

# **Exposición de Motivos**

## I. Resumen

En 2018, la economía uruguaya alcanzó su decimosexto año de crecimiento consecutivo, completando el período más prolongado de expansión económica desde que se llevan registros. Este crecimiento se ha procesado conjuntamente con avances significativos en materia social y de derechos y se ha sostenido sobre la base de la estabilidad macroeconómica y un conjunto de fortalezas productivas, financieras, institucionales y sociales largamente construidas.

Sin embargo, el crecimiento económico no ha sido uniforme en este período. Desde 2015, la economía uruguaya se enfrenta a un contexto externo más desafiante y volátil que en la década anterior, caracterizado por una marcada incertidumbre a nivel global, un acelerado cambio tecnológico y, a escala regional, fuertes tensiones macroeconómicas en los grandes vecinos, Argentina y Brasil.

Mientras que la economía mundial entre 2015 y 2019 creció en promedio 3,5% real, los socios comerciales de Uruguay crecieron en promedio tan solo 2,2% durante dicho período. A su vez, en Argentina y Brasil el nivel de actividad no solamente se contrajo levemente en los últimos cinco años, sino que estas economías presentaron también altos niveles de volatilidad e instabilidad macroeconómica. En este contexto, y a diferencia del pasado, cuando el entorno adverso se traducía rápidamente en recesión y crisis, la economía uruguaya logró diferenciarse de las economías vecinas y crecer, aunque a un ritmo menor que en el pasado reciente.

En 2018, la economía uruguaya recibió dos impactos negativos de magnitud significativa. Por un lado, la sequía que tuvo lugar durante el verano 2017-18 llevó a una cosecha de los cultivos de verano con rendimientos muy inferiores a los históricos y a una caída significativa de las exportaciones, particularmente de soja. Por otro lado, la crisis económica y financiera que comenzó en Argentina a mediados de abril y se profundizó en la segunda mitad del año, llevó a un deterioro significativo de las exportaciones uruguayas de servicios de turismo.

A pesar de estos impactos negativos específicos, y del entorno regional adverso, la economía uruguaya mostró resiliencia, tanto en su cuenta corriente, como en una dinámica de crecimiento económico diferente a los vecinos. Así, mientras que la economía argentina se contrajo 2,6% en 2018 y el PIB de Brasil solamente creció 1,1%, la economía uruguaya creció 1,6%. De todas maneras, la economía uruguaya se desaceleró y dejó de crecer a mediados de 2018.

La resiliencia de la economía uruguaya también se observa en el plano de los indicadores sociales. Así, la tasa de pobreza continuó reduciéndose entre 2015 y 2019, aunque a menor ritmo que en la década anterior, y se ubica actualmente en niveles históricamente bajos, alrededor de 8%. También la distribución del ingreso mantuvo los avances significativos en términos de igualdad que se dieron desde mediados de la década pasada. A modo de ejemplo, mientras que el ingreso per cápita promedio del decil con más altos ingresos en 2005 era más de 18 veces el ingreso per cápita promedio del decil más pobre, en 2018 este guarismo se ubicó en 11,6 veces. En un contexto de alto crecimiento del ingreso real per cápita para todos los sectores de la sociedad, los estratos más humildes fueron los que más se beneficiaron de este crecimiento, aumentando sus ingresos casi tres veces más de lo que crecieron para el decil con más altos ingresos.

Estos resultados son fruto de la interacción entre un conjunto de políticas públicas y su apropiación por parte de los actores sociales y la ciudadanía en su conjunto. Dentro de las políticas públicas se destacan la política económica, enfocada en asegurar el orden macroeconómico, la sustentabilidad de las cuentas públicas y la implementación de un conjunto de medidas de fomento a la inversión y la transformación productiva junto con una política comercial centrada en mejorar el acceso al mercado regional y global, la política de ingresos, las políticas sociales y la sistemática priorización del gasto público social en la asignación de recursos incrementales.

A pesar de las limitaciones señaladas a nivel del contexto externo y de las restricciones en el plano fiscal, se ha avanzado en términos del gasto público social (GPS), lo que constituye la principal herramienta para reducir la desigualdad y brindar más oportunidades a las personas más vulnerables de la sociedad. El GPS aumentó 7,7 puntos porcentuales (p.p.) del PIB entre 2005 y 2018, mostrando la prioridad que ha tenido en la asignación de recursos presupuestales incrementales. Entre 2014 y 2018 se incrementó la asignación presupuestal para la educación 0,5 p.p. del PIB alcanzando así el 5,1% del PIB en 2018. En cuanto al GPS en salud, el mismo aumentó de 6,1% del PIB en 2014 a 6,8% del PIB en 2018, mientras que el GPS en seguridad y asistencia social pasó de 12,6% a 14,1% del PIB en el mismo período.

Más allá del espacio para mejorar la calidad del GPS en varias áreas, es importante resaltar sus resultados palpables para el bienestar de la población. Un ejemplo ilustrativo de ello es que un estudio reciente del BID muestra que las transferencias monetarias condicionadas y las jubilaciones y pensiones no contributivas en Uruguay están entre las mejor focalizadas en la

<sup>[1]</sup>. A su vez, mientras que la distribución del ingreso medida a través del índice de Gini en Uruguay mejora 9,7 puntos si se considera el impacto del GPS, el impacto distributivo del GPS en el resto de América Latina no supera los 4 puntos de Gini. De igual manera, si se analiza el GPS en seguridad y asistencia social, un resultado significativo es que la pobreza entre las personas de más de 65 años de edad en 2018 ascendió tan solo a 1,4% del total en ese tramo etario.

Otro de los pilares de la estrategia de desarrollo es una política comercial centrada en la mejora de la calidad de acceso a los mercados regional y global. En este sentido, las exportaciones de bienes en 2018 alcanzaron 2,5 veces el monto alcanzado en 2005. La diversificación de los mercados, con muy diferentes niveles de ingreso y condiciones de acceso, ha permitido resistir de mejor forma que en el pasado los problemas puntuales que afectan los diversos destinos.

El país mantuvo su perfil agroindustrial en las exportaciones de bienes, avanzando sustancialmente en la incorporación de innovación, tecnología y recursos humanos calificados en su producción. A su vez, se destacan también las exportaciones de los productos farmacéuticos, concentrado de bebidas, los productos plásticos, la exportación de aceites, vehículos y autopartes. Al mismo tiempo, el país se incorporó plenamente a la dinámica de exportación de servicios, en particular de los “servicios no tradicionales”, que incorporan mayor valor agregado, habiendo alcanzado ventas al exterior por US\$ 2.100 millones en 2018.

La sistemática integración de la producción nacional en los circuitos regionales y globales de bienes, servicios e inversiones, particularmente en los segmentos más dinámicos y de mayor valor agregado, enfrenta fuertes tensiones proteccionistas a nivel regional y global. En ese sentido, se requiere avanzar tanto en la eficacia del esfuerzo de mejora del acceso a los mercados del Mercosur como, también, en la concreción de diversas formas de acuerdos a nivel extra-regional. En particular, la posibilidad de una integración virtuosa de la producción nacional de bienes y servicios a las cadenas globales y regionales de valor de comercio e inversión habrá de tener un cambio sustantivo – tanto por el abatimiento de aranceles, el aumento de cuotas y la supresión de las abundantes barreras no arancelarias como, también por su contribución al disciplinamiento que un Acuerdo con terceros significará para la propia realidad del Mercosur- de concretarse positivamente las negociaciones en curso del Mercosur con la UE (en muy avanzado estado de negociación), el EFTA, Canadá y la República de Corea.

Los descensos recientes en los niveles de empleo significan un desafío importante para el país. Así, luego de un incremento de aproximadamente 300.000 puestos de trabajo entre 2005 y 2014, se han perdido aproximadamente 46.000 entre 2014 y 2018. Esta evolución está ligada a la dinámica de la inversión que actualmente se ubica en 16,5% del PIB que, si bien se ubica por encima del promedio histórico del país, es necesario elevarla para acelerar el crecimiento económico.

A su vez, el resultado fiscal se encuentra tensionado hace varios años debido al menor crecimiento del PIB y a la evolución del gasto endógeno. En este sentido, alcanzar mayores niveles de inversión y de empleo es una condición necesaria para volver a crecer y asegurar el financiamiento de las políticas públicas y de las transformaciones que la sociedad demanda. La estabilidad y el orden macroeconómico son un prerequisito para brindar un clima propicio para la inversión privada y el crecimiento económico, pero de igual manera, se requiere elevar el nivel actual de crecimiento para preservar ese orden macroeconómico.

Frente a estos desafíos, una de las prioridades en materia de política económica ha sido recuperar los niveles de inversión y de empleo, para lo que se han diseñado e implementado un conjunto amplio de medidas. Estas, a su vez, integran un conjunto más amplio de propuestas coordinadas, diseñadas e implementados a nivel del Poder Ejecutivo, a través del Sistema de Transformación Productiva, a los efectos de promover una transformación productiva centrada en la promoción de la competitividad y la innovación.

Entre las políticas de estímulo a la inversión destacan los cambios al régimen de promoción de inversiones establecidos en el Decreto N° 143/018, que aumentaron el peso de indicadores con mayor capacidad de derrame como son el empleo y la investigación y desarrollo e innovación, la introducción de la posibilidad de suspensión del plazo de uso de los beneficios para evitar que las empresas pierdan años de plazo cuando no generan renta, lo que resulta especialmente relevante para nuevos emprendimientos y empresas en crecimiento. A su vez, para las empresas nuevas se incrementó el porcentaje del IRAE que pueden exonerar cada año y para los proyectos promovidos de micro y pequeñas empresas se aumentó el beneficio adicional de IRAE. En materia de resultados, más allá de los períodos de maduración de los procesos de inversión, cabe destacar que el monto de los proyectos aprobados por la COMAP en 2019 (acumulado entre enero y abril) aumentó 351% con respecto a igual período en 2018. Es importante señalar también que el 50% de los proyectos aprobados están localizados en el interior del país y más del 70% corresponde a pymes.

El desempeño del sector de la construcción explica una parte importante de la pérdida de puestos de trabajo reciente. En este sentido, además de los proyectos de infraestructura impulsados por el Gobierno que se comentan más adelante, se modificó el Decreto N° 329/016 (Decreto N° 48/016) para proyectos de gran dimensión económica. Luego de los cambios que flexibilizaron las condiciones para acceder a este régimen, se presentaron 66 proyectos – 16% más que en 2017 – por un monto de inversión cercano a US\$ 2.400 millones, lo que representa un incremento de 25% en los montos en comparación a 2017. A medida que estos proyectos comiencen a llevarse a cabo, contribuirán a la recuperación de la inversión y del empleo.

El Gobierno también impulsó una serie de medidas en 2018 y 2019 para contribuir a paliar el deterioro de la rentabilidad y enfrentar mejor los problemas financieros derivados de las condiciones climáticas adversas para algunos sectores de actividad, sobre todo en el agro. En particular, se implementó en 2018 y se prorrogó en 2019, la devolución del IVA gasoil para los contribuyentes del IMEBA, se dieron estímulos para la contratación de seguros climáticos, se redujo temporariamente la Contribución Inmobiliaria Rural, se redujo el costo de la tarifa eléctrica para el sector lácteo, los regantes y la industria arrocera, se habilitó el uso de certificados de crédito para cancelar pagos a empresas públicas y se fomentó la producción de maquinaria agrícola mediante la exoneración de tasas y tributos sobre la importación de materiales e insumos para su producción. A su vez, se implementó el Fondo de Garantía para Productores Lecheros para reestructurar deudas y se mejoraron las condiciones para

acceder a garantías para los productores arroceros mediante el SIGA.

Asimismo, para amortiguar el impacto de la crisis argentina en el sector turístico, volvió a aplicarse la devolución de 22 puntos del IVA a los turistas extranjeros para servicios gastronómicos, de *catering* para fiestas y eventos, arrendamiento de vehículos, servicios de intermediación de inmobiliarias para alquileres con destino turístico, así como la devolución de 10,5% del precio del arrendamiento de inmuebles con fines turísticos, siempre que los mismo se paguen con dinero electrónico, tarjetas de débito o crédito.

El Gobierno también ha tomado medidas para facilitar el desarrollo de nuevas actividades y sectores con potencial de crecimiento. Entre estas medidas se destaca el impulso a la Investigación y Desarrollo (I+D) mediante la creación de un crédito fiscal de hasta 45% del monto de los gastos en proyectos de I+D (Ley N° 19.739). A su vez, se creó un régimen promocional para el sector audiovisual que busca impulsar las producciones nacionales y facilitar la captación de inversiones extranjeras en el sector.

En materia de políticas de empleo, se creó un programa temporal de subsidio al empleo que beneficiará a unos 5.000 nuevos trabajadores mediante la Ley N° 19.689. Los empleadores que participen del programa obtendrán un subsidio equivalente al 25% de las retribuciones mensuales de cada nuevo trabajador. Este porcentaje podrá llegar a 40% en el caso de trabajadores mayores de 45 años de edad. A su vez, se modificó la ley de empleo juvenil (Ley N° 19.133), con el objetivo de hacer más atractivos y ágiles los subsidios para la contratación de jóvenes para impulsar la contratación de jóvenes en su primera experiencia laboral y en situación de vulnerabilidad que se encuentren desempleados, otorgando subsidios que van entre el 25% y el 80% de la retribución nominal del empleado. Se adoptaron también medidas paliativas en algunos casos de empresas con gran impacto en su localidad que enviaron trabajadores a seguro de desempleo, extendiendo el seguro de desempleo en siete casos y se propusieron tres creaciones de regímenes especiales. También se creó el Fondo de Garantías Laborales (Ley N° 19.690) para brindar protección a los trabajadores ante el cierre de una empresa por insolvencia patronal.

En lo que refiere a la política de ingresos, la Séptima Ronda de Consejos de Salarios tuvo como unas de sus prioridades proteger e incentivar la creación de empleo, asegurando al mismo tiempo la consistencia de la política de ingresos en relación a las políticas macroeconómicas, en particular en relación al control de la inflación. A su vez, los lineamientos del Poder Ejecutivo tuvieron también como objetivo promover una mayor flexibilidad, permitiendo aumentos salariales diferenciales, atendiendo la situación de los trabajadores con ingresos más bajos, así como la realidad de cada uno de los sectores. Los nuevos lineamientos incluyeron ajustes adicionales para los trabajadores sumergidos condicionales a la evolución del empleo en el sector.

De acuerdo a las proyecciones más recientes de varios organismos internacionales, las perspectivas globales para 2019 se han ido deteriorando de manera acelerada debido a la incertidumbre que generan las tensiones comerciales entre EEUU y China, las perspectivas de un *Brexit* desordenado, el enlentecimiento del crecimiento del comercio mundial, y los peores resultados en términos de crecimiento en China y varios países del área Euro.

A nivel regional, el contexto macroeconómico se presenta aún más complejo. En Argentina, el primer trimestre de 2019 marcó una caída en la actividad económica de 5,8% con respecto al mismo período de 2018. A su vez, según el relevamiento de expectativas del Banco Central de la República Argentina (BCRA), los analistas privados proyectaban en mayo de este año una caída del PIB de 1,5%, lo que representa un deterioro con respecto a las proyecciones de hace unos meses, así como una inflación de más de 40%, mientras que en diciembre de 2018 se esperaba una inflación inferior a 29%. En este contexto, la pobreza en el segundo semestre de 2018 alcanzaba al 32% de la población. En Brasil los agentes económicos también han revisado a la baja sus expectativas de crecimiento de manera acelerada. Mientras que en marzo de 2019 se esperaba un crecimiento de 2,5% para este año, a fines de junio esta proyección había caído por debajo de 0,9%, principalmente por el mal dato de crecimiento del primer trimestre del año y por la incertidumbre sobre si se llevarán adelante o no reformas claves para reducir el déficit fiscal que se ubica por encima de 6% del PIB.

En este contexto de pérdida de dinamismo internacional y regional, se proyecta que la economía uruguaya también mostrará un desempeño inferior al proyectado en la Rendición de Cuentas 2017 (RR.CC. 2017), por lo que se prevé una expansión moderada en 2019. Si bien desde el punto de vista de la competitividad de la producción nacional y de la estrategia de crecimiento a mediano plazo resulta importante continuar los esfuerzos por mejorar la inserción internacional del país, en el corto plazo se requiere de impulsos domésticos para sostener la demanda y sentar las bases para un repunte de la actividad económica, en el marco de la preservación de los equilibrios macroeconómicos.

En este sentido, el impulso a la inversión en infraestructura, ya sea mediante obras financiadas dentro del presupuesto o ejecutadas mediante la modalidad de Participación Público Privada (PPP), cobra importancia desde dos puntos de vista. Por un lado, porque estas obras, particularmente el ferrocarril central, el viaducto del puerto de Montevideo y las obras viales, tendrán en la segunda mitad de 2019 y especialmente en 2020 una contribución significativa al crecimiento económico y la creación de empleo. A modo de ejemplo, el Ferrocarril Central implicará una inversión inicial de aproximadamente US\$ 840 millones y la creación de aproximadamente 1.500 puestos de trabajo directos. Mientras que en 2019 se espera una inversión mediante la modalidad PPP de alrededor de US\$ 240 millones, para 2020 se proyecta una inversión por este mismo mecanismo equivalente a US\$ 630 millones. Así, estas obras brindarán fuentes internas de crecimiento económico y creación de empleo.

Por otro lado, la inversión en infraestructura, que alcanzará en este período de gobierno un monto acumulado de alrededor de US\$ 10.870 millones, brinda una infraestructura de transporte de calidad que contribuye a reducir costos logísticos y posibilita el despliegue de nuevas actividades productivas, aumentando así la actividad y la competitividad de la economía uruguaya. Por ello, este salto de calidad en la infraestructura del país es también un estímulo significativo para volver a elevar de manera permanente los niveles de inversión y empleo.

El Gobierno avanzó significativamente en las dimensiones necesarias para promover la llegada de la inversión de UPM Kymmene en una segunda planta de celulosa en Pueblo Centenario. Esta inversión, de concretarse, será la inversión privada más grande en la historia del país. Al mismo tiempo, representa también la inversión más grande en la historia para la empresa lo que demuestra el grado de confianza en el país y sus instituciones.

Así, a partir de 2020 la inversión volverá a ser un factor expansivo del PIB como en años anteriores, debido fundamentalmente a las obras de infraestructura, así como por el impacto de la construcción de la nueva planta de celulosa y las inversiones conexas que ésta requerirá, lo que permitirá, en un contexto externo y regional desfavorable, retomar la senda de un crecimiento mayor.

En el plano fiscal, en 2018 el menor crecimiento económico al previsto y la dinámica del gasto endógeno generaron un desvío significativo del resultado de las cuentas públicas con respecto a la trayectoria trazada en la última instancia de Rendición de Cuentas. Esto implica que en el escenario base se proyecta un deterioro adicional en 2019 con respecto a 2018 y que por lo tanto no se alcanzará la meta de un resultado del sector público consolidado de -2,5% del PIB. Para el 2020, se proyecta una mejora moderada del resultado fiscal, debido al mayor crecimiento y por la mejora habitual que se observa en el primer año de la administración por repetir el mismo presupuesto que el año anterior.

