliación posterior de esos contratos mantuvo el precio inicial cuando los precios internacionales habían caído. Eso volvió caros a estos proveedores.

Lo más grave, sin embargo, fue la decisión de UTE de ampliar su propio parque de generación mucho más allá de lo que se necesita y de lo que se va a necesitar en muchos años. Ignorando los límites fijados por un acuerdo multipartidario, UTE aumentó su propia producción al mismo tiempo que se obligaba a comprar toda la energía producida por los privados, aunque no fuera necesaria.

Esto es parte esencial de la explicación de un fenómeno extraño: nos sobra energía eléctrica, pero los precios son altos. Otra parte importante de la explicación es que el gobierno está usando las tarifas para recaudar, es decir, como impuestos encubiertos.

A esto se suman otros costos. En la compleja estructura tarifaria de UTE hay subsidios cruzados y transferencias cuyos efectos no siempre han sido evaluados.

En resumen, la ausencia de un regulador independiente del sector eléctrico nos genera a los uruguayos toda clase de problemas.

Se han tomado malas decisiones sobre cuánta capacidad se instala y quién genera, con costos millonarios que recaen sobre nuestras espaldas. Un agravante es que pocos conocen la situación. Mientras los problemas de sobrecostos y la mala administración de ANCAP llegaron a la tapa de los diarios, las malas decisiones que se han tomado en el terreno eléctrico son un tema para especialistas

o para políticos profesionales.

Es posible que parte de los subsidios y transferencias implícitos en las tarifas de UTE sean defendibles en términos de justicia social o de estímulo a la producción. Pero el problema es que nadie sabe exactamente cuáles son ni a cuánto ascienden. Nadie evalúa tampoco sus efectos reales.

La situación de UTE no es la de ANCAP. Se trata de una empresa sana, con altos niveles de rentabilidad. Pero esa salud no es resultado de la eficiencia sino de un tratamiento abusivo de los clientes, es decir, de todos los uruguayos.

Los ciudadanos no sólo estamos financiando costos innecesarios, sino que estamos pagando tarifas que no deberíamos pagar con estos niveles de costos. Si sumamos impuestos y aportes a Rentas Generales, UTE está transfiriendo al gobierno central 800 millones de dólares al año. Esto es una cantidad similar a lo que costó el rescate de ANCAP. Al menos parte de esa enorme cifra debería estar siendo usada para bajar las tarifas.

No nos olvidamos de que el déficit fiscal es hoy un gran problema. El gobierno debe intentar controlarlo. Pero la forma sana de hacerlo es controlando el gasto del propio gobierno, en lugar de recurrir a las tarifas para hacer caja. Las tarifas abusivas generan derrames muy negativos sobre la producción y el bienestar de las familias. Además, aumentan los riesgos de despilfarro en unas empresas públicas que no tienen incentivos para buscar la eficiencia. Tampoco el gobierno central está en buenas condiciones para hacerlo. No es fácil controlar la rentabilidad de una empresa que se ha convertido en mi cobrador de impuestos.

En el sector también operan agentes privados, en la etapa de generación. Pero, si bien allí puede haber competencia (competencia por el mercado, en el caso de las licitaciones; competencia en el mercado, en el caso *spot*) UTE es monopólica en el resto de la cadena y fija las condiciones, trasladando al usuario final sus problemas.

Cuatro líneas de acción a mediano plazo

Para salir de esta situación, es cada vez más necesario separar roles y generar organismos de control independientes. Eso requiere avanzar en cuatro direcciones.

1. Información confiable para los ciudadanos

No puede haber debate serio ni buenas decisiones de largo plazo si no existe transparencia. Los ciudadanos (y sus representantes) tienen que poder acceder a información confiable y concreta sobre los verdaderos costos, sobre problemas de gestión, sobre los subsidios o transferencias que existen y sobre sus montos.

Para esto es esencial restablecer las competencias originales que se asignaron a las unidades reguladoras existentes (URSEA y URSEC), dotándolas además de verdadera autonomía y capacidades suficientes. Estos organismos deben especializarse en la regulación de las tarifas y de la calidad de las prestaciones, como forma de ejercer una auténtica defensa de los consumidores.

Es necesario que los subsidios existentes sean incorporados al Presupuesto Nacional, de modo que puedan ser periódicamente discutidos y evaluados por los legisladores. También debe existir información confiable sobre hurtos de electricidad.

La disponibilidad de información permitirá un debate público sobre temas que hoy quedan escondidos. No es lógico que UTE esté subsidiando el consumo de 250.000 hogares mediante la Tarifa Básica Residencial, y que al mismo tiempo haya unos 70.000 hogares “colgados”. Se suponía que la Tarifa Básica Residencial iba a beneficiar a hogares con el perfil socioeconómico de esos hogares que hoy se cuelgan. ¿Quiénes son entonces los que efectivamente se están beneficiando de la tarifa subsidiada? Debido a esta clase de prácticas no revisadas, UTE se ubica entre las empresas con valores más altos de “pérdidas no técnicas” en toda América Latina.

También es necesario desagregar la información según las distintas etapas del negocio eléctrico. No es lo mismo hablar de generación que de transmisión o de distribución. UTE es monopólica en los dos últimos tramos, pero se supone que acepta la competencia en el primero. Si no se separan bien los costos, existe el riesgo de competencia desleal mediante subsidios cruzados, lo que puede ahuyentar a posibles inversores. Las cuentas del sector generación deben reflejar sus costos reales, y las inversiones se deben repagar con fondos de la propia generación.

La política de dividendos y reinversión debe ser explícita y estar claramente determinada por los resultados económicos, luego de una fijación de tarifas con criterios técnicos. Como se trata de una empresa estatal, esta política debería ser acordada en un formato contrato entre, por ejemplo, el MEF, como representante de los accionistas y el directorio de la empresa. Acuerdos de este tipo se emplean con éxito en países como Francia y Canadá.

Los mecanismos de actualización de los precios también deben ser claros y transparentes. Deben existir ajustes automáticos en función de parámetros preestablecidos. Además de estos ajustes, deberán establecerse ajustes de precios y márgenes en revisiones tarifarias pactadas a la baja, a partir de las mejoras de procedimientos e incorporación de tecnología.

2. Concentrarse en el negocio fundamental

Las empresas públicas suelen nacer con un rol estratégico bien definido. Pero, progresivamente y a lo largo de los años, van agrandando su ámbito de negocios, o mezclan nuevas tareas con otras que tuvieron su justificación en otras condiciones de mercado.

Por eso es bueno separar la actividad principal de otras tareas que, en caso de ser justificables, deben desarrollarse de manera independiente. La experiencia de ANCAP mostró lo que ocurre cuando no se toman estas precauciones. Algunos de los posibles desarrollos del proyecto de regasificadora implican riesgos similares para UTE.

Un buen diseño institucional puede reducir estos riesgos. El desarrollo de cualquier actividad ajena a lo que establece la carta orgánica deberá ser autorizada por ley. Lo mismo vale para la formación de nuevas empresas o emprendimientos. Subsidiar un producto o servicio por razones que sean ajenas a los cometidos fijados en la carta orgánica no debería ser una decisión del ente, dado que trasciende a sus competencias estrictas, sino que deberá ser regulado externamente, y con recursos contabilizados en forma separada.

3. Separación de roles

Es necesario potenciar una institucionalidad que separe roles entre diferentes actores.

El rol de fijación de políticas e incentivos sectoriales debe estar exclusivamente en el marco de los Ministerios respectivos, porque es una tarea de claro contenido político.

Conceptualmente, la determinación de los niveles de calidad exigidos a los servicios, las normas de seguridad y la fijación y actualización de las tarifas debe estar en manos de un organismo regulador independiente en aquellos sectores regulados (en el caso de la energía, por la URSEA). Si bien, en nuestro marco legal, la última palabra la tiene el Poder Ejecutivo, proponemos que lo haga con el asesoramiento preceptivo de los organismos reguladores y no con la participación de los directorios de los entes. Para esto, es necesario que el regulador no dependa jerárquicamente del Poder Ejecutivo, como sucede en la actualidad.

Las empresas (UTE, pero lo mismo vale para ANCAP, ANTEL, OSE) solo podrán dedicarse a las tareas fijadas en su carta orgánica. Esta restricción existe en teoría, pero ha sido debilitada en los hechos. Tampoco podrán participar en la fijación de tarifas u otros precios, ni establecer subsidios, ni decidir condiciones especiales de prestación para ningún colectivo de clientes (esto último deberá ser autorizado en el Presupuesto a partir de la propuesta del Ministerio respectivo). Tampoco podrán crear nuevos negocios sin autorización legislativa. Los roles típicos de accionista (definir política de inversiones, dividendos y financiamiento) deberán ser ejercidos por una unidad técnica especializada dependiente de OPP o del MEF. Los criterios que se establezcan deben ser públicos y trazables, y deben establecerse contractualmente. Este contrato también deberá establecer la rentabilidad esperada, las pautas generales y las políticas de gestión.

4.- Cambios en la política fiscal

Los cambios mencionados en la sección anterior apuntan a reducir los márgenes de discrecionalidad que hoy tienen las autoridades (por ejemplo, el Poder Ejecutivo cuando fija tarifas con fines recaudatorios). Para que esta pérdida de discrecionalidad no tenga efectos desestabilizadores sobre las cuentas públicas, es necesario complementar otros cambios con otras innovaciones, entre las que tiene especial importancia la regla fiscal descrita en la Sección 8.

La existencia de una regla fiscal permitirá redefinir prioridades, controles y efectividad de todo el gasto público, desde una nueva mirada de sostenibilidad en el largo plazo. Eso contribuirá a orientar los recursos públicos hacia aquellos fines o necesidades específicas que la política defina, manteniendo la atención en los efectos que se van consiguiendo y no únicamente en las intenciones declaradas. En un esquema semejante, una empresa como UTE podrá seguir aportando dividendos bajo condiciones tarifarias justas para los consumidores.

