



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, INTEGRADA  
CON LA DE HACIENDA

ANEXO XXIX AL  
REPARTIDO N° 604  
OCTUBRE DE 2011

CARPETA N° 909 DE 2011

RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
EJERCICIO 2010

Aprobación

Modificaciones de la Cámara de Senadores

Informes

---

*XLVIIa. Legislatura*

---

---

## ÍNDICE

---

---

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| - INFORME EN MAYORÍA - FRENTE AMPLIO         | 1             |
| PROYECTO DE RESOLUCIÓN                       | 7             |
| - INFORME EN MINORÍA - PARTIDO NACIONAL      | 8             |
| PROYECTO DE RESOLUCIÓN                       | 12            |
| - INFORME EN MINORÍA - PARTIDO COLORADO      | 13            |
| PROYECTO DE RESOLUCIÓN                       | 20            |
| - INFORME EN MINORÍA - PARTIDO INDEPENDIENTE | 21            |
| PROYECTO DE RESOLUCIÓN                       | 35            |

---

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS,  
INTEGRADA CON LA DE HACIENDA

---

INFORME EN MAYORÍA

---

Señores Representantes:

Vuestra Comisión de Presupuestos, integrada con la de Hacienda aconseja aceptar las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal -Ejercicio 2010, aprobado en la Cámara de Representantes, que sumadas a las que ya había efectuado esta última al proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, culmina en este proyecto de ley de doscientos ochenta y cuatro artículos.

El informe que ponemos a consideración de la Cámara de Representantes está sustentado en el análisis y visión de la Bancada con representación mayoritaria en la Comisión de Presupuestos, integrada con la de Hacienda. La propuesta elaborada sobre el proyecto de ley del Poder Ejecutivo recoge algunas de las iniciativas de los Representantes pertenecientes a los Partidos de la oposición; como así también sugerencias de miembros de diferentes organismos y organizaciones que fueron recibidos en el ámbito de trabajo de ambas Cámaras Parlamentarias.

Se produjeron los cambios tradicionales de redacción.

Por otra parte están los cambios derivados de referencias a artículos eliminados o reenumerados y disposiciones referidas. Dichos cambios no hacen a la esencia del proyecto a estudio y en todo caso creemos que mejoraron el mismo.

Por otro lado se produjeron algunos cambios relevantes producto de audiencias, solicitudes de los Incisos y de la propia discusión procesada entre las Bancadas de los Partidos que culminaron en la nueva redacción dada, supresión de otros y aditivos. A los efectos de un mejor entendimiento por parte de las señoras y señores Diputados consideramos pertinente efectuar una desagregación analítica por secciones y dentro de las secciones por Incisos de los cambios introducidos, que por su relevancia merecen ser analizados.

Con ese objetivo pasamos a detallar los referidos cambios haciendo mención a los artículos modificados, agregados o suprimidos por la Cámara de Senadores referenciando los artículos originales provenientes de la Cámara de Representantes en caso de que existan.

En las disposiciones generales se agrega un artículo vinculado a rescatar la expresión de género en la información brindada en los procesos de relevamiento de datos, análisis y difusión de los resultados de las políticas públicas. Esto refuerza una construcción de políticas de realce de inclusión positiva.

Sección II - Funcionarios - Se introducen modificaciones en los artículos 6º y 10, que refieren a aspectos muy particulares de procesos específicos de contratación.

Sección III - Ordenamiento Financiero – Capítulo I, Compras Estatales. Este capítulo considerado de interés por parte del Poder Ejecutivo, como así

también por nuestra Bancada Parlamentaria, fue trabajado en forma sustantiva tendiendo a mejorar la expresión y contenidos de los artículos. En la etapa del Senado permitió trabajar con más tiempo sobre los aspectos indicados por el Tribunal de Cuentas de la República en oficio remitido a la Cámara de Representantes y también ante la comparecencia del citado Tribunal en la Comisión de la Cámara de Senadores.

La mejora de la gestión de compra y contratación del Estado es una preocupación de los diferentes Poderes que integran el Estado y en esta etapa de Rendición de Cuentas se entendió pertinente avanzar hacia normas que otorguen eficacia y eficiencia a los procesos, sin perder garantías y transparencia en la realización y puesta en práctica de los mismos.

En concordancia, se introduce en el artículo 13 la precisión para estas normas de compras y contrataciones y qué se entiende por Administración Pública Estatal. En el artículo 14 se incorpora al Consejo Directivo Honorario de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, al Ministerio de Industria, Energía y Minería y otros cambios de textos en los literales D y F. En el artículo 16 se introduce, en el procedimiento de contrataciones al concepto de competitividad, el mecanismo de la licitación pública.

En el artículo 19 que incorpora y regula el mecanismo de pregón o puja a la baja, se incorpora el dictamen previo del Tribunal de Cuentas en la reglamentación del procedimiento.

En el artículo 21 se incorpora a los Organismos de los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República y a los Gobiernos Departamentales, la promoción de regímenes y procedimientos especiales de contratación, debiendo las autorizaciones respectivas de la Administración comunicarse a la Asamblea General y a las Juntas Departamentales (según corresponda), debiendo en todos los casos para su ejecución, contar con el dictamen previo favorable del Tribunal de Cuentas.

Por el artículo 22 el Poder Ejecutivo podrá crear un régimen de convenio marco para bienes, obras y servicios, se incorpora el dictamen previo del Tribunal de Cuentas en el proceso, se agrega en el mismo un literal G por el cual se exige el estudio de mercado de los bienes y servicios a incluir en este régimen.

Se introducen modificaciones de forma que mejoran la formulación de los artículos 24, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 38, 42, 46, 48, 49, 50, 51 y 53. Las modificaciones introducidas en el artículo 40 mejoran la transparencia de los procesos y reafirman la responsabilidad de los funcionarios actuantes en los procesos de contratación, así como también la facultad de Ordenadores y Comisiones Asesoras a requerir de los oferentes mejoras en las condiciones técnicas de precio, plazo y calidad cuando se considere que las ofertas presentadas son consideradas inconvenientes para la Administración. En la misma línea los cambios en el artículo 47 mejoran la formulación por la cual se deben excusar de participar en procesos de contratación aquellos ordenadores y funcionarios que tienen vínculos o ligazón de parentesco con los oferentes.

El Senado de la República suprime el artículo 43 del proyecto del Poder Ejecutivo, por el cual se autorizaba poder ampliar en un 100% (porcentaje modificado en Cámara de Representantes) en forma excepcional y fundada el objeto del gasto. Este aspecto había sido evaluado en nuestra Cámara en forma racional y por eso se había disminuido el porcentaje requerido por el Poder Ejecutivo de un 200% a un 100%, para evitar discrecionalidad en el manejo de los montos licitados; esta supresión aprobada, entendemos que es más restrictiva aún de lo que quisimos estipular en la instancia anterior.

En el Capítulo II – Otras normas de ordenamiento financiero, de esta misma Sección III, se incorporan cambios en el artículo 61 que refiere al pago por sentencias judiciales en el exterior del país, que condenen al Estado a pagar, en una formulación más precisa.

Sección IV - Incisos de la Administración Central, se introducen modificaciones de forma que mejoran la formulación de los artículos que corresponden a diferentes Incisos de la Administración Central, números 65, 72, 75, 80, 85, 88, 90, 93, 101, 107, 114, 124, 130, 131, 132, 136, 140, 151, 154, 159, 166, 170, 185, 186, 207, 210, 212, 216 y 222.

Destacamos en forma especial la inclusión en el Inciso correspondiente al Ministerio de Defensa Nacional del artículo 106, que regula la autorización al Poder Ejecutivo a contratar con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), para que esta pueda constituir sociedades anónimas para la construcción y mantenimiento de los Pasos de Frontera, incluyendo poder conceder las actividades comerciales y de servicios, excluidos los de seguridad, controles de aduanas, migración, sanitarios y policiales.

En el Inciso correspondiente al Ministerio de Relaciones Exteriores, en forma particular, indicamos los cambios introducidos por el artículo 146 que reformula el texto aprobado en Cámara de Representantes por el cual regula la salida al exterior, integrando misiones diplomáticas al personal del escalafón Técnico-Profesional, generando un procedimiento más restrictivo en cuanto lo aprobado inicialmente. En el mismo Inciso se suprimen los artículos incorporados en Cámara de Representantes, uno relativo a la derogación del artículo 143 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2006 y el artículo por el cual se introducían modificaciones a la Ley N° 16.021, de 13 de abril de 1989, que reglamenta el artículo 74 de la Constitución de la República, siendo el texto de la Cámara de Representantes aprobado en el Senado en un proyecto separado de la Rendición de Cuentas y que ahora tiene la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de nuestra Cámara para su consideración.

Se incluye en el Inciso correspondiente al Ministerio de Industria, Energía y Minería un artículo (el 171) que habilita realizar la transposición de créditos de funcionamiento para apoyar el funcionamiento y desarrollo del Parque Científico y Tecnológico de Pando, creado por la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008.

En el Inciso correspondiente al Ministerio de Transporte y Obras Públicas se incorpora un artículo (el 187) por el cual se extiende el subsidio al transporte urbano de pasajeros para atender en forma total o parcial el boleto estudiantil en todo el territorio del país, el cual podrá extenderse a otras modalidades de transporte cuando no existan líneas regulares de transporte colectivo de pasajeros.

En el Inciso del Ministerio de Educación y Cultura, el artículo 195 modifica la forma de contratación a aplicar en el Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos y en Canal 5-Servicio de Televisión Nacional, a fin de contar con una herramienta más eficaz para desarrollar tareas en las que se encuentra en competencia con otros medios de comunicación que, por ser privados, tienen ventajas comparativas en la ejecución de contratos de profesionales y técnicos. En el mismo Inciso se agregan nuevos contenidos en los artículos 203 por el cual se crea el Fondo de Desarrollo Artístico y Cultural del SODRE, administrado por un fiduciario financiero autorizado por el Banco Central del Uruguay; 204 que incorpora modificación al literal H) del artículo 3° de la Ley N° 9.638, de 30 de diciembre de 1936; 205 que encomienda al MEC a desarrollar el Museo del Genocidio Armenio y el 206 por el cual se habilita al mismo a cobrar por concepto de

horas docentes a otros organismos públicos que requieran de su colaboración en el marco del Programa de Alfabetización Digital.

En la Sección V - Organismos del artículo 220 de la Constitución de la República, se introducen modificaciones de forma que mejoran la formulación de los artículos que corresponden a diferentes Incisos de esta Sección en los siguientes: 236, 241, 245, 248, 250, 259 y 261.

En el artículo 246 correspondiente a la ANEP se asigna un incremento de \$ 120.200.000 (ciento veinte mil millones de pesos uruguayos) con destino al Grupo 0 para el Ejercicio 2011 y dicho monto para gastos de funcionamiento a partir de Ejercicio 2012, lo cual soluciona un problema coyuntural de la Administración que por el Presupuesto Nacional tiene una solución estructural a partir del ejercicio siguiente. Se incorpora en el Inciso de ANEP el artículo 251 una norma por la que no se aplican incompatibilidades en aquellas contrataciones que realice con contrato de préstamo o cooperación en los programas de Apoyo a la Educación Pública, Apoyo a la Educación Media y Formación Docente.

En el Inciso 29 - ASSE se incorporan tres artículos, los números 263, 264 y 265, por los cuales se facilitan procedimientos tendientes a regular y solucionar problemas de recursos humanos, para una mejor prestación de los servicios de salud que brinda el Estado. En el primero se crea un Fondo de Suplencias y se habilita al contrato interino y transitorio de personal para cubrir vacantes generadas y mientras se procesa la solución definitiva del caso. Por el segundo se faculta incorporar a sus cargos aquellos funcionarios que han sido contratados por el artículo 410 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990. Por el último citado se faculta a transponer un monto de hasta \$ 100.000.000 (cien millones de pesos uruguayos) de las partidas de gastos de funcionamiento al Grupo 0, habilitación que ASSE sólo puede tener por ley y que permite resolver situaciones de exigencias transitorias de recursos humanos para atender a la población que requiere de los servicios de salud estatales.