A pesar del deterioro en el resultado fiscal, el mismo no se ha traducido en un incremento sustancial de la deuda como porcentaje del PIB. De hecho, la deuda bruta del sector público consolidado bajó casi 0,9 p.p. del PIB en 2018, mientras que la deuda neta bajó marginalmente de 41,3% a 41,1% del PIB. Además del impacto positivo del buen manejo de pasivos y activos del sector público, este resultado fue posible por el efecto transitorio generado sobre los ingresos del BPS por la reforma de los cincuentones (Ley Nº 19.590). Estos ingresos son de carácter transitorio y no constituyen fondos que puedan gastarse, por lo que se acumulan en un fideicomiso separado que se usará para hacer frente al gasto incremental que implica esta reforma para el BPS en el futuro. De todas maneras, el pasaje de activos financieros de manos de privados a manos de un organismo público – en su gran mayoría títulos públicos – tiene un efecto directo en reducir la deuda pública. Además, como el fideicomiso tiene un horizonte de inversión relativamente largo y sus obligaciones futuras se encuentran indexadas al salario nominal, se trata de un inversor institucional adicional (además de las AFAP y las aseguradoras) que invierte en el mercado de títulos de la moneda recientemente creada de Unidades Previsionales.

Los ingresos de los cincuentones y los niveles manejables de deuda implican que el país dispone de una ventana acotada de tiempo para encauzar los desvíos existentes en las cuentas fiscales. A su vez, es importante señalar que la estructura de la deuda, en términos de composición por monedas, plazos y tasas también contribuye a la fortaleza financiera con la que cuenta el país, la que le permite un acceso fluido y en términos ventajosos a los mercados de capitales. A su vez, unido a la política de pre-financiamiento, el sector público cuenta también con amplios niveles de liquidez, tanto en lo que refiere a activos de reserva como líneas de crédito contingentes con organismos internacionales de crédito. Por otra parte, la cuenta corriente muestra un déficit reducido – y de hecho el balance se encuentra por encima de las estimaciones de su nivel de equilibrio de largo plazo. Debe destacarse que los niveles de estas dos variables, liquidez y cuenta corriente, son claves para manejar los riesgos financieros externos y que el país continúa mostrando una posición muy sólida en ambas dimensiones.

[1]

Ver Capítulo 4 en *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*.

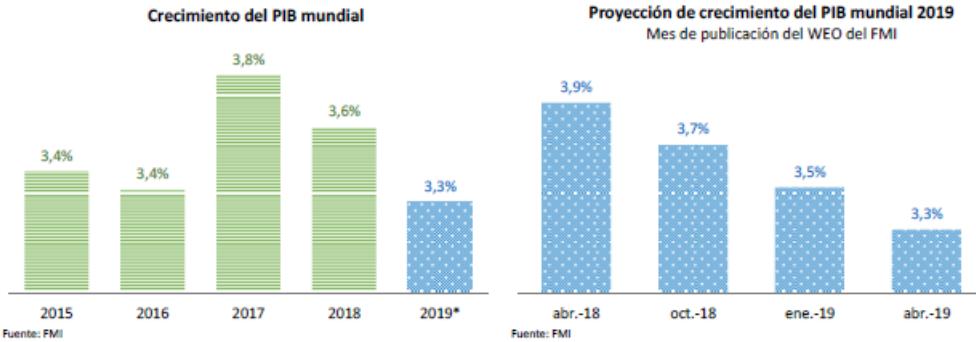
## II. Escenario Macroeconómico

# 1. La economía mundial

## Desempeño reciente y perspectivas

Luego de la aceleración del crecimiento económico mundial en 2017 y de las buenas perspectivas para la economía mundial de hace tan sólo un año, la actividad económica se está desacelerando en casi todas las regiones del mundo. Es así que mientras en 2018 el FMI proyectaba un crecimiento global de 3,9% para 2019 y 3,7% para 2020, en la actualidad la desaceleración -que

afecta a cerca del 70% de la economía mundial- hace que, de acuerdo a las últimas proyecciones elaboradas por el FMI<sup>[1]</sup> el pronóstico se ubique en 3,3% y 3,6% para 2019 y 2020, respectivamente, luego de sucesivas revisiones a la baja.



Es así que el panorama económico global se ve marcado por una considerable incertidumbre a corto plazo coincidente con una reducción del crecimiento potencial de largo plazo de la mayoría de las economías avanzadas.

En el corto plazo, un factor predominante detrás del menor dinamismo económico mundial es el escenario de crecientes presiones proteccionistas en materia comercial, que si bien tiene su expresión más aguda en la guerra comercial entre EEUU y China, se manifiesta a nivel global. La incertidumbre acerca del rumbo que tomará la política monetaria de EEUU, con cuestionamientos a la autonomía de la FED y luego de que las expectativas acerca del recorte de las tasas de interés de los bonos federales se hicieran más notorias, contribuyen a este panorama de incertidumbre. Por otra parte, el ritmo de crecimiento de la economía china descendió como consecuencia de un entorno regulatorio más severo destinado a combatir la actividad bancaria paralela informal, sumado a la profundización del conflicto comercial con Estados Unidos, constituye un ingrediente que contribuye a explicar la pérdida de dinamismo de la economía global. Finalmente, la economía de la Unión Europea, tanto en la zona del Euro, como en el conjunto más amplio del bloque, las incertidumbres asociadas al Brexit se suman a una economía que se viene enfriando desde 2018, verificando el debilitamiento de la confianza de los consumidores y las empresas, la caída de la producción más allá de lo previsto, el enlentecimiento del sector automotriz alemán, la creciente incertidumbre política y financiera en Italia y la contracción de la demanda externa de las economías emergentes de Asia.

Escenario Internacional					
	2016	2017	2018	2019*	2020*
PIB mundial (var. volumen físico)	3,4%	3,8%	3,6%	3,3%	3,6%
Economías desarrolladas	1,7%	2,4%	2,2%	1,8%	1,7%
EE.UU	1,6%	2,2%	2,9%	2,3%	1,9%
Zona Euro	2,0%	2,4%	1,8%	1,3%	1,5%
Economías emergentes y en desarrollo	4,6%	4,8%	4,5%	4,4%	4,8%
China	6,7%	6,8%	6,6%	6,3%	6,1%
América Latina y el Caribe	0,0%	1,2%	1,0%	1,4%	2,4%
Argentina	-2,1%	2,7%	-2,5%	-1,5%	2,0%
Brasil	-3,3%	1,1%	1,1%	0,9%	2,2%
Tasa de interés (FED, cierre anual)	0,75%	1,5%	2,4%	2,1%	2,4%
Inflación internacional (var. prom. anual)	2,8%	3,2%	3,6%	3,6%	3,6%
Pr. commodities alimenticios (var prom. anual)	-0,3%	3,2%	-1,1%	-2,8%	2,4%
Pr. petróleo (US\$ por barril)	44,0	54,4	71,1	68,5	69,0

Fuente: Reserva Federal, Banco Mundial, Banco Central de Argentina, Banco Central de Brasil y FMI

Nota: \* Proyectado

## **Corrección a la baja del crecimiento mundial (China, EE.UU., Zona Euro)**

El año 2019 comenzó signado por la desaceleración de la economía mundial del último semestre de 2018. A pesar de ese débil comienzo, en el segundo semestre la actividad se recuperaría como consecuencia de políticas monetarias más expansivas por parte de las economías desarrolladas en sintonía con menores presiones inflacionarias. En el mismo sentido, el Banco Central Europeo, el Banco de Japón y el Banco de Inglaterra han adoptado un sesgo más expansivo en sus políticas monetarias.

China, por su parte ha implementado nuevos estímulos fiscales y monetarios para enfrentar los efectos adversos del aumento de aranceles, consecuencia de las tensiones comerciales con Estados Unidos, lo que ha permitido contrarrestar el endurecimiento de las condiciones financieras que puso en práctica.

En las economías emergentes las monedas se han apreciado frente al dólar de la mano de la reanudación de los flujos de cartera y han descendido los costos del endeudamiento. Sin embargo, estas mejoras aún no se han trasladado a la economía real, en particular en lo que refiere a la inversión y la producción industrial. Por su parte, los flujos de comercio internacional tampoco muestran signos firmes de recuperación luego de su caída en 2018.

Por tanto, además del escenario menos benigno en términos de crecimiento mundial ya instalado, hacia adelante persisten importantes riesgos a la baja, los que en corto plazo refieren principalmente a la posibilidad de que se agudice la guerra comercial.

### **Tensiones comerciales China y EE.UU.**

Estados Unidos y China se encuentran sumidos en un conflicto comercial cuyo origen está en que las autoridades de ambos países conciben una estrecha relación entre los aranceles y los desequilibrios comerciales bilaterales. De ese modo, han utilizado la posibilidad de aplicar aranceles como herramienta de negociación en materia comercial. Esta estrategia, no sólo alude al comercio de bienes de consumo o insumos intermedios, sino que involucra también la apertura de los mercados de cada país a las empresas del otro, la protección de la propiedad intelectual y el tratamiento de las inversiones.

La decisión de los Estados Unidos de aumentar los aranceles a las importaciones de bienes chinos y la posterior respuesta del país asiático del mismo tenor han marcado el comienzo de un conflicto comercial que, de acuerdo a estimaciones de la OCDE, podría implicar una contracción del crecimiento de entre 0,25 y 0,75 p.p. en ambas economías para 2020, dependiendo de la magnitud del aumento. Por su parte, el crecimiento del intercambio comercial que en principio se ubicaría en 2,1% para 2020, podría reducirse entre 0,4 y 1 p.p. como consecuencia del conflicto. Por su parte, las importaciones de ambos países podrían contraerse en 0,75 p.p., mientras que la inflación en Estados Unidos podría aumentar entre 0,2 y 0,9 p.p. a causa del aumento de los aranceles.

El resultado de las fricciones comerciales tendrá efectos colaterales para el resto de las economías, tanto desarrolladas como emergentes, que redundarán en un descenso de las exportaciones como consecuencia de la contracción de los volúmenes de comercio y con ello, un descenso en el ritmo de crecimiento económico.

Si bien existen negociaciones tendientes a aliviar las tensiones, es notorio que de la forma en que se resuelva el conflicto dependerá el desempeño económico global, tanto por el impacto que el conflicto tiene para cada una de las economías involucradas, cuanto por las consecuencias en los volúmenes de comercio, la competitividad-precio, el flujo de capitales y el crecimiento.

### **Desaceleración en Europa e incertidumbre por el Brexit**

Luego de un 2017 en que la economía europea registró el mayor ritmo crecimiento en diez años, en 2018 verificó una marcada desaceleración, tanto en países de la Unión Europea, como de la zona del Euro.

Entre los factores externos que explican la pérdida de dinamismo se encuentra el impacto negativo de la contracción del comercio internacional antes mencionada sobre las cadenas globales de valor. A su vez, el menor crecimiento de las economías asiáticas ha significado un impacto negativo a la demanda global, en particular de los bienes finales e intermedios que producen algunas economías europeas.

Del lado de los factores internos, predomina la incertidumbre sobre cómo se procesará la salida del Reino Unido de la Unión Europea. En este sentido, la indefinición política interna ha obstruido la posibilidad de alcanzar un acuerdo con la Unión Europea para procesar la salida, por lo que la fecha tope del *Brexit* fue postergada en dos oportunidades, quedando finalmente definida para el próximo 31 de octubre. No obstante, en caso de que se logre un acuerdo antes de esa fecha, la salida del bloque podría adelantarse. En este último sentido, se destaca la renuncia en el mes de mayo de este año de la Primera Ministra Theresa May, tras el fracaso que experimentó su propuesta acerca de cómo procesar el *Brexit*. De ese modo, es probable que el manto de incertidumbre política que cubre a la Unión Europea continúe estimulando la volatilidad económica e impactando negativamente en el desempeño económico en el corto plazo. Por otro lado, una vez acordados los términos y efectuada la

salida, se espera un impacto negativo tanto para el Reino Unido como para la Unión Europea, cuya magnitud dependerá de la fórmula de acuerdo final a la que se arribe.

A propósito del impacto del *Brexit*, el FMI estimó los impactos en la actividad económica, el comercio de bienes, el flujo de personas y capitales, entre otros, tanto de la Unión Europea, como del Reino Unido, bajo los dos escenarios alternativos de salida que aparecen como más probables. El primero de estos escenarios supone un acuerdo de libre comercio entre el Reino Unido y la Unión Europea, similar a los que tiene el bloque con Canadá o Corea del Sur, lo cual redundaría en una caída del PIB en el largo plazo de hasta 0,4 y 0,8 p.p. para la Unión Europea y el Reino Unido respectivamente. El segundo de los escenarios luce mucho más complejo, por cuanto supone que las negociaciones no arrojarán ningún acuerdo como resultado (*no-deal Brexit*), lo que haría que la caída esperada en el PIB de largo plazo llegue hasta 1,5 y 8 p.p. para la Unión Europea y el Reino Unido, respectivamente.

Entre las causas internas del enfriamiento se cuentan también el impacto negativo de los cambios en la regulación de la industria automovilística alemana, el debate fiscal en Italia y el escenario de protestas en Francia, entre otros, que han tenido efectos adversos en estos países y derrames negativos en el resto. Si bien la coyuntura europea ha traído aparejada resultados heterogéneos, la situación de Italia y Alemania, países con una importante base industrial exportadora, ha resultado especialmente aguda con sucesivas caídas de la actividad en la segunda mitad de 2018.

A pesar de que las estadísticas económicas muestran una leve recuperación de la actividad en relación a lo ocurrido un año atrás, diversos indicadores adelantados ponen de manifiesto que el bloque no ha logrado darle más vigor al crecimiento. En particular, la actividad de la industria manufacturera continuó cayendo en términos interanuales en el primer trimestre de 2019. En contraste, el sector servicios exhibe perspectivas más alentadoras a pesar de haber registrado cierto deterioro en 2018.

Como consecuencia de lo anterior, el Banco Central Europeo ha resuelto continuar implementando una política monetaria con un sesgo expansivo, por lo que se espera

que el escenario de bajas tasas de interés se mantenga a lo largo de todo 2019. En el mismo sentido, ante el enfriamiento de la economía europea, resulta cada vez más probable que la autoridad monetaria de la Zona Euro implemente una estrategia de destinada a mejorar las condiciones crediticias a través de operaciones de financiamiento de larga duración a la banca (TLTROs). Sin embargo, no debe dejar de señalarse que existe una potencial fuente de riesgo adicional que deviene del cambio en la presidencia de la institución que se producirá a fines de octubre de 2019 y que podría traer aparejado un cambio también en los lineamientos de política monetaria.

En suma, en caso de arribarse a un acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido para procesar el *Brexit* en forma ordenada y de continuar la política monetaria expansiva, puede esperarse una recuperación del crecimiento de la Zona Euro para 2020 y 2021. No obstante, un escenario de *no-deal Brexit* y de persistencia del conflicto comercial entre Estados Unidos y China, podría suponer un deterioro adicional respecto al alicaído panorama económico actual.

### ***Reducción del ritmo de normalización de la política monetaria en EE.UU.***

Estados Unidos se encuentra en una etapa en la que el producto observado supera su nivel potencial, no obstante lo cual la Reserva Federal ha incorporado la incertidumbre que deviene del entorno internacional y los bajos niveles de inflación de modo que la normalización de la política monetaria, con el consecuente aumento de la tasa de interés se realizará a un ritmo bastante más lento del que se preveía hace un año.

En consecuencia, producto de las crecientes tensiones comerciales, la mayor incertidumbre sobre el crecimiento mundial y riesgos de una caída abrupta del ritmo de expansión de la propia economía norteamericana y una rebaja en los pronósticos de inflación para el 2019, en su reunión efectuada el pasado 19 de junio la FED mantuvo la tasa de interés de referencia (2,25%), aunque las expectativas relevadas por la propia autoridad monetaria estadounidense señalan como probable el escenario de una recortes en las tasas de interés, tanto en el tercer, como en el cuarto trimestre de 2019. La trayectoria que adopte la tasa de interés estará muy vinculada a la evolución de la economía norteamericana. Por otra parte, los cambios tributarios implementados en 2017 y los sucesivos aumentos en el gasto público han incrementado el desequilibrio fiscal y empeorado el perfil de la deuda pública que ya lucía insostenible. Por lo tanto, el riesgo de una mayor volatilidad, con efectos globales disruptivos, se ha incrementado en los últimos meses. Asimismo, conviene señalar que a pesar del impacto al interior de la economía estadounidense de un recorte de tasas, es probable que una eventual decisión en ese sentido contribuya que los bancos centrales de las economías desarrolladas operen en dirección similar.

### ***Comercio internacional***

De la mano de un enfriamiento de la actividad económica mundial, el comercio de bienes se ha desacelerado considerablemente. La debilidad en el comercio mundial se concentró en bienes de capital, los que están profundamente integrados en las redes de producción internacional e ilustran los vínculos entre la inversión global y el

comercio. El aumento de los aranceles por parte de los Estados Unidos y las represalias implementadas por China han afectado los flujos comerciales bilaterales y los precios de los productos objeto de conflicto, aunque ello no evidenció aún efectos significativos sobre los volúmenes de comercio agregado, ni sobre el nivel de actividad en estos países. No obstante, el anuncio de nuevos aumentos de aranceles por parte de estos países que se realizó en mayo podría traer aparejado un recrudecimiento de las tensiones comerciales. Más allá de las pérdidas económicas para las economías directamente involucradas, estos nuevos aranceles podrían generar además una mayor incertidumbre afectando la confianza de los agentes y la inversión a nivel global.

A medida que la demanda de las economías desarrolladas continúa moderándose, se espera que el crecimiento de las exportaciones se ubique por debajo de los promedios históricos para las economías emergentes. El debilitamiento del crecimiento de las exportaciones será particularmente pronunciado en las economías productoras de petróleo a la luz fundamentalmente de los recortes de producción resueltos por la OPEP.

De ese modo, el crecimiento del comercio mundial sería de 2,6% en 2019 y 3,2% en 2020, lo cual estaría evidenciando un sendero menos dinámico para la inversión global y una menor elasticidad de los flujos de comercio al ingreso, producto de una integración más lenta de las cadenas de valor y de la liberalización del comercio. Debe señalarse que estas proyecciones no suponen una escalada adicional en las tensiones comerciales entre EEUU y China, ni nuevas medidas de estímulo por parte de China y zona del Euro.

### **Precio de los commodities**

Luego del leve repunte en la primera mitad de este año, los precios de la mayoría de los commodities se mantuvieron bastante por debajo de los buenos niveles registrados en 2018, en tanto que los precios de los productos agrícolas mantuvieron, en su mayoría, los precios del año pasado.

Las tensiones comerciales han comenzado a influir en el comportamiento de algunos precios, en particular de los metales, donde las previsiones se han ajustado a la baja a la luz de la expectativa de un crecimiento mundial más débil de lo esperado.

El precio de las distintas variedades de petróleo creció en el primer semestre de 2019, luego de la caída experimentada durante el tercer trimestre de un muy volátil 2018. Los recortes de producción resueltos por la OPEP y el levantamiento temporal de las sanciones a Irán por parte de Estados Unidos, de efectos contrapuestos, han contribuido a generar un panorama de elevada volatilidad. Los recortes en la producción mundial resueltos por la OPEP, se ha visto compensada parcialmente por el crecimiento de la producción en Estados Unidos, principal productor mundial de petróleo en la actualidad. Se espera que los precios del barril, en su variedad Brent, promedien los US\$ 68,5 en 2019 y US\$ 69, lo que implica una leve revisión a la baja en comparación con los precios verificados en el primer trimestre del año.