En definitiva, se trata de comenzar un camino que lleve a la racionalización del sector de la energía en el país, y permita de esa forma acceder a tarifas accesibles, que mejoren el bienestar de la población e impulsen el desarrollo productivo.

Medidas para el corto plazo

En este año 2018 es posible dar pasos concretos que nos orienten hacia una reforma de mediano plazo. En particular, proponemos la elaboración y aprobación de una *Ley para el fortalecimiento de los reguladores*, que en este caso sería aplicada a la URSEA.

Este proyecto de ley debería introducir las siguientes modificaciones:

- a) Ubicar a los reguladores fuera de toda relación de dependencia dentro del Poder Ejecutivo, al estilo de los organismos de contralor (por ejemplo, el Tribunal de Cuentas).
- b) Otorgar a los reguladores potestades en la fijación de tarifas en función de costos reales, en carácter de único proponente preceptivo al Poder Ejecutivo.
- c) Otorgar a los reguladores facultades para auditar las cuentas de los entes, y para organizar los números de las diferentes etapas y líneas de negocio, a los efectos de hacer posible su evaluación; todo esto sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.
- d) Otorgar a los reguladores la facultad de determinar qué información sobre el funcionamiento de los entes se hará pública.
- e) En el caso específico de la electricidad, ejercer el rol de “comprador único” en el marco de la Ley N° 16.832 (Ley de Marco Regulatorio). Esto le permitirá determinar en forma independiente las necesidades de potencia y energía para satisfacer la demanda, y hacer llamados, subastas u otros mecanismos parejos para todos los generadores.
- f) Con el fin de hacer posible lo anterior, dotar a los reguladores de recursos financieros y técnicos suficientes.

Un proyecto de ley de estas características es esencial para construir una institucionalidad más fuerte, acorde a las condiciones del mundo actual y el desarrollo futuro del país. En principio, una norma semejante puede aplicarse al conjunto de las empresas públicas. Nosotros proponemos que, como primer paso, se elabore y se apruebe en los menores plazos posibles para el caso del mercado eléctrico. Dado que una norma de este tipo contendrá aspectos en los que existe iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, ponemos a disposición del gobierno a nuestros técnicos en la materia, con el fin de avanzar rápidamente en la elaboración del texto. Y desde ya ofrecemos nuestro apoyo en el Parlamento a un proyecto que se ajuste a esta descripción.



REGLA FISCAL

Creación de un grupo de trabajo que avance en el diseño de una regla fiscal

Una regla fiscal es un instrumento que se da un gobierno para hacer un uso responsable de sus recursos. La regla funciona estableciendo algunas restricciones que el propio gobierno debe cumplir en su recaudación, en sus gastos, en la diferencia entre ambos (es decir sobre el resultado fiscal), o sobre la deuda.

En otras palabras, una regla fiscal sirve para eliminar o acotar la discrecionalidad del gobierno a la hora de recaudar impuestos o gastar recursos. En esencia, se trata de algo tan simple que lo aplicamos en nuestras casas.

Una familia que maneja responsablemente su presupuesto no acepta gastar mes tras mes muy por encima de sus ingresos, endeudándose por montos cada vez mayores. Podemos aceptar un desequilibrio por períodos cortos (porque enfrentamos una situación crítica, o porque tenemos la expectativa de un fuerte aumento de ingresos a corto plazo) pero no lo consideramos una manera razonable de vivir durante años. Sin embargo, eso es lo que han hecho los gobiernos del Frente Amplio.

Una regla fiscal no asegura por sí misma una conducta ordenada, pero su existencia da una señal clara a todos los agentes económicos: el gobierno se propone actuar con responsabilidad y volverse previsible en sus decisiones. En este sentido, una regla fiscal funciona como un criterio de acción, o una pauta de comportamiento, que permite fortalecer la credibilidad fiscal del gobierno, con todas las consecuencias positivas que eso normalmente trae (menores presiones inflacionarias, menos necesidad de endeudamiento, mejor clima para las inversiones, etc.).

¿Uruguay tiene una regla fiscal?

A lo largo de los últimos años, el gobierno ha venido insistiendo en que Uruguay ya tiene una regla fiscal. Eso dijo el presidente Vázquez a principios de 2016, cuando le propusimos que se pusiera a trabajar en esta dirección. Su argumento en aquel entonces consistió en decir que ya está “vigente una ley de tope de endeudamiento neto que opera en la misma línea que lo haría una regla fiscal”, ya que esa norma estaría fijando un monto máximo de déficit fiscal por la vía de limitar la deuda neta.

El argumento parecía sólido en términos teóricos: si todo déficit fiscal implica un aumento de la deuda neta y nosotros estamos poniendo límites al crecimiento de esa deuda, entonces, indirectamente, estamos poniendo límites al déficit fiscal. Pero, si bien las cosas parecían claras en la teoría, el análisis de los hechos muestra un panorama muy diferente: lo que ha pasado es que el oficialismo ha estado haciéndose trampas al solitario.

Los gobiernos del Frente Amplio, con mayoría asegurada en el Parlamento, no tuvieron ningún problema en correr los límites del endeudamiento cada vez que quisieron seguir gastando. En el período que va de 2009 a 2017, el Poder Legislativo aprobó aumentos del tope de endeudamiento en seis oportunidades. Tanto en 2009 como en 2010, el tope se modificó de 250 a 350 millones de dólares. El límite de 5.500 millones de unidades indexadas fijado para el año 2014 se elevó a 9.000 millones en febrero de 2015. La Ley de Presupuesto para el período 2015-2019 elevó el endeudamiento permitido para el año 2015 de 5.500 a 16.000 millones de unidades indexadas. A través de la Ley de Rendición de Cuentas, la autorización de endeudamiento para 2016 se amplió de 15.500 a 21.000 millones de UI, lo que implica un aumento de más de 600 millones de dólares. Finalmente, el tope de deuda permitido para 2017 se elevó de 15.000 a 17.000 millones de UI.

Todo esto es responsabilidad directa de la bancada parlamentaria del Frente Amplio. Pero lo peor es que solo es una parte de la historia.

La ley de tope de endeudamiento neto otorga al Poder Ejecutivo la facultad de superar el límite fijado por el Parlamento en función de factores imprevistos o extraordinarios. Para hacerlo debe notificar a la Asamblea General. Este recurso fue abundantemente usado por el Poder Ejecutivo, que invocó factores imprevistos y extraordinarios aún en momentos de total normalidad.

Esto ya abría una posibilidad de perforar la norma de control del endeudamiento mediante decisiones unilaterales del gobierno. Pero, como eso no le alcanzó para gastar todo lo que quería, el oficialismo terminó modificando la propia norma. En su versión original, la ley sólo autorizaba al gobierno a superar el límite de endeudamiento fijado por el Parlamento en un 50%. También le impedía utilizar este recurso durante tres ejercicios consecutivos. Como el derroche de recursos no cabía dentro de esos amplios límites, esas restricciones se flexibilizaron: en la nueva versión de la norma, el gobierno pudo endeudarse hasta un 100% por encima del límite fijado por el Parlamento, y la prohibición de usar reiteradamente esta potestad se eliminó. (En la última ley de presupuesto volvió a regir el tope del 50%).

El resultado es que, durante todos estos años, los gobiernos del Frente Amplio estuvieron engañándose y engañándonos. Por encima de las ampliaciones autorizadas por el Legislativo, el Poder Ejecutivo utilizó en seis oportunidades (2009, 2010, 2012, 2013, 2014 y 2015) la facultad de aumentar los topes invocando factores extraordinarios e imprevistos. En 2009 hubo sequía y una crisis internacional, de modo que esos factores realmente existieron. Pero, en todos los años siguientes, los factores que se invocaron fueron tan estrafalarios como la necesidad de fortalecer la política de seguridad social y de vivienda, los gastos generados por ASSE o la implementación de la tarjeta alimentaria. En realidad no había ningún factor extraordinario. Lo único que había era la necesidad de incrementar el gasto por haber errado las proyecciones fiscales y no haber controlado su ejecución.

La combinación entre las autorizaciones parlamentarias aseguradas por la mayoría propia y las ampliaciones decididas unilateralmente por el Poder Ejecutivo quitó toda efectividad a la ley de tope de endeudamiento neto. Un ejemplo es lo que ocurrió en los años 2014 y 2015.

El tope de incremento de deuda que regía en 2014 era de 5.500 millones de UI. Pero, en febrero de 2015, se aprobó una ley de artículo único que amplió ese tope a 9.000 millones, sin ofrecer ninguna clase de explicación. Muy poco después, en abril de 2015, el Poder Ejecutivo notificó a la Asamblea General que haría uso de la facultad de aumentar en un 100% el tope de endeudamiento

por factores extraordinarios, aunque no pudo invocar ninguno. El aumento de la deuda neta fue finalmente de 15.559 millones de unidades indexadas, casi tres veces el valor original.

En diciembre de 2015, la Ley de Presupuesto para el período 2015-2019 aumentó el tope para ese primer año de 5.500 a 16.000 millones de UI. Diez días más tarde, el Poder Ejecutivo volvió a mandar una notificación a la Asamblea General invocando la cláusula de factores extraordinarios. La deuda neta aumentó en 17.717 millones de unidades indexadas, más de tres veces el valor original.

Si bien Uruguay cuenta con una ley de tope de endeudamiento, el oficialismo se ha encargado de perforarla repetidamente hasta volverla inoperante. La ley de tope del endeudamiento neto nunca consiguió limitar el crecimiento de la propia deuda ni, en consecuencia, el aumento del gasto. La consecuencia no sólo fue el deterioro del resultado fiscal, sino una pérdida de credibilidad de la política fiscal que pone en duda la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En resumen, para cualquier observador mínimamente responsable está claro que el Uruguay *no tiene* una regla fiscal.