Sección VII - Recursos, Capítulo I - Endeudamiento del Sector Público, se incorpora el artículo 268 por el cual habilita al Banco Central del Uruguay a que los préstamos que reciba del Fondo Latinoamericano de Reservas podrán ser traspasados al Poder Ejecutivo cuando este así lo requiera en iguales términos y condiciones, estos montos no se tomarán en cuenta en lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley N° 16.696, de 30 de marzo de 1995, en la redacción dada por el artículo 5° de la Ley N° 18.401, de 24 de octubre de 2008, que fija el tope por el cual el Gobierno puede utilizar créditos del BCU. De esta manera se asegura que los niveles de liquidez y de líneas de créditos contingentes sean abundantes y suficientes para el Gobierno.

Sección VII - Capítulo II - Normas Tributarias, se modifica el contenido de las normas que regulan las donaciones, en el artículo 269 se faculta al Poder Ejecutivo a fijar los topes en los montos de ejecución de proyectos, que podrán recibir el beneficio de exoneración fiscal, topes tanto por proyectos como individuales por institución. Se reincorpora una norma que la Cámara de Representantes quitó del Mensaje del Poder Ejecutivo por la cual transforma en incompatible este régimen de donaciones especiales y el de Subsidios y Subvenciones; en el artículo 270 introduce cambios de formas y agrega en el numeral 4 el literal D, Asociación Civil Gurises Unidos; finalmente en el artículo 271 se fija la fecha del 31 de marzo de cada año para la recepción de los proyectos por los cuales se pueden amparar al presente sistema de donaciones especiales y se obliga a las instituciones que integran el sistema a rendir cuentas en forma anual de la utilización de las donaciones recibidas también al 31 de marzo del año siguiente.

Sección VIII - Disposiciones Varias, aquí se modifican normas en el artículo 279, habilitando al Poder Ejecutivo a ampliar hasta por veinte años el plazo de concesión en la explotación del casino privado en Punta del Este, las modificaciones en el contrato deberán ser comunicadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de acordada y el artículo cobra vigencia con la promulgación de la ley de Rendición de Cuentas.

Se agrega el artículo 284 por el cual se establece que los derechos y obligaciones que deriven de la actividad de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico sólo tendrán acción contra la misma a partir de la vigencia de la presente ley, deriven la misma de actos o convenios realizados por la ANDE o por la CND, en forma previa a la conformación de la ANDE que fueran traspasados a esta última.

## CONCLUSIÓN

Los cambios introducidos por la Cámara de Senadores a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal - Ejercicio 2010, mejoran en diversos aspectos el proyecto votado en primera instancia por nuestra Cámara. Por tratarse de un proyecto de ley abarcativo seguramente quedaron aún correcciones o mejoras a las normas presupuestales por el camino; en todo caso otra nueva instancia de Rendición de Cuentas podrá seguir mejorando esta herramienta presupuestal fundamental para el país.

El Presupuesto Nacional es la expresión financiera del Plan de Gobierno, en él se materializan los compromisos asumidos y se reflejan los lineamientos fundamentales de la política económica y social de este Gobierno; la instancia de Rendición de Cuentas nos permite los ajustes necesarios para avanzar en la concreción de las metas y los objetivos.

Es una herramienta al servicio de los cambios, ya que contiene los instrumentos necesarios para la realización de las transformaciones que el país necesita. Los nuevos recursos se destinan al fortalecimiento de las áreas prioritarias definidas en el Plan de Gobierno, como es la educación (corrigiendo a 4,5% del PBI la asignación presupuestal) y la seguridad pública (asignación para la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente), refuerza los compromisos en las áreas de vivienda e infraestructura para consolidar el progreso y crecimiento del país.

Es una Rendición de Cuentas basada en el principio de la responsabilidad fiscal, con la necesaria coherencia entre lo presupuestado y el programa financiero y está basada en proyecciones macroeconómicas prudentes y realistas. Ello contempla el necesario cumplimiento de las metas fiscales, la recuperación de los márgenes de maniobra de la política fiscal y el objetivo de reducir el peso de la deuda.

Se trata de un proyecto de ley acorde a los sólidos fundamentos económicos que permitirán a Uruguay crecer en forma sostenida, manteniendo el binomio virtuoso de que el crecimiento y la distribución del ingreso "van de la mano". En ese sentido es una propuesta que apunta a priorizar la distribución de la riqueza y del ingreso en sentido equitativo hacia el futuro, permitiendo avanzar en un desarrollo sostenido y armonioso del país.

Finalmente, podemos decir que es una Rendición de Cuentas donde los criterios fundamentales de ejecución de los recursos generados por el crecimiento económico, fueron la priorización, la gradualidad, la transparencia y la mejora de la gestión. En el desempeño del Gobierno reconocemos el papel de las políticas activas y exitosas. Los mercados son fundamentales y en ellos se desenvuelve el trabajo y la creación. Pero los mercados no aseguran los equilibrios económicos y, menos aún, los sociales. Se

requieren políticas exitosas capaces de crear las condiciones para ese desarrollo. Nunca nos apartamos de esta idea.

Todo esto se ha venido instrumentando desde un marco de cambios en la formulación y evaluación que permiten avanzar hacia una necesaria gestión de presupuestos por resultados.

La crisis de los países desarrollados aún no está resuelta, es el principal factor de riesgo al que nos enfrentamos hoy en Uruguay, factor que está presente en el análisis y comportamiento al asignar recursos y roles a las políticas públicas que impulsa el Gobierno en este proyecto de ley de Rendición de Cuentas.

Por lo anteriormente expresado y además porque se destinan recursos importantes para el fortalecimiento de la red de protección social, que atiende a las uruguayas y uruguayos menos favorecidos, porque introduce mejoras en normativas que permitirán al Estado una mejor gestión, eficaz y eficiente en la prestación de sus servicios; es que vuestra Comisión Asesora de Presupuestos, integrada con la de Hacienda, aconseja la aprobación de las modificaciones introducidas al presente proyecto de ley por la Cámara de Senadores, cerrando esta etapa de debate parlamentario aprobando una ley que prontamente promulgada por el Poder Ejecutivo dé vigencia a artículos que entre otras cosas asignan recursos incrementales en el presente ejercicio fiscal.

Sala de la Comisión, 18 de octubre de 2011.

YERÚ PARDIÑAS  
MIEMBRO INFORMANTE  
ALFREDO ASTI  
GUSTAVO BERNINI  
OSCAR GROBA  
DOREEN JAVIER IBARRA  
ANA IRENE LIMA  
GONZALO MUJICA  
PABLO PÉREZ GONZÁLEZ  
ALEJANDRO SÁNCHEZ

---



PROYECTO DE RESOLUCIÓN

---

Artículo Único.- Acéptanse las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal - Ejercicio 2010.

Sala de la Comisión, 18 de octubre de 2011.

YERÚ PARDIÑAS  
MIEMBRO INFORMANTE  
ALFREDO ASTI  
GUSTAVO BERNINI  
OSCAR GROBA  
DOREEN JAVIER IBARRA  
ANA IRENE LIMA  
GONZALO MUJICA  
PABLO PÉREZ GONZÁLEZ  
ALEJANDRO SÁNCHEZ

---

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS,  
INTEGRADA CON LA DE HACIENDA

---

INFORME EN MINORÍA

---

Señores Representantes:

Los abajo firmantes integrantes de la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda, recomiendan al Plenario de la Cámara de Representantes rechazar las modificaciones realizadas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2010.

Los reparos al referido proyecto de ley en general y a muchos artículos en particular ya han sido formulados en el informe en minoría del Partido Nacional en ocasión de su primer análisis por parte de este Cuerpo. Si bien la Cámara de Senadores ha mejorado en algunos casos las soluciones propuestas y en otros ha hecho incorporaciones que compartimos, esto no es suficiente para que modifiquemos nuestra posición general sobre el proyecto en discusión ni permite que acompañemos con nuestro voto dichas modificaciones en su conjunto.

Entendemos que el Poder Ejecutivo desaprovecha la oportunidad para poner orden en las cuentas públicas en un momento en que la situación macroeconómica del país y el contexto internacional, que se deteriora rápidamente, llaman a la prudencia. El crecimiento de la deuda pública, el déficit fiscal mayor al previsto en el presupuesto para el presente año y el crecimiento de la inflación, que por segundo año consecutivo va a superar la meta prevista por el Banco Central, son evidencia suficiente de que no se ha sido prudente en el manejo macroeconómico.

La situación de la economía mundial hoy aparece como mucho más compleja que la que respondía a la visión optimista que primaba en varias instituciones y gobiernos hasta hace algunos meses. La revisión a la baja de las cifras de crecimiento de la economía mundial es importante porque es una de las fuentes en las que se basó el Gobierno para hacer sus previsiones.

Pese al crecimiento superior al 6% del PIB de los últimos seis años el Gobierno prevé que en todos los años de la actual administración va a existir déficit fiscal y, por lo tanto, el país deberá aumentar su endeudamiento que ya se ha duplicado en el mismo período. Las circunstancias llaman a ser prudente porque la bonanza excepcional de los últimos años puede haber terminado y las consecuencias de las omisiones en que se incurra ahora, no serán sólo económicas, sino que habrá importantes consecuencias sociales, porque las crisis arrojan a la pobreza y a la indigencia a miles de personas, lo cual plantea situaciones mucho más dolorosas y difíciles de revertir que la caída del producto.

El actual Gobierno siguiendo la línea de la anterior administración lleva el gasto público al límite de lo recaudado. El proyecto de Rendición de Cuentas en discusión que incluye aumentos de gasto inelásticos, los que son difíciles o imposibles de revertir ante una caída de la recaudación, dejan al país en una situación

frágil. Esto último puede ocurrir si las previsiones de la economía internacional asumidas por el Gobierno cambian.

Como se dijo en el informe en minoría presentado por los abajo firmantes en ocasión de la primera discusión del presente proyecto en la Cámara de Representantes: "Es obvio que no merece el mismo juicio de valor la dotación presupuestal planteada como incremento para la enseñanza o para la construcción del sistema de rehabilitación penal de adolescentes, que las reiteradas reasignaciones de recursos con destino injustificado. En tal sentido, estas últimas ponen en entredicho dos aspectos. En primer lugar, el destino previsto con anterioridad resulta de dudoso fundamento, pues los dineros establecidos a ese efecto son ahora proyectados con otra finalidad, por ejemplo las decenas de contratos y la generación de cientos de vínculos laborales nuevos con el Estado. En segundo lugar, aquello que ahora se pretende financiar resulta de dudosa necesidad o urgencia...".

El Partido Nacional solicitó en ambas Cámaras del Parlamento el desglose de la Sección III - Ordenamiento Financiero, Capítulo I - Compras Estatales, por entender que una modificación de semejante envergadura requería de un análisis más detenido y profundo, lo cual, muy a nuestro pesar, no fue aceptado.

Las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores en este Capítulo no han tenido en cuenta las observaciones más importantes formuladas por el Tribunal de Cuentas en su informe de fecha 15 de junio dirigido al Presidente de la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda de la Cámara de Representantes. El Partido Nacional puso especial atención a esas observaciones durante el debate.

En efecto, no se ha tenido en cuenta la afirmación respecto del artículo 13 (actual artículo 14) del proyecto de ley, en relación con las competencias de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, el Tribunal dijo: "Este punto debe ser analizado a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que enmarcan la competencia del Tribunal de Cuentas en dicha área. En tal sentido, el propio constituyente estableció y puso a cargo del Tribunal una importante labor de asesoramiento en aquellas materias en que está particularmente especializado, siendo esta área toda la gestión financiera del Estado (artículo 228 de la Constitución de la República)". Las competencias asignadas a la referida Agencia se superponen con las atribuidas constitucionalmente al Tribunal de Cuentas lo que cercena sus facultades y puede generar eventuales pronunciamientos contradictorios de ambos organismos.