Los precios de los productos agrícolas permanecieron relativamente estables durante la primera mitad del año, aunque se registraron caídas en productos claves para la economía uruguaya. En el caso particular de la soja, el precio cayó producto de las tensiones comerciales como telón de fondo y de la propagación de la peste porcina en China, actividad que resulta clave para explicar la demanda del oleaginoso. A su vez, como respuesta a esta caída los productores estadounidenses redujeron el área cultivada de soja y aumentaron la de maíz, lo que, sumado a un incremento de la oferta en Europa y Rusia, contribuyó también a la caída en los precios de este cereal.

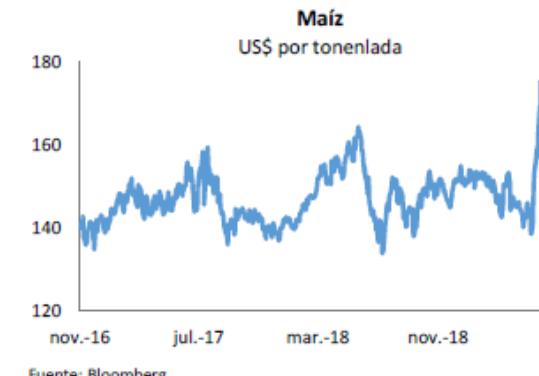
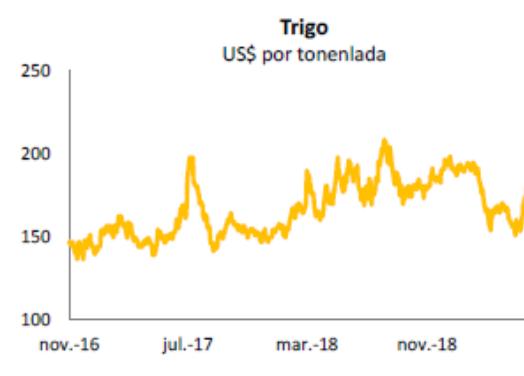
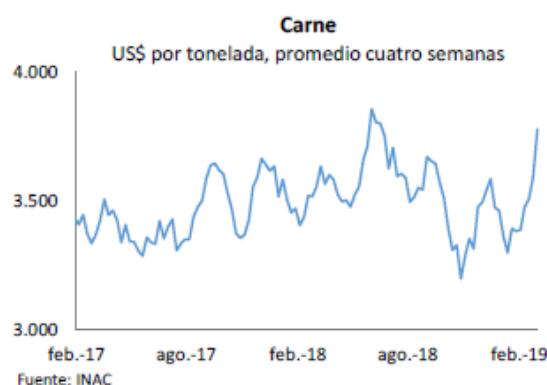
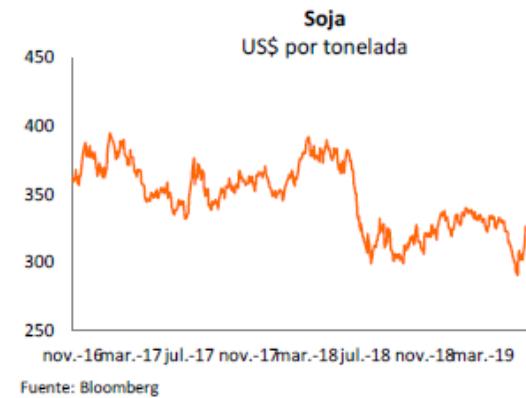
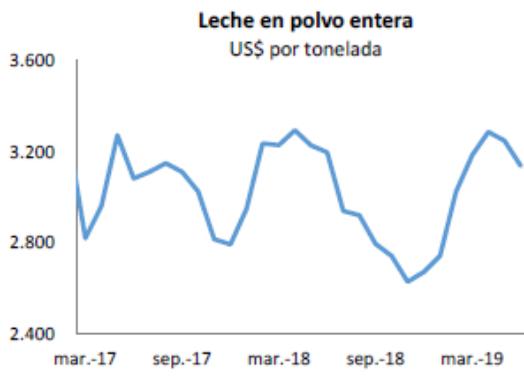
La escalada de las tensiones comerciales también ha contribuido a la disminución de los precios de la mayoría de los metales básicos. En ese contexto, se espera que los precios tanto de los productos agrícolas como de los metales básicos experimenten una caída en 2019 y se recuperen parcialmente en 2020.

### **Mercados financieros internacionales**

Ante la corrección a la baja de las proyecciones de crecimiento económico mundial y los registros de inflación sostenidamente bajos, los bancos centrales de las principales economías desarrolladas han adoptado estrategias de política monetaria con sesgos más expansivos. La FED de los Estados Unidos postergó su ciclo de ajuste, en tanto que el BCE implementó medidas adicionales de estímulo de la actividad y el crédito y retrasó el fin de su política de tasas reales negativas. Estas medidas provocaron un cambio en las expectativas que contribuyó a la caída de los rendimientos de los bonos a largo plazo, donde incluso una proporción no menor de bonos de economías desarrolladas presentan tasas de interés de mercado negativas. El descenso de los rendimientos de largo plazo en las economías avanzadas y la caída de la percepción de riesgo de los instrumentos de deuda soberanos de las economías emergentes han propiciado mejores condiciones de financiamiento, lo cual sustenta la recuperación en los flujos de capital hacia las economías emergentes luego de las salidas netas verificadas en 2018.

Las perspectivas respecto a las condiciones de financiamiento global se muestran favorables en el corto plazo, lo cual incorpora la idea de que el ajuste de la política monetaria de las principales economías desarrolladas será implementado a un ritmo más lento que el esperado previamente. Por el contrario, debe hacerse notar que una reversión de este panorama, es decir, una

política monetaria más restrictiva por parte de las economías desarrolladas, sumada la incertidumbre de las políticas comerciales y los riesgos geopolíticos podría afectar negativamente los flujos de capital hacia las economías emergentes.

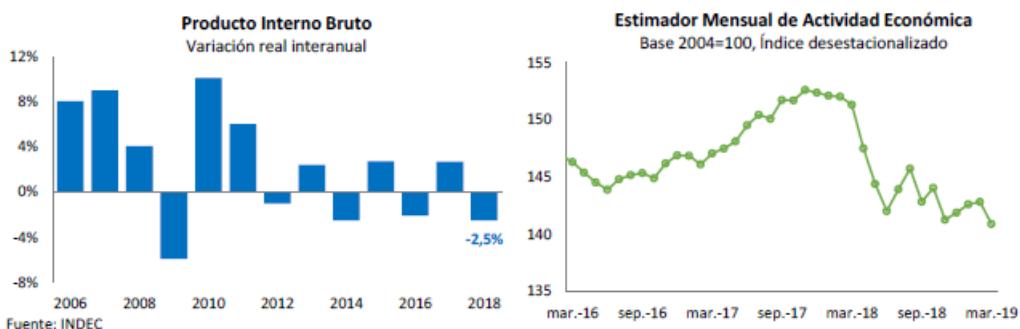


[1] *World Economic Outlook, Abril 2019*

## 2. La región

## 2.1. Argentina

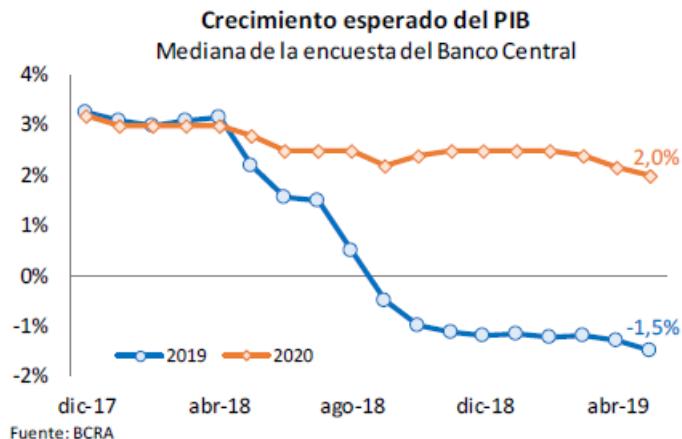
En 2018 el nivel de actividad de la economía argentina registró una contracción de 2,5% en términos reales, mostrando un deterioro de casi 4 p.p. respecto del previsto al momento de elaborar la Rendición de Cuentas 2017 (+1,3%).<sup>[1]</sup>



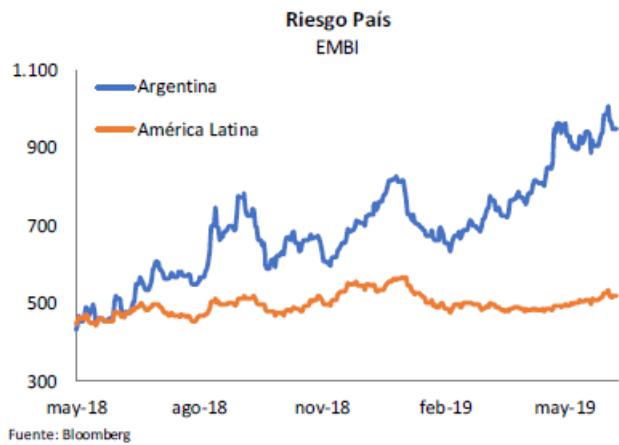
La crisis económica y financiera que comenzó a sufrir el país a partir de abril de 2018 y que se intensificó en el segundo semestre resultado de las debilidades macroeconómicas internas y del deterioro de las condiciones financieras globales, debilitó la estrategia gradual priorizada por el gobierno para reducir los desequilibrios y dejó al descubierto que la recuperación que hasta ese momento exhibía la economía dependía en buena medida de condiciones financieras internacionales benignas. Adicionalmente, pese a la contundencia del monto del crédito obtenida en el acuerdo *stand-by* con el FMI –inicialmente de US\$ 50.000 millones ampliado luego hasta los US\$ 56.300 millones en el mes de octubre–, no generó la esperada recuperación de la confianza de los agentes económicos. Esto, sumado a factores de naturaleza interna (sequía que afectó la cosecha de soja y maíz, aceleración de la inflación, caída de los ingresos reales, política fiscal y monetaria más contractiva) produjo una fuerte contracción de los componentes de la demanda interna. En efecto, en 2018 tanto la inversión como el consumo mostraron descensos anuales de 6% y 3%, respectivamente.

Luego de la incipiente mejora que mostró la actividad económica desde diciembre de 2018, donde el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) publicado por el INDEC acumuló subas mensuales consecutivas entre diciembre y febrero de 0,4%, 0,5% y 0,1%, respectivamente, en términos desestacionalizados, algunos indicadores adelantados marcan que los nuevos episodios de turbulencias financieras observados desde marzo de este año (junto a la desmejora del clima de expectativas y la aceleración de los precios) habrían repercutido negativamente en la actividad económica en los meses más recientes. En efecto, el EMAE registró una caída de 1,3% en marzo respecto a febrero (en términos desestacionalizados), acumulando en el primer trimestre del año un descenso interanual de casi 5,7%. Asimismo, los indicadores de la actividad de la construcción y de la producción industrial arrojan caídas acumuladas entre enero y abril de 10,3% y 10,6%, respectivamente.

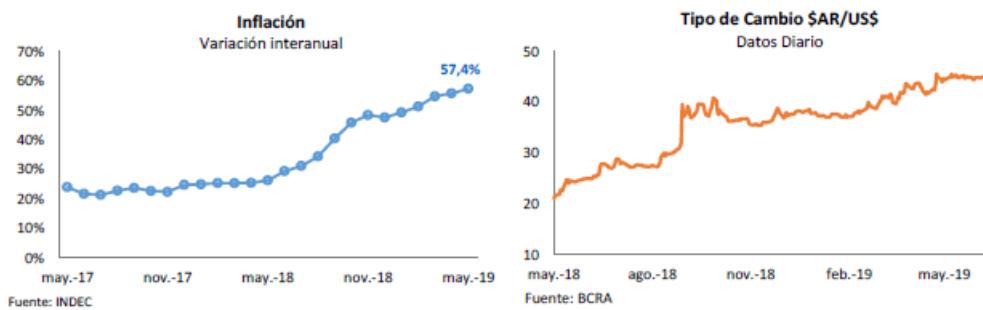
Ante este nuevo deterioro en la situación económica, se produjo un nuevo ajuste a la baja de las expectativas de crecimiento económico. Concretamente, los analistas consultados en el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) en su último informe del mes de mayo, proyectan una contracción del PIB del orden de 1,5% para este año (tres décimas menos que en el REM de comienzos de año y cuatro puntos menos que lo previsto hace un año), y un crecimiento real de 2% para 2020.



A este escenario de menor crecimiento esperado del nivel de actividad, se suma la incertidumbre sobre el resultado de las elecciones presidenciales de octubre, que pautan un escenario muy ajustado para el oficialismo y que se reflejó en un aumento en el riesgo país, que al cierre de este informe, se ubica en 947 p.b., mostrando una evolución notoriamente más adversa que la observada en otras economías emergentes.



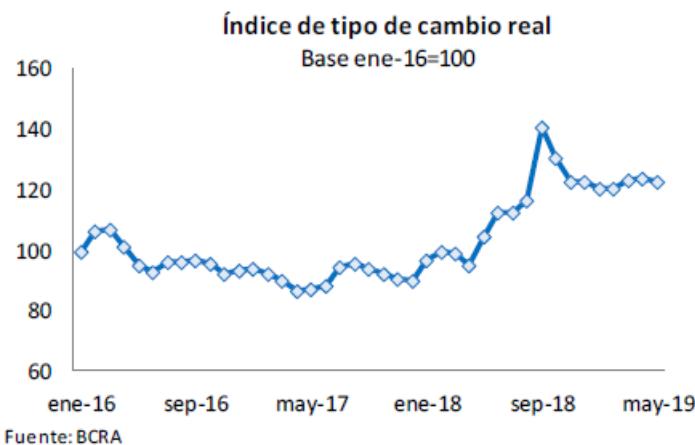
A pesar de que en los primeros meses del año se observó cierta estabilidad cambiaria, producto del nuevo esquema monetario-cambiaro implementado a partir de octubre de 2018 (basado en una zona de no intervención para el tipo de cambio y en una meta de crecimiento nulo de la base monetaria), el dólar tuvo una fuerte suba desde marzo, alcanzando a los 45 pesos a fines de mayo y acumulando un aumento de 19% frente al cierre de 2018. En este contexto, la inflación continuó aumentando y alcanzó a 57% anual en mayo.



Para moderar el ritmo de aumento del tipo de cambio y contener la suba de precios, el Gobierno argentino implementó una serie de medidas tendientes a reforzar el actual esquema monetario-cambiaro. Por un lado, anunció extender la meta de crecimiento nulo de la base monetaria hasta diciembre de 2019, planteándose además alcanzar un sobrecumplimiento de la misma como el que se había registrado en el mes de febrero. Por otra parte, en lo que respecta al esquema cambiario, estableció un ritmo de crecimiento de los límites de la zona de no intervención de 0% para lo que resta del año (quedando fijos en \$AR 39,75 y \$AR 51,45). Asimismo, el BCRA dispuso que podrá intervenir en el mercado vendiendo dólares, aun cuando la cotización se encuentre dentro de la zona de no intervención. En el caso de que el tipo de cambio se encuentre por encima de la zona de no intervención (\$AR 51,45), el BCRA incrementará de US\$ 150 a US\$ 250 millones el monto de la venta diaria estipulada hasta ahora.

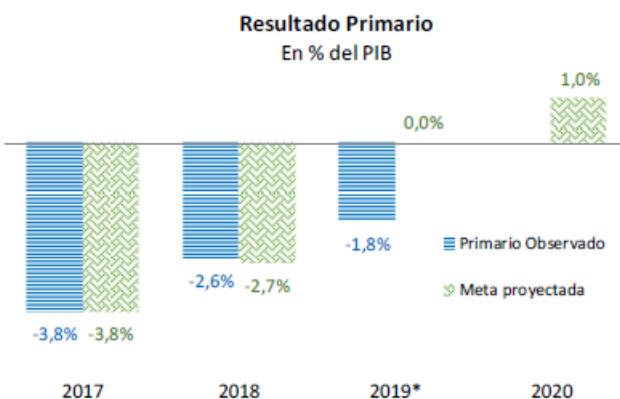
Aunque desde ese entonces el BCRA no efectuó intervenciones, se indicó que en todos los casos, el monto de pesos resultante de dichas ventas de dólares será descontado de la meta de base monetaria, lo que supone endurecer aún más la política monetaria.

Según lo relevado en el REM, la inflación comenzaría a ceder a partir de la segunda mitad del año (esperando una tasa promedio mensual del orden de 2% frente al promedio de 4% observado a comienzo de año), proyectándose para el cierre de este año una inflación anual de 40,5% y de 24,8% para fines de 2020. Por otro lado, los analistas consultados en el REM estiman que el dólar alcanzará los \$AR 51 a fines de 2019 y subirá hasta \$AR 62 en diciembre de 2020, implicando devaluaciones nominales del orden de 35% para este año y de 22% para el próximo año (en la variación punta a punta).



La desaceleración de la demanda interna junto con la mejora de la competitividad, permitió una recuperación de la balanza comercial de bienes (que pasó a un superávit de 0,6% del PIB desde un déficit de 0,7% del PIB en 2018) producto de la fuerte contracción que exhibieron las importaciones (cayeron 17% en los doce meses cerrados en abril) frente al leve aumento observado de 1% que exhibieron las exportaciones. Esto permitiría, en parte, mejorar el deterioro de la cuenta corriente que alcanzó en 2018 un saldo negativo de aproximadamente US\$ 28.000 millones (5,2% del PIB).

En materia fiscal, el resultado primario se ubicó en -1,8% del PIB en el año móvil a abril de 2019, mejorando levemente frente a un déficit de 2% del PIB a fines de 2018 aunque, se ubica por debajo de la meta fiscal comprometida con el FMI (0% del PIB). El resultado global por su parte, se ubica en 4,6% del PIB en los doce meses cerrados en abril lo que tensiona la trayectoria de deuda (la deuda bruta se ubicó al cierre de 2018 en 86,2% del PIB). Es importante señalar que el déficit fiscal no contempla el resultado de las provincias ni tampoco el resultado parafiscal del BCRA.

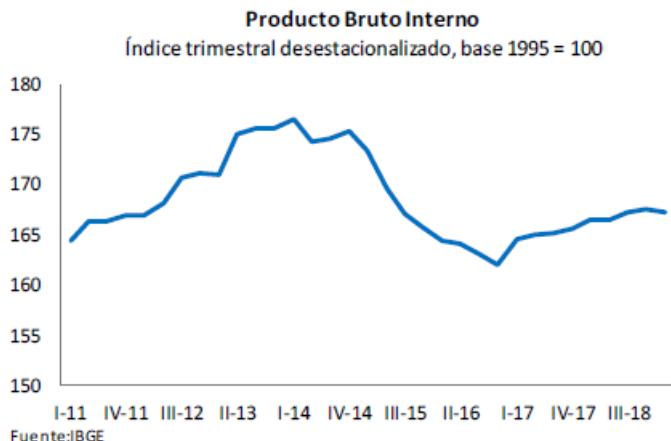


En suma, de acuerdo al escenario expuesto anteriormente la economía argentina continúa mostrando debilidades que podrían derivar en un escenario de mayor caída de la actividad económica, mayor ritmo de devaluación y deterioro de la confianza de los agentes económicos, lo que podría motivar un nuevo ajuste del gasto interno, y con ello una merma adicional en la demanda desde el país vecino a través del canal comercial. Es importante señalar que, si bien la economía uruguaya está menos expuesta al comercio regional que hace diez años, en las exportaciones de servicios de turismo receptivo los argentinos representan alrededor del 60% de los visitantes que ingresan al país.