Pasos para el diseño de una regla fiscal

El diseño de una regla fiscal exige como primer paso identificar el conjunto de dimensiones en las que es necesario decidir y definir orientaciones. De acuerdo con el análisis realizado por nuestros técnicos, esas dimensiones, complementarias entre sí, pueden reducirse a once:

- 1. Cobertura institucional.** Se debe elegir cuál será la cobertura institucional que alcanzará la regla fiscal. Las principales opciones son: gobierno central, sector público global (es decir, el gobierno central más las Empresas Públicas y el Banco Central), o el conjunto de instituciones incluidas en el Presupuesto Nacional.
- 2. Tipo de regla.** Es necesario definir la variable sobre la que va a operar la restricción. Es posible elegir entre varias opciones (balance presupuestario, deuda, gasto corriente, etc.), siempre que la variable objetivo elegida cumpla tres requisitos:
 - a) Debe tener una relación directa con el objetivo final de la política fiscal.
 - b) Debe ser operativa (se debe disponer de la información necesaria para hacerla funcionar).
 - c) Debe asegurar la transparencia y el monitoreo.
- 3. Metodología para calcular la variable objetivo.** Una vez definida la variable a seguir en la regla fiscal, se debe elaborar una metodología para calcularla. Esa metodología debe ser publicada, debe ser aplicable a los años anteriores y debe ser replicable por parte de analistas independientes. También debe estimarse el nivel que debería alcanzar esta variable, tal como se especifica a continuación.

4. Objetivo numérico a alcanzar. Una vez elegida la cobertura y conociendo cómo medir la variable, se debe elegir cuál es el objetivo numérico a alcanzar. Este puede ser expresado de diversas maneras (déficit fiscal como porcentaje del PIB, déficit fiscal ajustado por el ciclo económico, crecimiento del gasto en términos reales, etc.).

5. Resultado Fiscal Ajustado por el Ciclo Económico. Se debe elegir si la regla fiscal tendrá en cuenta el ciclo económico.

El déficit fiscal ajustado por el ciclo económico es el que surge de calcular todos los ingresos y egresos del sector público, si el nivel de actividad se ubicara en su tendencia. (Si el producto se encuentra en su nivel de tendencia, entonces se dice que el producto observado es igual al producto potencial). Si se elige esta alternativa, se debe tener una metodología para calcular la brecha entre el producto observado y el producto potencial.

También se debe calcular el objetivo de resultado estructural y las elasticidades ingreso y gasto, es decir la respuesta de los ingresos y el gasto ante los cambios en el producto. De esta manera se puede estimar los ingresos y los gastos si el crecimiento del producto correspondiera al crecimiento potencial de la economía.

Es buena práctica invitar a expertos independientes a dar su opinión respecto de los cálculos del producto tendencial y las elasticidades relevantes.

6. Factores Extraordinarios que afectan el Resultado Fiscal. Si se opta por monitorear un resultado fiscal ajustado por el ciclo y no una partida corriente, la metodología debe explicitar el mecanismo para calcular los factores extraordinarios más frecuentes. Toda vez que surja un factor nuevo se debe publicar el cálculo para medir el impacto de dicho factor en el resultado estructural.

7. Flexibilidad para escenarios extraordinarios: Dado que la regla fiscal es un instrumento y no un objetivo en sí mismo, debe ser flexible ante escenarios extraordinarios. Para ello, debe contener cláusulas de salida ante un hecho imprevisto y cláusulas de entrada para lograr nuevamente la disciplina fiscal pautaada. En este diseño es fundamental distinguir los shocks permanentes de los temporales.

8. Participación de especialistas independientes (Comité Externo y Consejo Fiscal Asesor).

Se debe definir si existirá un comité de expertos externo al gobierno, que provea insumos macroeconómicos y/o verifique los cálculos de acuerdo a la metodología publicada. En el caso de que el resultado se mida ajustado por ciclo, este comité también podría contribuir en el cálculo de la brecha del producto y de las elasticidades relevantes. También se puede pensar en la existencia de un Consejo Fiscal que brinde asesoramiento al gobierno.

9. Proceso Presupuestario. Se debe indicar como se plasmará la regla fiscal en el Presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta para cada año, y cómo se hará el monitoreo del cumplimiento de la regla para cada unidad ejecutora, así como para el conjunto de la cobertura alcanzada por la regla fiscal. Tanto el Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo como el votado por el Legislativo deben cumplir (ex-ante) con la regla fiscal, de acuerdo con los supuestos vigentes en ese momento. En cuanto al monitoreo, en cada Rendición de Cuentas se deberá medir el cumplimiento de la regla, ya conocidos los parámetros necesarios para su cálculo (corrección del producto por el ciclo, factores extraordinarios, etc.). Deberá decidirse si existirán otras instancias de monitoreo de los resultados en curso (por ejemplo, seguimiento de la relación ingresos-egresos), tanto a nivel general como para cada unidad ejecutora.

10. Consecuencias ante incumplimiento. La elaboración del Presupuesto en base a la regla fiscal implica un cumplimiento ex-ante de la norma. El cumplimiento ex-post implica que el resultado efectivo coincida con la meta fijada. Hace falta definir un camino a seguir en el caso de que no se logre cumplir ex-post con la meta. Algunos países ajustan el resultado buscado en el siguiente(s) período(s) por el desvío fiscal observado, o por un porcentaje del mismo. En varios países, las autoridades tienen la obligación de comunicar y transparentar los desvíos.

11. Compromiso político. Finalmente, el punto más relevante es llegar a un compromiso político que otorgue credibilidad a la regla. Con regla y sin compromiso no se genera credibilidad fiscal (como se ha verificado en varios países). De hecho, si el compromiso político logrado es suficientemente fuerte y explícito, se hace menos necesario dotar a la regla de un “procedimiento formal de *enforcement*”, como se le llama técnicamente. Algunos países tienen reglas fiscales que no son parte del marco jurídico y se guían por el principio de “cumpló o explico” ante la ciudadanía.

Algunos lineamientos

Cada una de las dimensiones mencionadas acepta más de una respuesta razonable. Llegar a un acuerdo amplio sobre estos aspectos requiere trabajo técnico y negociación. Como contribución al debate público que debería procesarse sobre el tema, adelantamos aquí algunos lineamientos generales que nos parecen especialmente adecuados para la realidad uruguaya.

Una regla fiscal válida para nuestro contexto debe tener un carácter contra-cíclico, es decir, debe ser convergente con una política fiscal que se vuelve más expansiva cuando la actividad económica está menos dinámica y más contractiva cuando hay mayor expansión económica. En otras

palabras, una regla fiscal capaz de generar efectos significativos debe facilitar que el gasto del gobierno vaya en sentido opuesto al ciclo económico, de manera de actuar como un estabilizador de la economía.

Una regla fiscal contra-cíclica tolerará un mayor déficit efectivo (el que comúnmente medimos) en los momentos de menor crecimiento de la economía, porque los ingresos efectivos serán menores mientras los gastos crecerán asociados a los ingresos estructurales (aquellos que corresponderían a un crecimiento tendencial). Esto permitirá mantener las políticas sociales más allá de los vaivenes del ciclo económico. En cambio, la regla deberá admitir un déficit efectivo menor en los períodos de crecimiento económico.

Dado que la implementación de una política fiscal contra-cíclica requiere una regla fiscal que tenga en cuenta el ciclo económico, entendemos que se debería escoger una metodología que permita medir en todo momento el resultado fiscal ajustado por el ciclo económico, y definir como objetivo general un determinado resultado fiscal ajustado por el ciclo o resultado estructural.

Una vez definida la variable objetivo en términos estructurales, se deben estimar los ingresos y gastos estructurales que permitirán llegar a ese resultado fiscal estructural. A partir de allí se deberían obtener los ingresos y gastos en términos contables que sirvan como marco para la elaboración del Presupuesto Nacional.

Por otra parte, entendemos que la regla fiscal **no** tiene que estar necesariamente relacionada con la autorización requerida para emitir deuda pública nacional por parte del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 85 numeral 6 de la Constitución de la República.

Estos y otros aspectos deberían ser urgentemente por un *grupo de trabajo* que incluya funcionarios del gobierno y técnicos aportados por los partidos políticos con representación parlamentaria. Cuanto más se demore el inicio de este esfuerzo, más demorará el país en contar con un instrumento que contribuya a controlar el gasto y, consiguientemente, el endeudamiento. Por eso instamos al presidente de la República a convocar de inmediato a un grupo de estas características, con el propósito de contar con una propuesta preliminar para fines de este año.



PPP

Reformar el mecanismo de PPP para responder a la emergencia de infraestructura

El “shock de infraestructura” anunciado a principios del actual gobierno nunca llegó. Aquel gigantesco plan de obras por casi 12 mil millones de dólares fue poco más que una conferencia de prensa. Particularmente en materia de obras viales, hoy existe un incumplimiento absoluto. No se concretó el financiamiento previsto, ni se hicieron los kilómetros de obras que se habían prometido.

Parte de esta parálisis se debe a que el gobierno apostó a un instrumento que no ha funcionado: los *Proyectos de Participación Público-Privados*, creados por ley en el mes de julio de 2011.

En el Presupuesto 2015-2020 se previó una inversión de 790 millones de dólares en contratos PPP para obras viales. Hacer esa promesa en el año 2015 ya era un acto de un optimismo desmesurado, porque el instrumento existía desde 2011 y hasta ese momento no había hecho una sola obra. Tampoco se hizo después. En junio del año pasado, el ministro Rossi decía: “Ni una carretilla de tierra hemos podido mover con la ley PPP”. Y luego agregaba: “Uno se desespera por los mil vericuetos e instancias que debe superar”.

Hoy, a casi siete años de aprobada la ley de PPP y a tres años de aquellas promesas, sólo se ha iniciado una obra vial en este marco: la rehabilitación y mantenimiento del denominado “corredor vial 21-24”, con una inversión inicial estimada de 70 millones de dólares. Ese monto representa menos del 10% de la cifra prometida a principios del actual gobierno. Y lo realmente ejecutado hasta ahora (la obra está en sus inicios) es una mínima fracción de esa cifra.