La redacción poco clara dada al artículo 15 (actual artículo 16) relacionado con el nuevo régimen de compras y procedimiento de contratación, tampoco considera, a nuestro juicio, la opinión del Tribunal el que considera que este implica la modificación del régimen de principio establecido por el artículo 33 del TOCAF, el que supone que cuando se deriven gastos o ingresos, por regla general deberá seguirse el procedimiento de la licitación pública, el que otorga garantías, transparencia y salvaguarda de los principios generales de derecho reconocidos en el artículo 131 del TOCAF.

En el artículo 17 (actual artículo 19) relativo al procedimiento de pregón o puja a la baja, se incluyó el previo dictamen del Tribunal de Cuentas en la reglamentación del mismo, la que se comete a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, cuando el Tribunal de Cuentas reclamaba el cumplimiento de los criterios mantenidos hasta el presente que le daban intervención previa en cada caso.

Asimismo, no fueron tenidas en cuenta en su totalidad las observaciones referidas a la publicidad y transparencia. Tampoco se han tenido en cuenta las apreciaciones

respecto de la flexibilización de la garantía del mantenimiento de la oferta, privilegiando la multa por incumplimiento y la discrecionalidad del oferente para optar por presentar garantía o no (artículo 34, actual artículo 36); ni han sido contempladas en su totalidad las contenidas en el capítulo G) "Comisiones Asesoras: artículo 57 del TOCAF modificado por el artículo 38 del proyecto" del informe del Tribunal de Cuentas.

El proyecto de Rendición de Cuentas en su artículo 16 (actual artículo 17) que fija nuevos montos para los límites para contratar, determina que muchas contrataciones que hoy se procesan por medio de la licitación pública, pasarán a hacerlo por el sistema de la licitación abreviada o por el mecanismo que se entienda que mejor se adecua al objeto, lo cual fue advertido por el Tribunal y motivó la opinión contraria del Partido Nacional ante lo que se entendió una flexibilización de las garantías y del principio de transparencia.

Por otra parte, tampoco se han tenido en cuenta las observaciones del Tribunal de Cuentas, en relación con el artículo 42 (actual artículo 44), el que a su juicio, en valoración que compartimos, supone una vulneración de normas constitucionales al limitar el libre ejercicio de los mecanismos de defensa que comprenden el derecho a ser oído, la posibilidad de contradecir el acto administrativo y, en definitiva, petitionar la revisión, modificación o revocación del acto.

Dentro de los artículos introducidos en la Sección IV – Incisos de la Administración Central, entendemos que los que merecen más comentarios son el artículo 185 del Inciso 10, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el que compartimos, que faculta al Poder Ejecutivo a extender el subsidio al boleto de estudiante en todo el país y el artículo 203 del Inciso 11, Ministerio de Educación y Cultura, el que fue acompañado con los votos del Partido Nacional. Dicho artículo faculta al Poder Ejecutivo a constituir el "Fondo de Desarrollo Artístico y Cultural del SODRE" como patrimonio de afectación separado e independiente, administrado por un fiduciario financiero con destino al financiamiento de las actividades e inversiones que desarrolle dicha institución. Esto pone en evidencia, como en otros ámbitos, la falta de planificación estratégica y la pésima gestión de la actual administración. Resulta increíble que deba recurrirse a la figura del fideicomiso para poder administrar el SODRE.

Dentro de este mismo Inciso entendemos que merece especial destaque el artículo 205 el que encomienda al Ministerio de Educación y Cultura desarrollar el "Museo del Genocidio Armenio", el que, obviamente compartimos.

En la Cámara de Senadores se introdujeron modificaciones en la Sección V - Organismos del artículo 220 de la Constitución de la República - en el Inciso 25, Administración Nacional de Educación Pública. El artículo 246, que modifica la redacción original del Poder Ejecutivo, a nuestro juicio implica una reasignación de recursos al Grupo 0, "Retribuciones Personales" en el Ejercicio 2011, los que originalmente estaban previstos para gastos de funcionamiento. Como ya se ha dicho, esta como otras reasignaciones de recursos, las que se han tornado habituales, ponen en duda el fundamento del destino previsto con anterioridad y la necesidad y urgencia del que ahora se le pretende dar.

En la misma Sección se introdujeron modificaciones en el Inciso 29 – Administración de los Servicios de Salud del Estado. De las mismas, caben destacar las contenidas en el artículo 264 que faculta a ASSE a presupuestar personal contratado, lo cual aumenta la plantilla de funcionarios públicos y en el artículo 265 que la faculta a incrementar en un monto de hasta cien millones de pesos uruguayos las asignaciones presupuestales del Grupo 0 "Retribuciones Personales", disminuyendo en el mismo importe los

correspondientes a gastos de funcionamiento. Sin perjuicio de los comentarios que nos merecen estas reasignaciones de recursos ya expresados, dada la oportunidad en que se produjo esta incorporación al proyecto de ley a estudio y a pesar de los dichos del Ministro de Economía y Finanzas en nuestra Comisión, todo hace pensar que este artículo responde al reclamo sindical para poner fin a un reciente conflicto que afectó nuestro sistema de salud. Esto da cuenta, una vez más, de la influencia irrestricta de las corporaciones en la conducción de la salud pública, lo que se agrega a la absoluta incompetencia en la gestión puesta de manifiesto públicamente en los últimos días.

Por último, el artículo 268 de la Sección VII – Recursos, Capítulo I - Endeudamiento del Sector Público, incorporado por la Cámara de Senadores, establece que los préstamos que reciba el Banco Central del Fondo Latinoamericano de Reservas tendrán igual tratamiento que los provenientes de otros organismos internacionales. De esta forma, cuando el Banco Central los transfiere al Gobierno no se computan como un crédito y, por tanto, no se tienen en cuenta a los efectos del tope del endeudamiento.

Es de destacar la actitud contradictoria del Gobierno en relación con los fondos de estabilización. Estos se aceptan a nivel micro, como es el caso del Fondo de Estabilización Energético, y a nivel supranacional, como es el caso del Fondo Latinoamericano de Reservas, pero se niega a admitirlo y rechaza la posibilidad de aplicar una regla fiscal a nivel macroeconómico lo que sería deseable para estabilizar las finanzas públicas. Esta es la única forma de evitar ajustes fiscales no deseados en épocas de recesión, es decir, haber ahorrado en épocas de bonanza.

Sala de la Comisión, 18 de octubre de 2011.

ANA LÍA PIÑEYRÚA  
MIEMBRO INFORMANTE  
IRENE CABALLERO  
MIGUEL OTEGUI  
PABLO D. ABDALA, DE ACUERDO  
AL ARTÍCULO 132 DEL REGLAMENTO DE LA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES,  
ACOMPaña EL INFORME

---

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

---

Artículo Único.- Recházanse las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal - Ejercicio 2010.

Sala de la Comisión, 18 de octubre de 2011.

ANA LÍA PIÑEYRÚA  
MIEMBRO INFORMANTE  
IRENE CABALLERO  
MIGUEL OTEGUI

---

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS,  
INTEGRADA CON LA DE HACIENDA

---

INFORME EN MINORÍA

---

Señores Representantes:

Vuestra Comisión de Presupuestos, integrada con la de Hacienda ha analizado el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal - Ejercicio 2010, aprobado con modificaciones por la Cámara de Senadores. Considerando que las modificaciones introducidas por el Senado de la República al proyecto de Rendición de Cuentas 2010, si bien presentan en general algunas mejoras, pocas y de bajo impacto, el Partido Colorado sigue pronunciándose en contra del referido proyecto, de acuerdo con lo que se expondrá seguidamente.

Como expresara el Ministro Lorenzo en su última comparecencia ante la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda de la Cámara de Diputados: "...el proyecto remitido a la Cámara de Representantes tiene un reducido número de modificaciones a la normativa que ya había sido aprobada por ella...". Por lo tanto, centraremos nuestro informe en reflexiones al Informe económico-financiero, a la exposición de motivos, y a los principales lineamientos del articulado que se mantienen en este proyecto.

Durante el año 2010 el PIB crece un 8.5% mientras que el gasto en consumo final aumenta un 10.1%. Según reconoce el Gobierno en su Informe Económico Financiero: "...se produjo un importante crecimiento impulsado por la demanda de bienes de consumo duradero y semi-duradero, alentado adicionalmente por la evolución del tipo de cambio...".

Según el informe presentado por el Gobierno ante el Poder Legislativo, "Desde la óptica de los sectores productivos, el principal dinamismo se verificó en Comercio, reparaciones y restaurantes y hoteles (+14,8%) y en Transporte, almacenamiento y comunicaciones (+14.6%). Ambos sectores explicaron casi la mitad del crecimiento de la economía en 2010.

Queda claro entonces que si bien el año 2010 la economía muestra crecimientos promediales destacados, el mismo se basa en fuerte medida en un aumento exuberante del consumo de artículos importados, alentado por la caída del dólar. La fuerte brecha entre el crecimiento comercial y el industrial, delata procesos de sustitución de consumo de artículos nacionales por importados.

Este escenario se repite en 2011, período en el cual, el crecimiento se desacelera.

La cuenta corriente muestra signos de rápido deterioro (se pasa de un superávit de US\$ 9 millones en los doce meses acumulados a septiembre de 2010, a un déficit de US\$ 555 millones en el año finalizado en marzo del presente año y de US\$ 999 millones en los doce meses cerrados a junio/2011). Este comportamiento tiene su origen tanto en una caída del superávit del sector privado como en un aumento del déficit del sector público.

La evolución mundial reciente, está determinando una desaceleración del crecimiento mundial y regional que impacta negativamente en el sector externo, afectando los ritmos de crecimiento.

Si bien los anuncios de la Reserva Federal con respecto al mantenimiento de niveles de tasas de interés bajas, dan oxígeno a los países emergentes para procesar una salida más ordenada, la situación en el mundo desarrollado determina que resulte cada vez menos probable pensar en un escenario desacoplado de la crítica situación que viven Europa y los Estados Unidos.

La inflación se ha disparado a un rango del 7%-8% anual y la competitividad se ha resentido.

El resultado fiscal del Sector Público Consolidado en 2010 fue deficitario, según las cifras oficiales, en \$ 8.641 millones (-1.1% del PIB).

De acuerdo al cuadro presentado en la página 24 del informe del Gobierno, los egresos primarios corrientes del Sector Público no financiero pasan de 21.5% en 2004, a 22% en el cuatrienio 2005-2008, a 23.7% en 2009 y 24% en 2010.

Partiendo de la base, como lo reconoce el propio Gobierno en la exposición de motivos, de que el escenario internacional está altamente volátil, entendemos que no es prudente generar crecimientos del gasto público por encima de crecimientos del PIB. De haber habido una política contra cíclica, seguramente el país hubiera podido mostrar mejores guarismos en materia inflacionaria y un nivel de endeudamiento mucho más resistente a escenarios adversos como el que muestra el mundo en los últimos días.

El déficit del Sector Público Consolidado alcanza \$ 9.690 millones en el año móvil cerrado a agosto de 2011 (-1.1% del PIB).

Se inicia el capítulo referente al escenario internacional afirmando que: "Las proyecciones de crecimiento de la economía global no difieren sustancialmente de las utilizadas en la elaboración del Presupuesto 2011-2015".

No obstante, resulta evidente que han aumentado los riesgos y las incertidumbres debido al agravamiento de la situación de varias economías desarrolladas.

Se considera un quinquenio 2011-2015 con la economía mundial creciendo al 4.5% y las economías emergentes y en desarrollo algo más del 6%. Además está decir que este escenario presenta día a día mayores niveles de probabilidad.