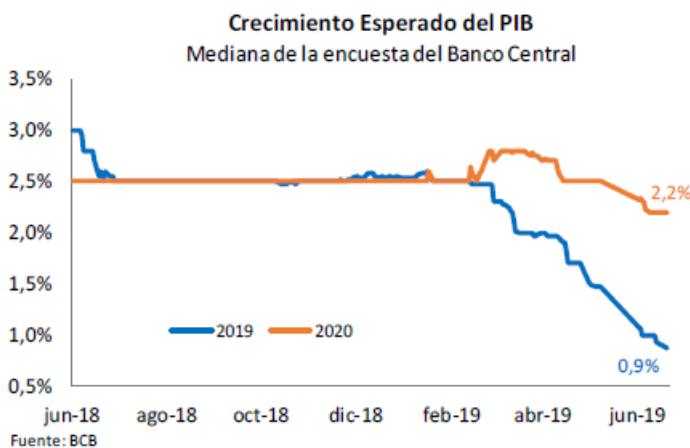
[1] <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/24746/1/capitulo-ii---informe-de-coyuntura-internacional.pdf>

## 2.2. Brasil

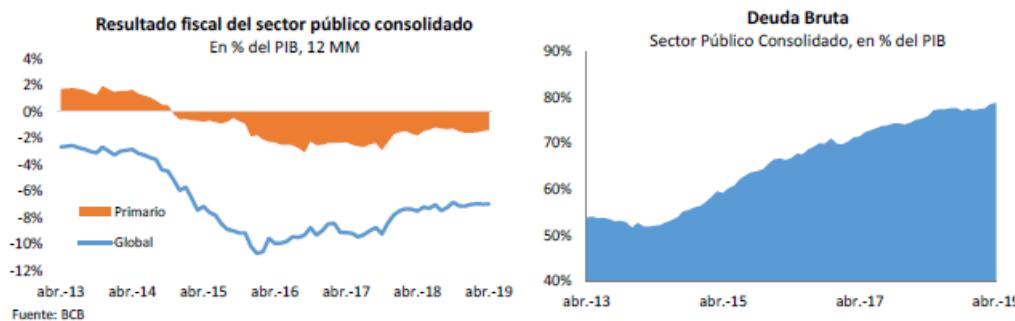
La actividad económica de Brasil cerró 2018 con un crecimiento del PIB de 1,1%. Dicho crecimiento, estuvo impulsado principalmente por la inversión que mostró un incremento de 4,1% en términos reales, luego de haber acumulado un descenso real de 29,5% entre 2014-2017 y, en menor medida por el consumo privado (creció 1,9% en términos reales).



No obstante, indicadores más recientes de actividad sugieren que la economía brasileña volvió a perder dinamismo, tal como se observó en el último trimestre del año 2018 donde el PIB permaneció estable en términos desestacionalizados. En efecto, el PIB registró en el primer trimestre del año un descenso de 0,2% en términos desestacionalizados con respecto al trimestre inmediato anterior, producto de una caída tanto de la inversión como de las exportaciones (con descensos de 1,7% y 1,9% respectivamente). En tanto, la producción industrial mensual, creció 0,3% en el mes de abril en términos desestacionalizados luego de la caída sufrida en el mes de marzo (-1,4%). De este modo, en lo que va del año la actividad industrial acumuló un descenso anual de 2,6%. Las ventas minoristas, por su parte, mostraron en el mes de abril un aumento de 0,6% respecto de marzo, acumulando en lo que va del año un crecimiento de 0,7%, en términos anuales.



En este contexto de desaceleración de la economía, los analistas locales encuestados por el Banco Central de Brasil (BCB) continúan corrigiendo a la baja los pronósticos de crecimiento para 2019 y esperan para este año un incremento en el nivel de actividad de 0,9% (frente al crecimiento de 3% previsto al momento de elaborar la Rendición de Cuentas 2017), resultado del escaso avance del gobierno en su agenda de reformas. En tanto, las perspectivas para 2020 apuntan a una expansión de 2,2% anual.



La situación de las cuentas públicas en el país norteño continúa siendo el aspecto másvulnerable desde el punto de vista

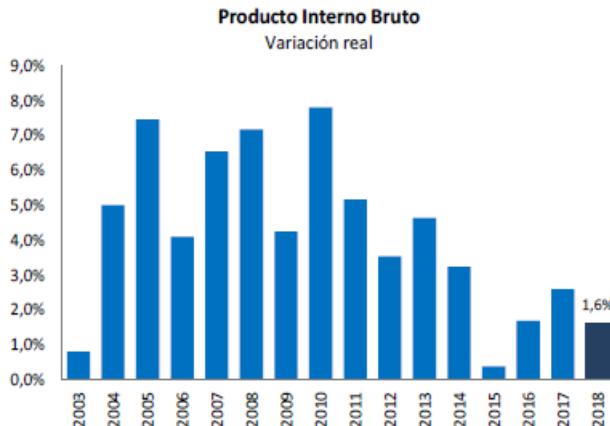
macroeconómico, con un déficit fiscal que permanece en niveles elevados. En efecto, en el año móvil cerrado a abril el déficit global del sector público consolidado (que incluye gobierno federal y regional) se situó en 7% del PIB, producto de un déficit primario de 1,4% del PIB y de pagos de intereses por 5,4% del PIB. Si bien el déficit fiscal ha verificado una mejora desde los máximos observados a principios de 2016 (cuando se ubicó en 10,7% del PIB en los doce meses a enero), continúa siendo elevado e insostenible en el largo plazo. Esto se ha traducido en un persistente incremento de la deuda pública que se ubica en valores máximos en términos históricos (78% del PIB en abril). No obstante, Brasil muestra cierta solidez en sus cuentas externas. En efecto, en los doce meses cerrados a abril la cuenta corriente mostró un déficit de 0,7% del PIB.

### 3. La economía uruguaya

### 3.1. Nivel de actividad

#### Cierre 2018

La economía uruguaya verificó un crecimiento del PIB de 1,6% en 2018, acumulando así 16 años de crecimiento continuo, lo que supone el período de expansión de la actividad económica históricamente más largo de nuestro país. Más allá de esto, desde 2015 la economía uruguaya enfrenta un contexto externo más deprimido y volátil que en la pasada década, caracterizado por una marcada incertidumbre a nivel global e importantes tensiones y desequilibrios macroeconómicos provenientes del entorno regional.



Fuente: Banco Central del Uruguay

En el desempeño del PIB en 2018 destacó del lado de la oferta, el crecimiento de 6,8% del sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, fundamentalmente a partir del crecimiento de las telecomunicaciones, de 5,7% de Actividades Primarias, motivado fundamentalmente por el desempeño de los cultivos de invierno y verano de la zafra 2018-2019 y de 1,9% en Industrias Manufactureras, debido a la reapertura de la refinería de petróleo cerrada en gran parte de 2017 para la realización de tareas de mantenimiento. Estos desempeños fueron contrarrestados por un descenso de 1,3% de Comercio, Restaurantes y Hoteles y de 2,8% en la Construcción.

Producto Interno Bruto - variación real interanual			
Sector	2017	2018	Incidencia 2018
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	9,4%	6,8%	1,3%
Actividades Primarias	-6,3%	5,7%	0,3%
Industria Manufacturera	-3,5%	1,9%	0,2%
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	1,2%	2,2%	0,1%
Otras Actividades <sup>1/</sup>	0,6%	0,0%	0,0%
Construcción	-2,1%	-2,8%	-0,1%
Comercio, Reparaciones, Restaurantes y Hoteles	6,2%	-1,3%	-0,2%
<b>VAB</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,6%</b>
<i>Impuestos menos subvenciones sobre los productos</i>	5,2%	-0,1%	0,0%
<b>PIB</b>	<b>2,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>

1/ Incluye servicios de actividades inmobiliarias, financieros, prestados a las empresas, del gobierno general, sociales, de esparcimiento, personales y el ajuste por los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente.

Fuente: Banco Central del Uruguay

Del lado de la demanda, en 2018 se registró un aumento de 1,4% en el Consumo Final, explicado por el incremento de 1,5% en el gasto en consumo de los hogares y de 0,8% en el del Gobierno. En lo que refiere a la Formación Bruta de Capital, se verificó un aumento de 7,3%, que se explicó por el incremento de las existencias, ya que la inversión en activos fijos cayó 2,7% respecto a 2017 debido al descenso de la inversión privada en maquinarias y equipos. En contrapartida, las exportaciones de bienes y servicios se contrajeron 4,8%, en tanto que el descenso de las importaciones se ubicó en 2%, con lo que el saldo comercial en volumen físico verificó un resultado más negativo que en 2017.

Producto Interno Bruto - variación real interanual			
Componentes de la Demanda	2017	2018	Incidencia 2018
Gasto Consumo Final	3,9%	1,4%	1,2%
Gasto Consumo Final de hogares e IPSFL	4,6%	1,5%	1,1%
Gasto Consumo Final Gobierno	-0,7%	0,8%	0,1%
Formación Bruta de Capital	-13,0%	7,3%	1,2%
Formación Bruta de Capital Fijo	-15,7%	-2,7%	-0,4%
Sector Público	-28,9%	3,8%	0,1%
Sector Privado	-11,9%	-4,2%	-0,6%
Variación de Existencias	-119,7%	1674,3%	1,7%
Exportaciones de bienes y servicios	6,9%	-4,8%	-1,4%
(-) Importaciones de bienes y servicios	0,5%	-2,0%	0,6%
<b>PIB</b>	<b>2,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>

Fuente: Banco Central del Uruguay

En valores corrientes, la balanza comercial presentó un saldo favorable para la economía, pero se deterioró respecto a 2017, como consecuencia de que las importaciones crecieron más que las exportaciones. En materia de precios, en 2018 se verificaron aumentos, tanto de los precios de los productos exportados como importados, con un leve predominio de estos últimos, lo que arrojó un deterioro en los términos del intercambio.

### Primer trimestre de 2019

En el primer trimestre de 2019 la economía uruguaya continuó mostrando señales de contracción de la actividad y experimentó una caída de 0,2% en relación al mismo período del año anterior. Ello fue consecuencia fundamentalmente de un desempeño negativo de Comercio, Reparaciones, Restaurantes y Hoteles e Industria Manufacturera con caídas de 6,9% y 2,5%, respectivamente, lo que fue parcialmente compensado por los crecimientos en Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones y Suministro de Electricidad, Gas y Agua de 5,3% y 21,1%.

Producto Interno Bruto - variación real interanual			
Sector	2018 T4	2019 T1	Incidencia 2019 T1
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	8,6%	5,3%	1,1%
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	21,7%	21,1%	0,5%
Actividades Primarias	8,0%	-0,1%	0,0%
Construcción	-1,8%	-3,0%	-0,1%
Otras Actividades 1/	0,0%	-0,6%	-0,1%
Industria Manufacturera	-4,1%	-2,5%	-0,3%
Comercio, Reparaciones, Restaurantes y Hoteles	-6,0%	-6,9%	-0,9%
<b>VAB</b>	<b>1,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>
<i>Impuestos menos subvenciones sobre los productos</i>	-3,0%	-1,6%	-0,3%
<b>PIB</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>

1/ Incluye servicios de actividades inmobiliarias, financieros, prestados a las empresas, del gobierno general, sociales, de esparcimiento, personales y el ajuste por los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente.

Fuente: Banco Central del Uruguay

En lo que refiere a la Actividad Agropecuaria, el incremento en el valor agregado de la agricultura fue compensado por caídas en la producción pecuaria y silvícola. El descenso de 2,5% en la Industria Manufacturera se explica por caídas en la mayoría de las ramas, tanto las que se orientan al mercado interno, como a la exportación. El sector Suministro de Electricidad, Gas y Agua experimentó un aumento de 21,1% en la comparación interanual como consecuencia de una muy buena generación hidroeléctrica, lo que se refuerza además con que en el mismo período del año pasado el país vivió una importante sequía. La Construcción cayó 3% por menores obras, tanto públicas como privadas. En el desempeño negativo de Comercio, Restaurantes y Hoteles, con un deterioro de 6,9%, se observan factores vinculados a la caída tanto de la actividad comercial, como la de restaurantes y hoteles por el descenso en la demanda proveniente del turismo, especialmente el de origen argentino. El sector Transporte y Comunicaciones, si bien se desaceleró frente a trimestres previos, siguió acumulando un crecimiento de 5,3% frente a enero-marzo de 2018. La caída de 0,6% en Otras Actividades obedece a entre otras, a una menor actividad de los servicios inmobiliarios asociados a la contracción de la actividad turística.

Desde la perspectiva de la demanda, se produjeron reducciones, tanto en Formación Bruta de Capital, como en el Gasto de Consumo Final de 2,6% y 0,3% respectivamente. En ese sentido, la Formación Bruta de Capital Fijo verificó una caída de 3,2% por un descenso de 4,8% en la inversión privada parcialmente compensada por un incremento de 5,4% en la Inversión Pública.

Producto Interno Bruto - variación real interanual			
Componentes de la Demanda	2018 T4	2019 T1	Incidencia 2019 T1
Gasto Consumo Final	-0,2%	-0,3%	-0,2%
Gasto Consumo Final de hogares e IPSFL	-0,5%	-0,4%	-0,3%
Gasto Consumo Final Gobierno	1,5%	0,7%	0,1%
Formación Bruta de Capital	-2,7%	-2,6%	-0,4%
Formación Bruta de Capital Fijo	-3,8%	-3,2%	-0,5%
Sector Público	0,2%	5,4%	0,1%
Sector Privado	-5,0%	-4,8%	-0,6%
Variación de Existencias	1,3%	2,6%	0,0%
Exportaciones de bienes y servicios	-4,9%	-6,0%	-1,8%
(-) Importaciones de bienes y servicios	-8,0%	-7,9%	2,3%
<b>PIB</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>

Fuente: Banco Central del Uruguay

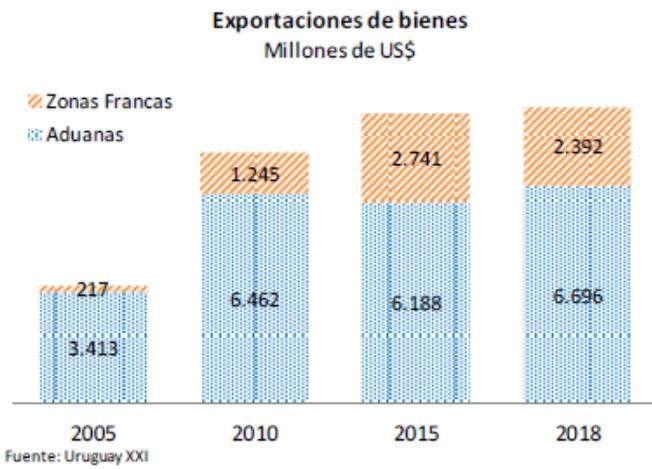
En el frente externo, las exportaciones de bienes y servicios mostraron una caída de 6%, debido fundamentalmente a la disminución en los servicios turísticos y la caída de las ventas al exterior de productos cárnicos y arroz elaborado. Este desempeño del sector exportador fue parcialmente compensado con el incremento de las ventas de energía eléctrica, productos lácteos y otros cultivos.

Las importaciones de bienes y servicios verificaron un descenso de 7,9% en la comparación interanual, motivadas fundamentalmente por una caída de las importaciones de bienes desde todos los destinos, con una marcada incidencia de suministros industriales elaborados. También se produjo una caída de la importación de bienes de consumo y, en menor medida, de los bienes de capital. El registro negativo en materia de servicios se explicó por la caída de otros servicios, la que fue parcialmente compensada por el aumento del turismo emisivo.

## 3.2. Sector externo

### *La inserción internacional de la producción uruguaya*

Uruguay ha experimentado un cambio en su perfil exportador en la última década y media. De acuerdo a datos proporcionados por Uruguay XXI, las exportaciones de bienes alcanzaron algo más de US\$ 9.000 en 2018. En el perfil exportador de bienes predomina el sector agroindustrial, donde se perciben avances sustanciales en la incorporación de innovación, tecnología y recursos humanos calificados en la producción de los bienes agropecuarios exportados. El importante crecimiento de los bienes agroindustriales, dio oportunidad de desarrollo a industrias conexas como la de sustancias químicas para el agro (fertilizantes) y los aceites vegetales, entre otras.



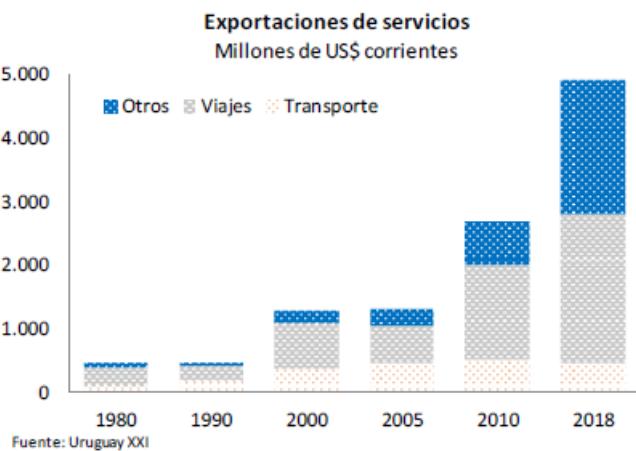
Por su parte, en estos 15 años varias industrias han conseguido expandir sus exportaciones logrando incrementar sustancialmente su volumen de ventas. En este sentido, se destacan los productos farmacéuticos, concentrados de bebidas, productos plásticos, aceites, vehículos y autopartes.

En materia de destinos, Uruguay coloca casi un tercio de sus exportaciones en los países desarrollados (Europa y EE.UU.), otro tercio en el mercado asiático, un cuarto en la región y el resto en otros mercados. Esta diversidad de mercados de exportación, con muy diferentes niveles de ingreso y condiciones de acceso, ha permitido resistir de mejor forma que en el pasado las crisis puntuales, como la de 2009 en los países desarrollados y episodios como los que atraviesan Argentina y Brasil desde 2015.

Región	Exportaciones de bienes (en %)	Principales productos
Asia y Medio Oriente	32%	Carne bovina, celulosa y soja
Europa, EE.UU. y Canadá	30%	Celulosa, carne bovina y ganado en pie
América Latina	25%	Concentrado de bebidas, lácteos, arroz y plásticos
Otros	13%	Otros

Fuente: Uruguay XXI en base a información de Adunas y Montes del Plata

Por otra parte, Uruguay se incorporó plenamente a la dinámica de exportación de servicios, en particular los no tradicionales que son además aquellos que incorporan mayor valor agregado.



Dentro de éstos últimos distingue un sub-grupo que surge del *off-shoring* que refiere a la decisión de las empresas de deslocalizar una actividad o proceso y transferirla al extranjero, que son a su vez los servicios que usualmente se conciben como Servicios Globales de Exportación. La importancia creciente de estas actividades se cimienta en algunos sectores clave anclados en las fortalezas que ofrece el país para el desarrollo de sus negocios y existe gran cantidad de empresas que exportadoras, con marcada heterogeneidad en cuanto a tamaño, empleo y facturación.