Siete años para iniciar la primera obra vial es demasiado. En el correr de esos años las rutas del país se deterioraron por el uso, las vías de tren se volvieron más caras de recuperar, los puentes que hacen falta no se construyeron. Y todo eso se traduce en mayor inseguridad para quienes se trasladan y en costos más altos para el transporte.

Los principales responsables del gobierno deberían reflexionar sobre lo que ha pasado: ¿por qué un régimen que ellos mismos crearon por ley, y que luego

reglamentaron, ha resultado tan ineficaz? Por un momento pareció que el presidente Vázquez esta dispuesto a considerar el problema: en julio 2017 reconoció que las cosas no iban bien y anunció la creación de un “*gabinete interministerial de análisis de la herramienta PPP*”. Pero, una vez más, el anuncio quedó en nada. No se ofreció ningún análisis global y los cambios que se introdujeron en noviembre pasado fueron muy tímidos.

Por qué el gobierno insiste en los PPP

A esta altura de los acontecimientos, resulta claro que el gobierno no está pudiendo manejar las dificultades que entorpecen el uso de su propio instrumento. Esas dificultades son muchas: extrema complejidad del mecanismo (lo que hace difícil contar con personal en condiciones de manejarlo), burocracia innecesaria, resistencias sindicales, falta de convencimiento en la interna del Frente Amplio (lo que ha llevado a que cada nueva reglamentación agregue escollos en lugar de aportar soluciones), falta de liderazgo político.

Sin embargo, y aunque suene paradójico, podemos estar seguros de que el gobierno va a seguir insistiendo en esta solución. La razón es que no tiene más remedio.

Los gobiernos del Frente Amplio recaudaron como nunca en la historia y, sin embargo, año tras año gastaron más de lo recaudado. El resultado es que generaron un enorme déficit fiscal e hicieron crecer enormemente la deuda pública.

Hoy el oficialismo se da cuenta de que está tocando los límites de lo que puede malgastar. Si sigue haciendo crecer el déficit y sigue endeudándose, el país corre el riesgo de perder el grado inversor y de hundirse en una espiral inflacionaria. Pero al mismo tiempo descubre que no sólo gastó mucho sino que gastó mal, y por lo tanto enfrenta una crisis de infraestructura vial. Las carreteras están en un estado calamitoso y la alternativa del tren simplemente no existe. Es un problema grave, pero solucionarlo por las vías tradicionales llevaría a un aumento del déficit fiscal.

Aquí es donde aparecen los PPP. Por su lógica de funcionamiento (los que se endeudan son los privados, sin contar con el Estado como garantía) este instrumento permitiría hacer obra sin aumentar un pasivo que ya es demasiado pesado a causa del gasto descontrolado.

De modo que el oficialismo elige los PPP porque los considera un buen instrumento para evitar el aumento del déficit fiscal. Y como el riesgo de disparada del déficit va a seguir estando presente, el gobierno va a seguir hablando de los PPP

aunque no consiga hacerlos funcionar. De hecho, los PPP no funcionan *porque* el gobierno nunca se los tomó demasiado en serio. Cuando habla de ellos no está pensando en hacer obra, sino en mantener las cuentas bajo control.

Vista esta situación, alguien podría pensar que lo mejor es sentarse a esperar el fracaso definitivo de los PPP, y luego pasarle la factura al oficialismo. Pero esa no es nuestra actitud. Nosotros no queremos que los PPP fracasen. No queremos, en primer lugar, porque, aunque hayamos llegado hasta aquí por malas razones, es cierto que hoy no se puede hacer obra pública de gran magnitud apelando al Presupuesto Nacional. Y no queremos que fracasen, en segundo lugar, porque eso sólo significaría más postergaciones y frustraciones para los uruguayos.

Nunca nos afiliamos al “cuanto peor, mejor”, y tampoco vamos a hacerlo ahora. Por eso queremos ofrecerle al gobierno algunas propuestas que permitirían mejorar el único instrumento que a esta altura puede usar a gran escala.

Estas modificaciones no van a convertir a los PPP en un instrumento extremadamente ágil, porque por su propia lógica no pueden serlo. Pero pueden ayudar a abreviar plazos y a despertar más interés en las licitaciones.

Para que eso ocurra, el gobierno tiene que cambiar de estrategia. Ya ha pasado más de la mitad de la actual administración sin que el instrumento PPP haya tenido mejoras sustanciales y sin que los plazos se hayan acelerado. Si el presidente Vázquez acepta incorporar estas propuestas, podría abordar con mejores perspectivas el tramo final de su mandato.

Medida 1: sumar kilómetros

El gobierno ha insistido en la decisión errónea de licitar por tramos chicos y separados. Por ejemplo, en 2016 licitó fraccionando las obras del siguiente modo:

Circuito 1: diseño, construcción, operación y financiamiento de la infraestructura vial de las Rutas 12, 54, 55 y 57 y *bypass* a Carmelo.

Circuito 2: diseño, construcción, operación y financiamiento de la infraestructura vial de las rutas 9 y 15.

Circuito 3: diseño, construcción, operación y financiamiento de la infraestructura vial en ruta 14 Centro-Oeste, *bypass* Sarandí del Yi y conexión ruta 14-ruta 3.

Esta clase de llamados son poco atractivos por una cuestión de escala. Los costos

fijos de presentar una oferta de PPP son muy altos. Los costos fijos asociados a la ejecución son todavía mayores (pueden gastarse millones de dólares únicamente en la elaboración de contratos). El mecanismo de financiamiento exige tener mucho respaldo, cosa que sólo está al alcance de grandes firmas. Y las grandes firmas no suelen interesarse en obras chicas.

Por eso proponemos seguir el camino inverso al recorrido por el gobierno. Hay que organizar llamados que sumen diferentes tramos de obra, de modo de “acumular kilómetros” y resultar suficientemente atractivos en un llamado a licitación pública internacional. En el momento de lanzar esa clase de llamados, el presidente y los ministros respectivos deben hacer una gira de negocios, a los efectos de publicitar y resaltar los atractivos del proyecto vial uruguayo.

Se podría objetar que esta propuesta deja fuera a las empresas chicas, pero el punto a entender es que las empresas chicas ya están afuera de este tipo de negocios. La razón es que no tienen la espalda financiera para ofrecer todas las garantías que requiere el modelo PPP. Por no ver este punto con claridad, el gobierno viene ahuyentando a todos los posibles interesados: al optar por el instrumento PPP (porque no puede seguir aumentando el déficit fiscal) ahuyenta a los chicos; y al fragmentar las obras ahuyenta a los grandes.

Medida 2: separar lo grande de lo urgente

Lo anterior no significa que haya que resignarse a dejar afuera de la obra vial a las empresas chicas (y, consiguientemente, a la gran mayoría de las nacionales). Pero sí significa que hay que adecuar los instrumentos a las características de las obras que se van a realizar.

Para realizar obras de menor porte, y para dar oportunidades a las empresas de menor tamaño, hay otras técnicas como el contrato de obra pública o el contrato de arrendamiento de obra o "llave en mano". Estos otros instrumentos tienen la ventaja de ser más rápidos: el gobierno puede, si quiere, elaborar los pliegos y licitarlos en un plazo máximo de seis meses.

Esta ventaja hace que estos instrumentos sean especialmente atractivos para focalizarse en tramos críticos, donde es necesario actuar con celeridad. Hay rutas que no admiten más demoras. De no actuar con rapidez, el gobierno deberá hacerse cargo de su omisión ante los daños que la situación crítica ocasione a los usuarios.

Enfrentado a esta emergencia, la ley lo habilita a utilizar formas de contratación más rápidas. El gobierno puede hacer los llamados antes de la finalización del primer

semestre, prever los montos para las retribuciones a los contratistas en la próxima Rendición de Cuentas y adjudicarlos cuanto antes.

Separar lo grande de aquellas obras de menor porte y más urgentes es un paso esencial para salir del bloqueo. Si los gobiernos del Frente Amplio no hubieran inflado irresponsablemente el gasto público, y si no hubieran generado el déficit fiscal que generaron, hoy dispondrían de margen para hacer un uso abundante de estos mecanismos alternativos a los PPP. Pero como actuaron con mucha irresponsabilidad, esos márgenes son chicos. Por eso es esencial definir las prioridades y realizar al menos las obras más urgentes.

Medida 3: modificar la Ley N° 18.786

Para el próximo Consejo de Ministros, el presidente debería exhortar a sus ministros a elaborar un proyecto de ley modificativo de la Ley N° 18.786 (Ley de Participación Público-Privada), en aspectos tales como el diseño institucional, las trabas para el financiamiento y el reparto de riesgos, la eliminación de superposiciones de competencias y cuestiones vinculadas al procedimiento de contratación. También debería tomar en cuenta los proyectos de PPP presentados por el mecanismo de la iniciativa privada, que hoy duermen en los cajones de la CND.

En lo que refiere a la modificación de la Ley, el funcionamiento del régimen de PPP mejoraría significativamente si se incorporaran los siguientes cambios:

a) Concentración de competencias en OPP

En el ordenamiento actual hay superposición de competencias entre la OPP y el Ministerio de Economía y Finanzas. También se le asignan varios cometidos y poderes jurídicos a la Corporación Nacional para el Desarrollo. Y luego está, desde luego, la Administración contratante, lo que eleva a cuatro la cantidad de organismos intervinientes.

Esta multiplicidad de actores es una de las causas que explican la lentitud del proceso. Las superposiciones y eventuales colisiones se producen en todas las etapas: diseño, estructuración e implementación, contratación de proyectos y ejecución de obra.

Nuestra propuesta es concentrar todas las competencias en materia de contratos de PPP en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), órgano dependiente de la Presidencia de la República. Allí debería concentrarse:

- 1) el diseño, estructuración e implementación de proyectos;
- 2) los cometidos y poderes jurídicos hoy atribuidos a la Corporación Nacional para el Desarrollo;
- 3) los cometidos y poderes jurídicos atribuidos a la Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada dependiente del MEF;
- 4) el Registro de Proyectos previsto en la Ley; y
- 5) la tarea de estructurar e implementar grandes proyectos agrupando obras de menor cuantía.