Se prevén precios del petróleo elevados en un marco de moderada mejora de los términos de intercambio relevantes para Uruguay, escenario que también se ha deteriorado mucho en los últimos meses.

En la Ley de Presupuesto Nacional aprobada el año pasado se preveía una reducción gradual del desequilibrio del Sector Público hacia el final del Gobierno, en un escenario externo favorable.

Se reconoce que "este desajuste tarifario no podrá ser corregido en su totalidad en los próximos años, por lo que la nueva proyección fiscal para el período 2012-2014 deberá incorporar un resultado de Empresas Públicas menor al previsto en el Presupuesto".

El Presupuesto aprobado en el mes de diciembre de 2010, prevé incrementos significativos para todo el período 2010 a 2014. El incremento total establecido por el articulado de la Ley asciende a unos 1.200 millones de dólares (23.015 millones de pesos



para el año 2014 respecto de la línea de base). Es de destacar que la Ley prevé que ya para el año 2011 se disponga de más de la mitad del incremento para el período (12.295 millones de pesos)". Una cifra que consideramos audaz en un escenario con tanta incertidumbre.

Se modifica el monto adicional anual de endeudamiento que pasa de US\$ 350 millones (los 250 del artículo 4º de la Ley N° 17.947, de 8 de enero de 2006, ampliados en US\$ 100 millones por el artículo 2º de la Ley N° 18.519, de 15 de julio de 2009), a UI 5.500 millones (unos US\$ 630 millones de dólares) (o al doble de esta cifra en situaciones extraordinarias, cifra que además podrá aumentarse para situaciones climáticas que afecten los resultados de UTE). La magnitud del aumento solicitado delata el agotamiento de un modelo fiscal que se ha empeinado gastar "espacios fiscales" inexistentes.

La Rendición del Cuentas del Poder Ejecutivo a consideración de esta Cámara de Representantes es un ejemplo más de la inconsistencia entre el "discurso" del Poder Ejecutivo (la mayoría de las veces a partir de los propios dichos del Presidente) y lo que luego termina haciendo en la realidad.

Hoy, mientras se trata la Rendición de Cuentas, en el mundo desarrollado se dan todo tipo de turbulencias en el ámbito económico y financiero.

Esa política se consolida en la poca atención prestada por el Poder Ejecutivo y por la bancada oficialista a las propuestas presupuestales planteadas por los órganos constitucionales de control (Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Corte Electoral) y por el propio Poder Judicial. El Gobierno, tan presto a aumentar sus gastos, se vuelve austero a la hora de fortalecer la acción de los órganos de control.

No es casual. Es parte de una política planificada, que se complementa con numerosas normas legales de reciente aprobación y algunas incluidas en esta propia Rendición, donde se eliminan controles, se acotan los plazos de actuación de los órganos de control, se aumenta la discrecionalidad de los órganos ejecutivos. Los ejemplos son múltiples y por todos conocidos. El capítulo de Compras Estatales contenido en esta Rendición son una prueba de ello.

Cada vez más reparticiones públicas se van incorporando a la Presidencia de la República, concentrando más poder y alejando la acción del Gobierno de la responsabilidad política y el control Parlamentario. En estos días, a las múltiples dependencias incorporadas a la Presidencia en estos años de gobiernos frenteampulistas, se le agrega el Plan Juntos y de aprobarse esta Rendición, la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado.

Se continúa desmantelando la estructura escalafonaria aprobada en el Gobierno de Tabaré Vázquez, disponiéndose la supresión de cargos de dirección y de jefatura de los diferentes escalafones y sustituyéndolos por funciones. Esta política afecta directamente la carrera administrativa de los funcionarios públicos dado que a los cargos se accede por concurso, mientras que a las funciones se asignan discrecionalmente por la autoridad.

Además, esta supresión de cargos se realiza sin tener claro el régimen sustituto. En efecto, al igual que en la Ley de Presupuesto se anuncia una "nueva carrera administrativa", pero ante la Comisión de Hacienda se ha reconocido que aún no está completa la redacción del respectivo proyecto y que aún demorara unos meses en ser remitido al Parlamento. En suma, se eliminan cargos, se modifica el régimen escalafonario

vigente y la carrera administrativa, antes que se tenga un proyecto terminado y que el mismo sea sometido a la aprobación del Poder Legislativo.

Se crea, entonces, de hecho una estructura transitoria, donde los niveles de conducción son asignados a funciones transitorias, en forma discrecional.

Este manejo de la función pública, aunada a la creación de decenas de nuevos cargos de confianza en el Presupuesto y en esta Rendición, a la sustitución de funciones técnicas por cargos de confianza.

### **Compras Estatales**

Luego de años de anunciar reformas al régimen de compras del Estado, el Poder Ejecutivo remite a la consideración del Parlamento una propuesta de transformación del régimen vigente profunda y sustantiva.

Pero una vez más se erra el camino. Al incorporarse en una Ley de Rendición de Cuentas se limita la posibilidad de análisis, de mejoramiento de su redacción, del aporte de los expertos en el tema. En reforma de este tipo, está llamada a perdurar en el tiempo y por tanto requiere de los más amplios consensos.

Y lo que es peor, se realiza sin haber oído en forma previa al Tribunal de Cuentas, quien tuvo tan solo 48 horas para analizar el proyecto y dar su opinión a la Comisión. Una vez más, se desprecia la institucionalidad, se desprecia la Constitución de la República.

Los Partidos de oposición, al igual que el propio Tribunal de Cuentas, han solicitado el desglose de las normas relativas a las Compras Estatales y su tratamiento por vía separada, para poder realizar un "trabajo mucho más serio, mucho más responsable" al decir del señor Presidente del Tribunal de Cuentas el Dr. Rippe y, agregamos, ajustado a las disposiciones constitucionales, lo que fue finalmente desechado por la bancada oficialista.

Entre las principales objeciones del Tribunal de Cuentas, que suscribimos en su totalidad, se destacan:

1. No se cumple con el artículo 213 de la Constitución de la República, dado que no es el Tribunal de Cuentas el que presenta el proyecto en una materia que es de su competencia.
2. Se limita peligrosamente la competencia del Tribunal de Cuentas, imponiéndole pautas para la calificación de cuándo un asunto es de urgente consideración para ser sometido efectivamente a la consideración del Cuerpo y de la Asamblea General. Es decir, el órgano controlado (PE) le propone a este parlamento limitar los casos en que el Tribunal en ejercicio de sus competencias y ante eventuales apartamientos o irregularidades, pueda determinar que un asunto deba ser caratulado como de urgente consideración.

En suma, se limitan facultades constitucionales y legales del Tribunal y se condiciona su actuación interfiriendo en las comunicaciones que el mismo realiza al propio Parlamento.

3. El proyecto introduce innovaciones atendibles como el denominado "remate a la baja" y mejora en su última versión críticas referentes a la falta de intervención del Tribunal de Cuentas.
4. Se reducen las exigencias de publicidad para las compras estatales.
5. Se elevan los topes para los diferentes procedimientos de contratación.

6. Se eliminan las garantías en el mantenimiento de la oferta y se establece un mecanismo por el cual se otorga al Estado título ejecutivo para posibles incumplimientos, lo que resulta totalmente ineficaz si el incumplidor es insolvente, además de dar lugar a múltiples especulaciones en la presentación de las ofertas.
7. Se habilita la contratación de la segunda oferta, cuando el primer oferente rechaza la adjudicación. Es otra disposición que quita transparencia al proceso y también puede ser objeto de especulaciones en perjuicio de la propia Administración.
8. Por último, pero no por ello menos grave, se termina con la máxima del procedimiento de contratación uruguayo de que la Licitación Pública es la regla y los demás procedimientos la excepción, por un régimen en que el ordenador competente dirá cual es el procedimiento adecuado.

Como se ha visto, las objeciones son múltiples y de suma gravedad. Pero ello no nos lleva a un rechazo total de la propuesta. Los artículos propuestos contienen innovaciones positivas y modificaciones al régimen que podrían ser apoyados, siempre y cuando se discutan en un ámbito adecuado y dentro de plazos que den lugar al análisis serio y responsable, no solo de este Parlamento, sino también del Tribunal de Cuentas, de los expertos en la materia y de los propios proveedores del Estado.

De aprobarse estos artículos, más allá de las inconstitucionalidades en la que se incurre, se perderá transparencia, publicidad y garantías, minimizando los controles aplicables al manejo de gran parte de los recursos que integran el Presupuesto Nacional.

### **Ministerio de Relaciones Exteriores**

En el Ministerio de Relaciones Exteriores, el artículo 146, modifica artículo 144 de Cámara de Diputados, introduciendo varios cambios favorables:

- Defiende carrera del servicio exterior.
- En el exterior tendrán la categoría de Profesional Técnico y no de rango de escalafón del servicio exterior.
- Limita la salida a una vez, salvo resolución fundada de la Administración, mediando un período de cinco años en Montevideo.
- Limita a seis el número de funcionarios que podrán salir en estas condiciones (antes se hablaba de diez).

### **Beneficios fiscales para donaciones especiales**

La versión aprobada en el Senado agrega que "El Poder Ejecutivo podrá establecer topes a los montos totales destinados a la ejecución de proyectos por este régimen. También podrá fijar topes individuales para cada entidad beneficiaria o grupo de entidades de similar naturaleza, así como por donante".

Esta modificación un nivel de discrecionalidad inaceptable en el manejo de los fondos públicos presupuestales.

### **La Salud Pública**

La actual Rendición de Cuentas ratifica la política llevada adelante por el oficialismo desde el anterior período de Gobierno: incremento constante de los recursos destinados a la Salud Pública.

Esta situación que podría ser justificada en determinado contexto, resulta inaceptable en la medida que cada vez más uruguayos dejan de atenderse en los servicios de salud pública migrando al sector privado de atención. En tanto, el Ministerio de Salud Pública y ASSE reclaman cada vez más funcionarios y más recursos, llegando a planteos escandalosos y hasta distorsivos del mercado de trabajo del sector.

Las normas planteadas en el MSP y en ASSE tienen entre otros objetivos:

- Incrementar en cientos el número de funcionarios, ya sea por la contratación de nuevos o por el cambio de la naturaleza jurídica del vínculo con el Estado (volviendo permanentes las contrataciones transitorias).
- Delegar en el MSP y en ASSE la creación de cargos, en clara violación a lo dispuesto por la Constitución de la República.
- Flexibilizar el manejo de los créditos presupuestales.
- Exceptuar a los funcionarios que se incorporan a ASSE de la prohibición de ocupar más de dos empleos públicos.

Todas estas medidas se plantean sin la presentación de un Plan claro que demuestre hacia dónde va la Salud Pública en el Uruguay y con una fuerte incidencia del poder sindical que ha demostrado tener un peso mayor que los propios representantes del Gobierno.

### **Educación Pública**

Esta Rendición de Cuentas vuelve a asignar importantes recursos para la educación pública del país, por lo que es responsabilidad de quienes están en la conducción de la misma aplicarlos de forma eficiente con el propósito de mejorar los resultados que se obtienen y en particular, atender a los miles de estudiantes que -año a año - abandonan el sistema educativo, o lo que es peor, no son promovidos, como el terrible caso de Montevideo en donde el 43% de los jóvenes de primer año de liceo repiten sus cursos, según las cifras publicadas por el CODICEN recientemente.