Exportaciones de Servicios No tradicionales (2018)		2018 Mill. US\$ corrientes	%
Profesionales y de consultoría en adm. de empresas		1.195	57%
Telecomunicaciones		229	11%
Informáticos		193	9%
Financieros		140	7%
Relacionados al comercio y otros servicios empresariales		137	6%
Personales, culturales y recreativos		84	4%
Bienes y servicios del gobierno		56	3%
De mantenimiento y reparaciones		37	2%
Propiedad intelectual		34	2%
De seguros y pensiones		3	0%
<b>Total Otros Servicios</b>		<b>2.108</b>	<b>100%</b>

Fuente: Uruguay XXI con datos del BCU

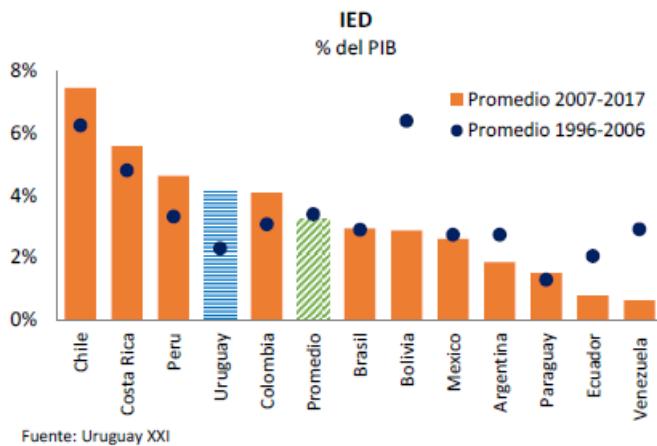
Al analizar los servicios exportados hacia los principales destinos se observan patrones diferentes. Hacia Estados Unidos se exportan en mayor medida servicios TICs y servicios financieros, a los países de la región – Brasil y Argentina – predominan los servicios empresariales de apoyo, y las exportaciones a Europa comprenden en gran medida servicios profesionales y técnicos y actividades financieras. Esta configuración de destinos permite una diversificación de los mercados de exportación. En el caso de este tipo de servicios, a diferencia de los bienes, el peso del mercado asiático es mucho más reducido mientras que los países desarrollados ganan participación.

Exportaciones de servicios no tradicionales en 2016												
	MERCOSUR		América del Norte		Europa		Resto de América		Resto del Mundo		Total	
	MILL. US\$	Part.	MILL. US\$	Part.	MILL. US\$	Part.	MILL. US\$	Part.	MILL. US\$	Part.	MILL. US\$	Part.
Actividades administrativas y servicios de apoyo	297	78%	87	23%	26	12%	56	28%	9	35%	476	39%
Actividades financieras y de seguros	42	11%	96	25%	86	38%	55	28%	1	4%	280	23%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	25	6%	66	17%	76	34%	61	31%	11	41%	239	20%
Información y comunicación	19	5%	129	34%	37	16%	27	14%	5	21%	217	18%
<b>Total Servicios no tradicionales</b>	<b>383</b>	<b>377</b>	<b>226</b>		<b>199</b>		<b>26</b>		<b>1.211</b>			
<i>% del total</i>	32%		31%		19%		16%		2%		100%	

Nota: los totales pueden no sumar debido al redondeo

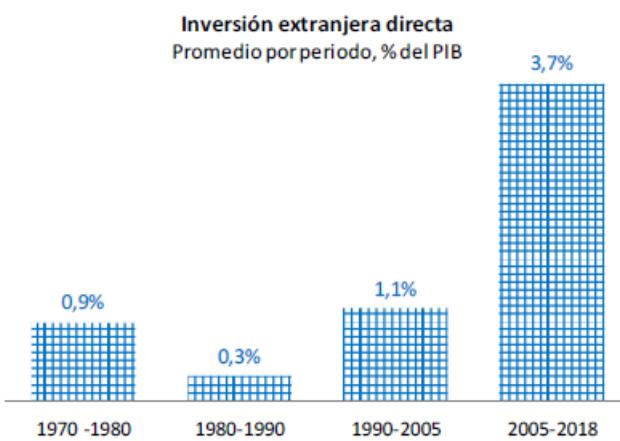
Fuente: Uruguay XXI en base al Área de Zonas Francas del MEF

En otro orden, en la última década Uruguay se posicionó como uno de los principales receptores de Inversión Extranjera Directa (IED) de la región, detrás de Chile, Costa Rica y Perú. La existencia de un entorno institucional que propicia la inversión y el buen desempeño económico explican los importantes flujos de IED.



Fuente: Uruguay XXI

Debe destacarse que la IED favorece la introducción de avances tecnológicos y mejoras en procesos productivos, produciendo efectos derrames hacia el resto de la economía. Ejemplo de ello es la transformación experimentada por el sector agrícola en la última década, donde las inversiones extranjeras introdujeron nuevas prácticas productivas y empresariales e innovaciones que luego fueron adoptadas por los productores uruguayos lo que redundó en un importante aumento de la productividad del sector.

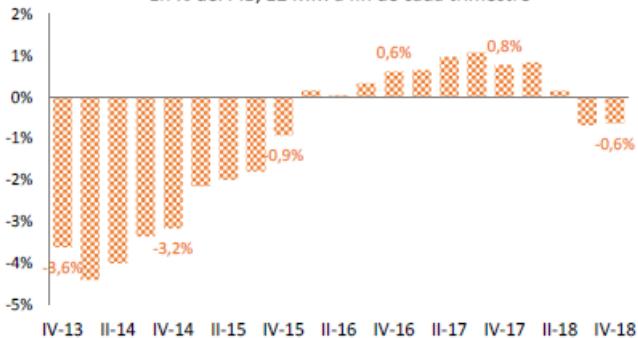


Otro ejemplo relevante es el sector forestal. A partir de una normativa que incentivó la inversión en la primera etapa de la cadena, se crearon las condiciones para que se desarrollaran nuevas actividades con mayor valor agregado. La participación de grandes empresas extranjeras, en especial en la etapa de transformación química de la madera, lograron transformar el sector.

### Cierre 2018

En 2018 la economía uruguaya registró un déficit en Cuenta Corriente y de Capital de US\$ 342 millones (0,6% del PIB), lo que implicó un deterioro de 1,4 p.p. respecto de 2017, cuando se verificó un superávit de 0,8% del PIB. El cambio de signo en el resultado por transacciones corrientes de la economía se produjo como consecuencia de un incremento de las importaciones de bienes, un menor resultado superavitario en la cuenta de servicios (aumento de importaciones y caída de las exportaciones) y el aumento del déficit del Ingreso Primario del Sector Público. Si bien el resultado negativo del Ingreso Primario del Sector Privado fue mayor en 2018, a raíz de mayores utilidades remitidas al exterior por parte de las empresas de Inversión Extranjera Directa, ello fue compensado por un incremento en las exportaciones netas de compraventa de dicho sector, por lo que no tuvo un impacto significativo en el saldo en Cuenta Corriente.

**Resultado de la Cuenta Corriente**  
En % del PIB, 12 MM a fin de cada trimestre



Fuente: BCU

En lo que refiere a la diferencia existente entre el ingreso disponible y el gasto de la economía por sector institucional, se aprecia por una parte, una disminución del desequilibrio del Sector Privado y un aumento del referente al Sector Público con respecto a 2017, si se excluye el efecto provocado por el aumento extraordinario en los ingresos del BPS provocado por el denominado efecto de la ley 19.590, denominada de los "cincuentones", de acuerdo a lo que se detalla más adelante en este documento.

**Resultado en Bienes y Servicios**  
En % del PIB, 12 MM a fin de cada trimestre

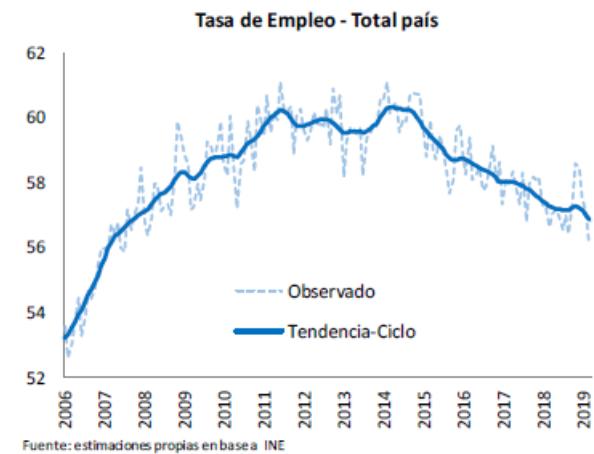


Fuente: BCU

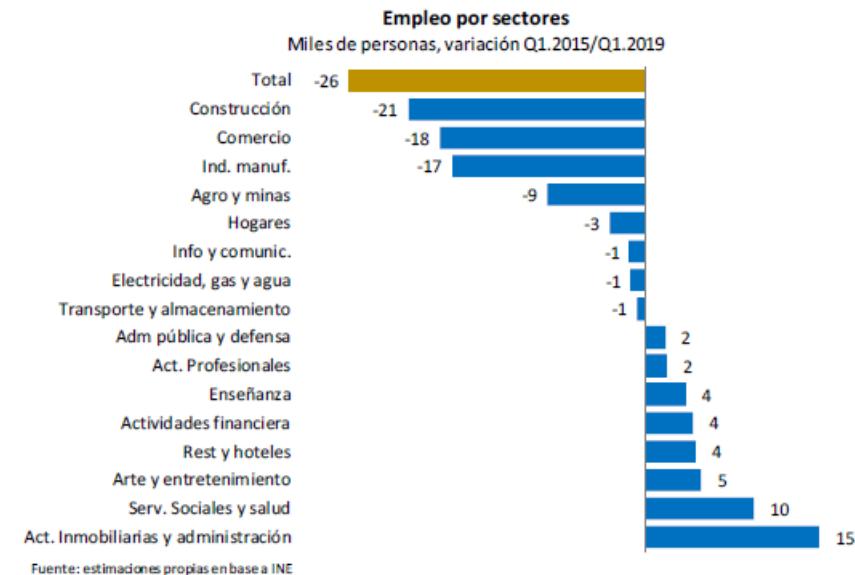
### 3.3. Mercado de trabajo

La desaceleración en el nivel de actividad de la economía uruguaya ha generado repercusiones negativas en el mercado de trabajo.

En este contexto, la tasa de empleo cayó a 57,2% en el promedio de 2018, lo que significó una pérdida de casi 10.000 empleos respecto a 2017 y 46.000 contra 2014 -año de nivel de ocupación record en términos históricos-. En los primeros cuatro meses de 2019 la tasa de empleo se ubicó en 56,9%, esto implica que los puestos perdidos alcanzan a 26.700 si se compara este período contra iguales meses de 2015.



A pesar de que el nivel de actividad económica creció 1,6% en términos reales en 2018, el crecimiento no fue acompañado por la creación de puestos de trabajo. Los sectores de actividad que impulsaron el crecimiento de la economía durante los últimos años tienen en general una baja intensidad en mano de obra, como el transporte, almacenamiento y comunicaciones, la electricidad, gas y agua. Por su parte, los más intensivos en mano de obra, como la construcción y el comercio – que representan el 25,6% del total de ocupados – registraron caídas del Valor Agregado Bruto (VAB) sectorial, y fueron los que en mayor medida explicaron la caída del empleo. La industria manufacturera y el sector agropecuario, si bien exhiben poco dinamismo, son sectores donde algunas de las actividades económicas que lo componen se encuentran en proceso de reducción de puestos de trabajo hace ya algunos años.



Uno de los sectores más intensivos en mano de obra y que explica la caída del empleo es la Construcción. Este sector perdió aproximadamente 21 mil puestos de trabajo entre el primer trimestre de 2015 y el primer trimestre de 2019.

Sin embargo, para 2019 se espera una mejora del sector en el marco de los proyectos de inversión en infraestructura impulsados desde el gobierno. En efecto, el despliegue de inversiones en infraestructura alcanzaría a aproximadamente US\$ 2.000 millones.

A su vez, como respuesta a los desafíos que se observan en el mercado de trabajo, el Gobierno impulsó la creación de un Programa Temporal de Subsidio al Empleo que beneficiará a unos 5.000 nuevos puestos de trabajo (Ley N° 19.689). Los

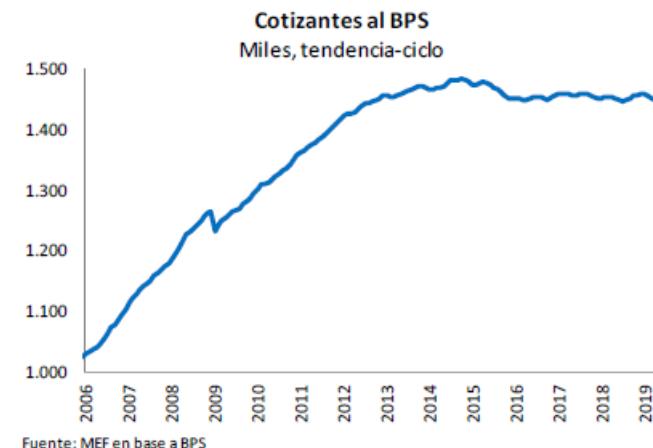
empleadores que participen del programa obtendrán un subsidio equivalente al 25% de las retribuciones mensuales de cada nuevo trabajador, porcentaje que podrá llegar a 40% en el caso de trabajadores mayores de 45 años de edad.

También se modificó la ley de empleo juvenil (Ley N° 19.133), con el objetivo de hacer más atractivos y ágiles los subsidios para la contratación de jóvenes. A través de esta herramienta, se favorecen las contrataciones de jóvenes en su primera experiencia laboral y de jóvenes en situación de vulnerabilidad que se encuentren desempleados, otorgando subsidios que van entre el 25% y el 80% de la retribución nominal del empleado.

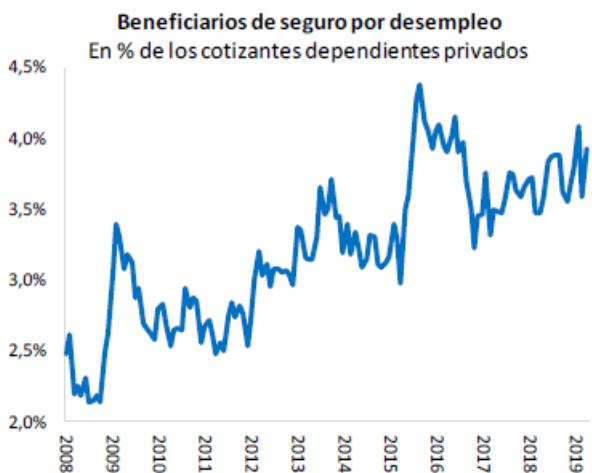
También se han tomado medidas paliativas en algunos casos en los que empresas con gran impacto en su localidad enviaron trabajadores al seguro de desempleo, destacándose la decisión de extender el plazo durante el cual los trabajadores se acogen a dicho beneficio. De hecho, en 2018 se enviaron y aprobaron en el Parlamento siete solicitudes de extensión de seguro de paro y se propusieron tres creaciones de regímenes especiales.

A su vez, la Ley N° 19.690 creó el Fondo de Garantías de Créditos Laborales (FGCL) con el fin de otorgar un respaldo a los trabajadores ante el cierre de una empresa por insolvencia patronal. Dicho Fondo asegurará a los trabajadores dependientes de la actividad privada que presten servicios remunerados amparados por el Banco de Previsión Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y la Caja Notarial de Seguridad Social. El Banco de Previsión Social (BPS) será quien servirá la prestación que corresponda mediante un único pago al contado, hasta por la suma nominal equivalente a 105.000 UI, a la que se le practicarán los descuentos por contribuciones especiales de seguridad social personales, de conformidad con las normas generales. El FGCL se financiará, entre otros recursos previstos en la Ley, con un aporte patronal del 0,025% de las partidas que perciba el trabajador dependiente y que constituyan materia gravada.

A pesar de la caída en el empleo, la formalización se ha mantenido estable en el tiempo y continúa en los niveles más altos de la historia. En este sentido, en el promedio de 2018 los puestos cotizantes ascendieron a 1.450 mil, apenas 0,3% menos que en el promedio de 2017. Si bien la cantidad de puestos de trabajo perdidos en la economía durante 2018 fueron casi 10.000, alrededor de la mitad fueron puestos informales según estimaciones realizadas en base a la Encuesta Continua de Hogares. Ello responde, en parte, al proceso de formalización que está atravesando Uruguay desde el año 2005, el que fue impulsado por un conjunto de políticas llevadas a cabo con este fin, entre las que se destacan la reinstalación de los Consejos de Salarios, la regulación del trabajo rural y doméstico, la reforma de la Salud, y el fortalecimiento de la Inspección General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



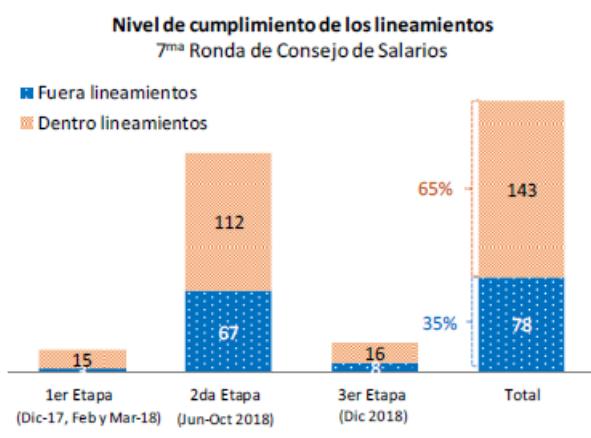
Respecto a la tasa de desempleo, ésta se ubicó en 8,3% en el promedio de 2018, siendo el registro anual más alto desde 2007. En tanto la misma se ubicó en 8,6% en el promedio de los primeros cuatro meses de 2019. El aumento de trabajadores desocupados implicó un leve incremento de la proporción de beneficiarios de seguro de desempleo en relación a los cotizantes dependientes privados. En este sentido, en el promedio de 2018 hubo alrededor de 37.500 beneficiarios, 2,3% más beneficiarios que en 2017.



Fuente: BPS

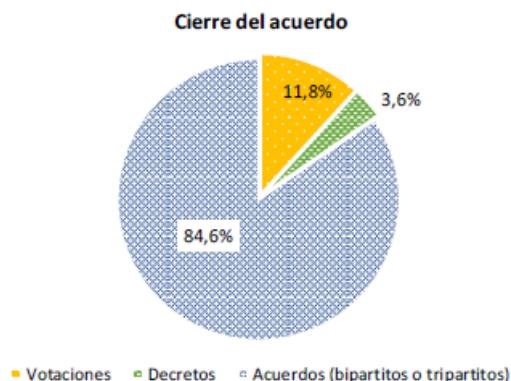
En materia salarial, a partir de julio 2018 se desarrolló la Séptima Ronda de Consejos de Salarios (CCSS) en un contexto de vencimiento de alrededor de 220 convenios a lo largo del año. El Poder Ejecutivo planteó sus lineamientos para esta ronda, donde sus objetivos fueron promover el empleo, dar mayor flexibilidad permitiendo aumentos salariales diferenciales, atendiendo la situación de los trabajadores con ingresos más bajos, así como la realidad de cada uno de los sectores.

Los resultados de esta ronda son considerados positivos ya que la mayoría de los acuerdos recogieron los lineamientos propuestos por el Poder Ejecutivo los cuales permiten dotar de consistencia a la política de ingresos en relación a las políticas macroeconómicas, en particular la promoción del empleo y el control de la inflación.



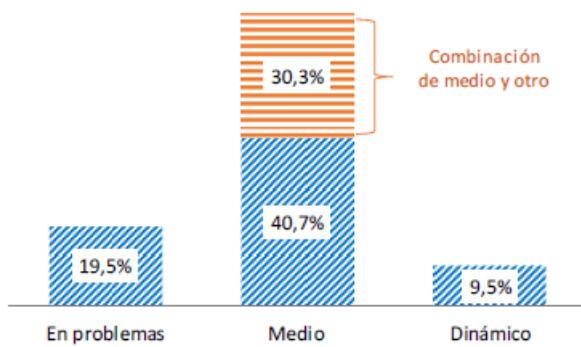
Fuente: MEF en base a MTSS

A su vez, los cierres de los convenios fueron en una amplia mayoría por acuerdos, ya sea tripartitos o bipartitos (85%), 12% se cerró por votación y 4% por decretos del Poder Ejecutivo.