La concentración de todas las competencias un único organismo mejorará los tiempos de los informes institucionales y de todo el proceso de contratación en general. Otra ventaja es que existirá un único interlocutor con la Administración contratante y con los actores privados.

Este esquema menos complejo y burocratizado también puede ser útil en el caso de que el instrumento PPP llegue a ser usado en obras de nivel departamental. Hasta ahora eso no ocurrido, principalmente a causa de la pequeña escala de esas obras. Pero, si el contexto de un proyecto y sus estudios previos aconsejan la utilización de la modalidad PPP, el esquema de “ventanilla única” puede facilitar la coordinación con los gobiernos departamentales, fomentando así la descentralización. La realización de esta clase de obras también puede generar oportunidades para empresas pequeñas y medianas a través de consorcios, que en general se sentirán más cómodas si encuentran un único interlocutor.

b) Modificación de los topes de contratación

La Ley determina actualmente que el monto total de pasivos firmes y contingentes originados en contratos de PPP no podrán exceder el 7% del PBI inmediato anterior (actualmente unos U\$S 4.200 millones). Las contrataciones anuales, por su parte, no podrán exceder el 0,5 % (cinco por mil) del PBI del año inmediato anterior. En la norma se previó que esos topes rigieran hasta que se apruebe una nueva ley, dándole una evidente condición de transitoriedad.

Sería oportuno hacer una evaluación y consolidación de los pasivos contratados y los que se espera sean contratados. Luego de hecha esa consolidación, se recomienda aumentar los topes para otorgar un mayor margen al próximo gobierno.

c) Mejorar los sistemas de incentivos

Parte de los problemas que ha tenido el sistema es la dificultad para generar interés en los potenciales interesados. Parece lógico intentar aumentar ese atractivo mediante la creación de incentivos que hoy no están presentes. A continuación se proponen algunos.

Parece conveniente crear incentivos para aumentar el capital propio a invertir. Es posible establecer en los documentos un capital propio mínimo (de hecho, ya existe) y, en caso que ese límite se supere, se dispongan complementos o bonificaciones en los pagos por disponibilidad, a los efectos de acortar el tiempo de recuperación de ese capital adicional. Al menos en ciertas condiciones, esto crea la oportunidad de disminuir el costo financiero de la obra.

También se sugiere crear incentivos que premien la puesta en servicio con anterioridad al plazo establecido en los documentos, siempre dentro de los límites establecidos en el presupuesto. Este estímulo puede entenderse como una inversión social. El beneficio social se configura por cuanto la comunidad recibe los beneficios de la puesta en funcionamiento de la infraestructura con antelación a lo previsto.

Se propone asimismo promover la prevención de riesgos, a partir de mediciones objetivas de la siniestralidad, o de la fluidez del tránsito, acompañados de un determinado grado de aceptación de los usuarios. Se tomaría en cuenta la cantidad y naturaleza de los accidentes ocurridos desde que los vehículos ingresan a la infraestructura hasta que salen, así como encuestas de satisfacción de usuarios, etc. Con el pago de complementos por el logro de estas metas, el operador tendrá un estímulo extra para mejorar los sistemas de prevención (diseño de ruta, señalización, etc.). La sociedad uruguaya, por su parte, se verá beneficiada por una menor cantidad de daños a las personas y a los bienes, o por mejoras en los tiempos.

Estos incentivos no se entienden como aumentos en el precio de la obra, sino como pagos anticipados. Dado que la lógica del instrumento PPP implica transferir gran parte del riesgo al operador, estos anticipos deben tener un límite, de forma de no desvirtuar dicha transferencia. Pero existe espacio para ofrecer algunos estímulos al ejecutor de una PPP.



PROPUESTAS QUE COMPARTIMOS
DE OTROS PARTIDOS POLÍTICOS



VIVIENDA:

Aprobar el proyecto de ley sobre vivienda popular presentado por **ASAMBLEA POPULAR**

Las medidas del gobierno para disminuir los asentamientos no “movieron la aguja”, dijo hace pocas semanas la vicepresidenta Lucia Topolansky.¹ A confesión de parte, relevo de prueba.

Durante los 13 años de gobierno del Frente Amplio, los planes de vivienda han sido más testimoniales que reales. No solo no ha bajado la cantidad de asentamientos, sino que ha aumentado.

El Censo de 2011 reveló que en Uruguay existían 589 asentamientos irregulares (332 en Montevideo, 91 en Canelones y 166 en el resto del país), en donde vivían 165.271 personas. Para el año 2015, la cifra de asentamientos en Montevideo había trepado a 412. En el interior del país, la cantidad de asentamientos descendió levemente, pero el número de viviendas y de personas no decayó sino que aumentó: había menos asentamientos, pero eran más grandes.

Según la ONG *Techo Uruguay*, la mayor parte de la población de los asentamientos es joven. La mitad tiene menos de 18 años. El promedio de edad es de 23,9 años. Los ingresos mensuales declarados por los habitantes tienden a estar por debajo de 15.000 pesos, es decir, apenas por encima del salario mínimo nacional (13.430 pesos al primero de enero de 2018).

En cuanto a la calidad de las viviendas, el 81% tiene techos de chapa y un 60% tiene paredes de bloque. Casi la mitad están en terrenos inundables. Solamente un 18% de los hogares están conectados de manera regular a la red eléctrica. Un 24% presenta saneamiento "a cielo abierto".

El fenómeno de los asentamientos es la cara más visible de un problema más amplio, que es el déficit de viviendas. Según la *Encuesta de Hogares*, ese déficit se ubica hoy en el entorno de las 55.000 viviendas. Dado el crecimiento de la demanda, se estima que para finales de esta década se estarán necesitando unas 97.000 viviendas nuevas. El número de viviendas demandadas crece más rápido que la población, debido a comportamientos que incluyen nuevas dinámicas familiares y traslados de la población (por ejemplo, desde el medio rural al urbano).

A este déficit cuantitativo se agrega un déficit cualitativo. Se estima que al menos 100.000 personas residen en viviendas en estado malo o regular. Esta categoría incluye desde hogares con hacinamiento hasta aquellos que carecen de agua por cañería o no tienen servicios higiénicos.

La mayoría de quienes viven en hogares deficitarios no tienen recursos para pagar los arreglos necesarios. Lo mismo ocurre con quienes aspiran a acceder a una vivienda nueva. Según la *Encuesta de Hogares*, más de dos tercios de los nuevos hogares que se forman no tienen capacidad para pagar la cuota de un crédito en las actuales condiciones financieras.

Este conjunto de dificultades se refleja en un fenómeno que podemos registrar desde la *Encuesta de Hogares 2006*: entre los nuevos hogares, los ocupantes crecen por encima de los

¹ Semanario Búsqueda, edición de 8 de febrero de 2018.

inquilinos, al tiempo que decrecen los propietarios. Dicho de otro modo, ser ocupante (una categoría que incluye desde quien se instala en un asentamiento hasta quien construye en el fondo de un familiar) ha pasado a ser la estrategia de muchas nuevas familias para acceder a una solución habitacional, en un marco de creciente concentración de la propiedad.

Un gobierno que no responde

El gobierno no está demostrando ninguna capacidad de respuesta. Los planes quinquenales de vivienda sólo ofrecen soluciones muy tímidas, como refinanciaciones o pequeños préstamos para reparaciones. Los grandes programas que fueron lanzados se quedaron en anuncios sin consecuencias. Veamos tres ejemplos.

a) Vivienda de interés social (VIS)

En el año 2011, la Ley N° 18.795 estableció una serie de incentivos fiscales para promover la construcción de vivienda destinada a sectores medios de la población, tanto para renta como para venta a través de créditos hipotecarios. La aplicación de este instrumento generó algunos aspectos positivos, pero otros muy negativos.

Como efecto positivo, el programa contribuyó a mantener la actividad de la industria de la construcción en un período de dificultades, mediante una estrategia que requirió renuncias fiscales pero no afectó recursos presupuestales directos.

El principal efecto negativo fue el alto precio final de las unidades. En los hechos, las llamadas viviendas sociales no tuvieron nada de vivienda social, sino que se convirtieron en un producto para sectores medios. Mientras que, antes de la ley, los constructores privados sólo llegan a los deciles de ingreso 9 y 10, luego de la ley llegaron también a los deciles 8, 7 y parte del 6 (nivel medio alto). Pero nunca se llegó a la mitad inferior de la escala.

El Plan de Viviendas de Interés Social significó un avance, aunque parcial. El problema es que el gobierno lo convirtió en uno de los ejes estratégicos del Plan Quinquenal de Viviendas. Vistos sus resultados, el VIS no tuvo nada de central sino que apenas operó como una línea coadyuvante.

Al emplear un nombre que no se corresponde con la realidad, se generó la ilusión de que se estaba resolviendo un problema que sigue pendiente: los sectores que más necesitan el apoyo del Estado no tienen soluciones a su alcance. Este punto fue reconocido por el Director Nacional de Vivienda, Salvador Schelotto, quién declaró a la Diaria: *“Los indicadores de los precios de arrendamiento y transacciones de compra y venta para el MVOTMA no son satisfactorios. Si comparamos precios con los ingresos de las familias, vemos que accederían a estas soluciones sectores de cierto nivel de ingreso, algo que acota mucho la posibilidad y sobre todo las necesidades habitacionales en los deciles de ingreso más bajos”*.

El incremento de los costos de mano de obra, generado por decisiones del propio gobierno, es uno de los principales factores que explican el elevado precio de las unidades. La otra causa fue el aumento del precio de los terrenos. Ambos factores explican un 40% del aumento del costo del m² de construcción.