Lo expresado precedentemente es un claro ejemplo de que no es válida la concepción de que la asignación de nuevas partidas presupuestales conlleva necesariamente una mejora en la educación. Es imprescindible que las autoridades del gobierno ejecuten lo comprometido en el Acuerdo Multipartidario de Educación, ello solamente significaría un importante avance. Esperemos que en el marco de las nuevas acciones llevadas adelante entre el Parlamento Nacional y las autoridades de la educación se inicie un proceso de cumplimiento de las metas/objetivos acordados entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

Sin perjuicio, y tal como se señalara oportunamente, se comparte la propuesta presentada respecto de la progresiva transformación de cargos en la educación media, lo que propiciará el docente radicado en el establecimiento tal como fuera concebido por administraciones encabezadas por el Partido Colorado (1995-2000). También, el cambio de grado de los docentes a través de concursos y no solo por antigüedad, lo que constituye una propuesta presentada por nuestro Partido y en lo que sin dudas se debe avanzar. Es de suponer que estas acciones se concretarán y que en la Rendición de Cuentas del año próximo, el Parlamento cuente con la información correspondiente respecto de los resultados obtenidos.

Estas medidas, entre otras especialmente previstas en el Acuerdo referido, deben ser complementadas con un accionar que conciba a la educación como una política de estado, cuestión impostergable ante la realidad actual de nuestra educación.

Para finalizar, si se analiza la evolución del gasto presupuestal con una perspectiva más amplia, y comparamos la ejecución 2010 con la del año 2004, concluimos que el gasto dedicado a los Incisos 02 al 15 y Organismos del 220 ha aumentado un 62% en valores constantes. En particular el aumento del gasto en el Ministerio del Interior, MSP-ASSE, ANEP, UDELAR e INAU, en este período, fue del 79% y explica el 62% del aumento de gasto recién mencionado. Sin embargo, a pesar de este brutal esfuerzo económico de la sociedad, la seguridad pública, la salud y la educación, no encuentran un piso para su deterioro. Para explicar esta paradoja, debemos reconocer que tanto los cambios institucionales (que buscaron mayor participación "popular") en salud y educación han empeorado las cosas. La falta de respaldo a la gestión policial y una "actitud culpable" ante los infractores hizo lo propio en la Policía. El resto de la explicación, entendemos que pasa por serios problemas para encarar la gestión.

Sala de la Comisión, 18 de octubre de 2011.

ANÍBAL GLOODTDOFSKY  
MIEMBRO INFORMANTE  
GERMÁN CARDOSO  
RICHARD SANDER, DE ACUERDO  
AL ARTÍCULO 132 DEL REGLAMENTO DE LA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES,  
ACOMPaña EL INFORME

---

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

---

Artículo Único.- Recházanse las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal - Ejercicio 2010.

Sala de la Comisión, 18 de octubre de 2011.

ANÍBAL GLOODTDOFSKY  
MIEMBRO INFORMANTE  
GERMÁN CARDOSO

---

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS,  
INTEGRADA CON LA DE HACIENDA

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

Hemos analizado las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley modificativo del Presupuesto Nacional aprobado por la Cámara de Representantes. Las modificaciones introducidas no cambian la visión que el Partido Independiente tiene acerca de este proyecto.

Vale entonces reiterar los fundamentos que determinan nuestro rechazo a la Rendición de Cuentas y al proyecto de ley modificativo del Presupuesto Nacional, y en particular el rechazo a las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores.

**I.- EL ESCENARIO MACROECONÓMICO Y LAS METAS FISCALES**

**1.- La visión del Gobierno**

El informe presentado por el Gobierno da cuenta de los resultados de su gestión macroeconómica hasta el presente, reflejando el momento de especial bonanza que vive nuestra economía.

En tal sentido, el escenario macroeconómico que sirve de base al Gobierno para proyectar el espacio fiscal, se alinea en lo fundamental con quienes prevén la continuación del desacople del crecimiento entre las economías emergentes y las desarrolladas. Tal escenario surge del cuadro siguiente que acompañó el informe presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

| <b>Escenario Internacional</b>                  |             |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|   | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
| PIB mundial (var. volumen físico)               | 4,3%        | 4,5%        | 4,5%        | 4,6%        | 4,7%        |
| Economías desarrolladas                         | 2,2%        | 2,6%        | 2,5%        | 2,5%        | 2,4%        |
| Economías emergentes y en desarrollo            | 6,6%        | 6,4%        | 6,5%        | 6,7%        | 6,7%        |
| Tasa de interés (Libor a 6 meses, cierre anual) | 0,5%        | 1,0%        | 2,0%        | 2,9%        | 3,7%        |
| Inflación internacional (var. prom. anual)      | 4,5%        | 3,4%        | 3,0%        | 2,9%        | 2,9%        |

Fuente: Bloomberg y FMI

En estas proyecciones se le da especial relevancia al crecimiento de Brasil y China como motores del crecimiento mundial, con impacto favorable directo en la economía uruguaya. Sobre estas bases, el Poder Ejecutivo plantea el siguiente cuadro de Escenario Macroeconómico 2010 y 2011.

| ESCENARIO MACROECONÓMICO 2010 Y 2011             |                     |                   |                     |                      |
|--|---------------------|-------------------|---------------------|----------------------|
|  | 2010<br>Presupuesto | 2010<br>observado | 2011<br>Presupuesto | 2011 Proy.<br>Actual |
| <b>Cuentas Nacionales (variación vol físico)</b> |                     |                   |                     |                      |
| PIB  | 6,5%                | 8,5%              | 4,5%                | 6,0%                 |
| Importaciones de bienes y servicios              | 7,8%                | 16,5%             | 8,5%                | 12,7%                |
| Formación Bruta de Capital Fijo                  | 6,8%                | 14,4%             | 10,9%               | 10,7%                |
| Gasto de Consumo Final                           | 6,1%                | 10,1%             | 4,4%                | 6,2%                 |
| Exportaciones de bienes y servicios              | 4,4%                | 9,1%              | 5,0%                | 7,1%                 |
| <b>PIB (Millones de \$)</b>                      | 799.016             | 807.685           | 885.405             | 907.515              |
| <b>Sector Externo (variación en dólares)</b>     |                     |                   |                     |                      |
| Exportaciones de bienes (FOB)                    | 16,0%               | 25,0%             | 10,0%               | 16,7%                |
| Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo         | 20,9%               | 26,6%             | 12,0%               | 21,7%                |
| <b>Cuenta corriente (en % PIB)</b>               | 0,3%                | -0,4%             | 0,0%                | -1,4%                |
| <b>Precios (var prom anual)</b>                  |                     |                   |                     |                      |
| IPC  | 6,6%                | 6,7%              | 6,0%                | 7,8%                 |
| Tipo de Cambio                                   | -9,6%               | -11,1%            | 5,1%                | -5,2%                |
| Deflactor PIB                                    | 5,5%                | 5,3%              | 5,9%                | 6,0%                 |
| <b>Salarios (var real prom anual)</b>            |                     |                   |                     |                      |
| IMS general                                      | 4,0%                | 3,3%              | 3,8%                | 4,3%                 |
| <b>Mercado de trabajo</b>                        |                     |                   |                     |                      |
| Ocupación (var % personas)                       | 1,8%                | 2,1%              | 1,5%                | 2,0%                 |

El cuadro muestra que el comportamiento observado en el año 2010 es notoriamente mejor que el previsto en el Presupuesto. Sin embargo, aún cuando la perspectiva es muy favorable para el año 2011, si nos atenemos a la proyección sobre la base de los resultados conocidos al momento de la presentación del proyecto de ley, nos preocupa la convalidación de una inflación superior a la proyectada en el presupuesto. El Gobierno ha asumido que no va cumplir con el rango meta establecido (entre 4% y 6%) de inflación, y está dispuesto a tolerar un nivel de inflación superior: 7.8%. **Esta decisión afecta la credibilidad futura del Gobierno que ha decidido aceptar este nuevo escenario para no generar una mayor caída de la competitividad, como la observada en el año 2010 y la proyectada actualmente para 2011.**

Asimismo, como bien se explica en el Capítulo II. **Política Económica y Distribución del Ingreso**, en el punto 6. **Efecto de la inflación en la indigencia y la pobreza**, el aumento de la inflación tiene impacto directo en la pobreza y la indigencia. De hecho, **esta mayor inflación de 1.8% con respecto al tope superior del rango meta no es gratis en términos sociales, implica sin duda que miles de uruguayos caen por debajo de la línea de pobreza.**

El nuevo escenario macroeconómico proyectado por el Gobierno, corregido en función de los comportamientos observados, es el siguiente:



| <b>Escenario macroeconómico</b>                  |                |                |                  |                  |                  |                  |
|--|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|  | 2010           | 2011*          | 2012*            | 2013*            | 2014*            | 2015*            |
| <b>Cuentas Nacionales (variación vol físico)</b> |                |                |                  |                  |                  |                  |
| PIB  | 8,5%           | 6,0%           | 4,0%             | 4,0%             | 4,0%             | 4,0%             |
| Importaciones de bienes y servicios              | 16,5%          | 12,7%          | 10,0%            | 8,0%             | 8,0%             | 8,0%             |
| Formación Bruta de Capital Fijo                  | 14,4%          | 10,7%          | 9,3%             | 9,3%             | 9,4%             | 9,5%             |
| Gasto de Consumo Final                           | 10,1%          | 6,2%           | 4,8%             | 3,9%             | 3,9%             | 3,9%             |
| Exportaciones de bienes y servicios              | 9,1%           | 7,1%           | 6,0%             | 5,0%             | 5,0%             | 5,0%             |
| <b>PIB (Millones de \$)</b>                      | <b>807.685</b> | <b>907.515</b> | <b>1.004.822</b> | <b>1.103.987</b> | <b>1.209.647</b> | <b>1.324.952</b> |
| <b>Sector Externo (variación en dólares)</b>     |                |                |                  |                  |                  |                  |
| Exportaciones de bienes (FOB)                    | 25,0%          | 16,7%          | 11,0%            | 10,0%            | 9,5%             | 9,0%             |
| Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo         | 26,6%          | 21,7%          | 14,0%            | 11,0%            | 11,0%            | 11,0%            |
| <b>Cuenta corriente (en % PIB)</b>               | <b>-0,4%</b>   | <b>-1,4%</b>   | <b>-1,8%</b>     | <b>-1,9%</b>     | <b>-2,2%</b>     | <b>-2,5%</b>     |
| <b>Precios (var prom anual)</b>                  |                |                |                  |                  |                  |                  |
| IPC  | 6,7%           | 7,8%           | 6,3%             | 5,6%             | 5,0%             | 5,0%             |
| Tipo de Cambio                                   | -11,1%         | -5,2%          | 0,5%             | 2,2%             | 2,2%             | 2,2%             |
| Deflactor PIB                                    | 5,3%           | 6,0%           | 6,5%             | 5,6%             | 5,4%             | 5,3%             |
| <b>Salarios (var real prom anual)</b>            |                |                |                  |                  |                  |                  |
| IMS general                                      | 3,3%           | 4,3%           | 3,6%             | 3,5%             | 3,5%             | 3,5%             |
| IMS público                                      | 2,8%           | 3,0%           | 3,4%             | 3,4%             | 3,5%             | 3,6%             |
| IMS privado                                      | 3,6%           | 5,0%           | 3,6%             | 3,5%             | 3,5%             | 3,4%             |
| <b>Mercado de trabajo</b>                        |                |                |                  |                  |                  |                  |
| Ocupación (var % personas)                       | 2,1%           | 2,0%           | 1,3%             | 1,3%             | 1,3%             | 1,3%             |
| * Cifras proyectadas                             |                |                |                  |                  |                  |                  |

El propio Gobierno expresa en el informe la preocupación ante el actual escenario internacional. **"Frente a un escenario internacional caracterizado por una mayor incertidumbre y crecientes riesgos derivados de los severos problemas que atraviesan algunas economías europeas, la lenta recuperación de las economías de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, los desequilibrios fiscales y monetarios que presentan muchos países desarrollados, la posibilidad de sobrecalentamiento de algunas economías emergentes y la alta volatilidad de los precios de los commodities, es necesario preservar y reafirmar la estrategia adoptada, profundizando los principios orientadores de la política económica, especialmente en lo que respecta al manejo de las cuentas públicas y a la sustentabilidad fiscal"**.