Los aumentos salariales acordados estuvieron en casi todos los casos en el entorno planteado por los lineamientos. El 19,5% de los acuerdos definieron los aumentos correspondientes a los sectores en problemas, 71% a los sectores medios (o combinación de medio y otro sector) y 9,5% a los sectores dinámicos.

### Clasificación por sectores

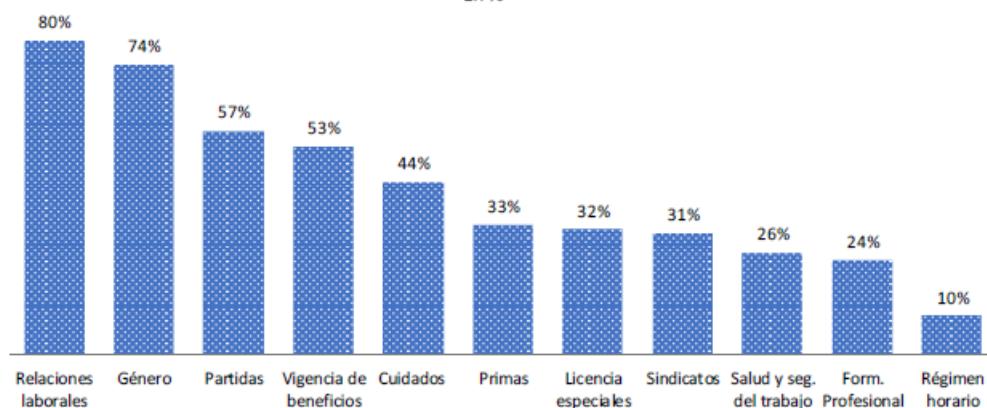


Fuente: MEF en base a MTSS

Un aspecto positivo a señalar es que cada vez más se encuentran presentes a la hora de la negociación elementos vinculados a las condiciones laborales. Una amplia mayoría incluye cláusulas vinculadas a las relaciones laborales como las de paz y prevención de conflictos. Le siguen en relevancia las cláusulas de género que hacen referencia a la no discriminación, violencia, acoso, entre otros. Las cláusulas de partidas pueden ser monetarias o no monetarias y en general son para alimentación, ropa de trabajo, canastas escolares, por productividad, entre otras.

### Inclusión de cláusulas en los acuerdos

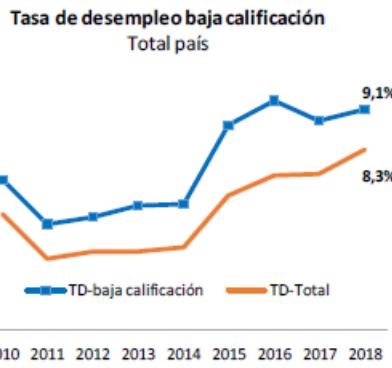
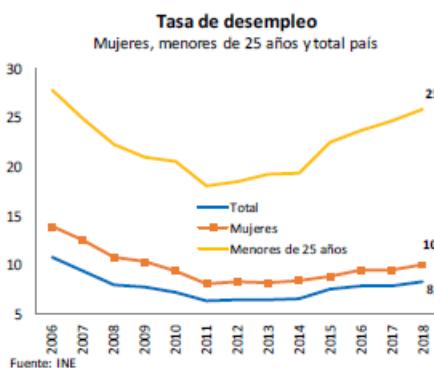
En %



Fuente: MTSS

Las cláusulas sobre cuidados implican en su mayoría licencia para el cuidado de familiares directos (42%), y en menor medida para modificar horarios para amamantar, entre otros. Las primas son mayoritariamente por antigüedad (25%), nocturnidad (14%) y presentismo (11%). Las licencias especiales incluyen feriado del sector, estudio, duelo, paternidad, matrimonio, maternidad y adopción; en tanto las cláusulas sobre sindicato hacen referencia a tener cartelera sindical, cuota sindical, licencia sindical. Finalmente, se han contemplado otras condiciones de trabajo como la salud, la seguridad laboral, la formación profesional y el régimen horario.

Los lineamientos de la Séptima Ronda pusieron especial énfasis y atención en mejorar los niveles de empleo, así como reducir el desempleo. Como ya fuera mencionado previamente, si bien la tasa de empleo se ubica aún en niveles históricamente altos, registra cuatro años consecutivos de caída. En particular, resulta relevante atender la situación de aquellos trabajadores más vulnerables, como las mujeres y los jóvenes menores de 25 años y los trabajadores de baja calificación. [\[1\]](#)

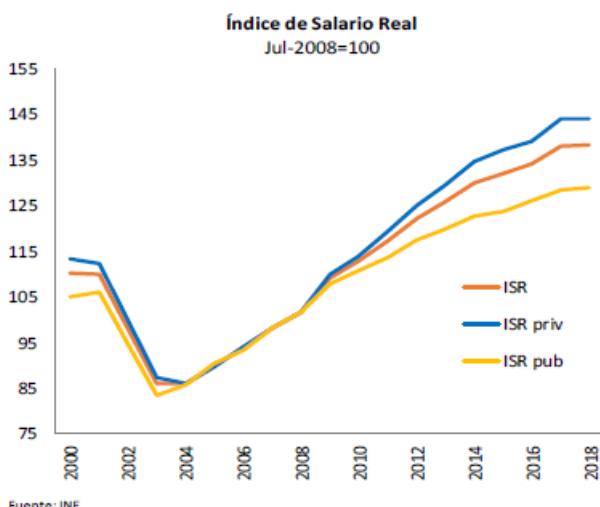


Teniendo presente que estos grupos de trabajadores son los más vulnerables es que los nuevos lineamientos incluyeron ajustes condicionales a la evolución del empleo. En particular, los aumentos salariales para los trabajadores sumergidos en

caso que el número de cotizantes del sector caiga más de 3,0% se ajustarán a la baja en 0,5% (lo opuesto sucedería si los cotizantes aumentan más de 3,0%).

Las remuneraciones crecieron muy moderadamente en 2018. En este sentido, el índice de salario real que difunde el Instituto Nacional de Estadística (INE) registró un incremento general de 0,2% en 2018 respecto a 2017; resultado de un incremento de 0,5% de las remuneraciones de los trabajadores públicos y la estabilidad de las de los privados. Sin embargo, este incremento puede verse afectado por las demoras en los acuerdos de la Séptima Ronda de los Consejos de Salarios: cuanto más tiempo le toma a un grupo en alcanzar acuerdo, mayor es la pérdida de salario real registrada por el índice, la que no se ve compensada por el ajuste retroactivo que en los hechos se realiza. A modo de referencia, a junio de 2018 vencieron aproximadamente 170 grupos y subgrupos de Consejos de Salarios, mientras que hasta setiembre solamente había 23 acuerdos cerrados (14%) y a noviembre todavía faltaban por cerrar el 35%.

A pesar del magro crecimiento de los salarios privados en 2018, durante este período de gobierno el salario de estos trabajadores acumuló un crecimiento de 7%.



Los sectores que registraron mayores aumentos de salarios y evolucionaron por encima de la media fueron las actividades inmobiliarias y empresariales, seguidos por la construcción y el comercio.

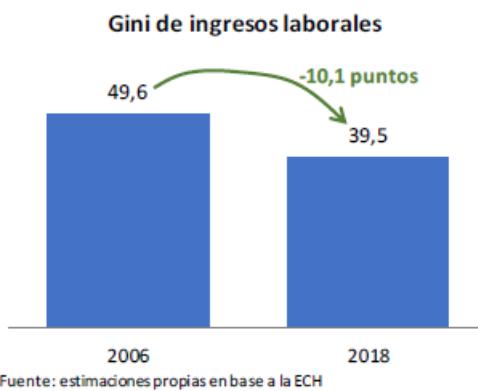
#### Indice Medio de Salarios Real

Variaciones en %. 2018/2014

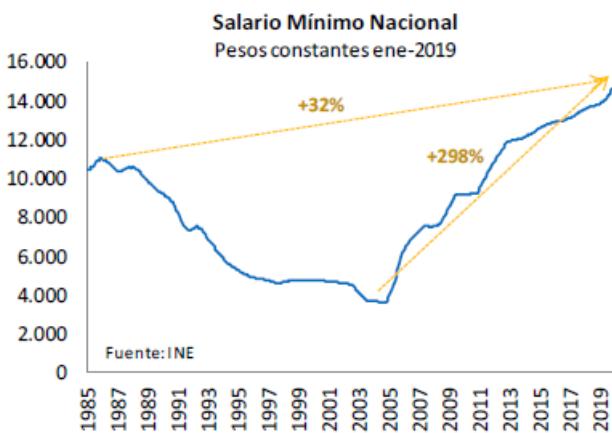
Industria Manufacturera	7,2%
Construcción	9,5%
Comercio; Rep. vehículos, ef. pers. y enseres dom.	9,4%
Hoteles y Restaurantes	7,6%
Transporte, almacenamiento y com.	5,4%
Intermediación financiera	3,9%
Act. Inmob.; empresariales y de alq.	13,0%
Enseñanza	6,8%
Ser. Sociales y salud	2,4%
<b>IMSR Privado</b>	<b>7,0%</b>

El mercado de trabajo juega un papel sumamente relevante para explicar la desigualdad agregada, ya que según las encuestas a hogares alrededor del 80% de los ingresos de los hogares corresponden a ingresos por trabajo, ya sea dependiente o independiente. Por lo tanto, el desempeño distributivo del mercado de trabajo determina gran parte de la desigualdad de ingresos.

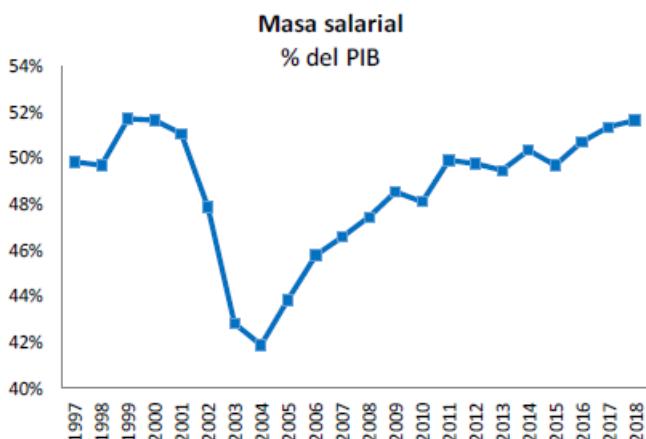
Como se observa en el siguiente gráfico, la desigualdad de ingresos laborales se redujo de manera sustancial desde el 2006 al 2018. El índice de Gini de ingresos laborales reales por hora se redujo 10 puntos en dicho período y pasó de 49,6 a 39,5. Esta mejora sustantiva de la desigualdad de ingresos laborales se explica por el fuerte incremento que registraron los salarios de los deciles más bajos. De hecho, entre 2014 y 2018 los salarios de los trabajadores dependientes del primer quintil crecieron 14% en términos reales mientras los del quintil más alto lo hicieron un 5%.



Uno de los factores explicativos de la evolución creciente de los salarios más bajos tiene que ver con los incrementos diferenciales del Salario Mínimo Nacional (SMN), política impulsada en forma continua desde el año 2005. En particular, creció 11,7% en términos nominales en enero de 2019 y se prevé se ubique en \$16.300 en enero de 2020, en concordancia con lo establecido a instancias de la Séptima Ronda de los CCSS, alcanzando su nivel más alto en términos reales desde el retorno a la democracia.



A pesar de la caída del empleo y de la moderación del ritmo de crecimiento de los salarios, se estima que la masa salarial continúa creciendo. Después de haber alcanzado su nivel más bajo luego de la crisis de 2002-2003, la masa salarial retomó una senda de crecimiento sostenido llegando a alcanzar el 51,6% del PIB en 2018.



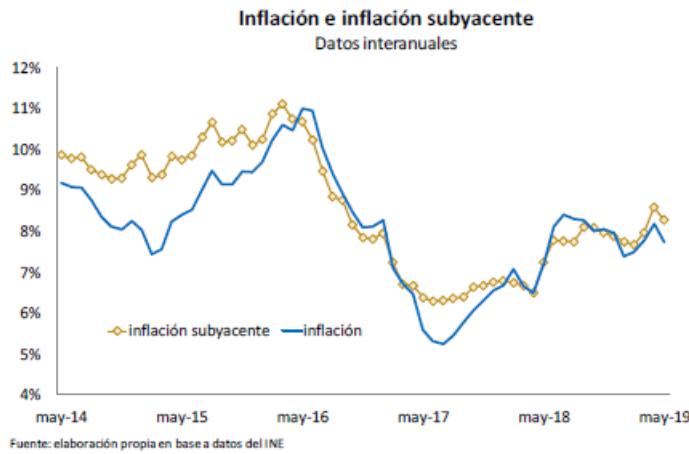
[1]

Se consideró baja calificación tener 9 o menos años de estudio.

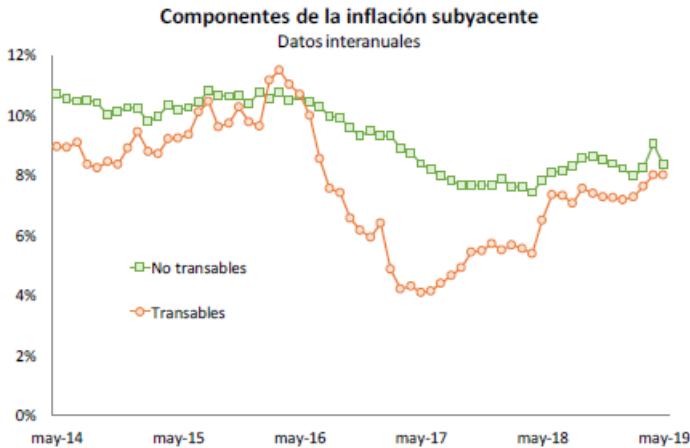
### 3.4. Nivel de precios y tipo de cambio

#### Precios

El crecimiento del nivel de precios, que había mostrado un repunte significativo en la primera mitad de 2018, se mantuvo relativamente estable, en el entorno al 8% desde entonces. En efecto, tras alcanzar a 8,4% en julio de 2018, la variación anual del IPC cedió hasta 8% en diciembre y se ubicó en 7,7% en mayo de este año.



El crecimiento del IPC verificado en los últimos doce meses se explicó, en buena medida, por una mayor inflación subyacente. Por un lado, la inflación no transable, que había caído fuertemente en los dos años previos, mostró una trayectoria levemente ascendente desde mayo del año pasado, ubicándose al cierre de 2018 en 8,4%. La medición se mantuvo relativamente estable desde entonces, exhibiendo un salto en abril de este año (hasta 9,1%) que tuvo lugar como consecuencia del efecto estadístico de la aplicación de la retroactividad en el pago del servicio doméstico, cuyo peso en el IPC de 2,3%. Por otro lado, el mayor ritmo de depreciación nominal del peso uruguayo implicó que la inflación transable aumentara 1,5 p.p. en el último año, alcanzando a 8% anual en mayo de este año.



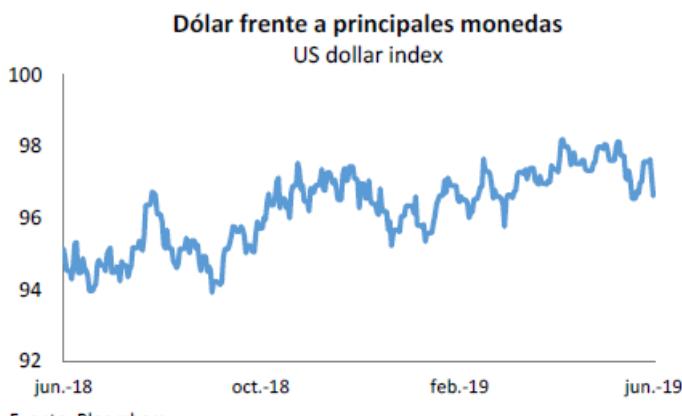
En este contexto y de acuerdo a la información que releva el BCU, a finales de 2018 se observó un incremento de inflación esperada. No obstante, en lo que va de 2019 las expectativas se han moderado, y tal como se observa en el gráfico, la mediana de la Encuesta de Expectativas de Inflación que releva el BCU ubica la inflación anual levemente por encima del techo del rango meta en todos los horizontes temporales relevados.



Más allá del ligero repunte de la inflación observado en el último año, se aguarda que los resultados de la última ronda de negociación salarial contribuyan a mantener la estabilidad de precios y a promover una gradual convergencia de la inflación al centro del rango meta. En efecto, la aplicación de ajustes salariales nominales en la mayoría de los acuerdos alcanzados contribuye a evitar que variaciones transitorias y extraordinarias en los precios impacten, a través de mecanismos indexatorios en el terreno salarial, en forma permanente sobre el nivel de precios.

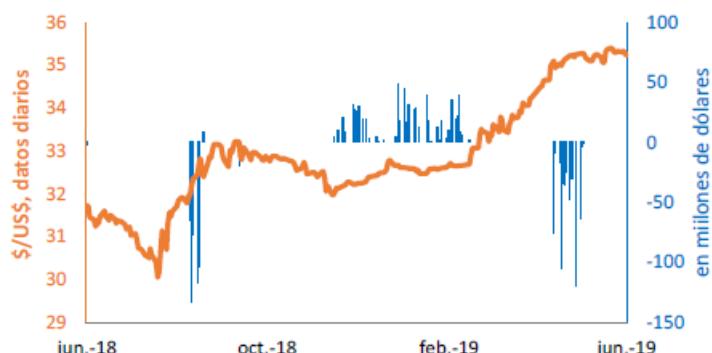
### ***Tipo de Cambio***

Desde el comienzo de este año, se ha consolidado un contexto de fortalecimiento del dólar a nivel mundial. En particular, el aumento de la divisa estadounidense fue particularmente intenso en Argentina, producto del deterioro en la actividad económica y la incertidumbre política, donde acumuló una suba de 17% en la primera mitad del año, ubicándose en AR\$ 45. Por su parte, la cotización de dólar en Brasil volvió a ubicarse cercano a los R\$ 3,8 situándose en niveles similares a los de comienzo de año.



En el mismo sentido, el tipo de cambio en nuestro país acompañó la tendencia mundial y experimentó subas más pronunciadas desde el mes de marzo que lo llevaron a superar los \$ 35 en mayo dejando un aumento de aproximadamente 10% en la primera mitad del año y de 12% en la comparación interanual.

### Tipo de cambio e intervenciones en el mercado spot



Fuente: BCU

En ese marco de fortalecimiento del dólar, el Banco Central del Uruguay (BCU) intervino en el mercado de cambios desde inicios de mayo, vendiendo aproximadamente US\$ 571 millones en el mercado spot, a lo que se sumaron ventas por US\$ 61 millones en el mercado *forward* y los US\$ 390 millones que se abonaron en dólares por la recompra de Letras de Regulación Monetaria que realizó el BCU a fines de mayo.