Siete años después de la aprobación de la Ley N° 18.795, el costo promedio del metro cuadrado de una vivienda en Montevideo (US\$ 2.670) es similar al costo en Madrid (US\$ 2.582). La

diferencia es que, mientras en Madrid se pagan en 13 años (considerando los metros cuadrados que compra el 100% de un salario medio), en Montevideo el tiempo de compra puede llegar a 35 años.²

Como respuesta a este fracaso, en febrero de 2017 el Poder Ejecutivo fijó topes a los precios de venta y de arrendamiento como condición para acceder a las exoneraciones tributarias. Como era previsible, el único efecto de la medida fue desalentar la presentación de nuevos proyectos, sin afectar significativamente el precio del metro cuadrado.

La principal enseñanza que deja esta experiencia es que, para llegar a los sectores de menores ingresos, no basta con exoneraciones tributarias. Pese a que la exoneración de IVA a los empresarios alcanzó en 2017 la cifra de 189 millones de dólares, esta renuncia fiscal no se tradujo en una rebaja significativa de los precios.

Parte de la explicación es que la rebaja fiscal no fue acompañada de otras medidas, como la creación de instrumentos financieros dirigidos a hogares que no califican como sujetos de crédito para una institución bancaria tradicional. Debido a estas insuficiencias, no podemos decir que estemos ante un programa de vivienda social.

b) Plan Ahorro Joven

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en Uruguay existen unos 140 mil hogares con jefatura joven. Un 40% de los jóvenes alquila y solo el 23% es propietario. Apenas el 11% de los jóvenes de entre 18 y 29 años cumple con los requisitos necesarios para obtener un crédito hipotecario.

A esto se suma que los jóvenes son el segmento de población con mayor dificultad para encontrar un empleo. La tasa de desocupación entre los menores de 25 años es más de cuatro veces superior que la del resto de los uruguayos. Según el informe *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, realizado por CEPAL y la OIT, Uruguay está entre los tres países del continente con mayor desempleo juvenil.

Durante la última campaña electoral, el Frente Amplio prometió brindar soluciones de acceso a la vivienda para la población joven. Esa promesa se tradujo en la creación del Programa de Ahorro Joven, que fue incluido en la Ley Nº 19.210 (Ley de Inclusión Financiera), del 29 de abril de 2014.

El programa se orientó a jóvenes de entre 18 y 29 años, con trabajo formal, que acrediten tener una cuenta de ahorro para vivienda en cualquier institución de intermediación financiera habilitada. Su ejecución se limitaría a seis años (de 2014 a 2020), con un cupo máximo de 50.000 beneficiarios.

La promesa electoral se había traducido en un programa a término y de alcance limitado. Y su ejecución resultó todavía más modesta. A más de 3 años de iniciado, el Programa sólo ha recibido 7.094 inscripciones. Hoy apenas existen 5.651 cuentas activas, porque 1.178 se cerraron después de haber sido abiertas y otras 199 tienen el plazo vencido. Más preocupante todavía: *al día de hoy solo se han otorgado 66 soluciones de vivienda sobre 50.000 posibles.*

Ante semejante fracaso, el gobierno intentó varias respuestas. Una de ellas consistió en seguir recibiendo inscriptos a través de la Agenda Nacional de Vivienda, luego de que venciera el plazo legal fijado para inscribirse (que cerraba en abril de 2017). Si no hubieran existido esas inscripciones irregulares, realizadas entre abril y diciembre de 2017, el número de inscripciones no llegaría hoy a las 5.000.

² Según datos de Infocasas en publicación de Economía y Mercado, diario El País 12/2/2018, columna de Ec. Alfie.

La otra medida consistió en aprobar, en la última sesión del Senado del año 2017, la Ley N° 19.593, que extiende el plazo de inscripción (ahora de forma legal) hasta diciembre de 2018, y el plazo máximo para realizar depósitos hasta el 30 de junio de 2020 (antes se cerraba en setiembre de 2018). Pero no hay razones para pensar que esto vaya a generar una respuesta muy diferente de la que existió hasta ahora.

¿A qué se debe esta falta de interés? El Plan Ahorro Joven asegura un beneficio de hasta el 30% de lo depositado, pero con un tope máximo de 750 UI. Si un joven deposita esa cifra durante 18 meses, el beneficio máximo que podría obtener sería de 15.115 pesos (el valor actual de la UI es de 3,7321 pesos). Si se realizan depósitos por todo el período de 6 años (antes 4 años), se obtendría un beneficio máximo, a la cotización actual, de 60.450 pesos. Aproximadamente dos mil dólares. Eso es todo el apoyo que recibiría un joven para comprar una vivienda.

Si consideramos la realidad del mercado inmobiliario, resulta claro que el Plan Ahorro Joven es una falsa solución. En los llamados del MVOTMA o de la propia ANV, se exige un ahorro previo del 10% del valor de la vivienda para Montevideo y un 8% para el interior. En otras instituciones bancarias, para obtener un crédito hipotecario se exigen porcentajes mayores. Los ahorros que asegura este programa son irrisorios a la luz de las exigencias que enfrenta cualquier joven que aspire a comprar una vivienda. El gobierno hizo como que cumplía su promesa electoral, pero en realidad la dejó incumplida.

c) Plan Juntos

El *Plan Juntos* fue una iniciativa del presidente José Mujica, puesta en marcha durante su periodo de gobierno. El propósito anunciado era dar solución a la situación de emergencia socio-habitacional que vivían (y siguen viviendo) los sectores de menores ingresos. La ejecución se puso en manos de la *Fundación Juntos.uy*, encargada, entre otras cosas, de lograr los apoyos financieros requeridos.

La idea original de la Fundación fue recaudar dinero apelando a donaciones de empresas y de la ciudadanía. Para eso se habilitaron diferentes cuentas en el Banco República. Como la respuesta no fue la esperada, se agregó un sistema de voluntariado: quienes no quisieran aportar dinero podían aprobar trabajo. El sindicato Sunca respondió a esta convocatoria, pero pocos más lo hicieron.

Llegado el año 2012, el entonces secretario de la Presidencia, Alberto Breccia solicitaba ante la Comisión de Hacienda de Diputados un apoyo presupuestal. Los impulsores del *Plan Juntos* habían previsto “que las fuerzas solidarias se iban a expresar con mayor rapidez”, dijo Breccia, pero eso no había pasado. Sin considerar la posibilidad de que este resultado se debiera a problemas de la propia convocatoria, Breccia sostuvo que “la sociedad uruguaya ha ido generando conductas de individualismo importantes, conductas de sálvese quien pueda”.

Los promotores del plan se habían comprometido a construir 10.000 viviendas para fines de 2012, pero esa meta quedó muy lejos. Entre 2010 y 2013 se aportaron soluciones para 2.000 familias. A mediados de ese último año, desde el gobierno se informó que la falta de compromiso de militantes del Frente Amplio y la falta de mano de obra voluntaria impedían llegar más lejos.

A partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto aprobada al inicio del actual gobierno (Ley N° 19.355) el *Plan Juntos* se integró al Ministerio de Vivienda y pasó a financiarse con recursos públicos. Se crearon dos cargos de confianza: el de Coordinador General y el de Gerente Técnico. El

financiamiento del hoy llamado “Plan Nacional de Integración Socio–Habitacional Juntos” es a través del Fondo Nacional de Vivienda, con un costo anual de 12 millones de dólares.

En definitiva, se generó una burocracia nueva y se destinaron recursos públicos a un programa tan ineficaz que, pese a todos los apoyos recibidos, apenas cumplió el 11% de sus objetivos iniciales.

Otro camino

El 23 de julio de 2015 (cuando el actual gobierno sólo llevaba cuatro meses en funciones) el diputado Eduardo Rubio, de Asamblea Popular, presentó un proyecto de ley titulado *Plan nacional: Vivienda Popular por construcción Pública*. Desde ese día, el proyecto ha avanzado lentamente a lo largo del proceso legislativo. El 12 de diciembre de 2017 recibió el visto bueno de la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes, pero todavía queda mucho camino por recorrer.

Nosotros, que obviamente no somos del mismo partido que el diputado Rubio, pensamos que ese proyecto aporta un buen marco para superar las insuficiencias de todos los intentos realizados hasta ahora por el oficialismo. Por eso instamos al presidente Vázquez a que promueva un rápido trámite legislativo del proyecto, y comprometemos nuestros votos en el Parlamento para aprobarlo en general, reservándonos la posibilidad de proponer algunos cambios en algunos artículos específicos.

¿Por qué estamos dispuestos a apoyar el proyecto del diputado Rubio? Primero, porque encontramos allí el sentido de urgencia que no encontramos en el oficialismo. Los programas de vivienda impulsados hasta ahora por el Frente Amplio han dado magros resultados y no han logrado llegar a los pobladores más necesitados, pero nada de eso los ha llevado a cambiar el paso.

También percibimos en la iniciativa del diputado Rubio una voluntad de dar soluciones reales, que sean capaces de cambiar la vida de mucha gente, en lugar de ofrecer soluciones puramente aparentes, como la del Plan Ahorro Joven, que se presentan como el cumplimiento de una promesa electoral cuando en realidad no son nada.

La herramienta propuesta por el diputado Rubio es perfectible, pero muestra un camino que el sistema político debe recorrer si quiere aportar soluciones reales al problema de la vivienda.

En primer lugar, se trata de un proyecto claramente orientado a atender las necesidades de los ciudadanos de menores ingresos. El tope que se establece para ser beneficiario es que el núcleo tenga ingresos nominales de entre 0 y 20 BPC (lo que representa 76.960 pesos a enero de 2018). De este modo apunta a una franja que actualmente no es atendida por el Ministerio de Vivienda y evita el riesgo de “corrimiento hacia arriba” de la franja de beneficiarios, tal como pasó con el Plan de Vivienda de Interés Social.

En segundo lugar, el proyecto propone un modelo de pago novedoso: los beneficiarios pagan una cuota equivalente al 10% de los ingresos mensuales del núcleo familiar, desde el momento de la ocupación hasta amortizar el valor total o por un plazo máximo de 25 años. A diferencia de lo que ocurre en otros modelos vigentes, este esquema flexible permite ir

adaptando los montos y el plazo de repago a la evolución de los ingresos familiares a lo largo del tiempo. También ofrece seguridad a quienes, pese a haber tenido una buena conducta de pago a lo largo del tiempo, no consiguen generar ingresos que permitan saldar la totalidad de la deuda en un plazo de 25 años.