Sin embargo, aún cuando en el año 2010 se cumplieron las metas fiscales previstas en el Presupuesto Nacional, la perspectiva para el año 2011 es desfavorable. En efecto, el impacto negativo generado por la sequía en las cuentas de UTE, aunado a la suba del precio del petróleo, determinan un incremento del déficit fiscal. Las metas fiscales previstas en el presupuesto eran las siguientes:

**RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO**  
**Metas establecidas en Ley de Presupuesto**  
**En % del PIB**

|                         | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Resultado Primario      | 2,0         | 2,1         | 2,1         | 2,1         | 2,2         | 2,3         |
| Intereses               | 3,2         | 3,2         | 3,1         | 3,0         | 3,0         | 3,0         |
| <b>Resultado Global</b> | <b>-1,2</b> | <b>-1,1</b> | <b>-1,0</b> | <b>-0,9</b> | <b>-0,8</b> | <b>-0,7</b> |

En el siguiente cuadro se presenta la situación comparada entre lo previsto en el Presupuesto y la nueva proyección en base a los datos observados al momento de la presentación del proyecto de ley.

**RESULTADO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO AÑO 2011**

| En % del PIB  | 2011 Proy. Presupuesto | 2011 Proy. Actual | Diferencia  |
|---|------------------------|-------------------|-------------|
| <b>INGRESOS S. PÚBLICO NO FIN.</b>                                  | <b>29,4</b>            | <b>28,6</b>       | <b>-0,8</b> |
| Ingresos Gobierno Central   | 20,5                   | 20,7              | 0,2         |
| Ingresos BPS  | 6,5                    | 6,6               | 0,1         |
| Resultado primario corriente Emp.Públicas                           | 2,3                    | 1,3               | -1,0        |
| <b>EGRESOS PRIMARIOS S. PÚBLICO NO FIN.*</b>                        | <b>27,7</b>            | <b>27,5</b>       | <b>-0,2</b> |
| Remuneraciones  | 5,1                    | 5,1               | 0,0         |
| Gastos no personales  | 3,7                    | 3,6               | -0,1        |
| Pasividades   | 8,8                    | 8,9               | 0,1         |
| Transferencias  | 6,5                    | 6,7               | 0,2         |
| Inversiones*  | 3,7                    | 3,3               | -0,4        |
| <b>RESULTADO PRIMARIO OTROS ORGANISMOS (BSE, BCU, Intendencias)</b> | <b>0,4</b>             | <b>0,2</b>        | <b>-0,2</b> |
| <b>RESULTADO PRIMARIO S.PÚBL. CONSOLIDADO</b>                       | <b>2,1</b>             | <b>1,2</b>        | <b>-0,9</b> |
| <b>INTERESES</b>  | <b>3,2</b>             | <b>2,9</b>        | <b>-0,4</b> |
| <b>RESULTADO GLOBAL S. PÚBL. CONSOLIDADO</b>                        | <b>-1,1</b>            | <b>-1,6</b>       | <b>-0,5</b> |

Nota: \* Todos los conceptos refieren al consolidado GC-BPS excepto el rubro inversiones en el que se incluyen también las de las EEPP.

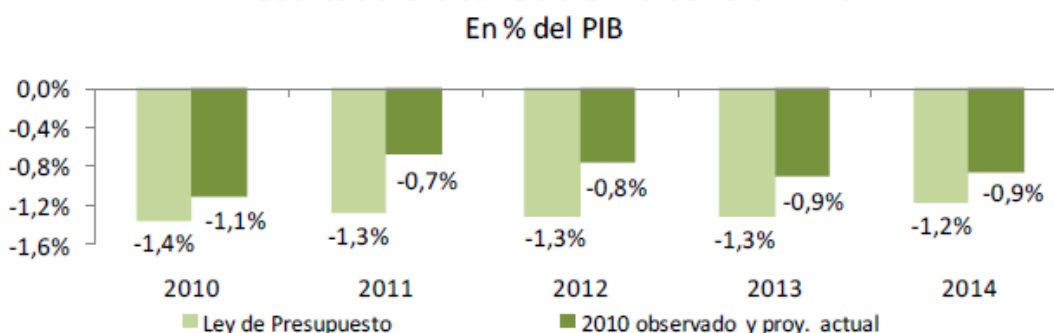
Es importante señalar que para evitar una inflación mayor, el Poder Ejecutivo optó por no trasladar a tarifas los mayores costos en que incurrió UTE como consecuencia de una menor generación de energía hidroeléctrica. En tal sentido, se estima que **"este desajuste tarifario no podrá ser corregido en su totalidad en los próximos años, por lo que la nueva proyección fiscal para el período 2012-2014 deberá incorporar un resultado de las Empresas Públicas menor al previsto en el Presupuesto Nacional"**. En el gráfico siguiente se muestran comparativamente los valores proyectados en el

Presupuesto y por otro lado, lo observado en el 2010 y el nuevo escenario fiscal proyectado.

### Resultado Global del Sector Público Consolidado



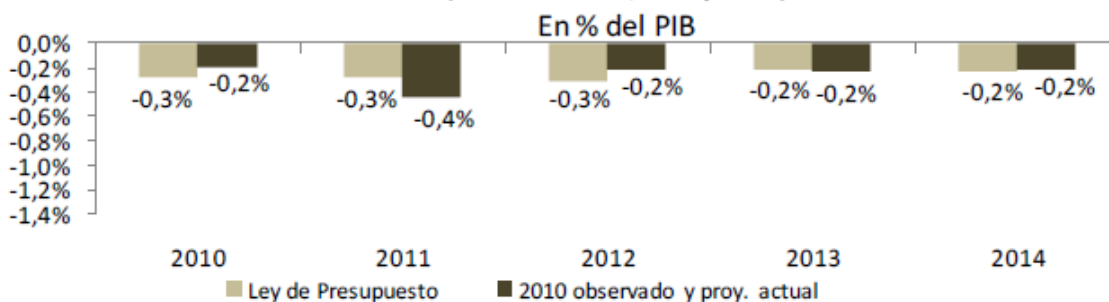
### Resultado Global Gobierno Central -BPS



### Resultado Global Empresas Públicas



### Resultado Global resto del Sector Público (Intendencias, BSE y BCU)



En suma, se prevé cumplir con las metas fiscales establecidas en el Presupuesto, aunque para compensar el peor resultado esperado de las Empresas Públicas deberá mejorarse el resultado del consolidado Gobierno Central-BPS.

En este contexto, el Gobierno propone un nuevo incremento del gasto público a efectos de cumplir los compromisos de dotar a la educación con recursos equivalentes al 4.5% del PIB, a lo que agrega el financiamiento de la incorporación de los jubilados y pensionistas al Fondo Nacional de Salud (FONASA) establecido en la Ley N° 18.731, de 7 enero de 2011. En el cuadro siguiente se muestra los costos derivados del ingreso de los pasivos al FONASA.

| <b>INCORPORACIÓN DE PASIVOS AL FONASA</b> |             |             |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>LEY 18.731</b>                         |             |             |             |             |             |             |
|   | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
| Número de personas                        | 9.267       | 257.206     | 290.908     | 321.436     | 351.262     | 403.911     |
| Egresos (en mill de \$ de 2010)           | 84          | 2.149       | 4.699       | 5.732       | 7.140       | 8.732       |

Por otra parte, en los cuadros siguientes se expresan la determinación de los nuevos recursos asignados a la educación y su distribución entre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (UDELAR).

| <b>Incremental para llegar al 4,5% del PIB en 2011</b><br><b>(en millones de precios corrientes)</b> | <b>2011</b>  |
|--|--------------|
| PIB  | 907.515      |
| GPE meta (4,5% del PIB)  | 40.838       |
| Gasto Publico Vigente  | 39.622       |
| <b>Asignación Incremental</b>  | <b>1.217</b> |

| <b>Distribución institucional de los créditos incrementales</b><br><b>(en millones de pesos)</b> | <b>2011</b>  | <b>%</b>    |
|--|--------------|-------------|
| ANEP   | 973          | 80%         |
| UDELAR   | 243          | 20%         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1.217</b> | <b>100%</b> |

Como consecuencia de estos y otros incrementos previstos en la modificación presupuestal, el Poder Ejecutivo presenta los siguientes cuadros de ingresos y gastos del Sector Público Consolidado 2012-2014, a precios de 2010.

**RESULTADO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO AÑO 2012**

| Cifras en millones de pesos de 2010                 | 2012<br>Proy. Presupuesto | 2012<br>Proy. Actual | Diferencia | % Var  |
|---|---------------------------|----------------------|------------|--------|
| <b>INGRESOS SEC.PÚBLICO NO FIN.</b>                 | 256.403                   | 257.225              | 822        | 0,3%   |
| Ingresos Gobierno Central - BPS                     | 235.492                   | 241.833              | 6.341      | 2,7%   |
| Resultado Primario Corriente EE.PP.                 | 20.910                    | 15.392               | -5.519     | -26,4% |
| <b>EGRESOS PRIMARIOS S.P. NO FIN.</b>               | 240.598                   | 245.118              | 4.520      | 1,9%   |
| Gastos, Remuneraciones e Inversiones                | 106.420                   | 106.719              | 299        | 0,3%   |
| Pasividades   | 77.398                    | 78.412               | 1.014      | 1,3%   |
| Transferencias                                      | 56.781                    | 59.987               | 3.207      | 5,6%   |
| <b>RES. PRIMARIO OTROS (Intendencias, BSE, BCU)</b> | 2.125                     | 1.071                | -1.054     | -49,6% |
| <b>RESULTADO PRIMARIO S.PÚBLICO</b>                 | 17.930                    | 13.178               | -4.751     | -26,5% |
| <b>INTERESES</b>                                    | 26.743                    | 22.099               | -4.645     | -17,4% |
| <b>RESULTADO GLOBAL S. PÚBLICO CONSOLIDADO</b>      | -8.814                    | -8.921               | -107       | 1,2%   |

**RESULTADO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO AÑO 2013**

| Cifras en millones de pesos de 2010                 | 2013<br>Proy. Presupuesto | 2013<br>Proy. Actual | Diferencia | % Var  |
|---|---------------------------|----------------------|------------|--------|
| <b>INGRESOS SEC.PÚBLICO NO FIN.</b>                 | 267.240                   | 272.289              | 5.049      | 1,9%   |
| Ingresos Gobierno Central - BPS                     | 245.796                   | 254.094              | 8.298      | 3,4%   |
| Resultado Primario Corriente EE.PP.                 | 21.444                    | 18.194               | -3.249     | -15,2% |
| <b>EGRESOS PRIMARIOS S.P. NO FIN.</b>               | 250.547                   | 258.912              | 8.365      | 3,3%   |
| Gastos, Remuneraciones e Inversiones                | 110.653                   | 111.385              | 732        | 0,7%   |
| Pasividades   | 79.845                    | 81.776               | 1.931      | 2,4%   |
| Transferencias                                      | 60.049                    | 65.751               | 5.702      | 9,5%   |
| <b>RES. PRIMARIO OTROS (Intendencias, BSE, BCU)</b> | 2.125                     | 1.600                | -525       | -24,7% |
| <b>RESULTADO PRIMARIO S.PÚBLICO</b>                 | 18.818                    | 14.976               | -3.842     | -20,4% |
| <b>INTERESES</b>                                    | 26.856                    | 23.196               | -3.660     | -13,6% |
| <b>RESULTADO GLOBAL S. PÚBLICO CONSOLIDADO</b>      | -8.038                    | -8.220               | -182       | 2,3%   |