Es importante señalar que, en el primer cuatrimestre del año, para evitar fluctuaciones bruscas en la cotización del dólar la autoridad monetaria realizó fuertes intervenciones en el mercado de cambios spot, comprando aproximadamente US\$ 500 millones, como lo que el *stock* de reservas de libre disponibilidad del BCU se ubica en el entorno de los US\$ 5.800 millones. Este nivel de reservas resulta una fortaleza adicional a nivel macroeconómico, ya que permiten hacer frente a las presiones sobre la cotización del dólar derivadas de un contexto de mayor incertidumbre internacional y regional, lo que constituye un elemento primordial a efectos de mitigar volatilidades excesivas del tipo de cambio en nuestro país que podrían impactar negativamente en la inflación y en la demanda.

### 3.5. Perspectivas

Tomando en cuenta la evolución esperada del escenario internacional y de las principales variables económicas domésticas, se revisaron las proyecciones macroeconómicas para 2019-2020, las que constituyen un insumo fundamental para la programación financiera de lo que resta del período de gobierno.

Escenario Macroeconómico					
	2016	2017	2018	2019*	2020*
<b>Cuentas Nacionales (var. vol físico)</b>					
PIB	1,7%	2,6%	1,6%	0,7%	2,6%
Importaciones de bienes y servicios	-6,2%	0,5%	-2,0%	-4,9%	5,0%
Formación Bruta de Capital Fijo	-1,6%	-15,7%	-2,7%	1,9%	9,9%
Gasto de Consumo Final	0,4%	3,9%	1,4%	0,8%	2,7%
Exportaciones de bienes y servicios	-0,2%	6,9%	-4,8%	-0,5%	1,4%
<b>PIB (Miles de millones de \$)</b>	<b>1.589</b>	<b>1.707</b>	<b>1.831</b>	<b>1.982</b>	<b>2.186</b>
<b>Sector Externo (variación en dólares) <sup>1/</sup></b>					
Exportaciones de bienes (FOB)	-8,4%	16,4%	-4,9%	3,6%	8,0%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo	-12,5%	9,7%	2,8%	-6,9%	2,0%
<b>Cuenta corriente (en % PIB)</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,3%</b>
<b>Precios (var prom anual)</b>					
IPC	9,6%	6,2%	7,6%	7,5%	7,0%
Tipo de Cambio	10,4%	-4,9%	7,1%	13,3%	7,7%
Deflactor PIB	7,4%	4,7%	5,6%	7,5%	7,5%
<b>Salarios (var real prom anual)</b>					
IMS Nominal General	1,7%	4,1%	0,2%	1,9%	0,6%
<b>Mercado de trabajo</b>					
<b>Ocupación (var % personas, total país)</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>1,8%</b>

Nota: \* Cifras proyectadas

1/Exportaciones e importaciones de bienes-Aduana. No incluye Zonas Francas

En 2018, la economía uruguaya verificó un crecimiento del PIB de 1,6% lo cual constituye un guarismo menor al previsto en la pasada Rendición de Cuentas. Ello se produjo como consecuencia de un debilitamiento, a partir del segundo semestre de 2018, del escenario económico global y particularmente, en un severo deterioro del panorama regional. Al momento de la elaboración de la Rendición de Cuentas de 2017, la actividad económica estaba acelerándose en casi todas las regiones del mundo y el crecimiento de la economía mundial estaba proyectado en 3,9% en 2018 y 2019, respectivamente. Sin embargo, dicho crecimiento se vio afectado por las tensiones comerciales entre EE.UU. y China, la desaceleración más profunda del nivel

de actividad de esta última, las condiciones financieras más restrictivas y la volatilidad en los mercados de materias primas. Así, en 2018 la economía mundial registró un crecimiento menor al previsto (de 3,6%) y además se produjeron sucesivos ajustes a la baja en los pronósticos de crecimiento para los años subsiguientes.

Por su parte, el declive económico de la región resultó mucho más agudo del esperado como consecuencia de la abrupta caída de la actividad económica en Argentina y de la débil expansión que experimentó Brasil. Esta realidad impactó de modo relevante en el comercio de bienes y servicios del país con sus socios regionales.

En lo que refiere al desempeño de la economía uruguaya, la sequía verificada en la primera mitad de 2018 afectó gravemente los rendimientos de los cultivos de verano, en particular la soja y con ello, el volumen de exportaciones. Asimismo, la debilidad regional trajo como consecuencia un brusco descenso del turismo receptivo.

En virtud de este panorama de deterioro del entorno, las proyecciones de crecimiento incorporadas en la pasada Rendición de Cuentas, así como las que en su momento realizó la mayoría de los analistas privados (Encuesta de Expectativas del BCU y consultoras privadas) resultaron sustancialmente distintas al comportamiento observado por la economía.

Los indicadores de avance muestran que la actividad económica continúa mostrando signos de debilitamiento en los primeros meses del año, lo que se verifica en un deterioro de las variables del mercado de trabajo y en bajos niveles de inversión.

En este contexto, se proyecta que el ritmo de crecimiento de producto sea menor al registrado en 2018, alcanzando el 0,7% en 2019, para emprender una senda de mayor dinamismo en 2020 con 2,6%. En este desempeño previsto juega un rol determinante la instalación en nuestro país de la tercera planta de fabricación de pasta de celulosa de la empresa UPM Kymmene.

Frente a la moderación del crecimiento del salario real, la pérdida de dinamismo del mercado de trabajo y la reciente caída del poder de compra medido en dólares, se espera que el consumo privado crezca 0,8 y 2,7% en 2019 y 2020, respectivamente. No obstante, la trayectoria descendente de la inflación permitiría que el gasto de los hogares siga aumentando en línea con el crecimiento de la economía en los años siguientes.

En lo que refiere a la inversión, se espera que en lo que resta del período de gobierno la formación bruta de capital fijo del sector público muestre un mayor dinamismo asociado a la concreción de las obras vinculadas al plan de infraestructura, en particular el ferrocarril central y las obras portuarias. Por su parte, a partir del próximo año la inversión privada contribuiría nuevamente a ser un factor expansivo del PIB como en años anteriores, debido fundamentalmente a la construcción de la nueva planta de celulosa.

En materia de comercio exterior, el escenario regional adverso, particularmente asociado a la contracción de la actividad económica en Argentina, explica la

contracción de las exportaciones de servicios turísticos, lo cual sería parcialmente compensado por un crecimiento de las exportaciones asociadas a la actividad agrícola, a la luz de rendimientos excepcionales en los cultivos de soja.

En lo que refiere a las importaciones de bienes y servicios, se espera una caída en 2019 del entorno del 5%, en tanto que en 2020 se verificaría un crecimiento relevante de 5% como consecuencia de la adquisición en el exterior de insumos y bienes de capital para la construcción de la nueva planta de celulosa.

Finalmente, a los efectos de la programación que respalda esta Rendición de Cuentas, se proyecta una depreciación real en 2019 y una evolución del tipo de cambio levemente superior a la inflación en 2020, de modo consistente una gradual recuperación de la competitividad precio de la economía. Es menester señalar que la trayectoria esperada del tipo de cambio constituye un supuesto sobre el que se elabora la proyección, no obstante, su evolución observada dependerá del contexto internacional y regional, de las expectativas de los agentes económicos y del comportamiento de los fundamentos macroeconómicos que la determinan.

### ***Estímulos a la inversión y a la actividad productiva***

Durante la última década, Uruguay ha realizado esfuerzos tendientes a elevar sus niveles de inversión desde guarismos históricamente bajos. La reglamentación de la Ley de Promoción de Inversiones Nº 16.906 ha contribuido a establecer un clima propicio para la inversión privada, priorizando la agilidad y transparencia en la implementación del régimen, por lo que los estímulos establecidos constituyeron un elemento central del sistema de inversión.

El Decreto Nº 455/07 dio impulso al régimen al facilitar la previsión ex ante de los beneficios para cada tipo de proyecto y el Decreto Nº 2/2012 introdujo modificaciones que dotaron de mayor eficiencia al uso de los recursos públicos, en la medida que se lograron más compromisos del sector privado por unidad monetaria exonerada.

Por su parte, el Decreto Nº 143/018 procura volver a dinamizar el régimen de promoción de inversiones, al tiempo que supera algunas dificultades de implementación que persistían en la normativa anterior, mejorando la capacidad de seguimiento. En ese sentido, se incrementa el peso de indicadores con mayor impacto potencial de derrame como el empleo y la investigación y desarrollo e innovación; se introduce la posibilidad de suspender del plazo de uso de los beneficios para evitar que las empresas pierdan años de plazo cuando no generan renta, lo cual resulta especialmente relevante para nuevos emprendimientos y empresas en crecimiento. Para las empresas nuevas se incrementa el porcentaje del IRAE que pueden exonerar cada año y para los proyectos promovidos de micro y pequeñas empresas se aumenta el beneficio adicional de IRAE.

Se espera que el nuevo decreto permita superar algunas limitaciones del anterior, facilitando la tarea de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) en

la medida que proporciona las principales definiciones de política, permitiéndole que se enfoque en el análisis y seguimiento de los proyectos. Las transformaciones que se proponen en el diseño del régimen dan respuesta a los principales desafíos macroeconómicos que enfrenta el país, impulsando la inversión productiva y la creación de empleo, por lo que estas modificaciones, junto con cambios en la gestión que se están impulsando en forma paralela, redundarán en un mayor impacto del régimen como elemento transformador de la economía.

En lo que refiere a los resultados, más allá de los períodos de maduración de los procesos de inversión, se destaca que el monto de los proyectos aprobados por la COMAP en 2019 (acumulado entre enero y abril) aumentó 351% con respecto a igual período en 2018. Es importante señalar también que el 50% de los proyectos aprobados están localizados en el interior del país y más del 70% corresponde a pymes.

El desempeño del sector de la construcción explica una parte importante de la pérdida de puestos de trabajo reciente. Por esta razón se modificó el Decreto Nº 329/016 (Decreto Nº 48/016) para proyectos de gran dimensión económica. Luego de implementados estos cambios que flexibilizaron las condiciones para acceder a este régimen, se presentaron 66 proyectos – 16% más que en 2017 – por un monto de inversión cercano a US\$ 2.400 millones, lo que representa un crecimiento de 25% de los montos respecto a 2017. Se espera que la puesta en ejecución de estos proyectos contribuya a la dinamizar la inversión y el empleo en el sector.

Por otra parte, frente a las dificultades puntuales de algunos sectores productivos referidas al contexto internacional adverso en materia de precios y acceso a mercados, se instrumentaron mecanismos de estímulo a la actividad productiva a través de la estructuración de instrumentos destinados a paliar dificultades financieras, así como medidas de estímulo a la producción, exportación y el empleo, mediante bonificaciones en la tarifa por servicios públicos.

En ese sentido y con el objetivo de atender la situación de endeudamiento en el sector lechero, a fines de 2018 comenzó a operar el Fondo de Garantía para Deudas de los Productores Lecheros (FOGALE) dispuesto por la Ley N° 19.596. El mismo se constituyó por US\$ 36 millones, de los cuales US\$ 30 millones se destinan a garantizar operaciones de crédito y los restantes US\$ 6 millones se utilizaron para brindar asistencia con fondos de libre disponibilidad no reembolsables a los productores más pequeños (aquellos que habían remitido menos de 480.000 litros en el año 2017).

Por su parte, y atendiendo la situación que atraviesa el sector arrocero, en octubre de 2018 se instauró el Fondo de Garantía Arrocero con un capital de US\$ 2 millones. El objetivo del Fondo fue garantizar operaciones de préstamo de entre 3 y 12 meses destinadas a financiar el cultivo de arroz. Con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso al financiamiento de los productores arroceros, recientemente se resolvió implementar algunos ajustes, entre los que se destacan la reducción de las comisiones por la utilización de la herramienta, el incremento en el porcentaje de cobertura de la garantía respecto al monto del crédito y la extensión de la vigencia

del Fondo (hasta marzo de 2020). Se espera que estas medidas, junto con las que implementará el BROU, contribuyan a mejorar la situación del sector.

Por otra parte, se establecieron descuentos comerciales que se extenderán durante 2019, destinados a las empresas industriales del sector arrocero, a los eléctricos de riego con fines productivos, a los productores lácteos.

En el mismo sentido y con el objetivo de dinamizar la producción y el empleo y promover la exportación, se establecieron descuentos de hasta 25% en la tarifa de energía eléctrica a establecimientos industriales cuyo gasto anual de electricidad represente un valor bruto de producción mayor o igual al 2,5% y que mantengan o incrementen la producción física, o incrementen el volumen físico exportado, o mantengan o aumenten sus puestos de trabajo.

Asimismo, se estableció la devolución de IVA de la compra de gasoil para pequeños productores agropecuarios, de acuerdo al rubro y de las ventas realizadas en el ejercicio anterior, de modo de aliviar el peso de los combustibles en la estructura de costos de aquellas unidades productivas que tributan IMEBA.

Otra línea de estímulos se implementó para atenuar el impacto en el turismo de la crisis argentina. En ese sentido, se volvió a aplicar la devolución de 22 puntos del IVA a los turistas extranjeros para servicios gastronómicos, de *catering* para eventos, alquiler de vehículos, servicios de intermediación de inmobiliarias para alquileres con destino turístico, así como la devolución de 10,5% del precio del arrendamiento de inmuebles a turistas, siempre que los mismo se paguen con dinero electrónico, tarjetas de débito o crédito.

Por otra parte, se han instrumentado medidas destinadas a promover el desarrollo de nuevas actividades y sectores con potencial de incrementar el valor agregado de la producción. En esa dirección se destaca el estímulo a las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) a través de la creación de un crédito fiscal de hasta 45% del monto de los gastos en proyectos de I+D (Ley N° 19.739). Por su parte, se estableció un régimen promocional para el sector audiovisual con el doble objetivo de impulsar las producciones nacionales y la captación de inversiones extranjeras en el sector.

En lo que refiere al empleo, también se desarrollaron iniciativas específicas como la creación de un programa temporal de subsidio que beneficiará a unos 5.000 nuevos trabajadores mediante la Ley N° 19.689. Los empleadores que formen parte del programa obtendrán un subsidio equivalente al 25% de las retribuciones mensuales de cada nuevo trabajador y este porcentaje podrá llegar a 40% en el caso de trabajadores mayores de 45 años de edad. A su vez, se establecieron modificaciones en la ley de empleo juvenil (Ley N° 19.133), con el objetivo de agilizar y hacer más atractivos los subsidios para la contratación de jóvenes en su primera experiencia laboral y en situación de vulnerabilidad que se encuentren desempleados, otorgando subsidios que van entre el 25% y el 80% de la retribución nominal del empleado. Por su parte, se adoptaron medidas paliativas en algunos casos de empresas con gran

impacto en su localidad, extendiendo el seguro de desempleo en siete casos y proponiendo la creación de tres regímenes especiales. Finalmente, se creó el Fondo de Garantías Laborales (Ley N° 19.690) para brindar protección a los trabajadores ante el cierre de una empresa por insolvencia patronal.

### **Nueva planta de fabricación de pulpa de celulosa**

El país está próximo de concretar la mayor inversión privada de su historia ya que, de producirse la decisión definitiva, a partir del año próximo la empresa UPM Kymmene comenzará a construir una nueva planta de fabricación de pulpa de celulosa en el centro del país. La instalación de la planta comprende una inversión por parte de la empresa del entorno de los US\$2.700

millones que comprende a la construcción de la planta y la terminal portuaria especializada.

La instalación de la nueva planta de celulosa y la cadena de valor asociada en el centro del país, tendrá un impacto que permitirá un incremento de entre 10 y 15% en PIB per cápita de los departamentos de Cerro Largo, Durazno, Florida y Tacuarembó, una de las zonas más rezagadas del país en términos de pobreza, ingresos y necesidades básicas insatisfechas. De ese modo, el proyecto marcará un hito en el proceso de descentralización de las actividades productivas, alterando las características estructurales del desarrollo a nivel de regiones del país. A su vez, el proyecto continuará dinamizando la cadena forestal-madera-celulosa que se ha constituido en uno de los principales complejos agroindustriales nacionales que ha impulsado del crecimiento, con un papel determinante en la diversificación de las exportaciones, la generación de empleo de calidad y la incorporación de conocimiento en las actividades productivas.

El proyecto provocará un incremento permanente de aproximadamente 2 p.p. del PIB y en más de US\$1.000 millones anuales. Por otro lado, generará una recaudación adicional de tributos de aproximadamente US\$120 millones anuales (esta estimación no incluye recaudación tributaria derivada de la etapa de construcción), generará un promedio de 3.000 puestos de trabajo, con picos de 5.000, durante la construcción de la planta en el trienio 2020-2022, sin incluir la creación de puestos de trabajo indirectos por obras asociadas. Durante la fase de operación, la planta generará unos 4.000 puestos de trabajo directos e indirectos y entre 3.500 y 4.000 puestos de trabajo inducidos.

### **III. La política fiscal**

# 1. Las finanzas públicas al cierre de 2018

El año 2018 cerró con un resultado fiscal del Sector Público Consolidado de -2,9% del PIB, lo cual implicó una mejora de 0,6% del PIB respecto a 2017. No obstante, esta cifra incluye un efecto neto estimado de 1,3% del PIB asociado al Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS). Si se tiene en cuenta dicho efecto, el resultado fiscal del Sector Público Consolidado experimentó un deterioro de 0,7% en términos del PIB respecto al cierre 2017.

RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO % del PIB	2017	2018	Variación 2018/17
<b>INGRESOS S. PÚBLICO NO FINANCIERO</b>	<b>29,7%</b>	<b>31,3%</b>	<b>1,5%</b>
<i>Gobierno Central</i>	<b>21,1%</b>	<b>21,7%</b>	<b>0,5%</b>
<i>DGI</i>	17,7%	18,0%	0,2%
<i>Comercio exterior</i>	1,0%	1,1%	0,1%
<i>Otros</i>	2,4%	2,5%	0,2%
<i>BPS</i>	<b>7,7%</b>	<b>8,9%</b>	<b>1,2%</b>
<i>Resultado primario corriente Empresas Públicas</i>	<b>0,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-0,2%</b>
<b>EGRESOS PRIMARIOS S.PÚB. NO FINANCIERO</b>	<b>29,8%</b>	<b>30,6%</b>	<b>0,7%</b>
<i>Egresos prim. corrientes Gobierno Central-BPS</i>	<b>27,8%</b>	<b>28,4%</b>	<b>0,6%</b>
<i>Remuneraciones</i>	5,2%	5,3%	0,1%
<i>Gastos no personales</i>	3,7%	3,8%	0,1%
<i>Pasividades</i>	10,0%	10,2%	0,2%
<i>Transferencias</i>	8,9%	9,0%	0,1%
<i>Inversiones</i>	2,1%	2,2%	0,2%
<i>R. Primario Intendencias</i>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<i>R. Primario BSE</i>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,0%</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO S.PÚB.NO FINANCIERO</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,7%</b>
<b>R. Primario BCU</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO SECTOR PÚBLICO</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>
<i>Intereses</i>	<b>3,3%</b>	<b>3,4%</b>	<b>0,2%</b>
<i>Gobierno Central-BPS</i>	2,7%	2,8%	0,1%
<i>Empresas Públicas</i>	0,2%	0,2%	0,0%
<i>Intendencias</i>	0,0%	0,0%	0,0%
<i>BSE</i>	-0,3%	-0,3%	-0,1%
<i>BCU</i>	0,7%	0,8%	0,1%
<b>RESULTADO GLOBAL S. PÚB. NO FINANCIERO</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>0,7%</b>
<b>RESULTADO GLOBAL S. PÚBLICO</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>0,6%</b>
<b>EFFECTO NETO LEY 19.590 ("CINCUENTONES")</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,3%</b>

Nota: los totales pueden no coincidir por cuestiones de redondeo

En diciembre de 2017 se promulgó la Ley N° 19.590, la cual permite la desafiliación del régimen mixto de seguridad social de todos aquellos trabajadores y jubilados que al 1 de abril de 2016 tuvieran cincuenta o más años de edad y que hubieran quedado obligatoriamente comprendidos dentro de dicho régimen. Los saldos de las cuentas individuales en las AFAP de los individuos que optaron por la desafiliación, así como

los saldos de las rentas vitalicias de los pasivos en las empresas aseguradoras, pasaron a constituir capital propiedad del BPS, el cual es administrado por un fideicomiso. A los efectos de hacer frente al gasto incremental ocasionado por la reforma en el largo plazo, este fideicomiso acumulará e invertirá dichos fondos para comenzar a transferirlos paulatinamente al BPS a partir del año 2024 durante un período de 20 años.