En tercer lugar, el modelo propuesto transparenta un hecho que no hay por qué ocultar, dado que es justificable en términos de justicia social: se está ofreciendo un subsidio a muchos ciudadanos que, de no recibir ese apoyo, jamás lograrían el sueño de una vivienda propia. El modo en que se organiza el subsidio consiste en la creación de un Fondo Nacional de Vivienda Popular al que van a dar los pagos de los beneficiarios que están amortizando su deuda. Ese dinero será usado para construir más viviendas y contribuir a aumentar el número de beneficiarios. Como se desprende de esta descripción, cuanto mejor sea la capacidad de repago de los beneficiarios pasados, mayor será la capacidad de asistir a los nuevos.

Por último, otro aspecto positivo es otorgar la propiedad de la vivienda al beneficiario. Se trata de una forma de empoderar a las personas y, en consecuencia, de construir ciudadanía.

Si bien muchas cuestiones quedan en manos de la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, algunos aspectos del proyecto podrían ser mejorables. Uno de ellos es el relativo a la inembargabilidad de la vivienda.

Nuestra posición es que, luego del pago y escrituración definitiva, las viviendas deberían estar sometidas al régimen general de la propiedad inmobiliaria. Mantener la inembargabilidad significa que ese bien no puede ser objeto de garantía de un crédito, con el consiguiente perjuicio para su propietario. Poder ofrecer una vivienda como garantía permite acceder a créditos en condiciones más ventajosas, lo que redundaría en mejores oportunidades para quien lo solicita. Negar esa posibilidad no significa que la persona no se vaya a endeudar, sino que lo va a hacer en peores condiciones.

También sería necesario armonizar el proyecto con los estándares establecidos en la ley 13.728 (Plan Nacional de Viviendas, de 17 de diciembre de 1968) relativos al “tipo de vivienda”. Pero estos son tecnicismos que no hacen a la esencia del proyecto.

En conclusión, instamos al presidente Tabaré Vázquez a que instruya a los legisladores del oficialismo para que aceleren el trámite legislativo y acompañen con su voto, de manera de poder aprobar el proyecto antes de fin de año. Nuestros votos están.



DEFENSA

Aprobar el proyecto de ley sobre custodia de zonas fronterizas presentado por el **PARTIDO INDEPENDIENTE**

El 8 de enero de este año, el Poder Ejecutivo promulgó un decreto, firmado por el presidente Vázquez y por el ministro interino Ariel Bergamino, que encomendó a las Fuerzas Armadas “la realización de tareas de vigilancia en las zonas de frontera”.

Se trata de un intento de respuesta a un problema muy real. Nuestro país tiene una amplia frontera terrestre, felizmente muy pacífica pero vulnerable a distintos tipos de agresiones. Entre ellas se cuentan el robo de ganado, la acción del narcotráfico y otras formas de delito organizado, y los atentados contra nuestros recursos naturales y la integridad del medio ambiente.

Tratándose de una frontera, también hay una cuestión de soberanía. Ejercer presencia en la zona es la primera manera de defender la integridad del territorio nacional. Y si bien no hay razones para temer acciones armadas de parte de los países vecinos, existen otras amenazas como, por ejemplo, las ocupaciones ilegales de tierras promovidas desde el extranjero.

De modo que la iniciativa del Poder Ejecutivo es oportuna. Y también es perfectamente legal, porque está amparada por el artículo 168 de la Constitución de la República, en la Ley Marco de Defensa Nacional (Ley N° 18.650, de enero de 2010), en la Ley N° 14.157 (Ley Orgánica Militar) y otras normas pertinentes.

El Artículo 1° del Decreto aprobado en enero encomienda a las Fuerzas Armadas “la realización de tareas de vigilancia en apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia, con la finalidad de preservar la soberanía y la independencia del país, previniendo amenazas que afecten la integridad del territorio y sus recursos estratégicos”.

El Artículo 2° especifica que estas tareas pueden consistir en “patrullajes y tareas de control” y en “tareas de reconocimiento con el propósito de obtener información necesaria para la Defensa Nacional”.

Pero el Decreto no otorga a las Fuerzas Armadas ninguna potestad para hacer uso de la fuerza, ni siquiera cuando sean objeto de agresiones. El Artículo 3° de la norma es muy explícito en señalar que “en caso de detectar una irregularidad o ilícito, su actuación se limitará a comunicarlo en forma inmediata a la autoridad policial u organismo competente, según el caso”.

De modo que, como consecuencia de la aplicación de este Decreto, las Fuerzas Armadas podrán ser desplegadas en la zona fronteriza en todo momento, incluyendo circunstancias muy críticas, podrán eventualmente verse forzadas a entrar en contacto con delincuentes o con narcotraficantes, pero, ante cualquier dificultad, lo único que podrán hacer es llamar a la policía, como podría hacerlo cualquier particular.

Esta es una iniciativa muy curiosa en términos comparativos. Al quedar sujetos a este decreto,

nuestros militares tendrán menos capacidad de acción en nuestro propio territorio de la que tienen cuando participan de fuerzas de paz bajo mandato de las Naciones Unidas.

Pero la originalidad de la decisión es lo menos importante. Lo realmente grave es que, mediante la aplicación de esta norma, estaremos exponiendo a nuestros militares a situaciones potenciales de extremo peligro, sin darles ninguna posibilidad de defenderse.

Parecería que el gobierno ha sido llevado más allá de cualquier límite razonable por el temor a que los efectivos militares se excedan en el uso de la fuerza. Sin embargo, el propio Decreto incluye una disposición que permite prevenir ese extremo: los militares desplegados en zonas de frontera no pueden actuar solos, sino “con la participación preceptiva de las otras dependencias de la Administración con competencia, tales como Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Aduanas, etc.” (inciso a del Art. 2°).

Dado que el propio Decreto incluye una disposición que pone límites a la acción de las Fuerzas Armadas, llegar al extremo de negarles todo posible uso de la fuerza no expresa un temor racional, sino una inquina ideológica. Y esa inquina puede tener graves consecuencias para la vida y la integridad física de los efectivos.

El proyecto de ley del senador Mieres

Vista la situación, el senador Pablo Mieres, del Partido Independiente, presentó el 6 de febrero un proyecto de ley que aspira a dar a nuestros militares la protección que le habían negado sus superiores (el ministro de Defensa y el presidente de la República).

El senador Mieres señala en su exposición de motivos que, “si bien, de acuerdo a lo que establece el Decreto, el personal militar debe dar cuenta a la autoridad policial ante cualquier situación irregular o ilícita, puede ocurrir que en sus patrullajes sean repelidos a tiros o enfrenten otras circunstancias similares en que deban defenderse con su armamento”. Dado que el Decreto no dice nada sobre lo que corresponde hacer en esas circunstancias, corresponde a las autoridades políticas “determinar las reglas de enfrentamiento del instrumento militar”.

La solución que propone el proyecto consiste en recurrir al artículo 77 de la Ley N° 17.243, que establece el marco normativo para la acción militar en situaciones similares. Por ejemplo, ese es el marco que determina el accionar de los militares cuando cumplen funciones de guardia perimetral en las cárceles.

En consecuencia, el artículo único del proyecto de ley presentado por el senador Mieres propone modificar el artículo mencionado, que quedaría redactado del siguiente modo:

“Se presumirá la existencia de la causal de justificación prevista en el artículo 28 del Código Penal “cumplimiento de la ley”, respecto de los actos cumplidos por personal militar asignado a tareas determinadas por el Poder Ejecutivo, tanto sea vigilancia y control de fronteras con la finalidad de preservar la soberanía e independencia del país, como de seguridad externa de establecimientos de detención, recintos militares y lugares sede de organismos del Estado, y cuyo cometimiento se hubiera realizado formalmente. Esta presunción regirá siempre que dichos actos se hubieran ejecutado en ocasión del cumplimiento de las funciones y conforme a las disposiciones vigentes aplicables a dicho personal en materia de seguridad en instalaciones militares”.

Nuestra visión

En contra de lo que parece creer el gobierno, el patrullaje de zonas limítrofes, y aún el cumplimiento de tareas policiales, es aceptado desde hace mucho en nuestro ordenamiento jurídico. Eso es lo que hace Prefectura Naval (una dependencia de la Armada Nacional, y por lo tanto del Ministerio de Defensa) en una franja de 150 metros a lo largo de toda la costa, en las islas que pertenecen a nuestro territorio y en las orillas de los ríos interiores navegables. Así lo establece desde hace casi medio siglo el artículo 34 del Decreto Ley 14.157 (Ley Orgánica Militar).

Por su parte, el Decreto 256/992, promulgado hace más de 25 años, enumera en su Artículo 2° los cometidos que Prefectura Naval puede cumplir en esas zonas. Entre ellas figuran: “ejercer la función de policía controlando el cumplimiento de la normativa vigente”, “prevenir, reprimir e investigar, en su carácter de auxiliar de la justicia, los delitos, faltas y contravenciones que se cometan o incidan en su jurisdicción”, “apoyar como Fuerza Pública a los Organismos del Estado para el cumplimiento de sus funciones específicas”.

En definitiva, el decreto promulgado en enero pudo ser visto como la extensión de un cometido que ya realiza el Ministerio de Defensa, a través de Prefectura Naval, en la franja costera y otras zonas del territorio nacional. Lo razonable hubiera sido verlo así y extender a las otras fuerzas, en la medida en que se desplieguen en las zonas indicadas, los cometidos que ya han sido atribuidos a la Armada Nacional. Lamentablemente, el gobierno no lo encaró de ese modo. Pero lo más grave es que, de manera deliberada y expresa, dejó a los efectivos inermes ante cualquier forma de agresión.