**RESULTADO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO AÑO 2014**

| Cifras en millones de pesos de 2010                 | 2014<br>Proy. Presupuesto | 2014<br>Proy. Actual | Diferencia    | % Var         |
|---|---------------------------|----------------------|---------------|---------------|
| <b>INGRESOS SEC.PÚBLICO NO FIN.</b>                 | <b>277.751</b>            | <b>284.658</b>       | <b>6.906</b>  | <b>2,5%</b>   |
| Ingresos Gobierno Central - BPS                     | 256.356                   | 265.735              | 9.380         | 3,7%          |
| Resultado Primario Corriente EE.PP.                 | 21.396                    | 18.922               | -2.474        | -11,6%        |
| <b>EGRESOS PRIMARIOS S.P. NO FIN.</b>               | <b>259.638</b>            | <b>270.242</b>       | <b>10.604</b> | <b>4,1%</b>   |
| Gastos, Remuneraciones e Inversiones                | 112.957                   | 114.358              | 1.401         | 1,2%          |
| Pasividades   | 82.477                    | 84.635               | 2.159         | 2,6%          |
| Transferencias                                      | 64.204                    | 71.248               | 7.044         | 11,0%         |
| <b>RES. PRIMARIO OTROS (Intendencias, BSE, BCU)</b> | <b>2.125</b>              | <b>1.607</b>         | <b>-518</b>   | <b>-24,4%</b> |
| <b>RESULTADO PRIMARIO S.PÚBLICO</b>                 | <b>20.239</b>             | <b>16.023</b>        | <b>-4.216</b> | <b>-20,8%</b> |
| <b>INTERESES</b>                                    | <b>27.763</b>             | <b>23.737</b>        | <b>-4.026</b> | <b>-14,5%</b> |
| <b>RESULTADO GLOBAL S. PÚBLICO CONSOLIDADO</b>      | <b>-7.524</b>             | <b>-7.714</b>        | <b>-190</b>   | <b>2,5%</b>   |

Tal cual se establece en estos cuadros, se registra un nuevo incremento en términos reales del gasto público, con respecto al aprobado en la Ley de Presupuesto. En efecto, los egresos primarios del Sector Público No Financiero se incrementarán en un 1.9% en 2012, 3.3% en 2013 y 4.1% en 2014, básicamente como consecuencia del incremento de las Transferencias, rubro donde se registran el costo de la incorporación de los pasivos al FONASA y de otros colectivos.

**2.- La visión del Partido Independiente**

Nuestro país ha gozado hasta el presente de una coyuntura internacional particularmente favorable. Tan favorable que la discusión central entre los analistas económicos es si estamos ante un cambio estructural en la tasa de crecimiento de largo plazo. Nuestro país ha tenido históricamente una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) anual acumulada del orden del 2.5%. Sin embargo, después de la crisis del año 2002, se retomó la senda del crecimiento económico registrando, en el período 2004-2009, una tasa anual del PIB promedio de 6.2%.

Es innegable que la economía mundial ha registrado cambios estructurales determinantes. De hecho, el ingreso de China e India al mercado mundial, con el particular crecimiento de sus PIB a tasas superiores al 10%, ha determinado un incremento sustancial en la demanda de alimentos con su consecuente incremento de precios. En tales circunstancias, la suba de precios de los commodities alimenticios ha sido la principal causa para explicar el crecimiento de nuestro país en los últimos años.

En tal sentido, es probable que las economías emergentes como la nuestra continúen creciendo a tasas elevadas. De hecho, el crecimiento del PIB del año 2010 fue de 8.5%, y la proyección actual para el año en curso es de 6.0% (por encima del 4.5% estimado en el Presupuesto).

En general, los analistas económicos coinciden en la existencia de tres escenarios macroeconómicos posibles. Un primer escenario es la continuidad del desacople, o sea, crecimiento de las economías emergentes a tasas elevadas, con fuerte crecimiento de la demanda interna, mientras que las economías desarrolladas crecen a tasas de 1% a 2%, con una demanda interna debilitada, altos niveles de desempleo, bajas tasas de interés y un dólar debilitado, es un escenario probable en el corto plazo. Si se verifica esta situación, la perspectiva de la economía uruguaya recibirá un impacto positivo por la existencia de una demanda externa con precios sostenidos, como asimismo la posibilidad de acceder al mercado internacional de créditos con tasas de interés bajas. No obstante, en este escenario se mantendrá la apreciación de la moneda y continuarán las dificultades en la colocación de las exportaciones a economías desarrolladas.

Un segundo escenario, poco probable a la luz de los datos que se conocen de las economías estadounidense y europea, es que haya un acople hacia arriba entre el crecimiento de las economías desarrolladas a tasas de entre 3% y 3.5%, con un dólar que se fortalece y con tasas de interés que suben gradualmente a partir del año 2012, mientras que las economías emergentes prosiguen caracterizándose por la firme demanda externa e interna, lo que acentúa los riesgos de sobrecalentamiento de la economía y la formación de burbujas. En este escenario la economía uruguaya recibiría el impacto positivo del crecimiento de la demanda internacional de los productos que Uruguay exporta, a precios crecientes, aunque en tal caso es probable la existencia de presiones inflacionarias y el encarecimiento del crédito.

En cualquiera de estos dos escenarios la perspectiva de la economía uruguaya es particularmente favorable. Sin embargo, un tercer escenario probable, que cobra mayor fuerza si tenemos en cuenta la evolución de la situación de Estados Unidos y la Unión Europea, es un acople hacia abajo, donde Estados Unidos cae nuevamente en recesión y arrastra a las economías emergentes. Esta situación se caracteriza por el estancamiento de las economías desarrolladas, con riesgo de entrar en deflación, demanda interna debilitada y altas tasas de desempleo, mientras que las economías emergentes arrastradas por la recesión del mundo desarrollado verían reducidas sus expectativas exportadoras, por la caída de la demanda y de los precios de las commodities. Resulta obvio que estas circunstancias impondrían fuertes restricciones al crecimiento de la economía uruguaya, al nivel del crecimiento histórico promedio, o aún por debajo del mismo.

Lo ocurrido en estas últimas semanas en Estados Unidos y Europa debe hacernos reflexionar. Un nuevo escenario de recesión en Estados Unidos aunado a expectativas negativas respecto a la resolución del tema de la deuda en la Unión Europea, tendría efectos directos en Brasil, con el consiguiente impacto en la región, y particularmente en nuestro país, dada la alta dependencia existente.

**En el marco de este escenario macroeconómico los objetivos fiscales trazados por el Gobierno**, aún cuando se ajustan expresamente a los compromisos públicos asumidos por el Ministro de Economía y Finanzas economista Fernando Lorenzo, **resultan insuficientes**, especialmente por la experiencia recogida en el gobierno anterior desde fines de 2008, cuando estalló la crisis mundial, y nuestro país que no había ahorrado recursos para enfrentar esa situación tuvo que recurrir al endeudamiento con organismos internacionales de crédito para tener la posibilidad de aplicar políticas contracíclicas. La propia exposición de motivos del Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de ley de Presupuesto, reconocía que en el año 2009 hubo un **"aumento significativo del endeudamiento público en porcentaje del PIB, revirtiendo la**

***marcada tendencia a la baja que se venía registrando hasta ese momento. La deuda pública bruta total pasó de representar el 53% en 2008 a ubicarse en el orden del 69% del PIB en 2009".***

El Poder Ejecutivo se ha fijado como objetivo una reducción de la deuda pública en relación al PIB del 40%. Más aún compartiendo las proyecciones macroeconómicas, sería deseable que el superávit fiscal primario fuera como mínimo, del orden del 3.5% del PIB (ajustando obviamente el espacio fiscal destinado a financiar el nuevo gasto público) como forma de tener un mejor desempeño fiscal, fortaleciendo la consolidación en el tiempo del desarrollo económico social.

Las metas fiscales del Gobierno son más bien modestas y se privan de aprovechar una coyuntura favorable para tener, entre otras cosas, un mayor margen para incidir en la pérdida de competitividad derivada de la caída del Tipo de Cambio Real (TCR), especialmente con las economías desarrolladas.

Pero además, lo ocurrido con UTE por los mayores costos en que se debió incurrir para generar energía eléctrica, la decisión compartible de evitar su traslado a tarifas, muestra la alta vulnerabilidad de las cuentas fiscales, en este caso, a sucesos de carácter climático.

Y esto a pesar de los buenos resultados de la gestión de deuda pública que han permitido una mayor participación de deuda en moneda nacional (41% del total), una mayor emisión en el mercado local y un perfil de vencimiento que se mantiene en el entorno de los 12 años. No obstante, el nivel de deuda bruta para todo el sector público en términos del PIB se situó en 57% a fines de 2010.

En la visión del Partido Independiente, la política económica debe procurar evitar los cambios imprevistos. Que el crecimiento económico no sea conmovido por sacudones cíclicos, sean éstos al alza o la baja, con el consecuente impacto en los objetivos sociales de empleo, equidad y reducción de la pobreza. Por eso pensamos que el manejo de las cuentas públicas debe ser contra cíclico de manera tal que funcione como un estabilizador de la economía.

Es relevante pues dejar en claro que la política fiscal tiene una función estabilizadora. El gasto público neto debe incrementarse durante las recesiones y contraerse durante los auges para compensar las fluctuaciones del ciclo económico. Para lograr la consistencia intertemporal de las finanzas públicas es preciso adoptar indicadores que nos permitan medir el comportamiento en el tiempo de diversos agregados fiscales. **Por tales razones, insistimos en la necesidad de adoptar una regla fiscal para hacer sostenible el crecimiento económico, implementando políticas contra cíclicas que permitan, de acuerdo a la proyección histórica de nuestro crecimiento y la evolución de los principales productos que Uruguay exporta, ahorrar en los períodos de crecimiento (mayor superávit fiscal) para enfrentar con éxito los períodos de crisis.**

Es tiempo de que nuestro país se plantee un objetivo de superávit estructural, de forma tal, de relacionar la situación fiscal de cada año con el comportamiento cíclico de la economía. Para ello sería necesario definir a priori el nivel de resultado fiscal, para a posteriori resolver la estructura del gasto público y de recaudación del próximo Período de Gobierno. Fijar previamente el nivel de resultado fiscal y en consecuencia, del endeudamiento público, nos evita que la discusión respecto al nivel del gasto público y de la carga tributaria, se zanje a costa de un mayor déficit del sector público, o lo que es lo mismo, un mayor endeudamiento neto.



**La creación de un fondo estructural de reserva va de la mano con una política económica contra cíclica, para echar mano a él en períodos de recesión cuando haya que incrementar el gasto público para mantener el nivel de actividad, y para dotarlo de mayores recursos en los períodos de crecimiento de la economía.**

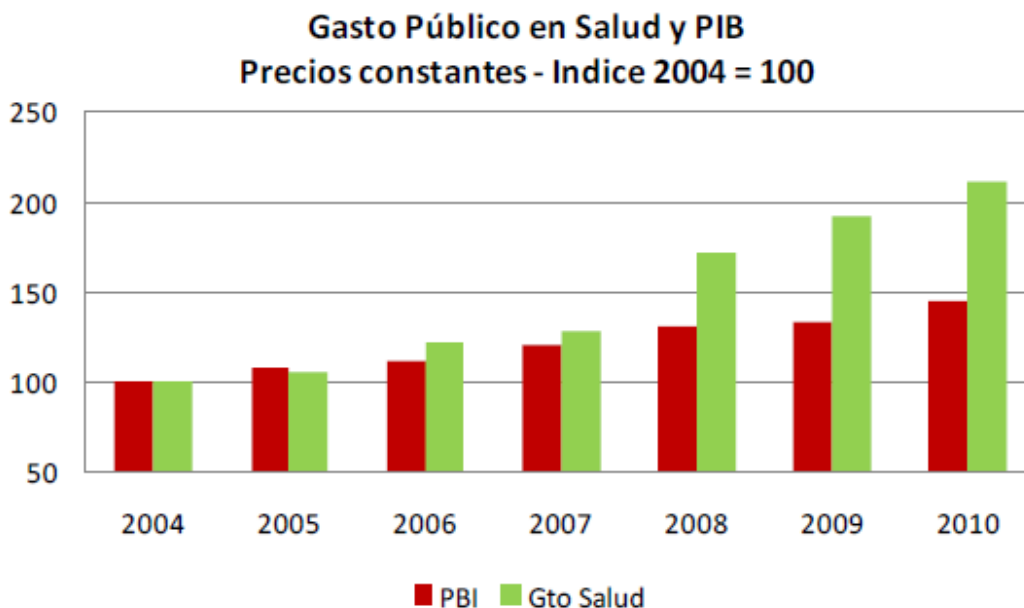
Hay otra confusión que bueno sería aclarar en esta instancia de discusión presupuestal. Un viejo refrán popular postula que "no se puede chiflar y comer gofio". En forma equivalente, en política económica, no se puede pedirle al Banco Central que haga política monetaria y exigirle a su vez, que haga política cambiaria.

**Si el Banco Central hace política monetaria, la política cambiaria le queda reservada al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y ésta deberá ser compatible con los objetivos de la política fiscal y de crecimiento económico.** Para nuestra autoridad monetaria el objetivo fundamental es la estabilidad de precios. Felizmente es una lección aprendida. La inflación se comporta en los hechos como un impuesto que castiga más fuertemente a los sectores de asalariados más débiles, transformándose en un fuerte incentivo para la expansión de la informalidad del empleo.

**Estamos convencidos que es necesario tender a un Tipo de Cambio Real (TCR) más alto que el actual, dada la incidencia que esta variable tiene en la determinación de la capacidad de competencia de los productos que Uruguay exporta y de la sostenibilidad de la producción local respecto a los bienes y servicios importados.** O sea, que el actual nivel de TCR incide directamente en la rentabilidad de producir bienes y servicios transables, y por ende, en la determinación de los niveles y estructura de la inversión y, consecuentemente, en la generación del empleo de calidad. En nuestra visión, las intervenciones del MEF deben orientarse a estabilizar el tipo de cambio real a un nivel que sea estable, previsible, y a la vez remunerador para la producción de bienes y servicios transables. La política cambiaria pues, debe estar en línea con la política fiscal contra cíclica y la generación de superávits fiscales estructurales, es decir medidos con independencia del ciclo económico.

Un TCR que haga competitivas muchas actividades transables traerá tres consecuencias que se observan en todos los países que, en los últimos 40 años, han emprendido este camino. La primera es que la economía se va a aproximar al equilibrio del balance externo del comercio de bienes. La segunda es que, al resurgir los sectores transables no primarios, se va a reducir el desempleo y el empleo de bajos ingresos porque se generarán empleos productivos que podrán pagar salarios altos. La tercera, que posiblemente es aún más importante, es que producir bienes transables permite crecer tecnológicamente y con ello dejar de crear únicamente empleos públicos o en servicios necesariamente pequeños y carentes de la posibilidad de introducir progreso técnico porque están orientados sólo a nuestro minúsculo mercado interno, y en muchos casos apenas al barrio en que operan.

En mérito a estas consideraciones, resulta necesario postergar el incremento previsto para la educación, al tiempo que resulta imprescindible revisar el calendario de incorporación de los pasivos al FONASA, previsto en la Ley N° 18.731, de 7 de enero de 2011. A esta altura, debemos como país meditar sobre el creciente gasto en salud sin que ello suponga una mejora notoria en la calidad de atención. El cuadro siguiente es demostrativo del crecimiento del gasto en salud con respecto al PIB. A precios constantes el gasto se duplicó, sin embargo las prestaciones en salud del sector público, siguen teniendo carencias notorias.



En atención a lo expresado, recomendamos rechazar las modificaciones presupuestales a efectos de revisar los compromisos asumidos hasta el presente, de forma de mejorar nuestra perspectiva económica frente a la compleja situación de la economía internacional. Como aconsejan sabiamente nuestros paisanos, "desensillar hasta que aclare".

## **II.- CONSIDERACIONES PUNTUALES SOBRE EL ARTICULADO APROBADO**

Sin perjuicio de las consideraciones que haremos sobre el articulado aprobado en la Comisión de Presupuestos, integrada con la de Hacienda, en oportunidad de la discusión en particular de la normativa propuesta, en la sesión de la Cámara de Representantes, queremos hacer especial énfasis en el rechazo a algunas iniciativas que nos parecen profundamente inconvenientes.

En primer lugar, expresamos nuestro rechazo al **Capítulo I. Compras Estatales**, contenido en la Sección III. Ordenamiento Financiero, donde se introducen severas modificaciones al régimen de compras del Estado, y en particular, a varios artículos del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.

Al respecto insistimos ante las delegaciones del Poder Ejecutivo, respecto a la inconstitucionalidad manifiesta de incorporar normas de carácter permanente, violentando el inciso segundo del artículo 216 de la Constitución de la República, donde se establece: **"No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución"**.

Si bien en la práctica, esta norma constitucional ha sido violada reiteradamente en diversas leyes de Presupuesto y Rendición de Cuentas, bueno sería que por respeto a sí mismo, el Parlamento de la República exigiera su cabal cumplimiento. En tal sentido, sugerimos al Poder Ejecutivo, que el contenido del citado Capítulo sea enviado en un proyecto de ley de urgencia de acuerdo a lo establecido en el numeral 7º del artículo 168 de la Constitución de la República. Lamentablemente, en los hechos, se rehusó a recorrer ese camino que hubiera permitido un análisis responsable y exhaustivo de las normas

propuestas, y posibilitado su consideración por la Cámara de Senadores al tiempo que la Cámara de Representantes continuaba con la Rendición de Cuentas.

En consecuencia, el abordaje de este tema ha sido deficitario, y salvo el análisis parcial realizado por algunos Ministros del Tribunal de Cuentas, no hubo posibilidades de recabar el asesoramiento especializado que requiere un cambio normativo como el propuesto.

En el mismo sentido, las apreciaciones vertidas en Sala por el Presidente del Tribunal de Cuentas Dr. Siegbert Rippe, no dejan lugar a dudas sobre la inconveniencia de la aprobación de esta norma:

***"Como aclaraciones previas, adviértase que estamos tratando un tema que no es estrictamente presupuestal. No es un tema vinculado con sueldos, gastos e inversiones, no es un tema normalmente propio de una ley de Presupuesto o de una ley de Rendición de Cuentas. Tiene particularidades que exceden el ámbito presupuestal en varios sentidos. Por un lado, es un proyecto de ley en la materia que excede ampliamente los plazos propios de la Legislatura. En segundo lugar, es un sistema que, en definitiva, implica modificaciones sustantivas a un régimen actual, que hubiera requerido ese mayor tiempo al que yo hacía referencia. Y adviértase que, en la medida en que esto está inserto en un proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, este mismo está sometido a plazos constitucionales, y, por lo tanto, muy cerrados. Es nuestra primera impresión que una ley de estas características hubiese ameritado un tratamiento mucho más extenso, mucho más dedicado y mucho más trascendente que el que se puede hacer en una instancia de este tipo. En tercer término, en nuestra impresión acá yo lo personalizo en mí, no quiero comprometer al Cuerpo, esto debería haber sido desglosado del proyecto presupuestal llámese Presupuesto o Rendición de Cuentas y hubiera ameritado, insisto, lo que es propio de una ley de contabilidad y administración financiera, que no es estrictamente una ley presupuestal.***

***Hecha esta primera aclaración, quiero hacer otras dos adicionales. En primer lugar, uno tiene que considerar que esta normativa que se propone tiene relación y afecta cometidos y funciones fundamentales del Tribunal de Cuentas. Hace a los cometidos del Tribunal de Cuentas, hace a su especialidad y hace a su propia especialización, tanto en términos de cometidos constitucionales y legales como en términos vinculados con su propia actividad. Por lo tanto, estimamos y agradecemos la oportunidad que se nos da de poder hacer este análisis preliminar, pero siempre hay que considerar que es indispensable disponer de la opinión del Tribunal de Cuentas en una normativa que lo compromete, lo afecta, influye y, en definitiva, lo condiciona.***

***Aprovechamos la oportunidad, pero tal vez esto habría ameritado que el Tribunal de Cuentas hubiese participado en el propio proceso de elaboración de la norma. Esto sería dar cumplimiento a disposiciones constitucionales en la materia, y yo debo aclarar que el Tribunal de Cuentas no fue consultado al respecto, no tuvo oportunidad de participar en la elaboración, simplemente porque no fue invitado a participar en este proceso de elaboración. Una cosa es que el Tribunal de Cuentas supiera, por información diversa, que existía un proyecto. Otra cosa muy diferente es no haber podido tener oportunidad de participar en el proceso mismo y ser simplemente consultado o escuchado cuando el proyecto está prácticamente elaborado y en un período tan corto como al que estamos haciendo referencia: cuarenta y ocho horas.***

***En tercer lugar, también como aclaración previa, hay que considerar que desde el punto de vista constitucional tenemos un tema sobre el que este Cuerpo, tal como está integrado y en este año que lleva, no ha tomado posición, y tiene que ver con la interpretación del artículo 213 de la Constitución de la República, en cuanto constituye en sí una obligación, eventualmente una facultad del Tribunal, presentar un proyecto de ley en la materia. No lo ha hecho. En definitiva, lo hacen otros órganos del Estado y, eventualmente, hasta podría plantearse una situación de conflicto en esta materia sobre la propia competencia de los órganos, en tanto y en cuanto el Tribunal, una vez más, no ha tenido capacidad de iniciativa en esta materia".***

En segundo lugar, rechazamos las modificaciones introducidas a la Ley N° 16.021, de 13 de abril de 1989, que cambian sustancialmente requisitos fundamentales respecto al concepto de vecinamiento establecido en el artículo 74 de la Constitución de la República. Al tiempo que esta modificación violenta asimismo el inciso segundo del artículo 216 de la Carta Magna, supone de hecho, introducir variantes a lo pacíficamente aceptado por todo el sistema político, nada menos que en la Sección III de la Constitución, donde se establecen las garantías al ejercicio de la ciudadanía y el sufragio.

Las modificaciones introducidas en la Cámara de Representantes, reducen de un año a **tres meses** la exigencia de permanencia en el país, al tiempo que se agrega un nuevo literal por el cual se interpreta como voluntad de vecinamiento en el país, **la inscripción en un centro de estudio público o privado**. La baja del tiempo de permanencia en el país y la vaguedad del nuevo literal incorporado, supone una grave vulneración a las normas constitucionales.

En tercer lugar, rechazamos las normas aprobadas por las cuales se permite, en el Inciso 06 – Ministerio de Relaciones Exteriores, que los funcionarios del Escalafón A Técnico Profesional, puedan ser destinados a desempeñar funciones en el exterior. La modificación propuesta supone afectar sustancialmente la carrera del Servicio Exterior, a la cual se ingresa por concurso después de aprobar un exigente examen. Una vez ingresados, los funcionarios del Servicio Exterior deben realizar cursos, durante dos años, fuera de su horario habitual, en que reciben la instrucción necesaria para desempeñarse en la Cancillería. Además, el ascenso de grado se produce también por concurso, lo que muestra el alto grado de profesionalización del Servicio Exterior.

Esta propuesta, que como la anterior, fueron introducidas de mano por el Ministro de Relaciones Exteriores Luis Almagro, significa un daño irreversible al Servicio Exterior de nuestro país, al tiempo que pone en cuestión la responsabilidad del citado Ministro de Estado.

Sala de la Comisión, 18 de octubre de 2011.

IVÁN POSADA  
MIEMBRO INFORMANTE

---

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

---

Artículo Único.- Recházanse las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal - Ejercicio 2010.

Sala de la Comisión, 18 de octubre de 2011.

IVÁN POSADA  
MIEMBRO INFORMANTE

≠