El proyecto presentado por el senador Mieres subsana este último punto, por la vía de assimilar el caso al de las guardias perimetrales de las cárceles. Dado que los efectos prácticos son los mismos que a nosotros nos parecen necesarios (es decir, sacar a los efectivos de una situación de indefensión que puede costarles la vida) desde ya anunciamos que estamos dispuestos a votarlo.

Sin perjuicio de lo anterior, nos reservamos la posibilidad de impulsar un proyecto de ley complementario, que llene algunos vacíos preocupantes que dejó el decreto de enero. Para mencionar solamente uno, hace falta una definición precisa de lo que se entiende por “zonas de frontera”. Las interpretaciones a las que puede dar lugar la redacción actual del decreto pueden mover los límites del área a proteger en decenas o centenares de kilómetros.

En definitiva, proponemos al presidente Vázquez a que instruya a su bancada parlamentaria en el sentido de dar rápido trámite al proyecto de ley presentado por el senador Pablo Mieres. Nosotros nos comprometemos a apoyarlo. Nuestros votos están.



PORTABILIDAD NUMÉRICA

Aprobar el proyecto de ley sobre portabilidad numérica presentado por el **PARTIDO COLORADO**

Los usuarios de teléfonos celulares en nuestro país tienen libertad para elegir un prestador de servicio de telecomunicaciones, pero tienen dificultades para cambiarlo. Esa libertad está bien protegida desde el punto de vista legal, dentro del respeto a las obligaciones asumidas al firmar cada contrato. Pero hay una restricción práctica que eleva el costo de la decisión: al cambiar de operador, el usuario debe abandonar el número que usaba hasta entonces y debe pasar a usar uno diferente.

Este cambio genera dificultades y costos para el usuario. El número de teléfono celular se ha convertido en una forma de identificación, y en una vía de contacto a través de la cual llegan oportunidades. Si un usuario cambia el número, debe incurrir en diferentes costos para comunicarlo (por ejemplo, reimprimir folletería, facturas, etc.). Y aun si se toman todas las precauciones, no es seguro que la noticia sobre la modificación llegue a todos los contactos actuales y potenciales. Este riesgo es especialmente alto en el caso de aquellas personas que tienen nuestro número pero no figuran en nuestros contactos (situación frecuente, por ejemplo, para quienes trabajan en el sector servicios).

En resumen: si bien la normativa vigente no pone obstáculo al cambio de proveedor de servicios celulares, en la práctica existen algunas barreras. Este “corralito de hecho” atenta contra la libertad de elección de los consumidores, desequilibra la balanza a favor de las empresas prestadoras de servicios y atenúa las condiciones de competencia que favorecen al usuario.

La solución a este problema consiste en asegurar la *portabilidad numérica*. Esa expresión refiere a la posibilidad que tiene el usuario de conservar su número de celular en la eventualidad de un cambio de empresa de telecomunicaciones. Cuando el usuario “se va” de una empresa, “se lleva” su número con él.

La portabilidad numérica es usual en los países desarrollados y ya existe en buena parte de América Latina. En algunos países es un proceso gratuito (México, Perú, Costa Rica, Ecuador con un límite de dos veces al año). En otros tiene un costo para los usuarios (Argentina, Chile, Colombia). En nuestro país no existe en ninguna de las dos versiones.

La forma de incorporar la portabilidad numérica depende de la demanda potencial y de la disponibilidad de recursos que haya para implementarla. Es necesario cumplir algunos procesos de adaptación de redes que generan costos significativos, lo que exige definir quién se hará cargo de ellos. Hay que definir también quién administrará la base de datos centralizada que se vuelve necesaria, así como establecer mecanismos de auditoría. Hay que prever tiempos de adaptación para los usuarios y para las empresas.

Las soluciones a todas estas cuestiones deben adaptarse a las realidades y necesidades de

cada país. La mejor manera de buscarlas es a través de comités que reúnan a operadores y reguladores.

Todo ese trabajo es importante, pero requiere un paso previo. Y ese paso es la aprobación de una ley que obligue a los prestadores a asegurar la portabilidad numérica, al mismo tiempo que establece los principios generales del sistema: seguridad, transparencia, imparcialidad, igualdad, celeridad, progresividad.

La aprobación de una ley de estas características implica un cambio importante en el sector de la telefonía móvil. Por un lado, opera como garantía al ejercicio de la libertad de elección por parte de los usuarios. Por otro lado, estimula la competencia entre proveedores, al facilitar el libre flujo de usuarios entre las distintas empresas del mercado. Eso también favorece a los usuarios, porque esa competencia más fluida obligará a ofrecer mejor calidad, tarifas y promociones.

Propuestas parlamentarias

En los últimos tiempos se han presentado dos proyectos de ley que proponen asegurar la portabilidad numérica. Uno de ellos fue presentado a la Cámara de Representantes en diciembre de 2013 por el entonces diputado Martín Elgue, del Partido Nacional. El otro fue presentado al Senado de la República en mayo de 2017 por el senador José Amorín Batlle, del Partido Colorado. Ambos proyectos apuntan en la dirección correcta.

Al fundamentar su proyecto, Elgue argumenta que la ausencia de portabilidad genera perjuicios a quienes deciden cambiar de compañía. Para ilustrarlo, refiere al caso de “los microempresarios o autoempleados, como ser: plomeros, pintores, corredores de bienes” que “utilizan el móvil como medio para establecer contacto con sus clientes. Perder el número es un daño en su posición comercial”.

Elgue sostiene que estos usuarios se verán beneficiados por la movilidad numérica. Y también lo serán los usuarios que no quieran cambiar de proveedor, ya que los alcanzarán los beneficios ofrecidos por las compañías en un contexto de mayor competencia.

Hay, además, beneficios para el sistema de telecomunicaciones en su conjunto, porque “la ausencia de portabilidad hoy crea un sistema menos eficiente, donde una cantidad importante de números de teléfono queda sin utilizar durante un largo período de tiempo”.

El proyecto presentado por el senador Amorín se fundamenta con argumentos similares a los de Elgue y encomienda a la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC) que asegure la puesta en marcha de la portabilidad numérica en un plazo de 420 días a partir de la fecha de aprobación de la norma. El proceso incluye la creación de una Entidad Administradora de la Portabilidad Numérica y de un Comité Técnico de Portabilidad Numérica.

Tanto Elgue como Amorín invocan la Ley N° 18.159, conocida como “Ley de Competencia”.

El proyecto de Elgue fue considerado en la Comisión de Industria de la Cámara de Representantes y fue archivado luego de que ANTEL, en ese entonces presidida por la actual ministra Carolina Cosse, se manifestara contraria a la medida. Eso volcó en contra a los diputados del Frente Amplio.

El proyecto del senador Amorín debe ser considerado en la Comisión de Industria de la Cámara Alta.

Nuestra propuesta

Nosotros entendemos que esta medida, favorable a los usuarios de a pie y modernizadora de nuestro sistema de telecomunicaciones, no debe postergarse más. Ya hemos acumulado bastante retraso respecto de los países de la región y día a día seguimos perjudicando a muchos uruguayos que tienen en su celular un arma de trabajo.

Para recorrer el camino más corto, proponemos al presidente Vázquez que instruya a su bancada parlamentaria en el sentido de dar rápido trámite al proyecto presentado por el senador Amorín Batlle. Nosotros nos comprometemos desde ya a dar nuestros votos para aprobarlo en general.

Al mismo tiempo, nos reservamos la posibilidad de proponer algunos cambios en el articulado, que están parcialmente inspirados en el proyecto de Elgue. Esos cambios se concentrarían en pocos puntos.

El primero refiere al ámbito de aplicación de la norma. El Artículo 1° habla de “servicio telefónico público móvil”, lo que restringiría su aplicación al caso de ANTEL. Para extender los efectos a todos los operadores, preferimos la fórmula: “todo operador de servicio telefónico habilitado para operar en el país”.

El segundo cambio refiere al ámbito orgánico en el que funcionaría el Comité Técnico de Portabilidad Numérica. Dada la importancia de este órgano, parece pertinente que la ley lo especifique.

En nuestra visión, lo más adecuado es que funcione en la órbita de la URSEC, ya que de este modo quedaría comprendido dentro de las competencias que tiene el Regulador conforme a lo establecido en el artículo 86 de la Ley N° 17.296, en la redacción dada por el artículo 145 de la Ley N° 18.719, de regulación técnica de las telecomunicaciones.

También nos parece esencial aclarar que se tratará de una comisión honoraria, que trabajará de forma independiente para mantener la autonomía técnica y que tendrá la potestad de pedir información a la Entidad Administradora de la Portabilidad Numérica a efectos de cumplir con sus cometidos.

Un tercer aspecto refiere a la regulación del procedimiento de portabilidad numérica, del que se ocupa el Artículo 5 del proyecto. En nuestra visión, la función reguladora debería recaer en la URSEC, que a la hora de hacerlo debería tomar en cuenta las recomendaciones del Comité Técnico de Portabilidad Numérica. Si bien esas recomendaciones no tendrán carácter vinculante, en el caso de que la URSEC se aparte de ellas debería fundamentarlo.

Por último, entendemos que la referencia final del Artículo 5 a una licitación pública no corresponde, dado que, según establece el Artículo 4, serán los operadores habilitados para operar en el país quienes la contraten.

Más allá de estas precisiones al articulado, hay otros dos aspectos en los que el proyecto nos parece mejorable.

En primer lugar, preferiríamos que el proyecto se concentrara en la portabilidad móvil, dejando para otra instancia la portabilidad geográfica. En la telefonía fija no existe la competencia, y la portabilidad geográfica plantea desafíos técnicos diferentes.

En segundo lugar, la necesidad de controlar el funcionamiento de la base de datos centralizada nos parece suficientemente importante como para que sea establecido por ley. En nuestra visión, ese cometido correspondería a la URSEC en coordinación con el Comité Técnico de Portabilidad Numérica.

Los cambios sugeridos son fácilmente incorporables en el curso del proceso legislativo. Independientemente de ellos, desde ya nos comprometemos a acompañar la aprobación en general. Nuestros votos están.

TODOS ✓

[todos.uy](https://www.todos.uy)