El FSS comenzó a recibir fondos a partir de octubre de 2018, por lo cual debieron adoptarse criterios metodológicos para su registro dentro de las estadísticas fiscales. Dichos criterios siguen lo establecido en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014) del FMI. Según este manual, corresponde que todas las transacciones realizadas por el FSS sean registradas como transacciones del BPS, dado que el FSS no constituye una unidad institucional por sí mismo, sino que forma parte de la unidad institucional BPS. La consecuencia fue que el resultado fiscal se viera impactado directamente a partir de octubre 2018.

A los efectos de asegurar la transparencia de las cuentas fiscales, el ingreso de los fondos del FSS llevó a un cambio en la presentación de las cifras fiscales. El objetivo del cambio fue el de identificar y aislar correctamente dicho efecto. Concretamente, dentro de los ingresos del Gobierno Central – BPS, comenzó a registrarse una línea que discrimina el ingreso de los fondos transferidos por las AFAP y las aseguradoras al FSS. Por otro lado, dentro de los intereses se reportan aquellos cobrados por el FSS por concepto de los títulos que posee y que por tanto reducen el pago neto de intereses del sector público

[1] en su conjunto. En cuanto a las nuevas pasividades a las que tendrá que hacer frente el FSS, las mismas están comprendidas dentro de la línea ya existente de pasividades. Además, los gastos del FSS son abonados por el propio fideicomiso, y por lo tanto registrados como gastos no personales del BPS. En resumen, las modificaciones realizadas en la publicación fiscal permiten cuantificar con exactitud el efecto neto del ingreso de fondos al FSS, lo cual garantiza la comparabilidad con los datos fiscales publicados hasta ese momento.

Los ingresos del Gobierno Central se ubicaron en 21,7% del PIB, aumentando 0,5% del PIB respecto a 2017. Dicha mejora estuvo asociada a varios factores. Por un lado, la recaudación tributaria de la DGI aumentó 0,2% del PIB, obedeciendo tanto a una mayor recaudación privada como a la recaudación proveniente de las Empresas Públicas. En cuanto al sector privado, la recaudación que más creció fue aquella asociada al IRPF, seguida por la del IASS. Dicho incremento fue parcialmente compensado por descensos en la recaudación asociada al IVA y al IRAE.

RECAUDACIÓN DGI - % DEL PIB			
Privada	2017	2018	Var 2018/17
IVA	8,2%	8,1%	0,0%
IRPF/IASS	3,6%	3,8%	0,2%
IRAE	2,4%	2,4%	0,0%
Otros	2,7%	2,7%	0,0%
Certificados	-2,1%	-2,1%	0,0%
<b>Total privada</b>	<b>14,8%</b>	<b>14,9%</b>	<b>0,1%</b>
Pública	2017	2018	18 vs 17
IVA	1,0%	1,0%	0,0%
IRAE	0,6%	0,7%	0,1%
IPAT	0,3%	0,3%	0,0%
IMESI Combustibles	1,0%	1,0%	0,0%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total pública</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,1%</b>	<b>0,1%</b>
<b>TOTAL NETA</b>	<b>17,8%</b>	<b>17,9%</b>	<b>0,2%</b>

Nota: los totales pueden no coincidir por cuestiones de redondeo

Por su parte, los “Otros ingresos” verificaron un aumento de 0,2% del PIB, línea que incluye aportes de las Empresas Públicas y recursos de Libre Disponibilidad, entre otros. Dicho incremento se debe principalmente a la transferencia del excedente del Fondo de Estabilización Energética hacia Rentas Generales, en el marco de lo previsto en la Ley N° 16.920. Por último, los ingresos del Gobierno Central vinculados al comercio exterior se incrementaron 0,1% del PIB respecto al 2017. Dicha mejora fue fundamentalmente consecuencia de las modificaciones en la tasa consular, las cuales entraron en vigencia a partir de enero 2018.

La recaudación del BPS verificó un aumento de 1,2% del PIB que obedece al ingreso de fondos al FSS. Excluido dicho efecto, los ingresos del organismo de mantuvieron estables en términos del PIB.

Finalmente, el resultado primario corriente de las Empresas Públicas disminuyó 0,2% del PIB en relación a 2017. Dicha disminución se explica en partes iguales por el resultado de ANCAP y por el de UTE. En el caso de UTE, el menor resultado obedeció a que en 2018 se registró un menor sub-costo energético respecto a 2017 en tanto que fue un año menos lluvioso y el diferencial entre el costo de abastecimiento de la demanda de energía eléctrica y el costo cubierto con tarifas (costo estructural) fue más reducido. En cuanto a ANCAP, incidió en el resultado caja que en el promedio del año, las tarifas se mantuvieron desalineadas respecto a sus costos. En efecto para dicho período, el precio del barril de petróleo en pesos se ubicó 9% por encima del fijado en la paramétrica.

En lo que respecta a los egresos primarios corrientes del Gobierno Central – BPS, los mismos verificaron un aumento de 0,6% del PIB respecto al año anterior. Dicho incremento se explica por el aumento en las pasividades (0,2% del PIB), seguido por

un aumento en partes iguales en términos del PIB las transferencias, las remuneraciones y los gastos no personales con poco más de 0,1% del PIB cada componente.

La mayor parte del incremento de las pasividades se explica por el crecimiento de las pasividades del BPS, seguidas del aumento de las correspondientes a militares y policiales. El ajuste nominal de las pasividades de enero de 2018 fue de 9%, que considerando la inflación promedio de 2018 arroja un incremento real de las pasividades de 1,5%. Por su parte, las jubilaciones mínimas tuvieron un crecimiento real de 2,1%, a causa de los incrementos que se decretaron en enero y en julio. A su vez, el número de pasivos del BPS aumentó 0,5% en 2018 respecto al año anterior en tanto el aumento de las altas jubilatorias influenciadas en gran parte por la entrada en vigencia del régimen de desafiliación del sistema mixto de los trabajadores que contaban con cincuenta o más años de edad al 1<sup>ro</sup> de abril de 2016 fueron compensadas parcialmente por menores pensiones.

En cuanto a las remuneraciones del Gobierno Central–BPS, las mismas representaron 5,3% del PIB, creciendo 0,1% del PIB

respecto al 2017. Dicho aumento se explica principalmente por las asignaciones presupuestales incrementales otorgadas a los organismos docentes y otros organismos prioritarios (Ministerio del Interior, MIDES, INAU y ASSE). Asimismo, el incremento de 0,1% del PIB en los gastos no personales también se explica por una mayor proporción del PIB asignada a los organismos prioritarios. La mayor parte de dicho aumento se concentró en tres incisos: MIDES, INAU y Ministerio del Interior.

REMUNERACIONES Y GASTOS NO PERSONALES - % DEL PIB				
	2016	2017	2018	Var. 2018/17
<b>Remuneraciones</b>				
Prioritarios	3,2%	3,2%	3,4%	0,1%
Otros	2,0%	2,0%	2,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,2%</b>	<b>5,3%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Gastos no personales</b>				
Prioritarios	2,1%	2,0%	2,1%	0,1%
Otros	1,8%	1,6%	1,7%	0,0%
<b>Total</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,7%</b>	<b>3,8%</b>	<b>0,1%</b>

\*Incluye organismos docentes, Ministerio del Interior, Mides, INAU y ASSE

Las transferencias del Gobierno Central-BPS se incrementaron 0,1% del PIB respecto a 2017. Dicho aumento se debió tanto a mayores transferencias correspondientes al Gobierno Central hacia las Intendencias, como a mayores transferencias realizadas por el BPS a las AFAP.

En lo que refiere a las inversiones, las correspondientes al GC-BPS aumentaron 0,2% del PIB, en tanto la de las Empresas Públicas permanecieron incambiadas respecto a 2017. Dentro del Gobierno, cerca de un tercio de dicho incremento se explica por las inversiones realizadas por MTOP y MVOTMA, en tanto los restantes dos tercios

obedecen a inversiones realizadas por otros incisos de la Administración Central. Por su parte, los mayores gastos de capital registrados en las Empresas Públicas fueron compensados por una caída de los stocks de crudo y derivados de ANCAP.

Finalmente, el resultado primario conjunto de las Intendencias y del BSE registró una caída de 0,1% del PIB. Esto obedeció a leves deterioros en el resultado de cada uno de los mismos.

Por último, los intereses en su conjunto aumentaron casi 0,2% del PIB, ubicándose en 3,4% en términos del producto. Este incremento obedeció a mayores intereses pagados por el Gobierno Central – BPS y del BCU. Dicho aumento fue parcialmente compensado por mayores intereses cobrados por el BSE, los cuales en conjunto disminuyeron algo menos de 0,1% del PIB.

Resultado fiscal global por organismo - % del PIB						
2016	2017	2018		Var. 2018/17		
		Observ.	Sin FSS*	Observ.	Sin FSS*	
GC - BPS	-3,7%	-3,0%	-2,1%	-3,4%	0,9%	-0,4%
Empresas públicas	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Intendencias	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BSE	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
BCU	-0,8%	-0,8%	-0,9%	-0,9%	-0,1%	-0,1%
<b>S.P. Consolidado</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,7%</b>

\* Sin incluir el efecto ingreso de los fondos al FSS, estimados en 1,3% del PIB para 2018

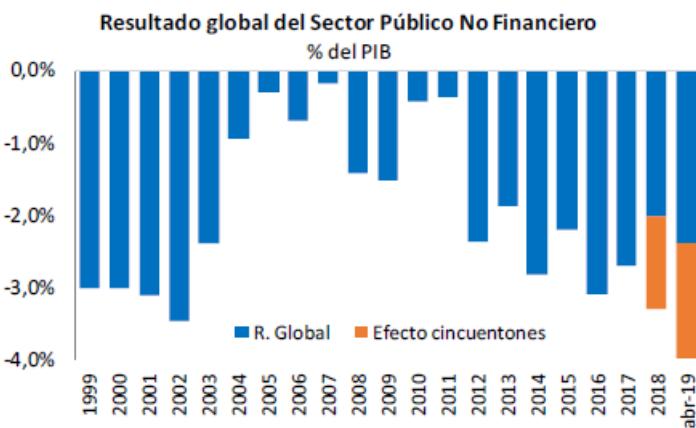
<sup>11</sup> En la publicación fiscal mensual, los intereses cobrados por el FSS se reportan separadamente dentro del Gobierno Central-BPS consolidado.

## 2. La situación fiscal en los primeros meses de 2019

En 2019 se realizó un cambio en la presentación de las estadísticas fiscales, el cual implica que a partir de enero se publica haciendo énfasis en el resultado del Sector Público No Financiero (SPNF). Dicho cambio fue realizado en coordinación con el BCU y toma en cuenta las recomendaciones técnicas del FMI, en el marco de la consulta anual del Artículo IV de su Convenio Constitutivo. El principal fundamento que sustenta dicha modificación es que de los 115 países para los cuales el FMI recopila datos sobre resultado fiscal, los únicos dos que incluyen al Banco Central en su cobertura institucional son Brasil y Uruguay. En el caso de Brasil, se incluye al Banco Central dentro de lo que es definido como "Gobierno Central". De todas formas, es relevante aclarar que el Banco Central de Brasil no emite deuda, por lo que no existe un flujo asociado a intereses pagados por dicho organismo. Por el contrario, en la medida que el Banco Central del Uruguay implementa la política monetaria y cambiaria, la carga de intereses pagada por dicho organismo se encuentra enteramente asociada al manejo de dichas políticas e incluso, estrechamente vinculada a las fluctuaciones de las condiciones financieras internacionales. Es así que la modificación realizada tiene como principal objetivo garantizar una mejor

comparación internacional entre las estadísticas fiscales de los distintos países, aislando los efectos intrínsecos del manejo de la política monetaria en el resultado fiscal.

El resultado del SPNF en los doce meses cerrados a abril 2019 se ubicó en -2,4% del PIB. Esto implica un deterioro de 0,3% del PIB respecto de lo observado en 2018. Si se tiene en cuenta el efecto neto de las transferencias al FSS, que en abril ascendió a 1,6% del PIB, se observa un deterioro del resultado global de 0,6% en términos del PIB.



En cuanto a los ingresos del Sector Público No Financiero, en los primeros 4 meses de 2019 los mismos se ubicaron en 31,6% del PIB, aumentando 0,3% del PIB respecto a lo observado en 2018. Este aumento incluye las transferencias de fondos al FSS, las cuales se incrementaron 0,3% del PIB en lo que va del año.

La recaudación de la DGI se deterioró 0,2% del PIB en los primeros 4 meses de 2019. Cabe aclarar que casi la totalidad del deterioro fue debido a la caída registrada en el mes de abril (0,2% del PIB). Parte importante de la misma se debió al menor pago de IRAE de Empresas Públicas, en particular de UTE.

Los Otros Ingresos del Gobierno Central verificaron un aumento de 0,2% del PIB. Dicho incremento está relacionado principalmente a la transferencia de utilidades que realizó el Brou a Rentas Generales (RRGG), la cual representó casi 0,2% del PIB. Esta transferencia se asocia a lo establecido en su carta orgánica, donde se prevé que el Brou transfiera a RRGG hasta el 50% de sus utilidades netas anuales después de impuestos, siempre que la responsabilidad patrimonial neta del banco supere en más del 30% el mínimo exigido por la normativa del BCU.

El aumento en los Otros Ingresos del Gobierno Central fue parcialmente compensado por una reducción en el resultado primario corriente de las Empresas Públicas (-0,1% del PIB en lo que va de 2019), asociado principalmente al resultado de UTE. Por último, los ingresos asociados al BPS mostraron una mejora de 0,1% del PIB, excluyendo el efecto del ingreso de los fondos al FSS.

Por otra parte, los egresos primarios del SPNF aumentaron 0,4% del PIB en el primer cuatrimestre del año. Casi la mitad de dicho incremento se debió al mayor gasto endógeno en pasividades, las cuales acumularon una variación de 0,2% del PIB a abril 2019. El resto del aumento en el gasto se explica por pequeños incrementos de las remuneraciones, los gastos no personales, las transferencias y una mayor variación de stock de ANCAP.

El resultado primario de los otros organismos que integran el SPNF se deterioró 0,2% del PIB en lo que va de 2019. Esto se debió íntegramente a un deterioro en el resultado del BSE, mientras que el resultado de las Intendencias se mantuvo estable en términos del PIB.

Por último, el pago de intereses asociados al SPNF se incrementó 0,1% del PIB en lo que va del año. Dicho aumento obedeció íntegramente a un mayor pago de intereses por parte del Gobierno Central – BPS, principalmente por la depreciación observada de la moneda uruguaya.

Asimismo, vale aclarar que si bien no constituye parte del SPNF, tanto el resultado primario del BCU como el pago de intereses se mantuvieron estables en términos del PIB respecto al cierre de 2018.

### 3. La proyección del resultado fiscal para lo que resta del período de gobierno

Como se comentó al inicio del punto anterior, a partir de enero de 2019 el énfasis de las finanzas públicas se centra en el resultado del Sector Público No Financiero que comprende Gobierno Central-BPS, Empresas Públicas, Banco de Seguros del Estado y Gobiernos Departamentales. La modificación surge de lo acordado con el FMI a los efectos de garantizar una mejor comparación fiscal a nivel internacional. Cabe recordar que este organismo es el que determina a nivel internacional los criterios que deben seguirse al momento de elaborar y publicar las estadísticas fiscales del sector público.

Tomando en cuenta el contexto económico actual en el que la economía uruguaya se encuentra transitando por un proceso de desaceleración de la actividad, desde el punto de vista fiscal, se procede a ajustar la proyección de ingresos a la baja respecto a lo proyectado en la instancia presupuestal anterior.

El menor crecimiento económico observado derivará en un menor crecimiento de los ingresos en relación al esperado en la instancia presupuestal anterior, lo que implica que en el escenario base de proyección no se alcanzaría la meta del resultado fiscal global del Sector Público Consolidado (SPC) de -2,5% del PIB en 2020 (consistente con una meta de -1,8% del PIB para el SPNF). Cabe precisar que en 2018 la actividad económica creció 0,9% por debajo de los esperado en la anterior instancia presupuestal (2,5% real versus 1,6%) en tanto se espera que la economía crezca 2,6% y 0,4% menos en 2019 y 2020 respecto a lo previsto el año anterior (3,3% y 3% respectivamente). Es así que, entre 2018 y 2020 los ingresos del sector público crecerán menos que lo previsto en la RR.CC. 2017 producto de la desaceleración de la economía, lo que explicará aproximadamente 1% del PIB del desvío fiscal respecto de la meta.

A su vez, otra parte del desvío se explica por mayores egresos, en particular debido a la evolución del gasto endógeno, cuya dinámica obedece en buena medida al aumento de las erogaciones en prestaciones de seguridad social producto de políticas decididas en el pasado. Finalmente, el aumento de gasto discrecional - asociado a decisiones de política de este periodo - explica la cuota parte restante del desvío y refieren fundamentalmente a la inversión pública y a los compromisos asumidos en áreas prioritarias.

Una vez que la economía recupere su dinamismo y retome una senda de crecimiento más acelerado a partir de 2020, se espera que la trayectoria del déficit fiscal comience a descender manteniendo como horizonte fundamental la sostenibilidad de las finanzas públicas.

A continuación, se presenta la programación financiera del SPC para el período 2016-2020.

SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO - % DEL PIB	2016	2017	2018	2019*	2020*
<b>INGRESOS S. PÚBLICO NO FINANCIERO</b>	<b>29,3%</b>	<b>29,7%</b>	<b>31,3%</b>	<b>31,3%</b>	<b>31,5%</b>
<i>Gobierno Central</i>	<b>20,3%</b>	<b>21,1%</b>	<b>21,7%</b>	<b>21,6%</b>	<b>21,8%</b>
DGI	17,0%	17,7%	18,0%	18,1%	18,3%
Comercio Exterior	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%
Otros	2,4%	2,4%	2,5%	2,3%	2,4%
<i>BPS</i>	<b>7,5%</b>	<b>7,7%</b>	<b>8,9%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,7%</b>
<i>Resultado Prim. Corr. Empresas Públicas</i>	<b>1,5%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,0%</b>
<b>EGRESOS PRIMARIOS S. PÚB. NO FIN.</b>	<b>29,9%</b>	<b>29,8%</b>	<b>30,6%</b>	<b>30,9%</b>	<b>30,8%</b>
<i>Egresos Prim. Corr. Gobierno Central - BPS</i>	<b>27,4%</b>	<b>27,8%</b>	<b>28,4%</b>	<b>28,5%</b>	<b>28,5%</b>
Remuneraciones	5,1%	5,2%	5,3%	5,4%	5,3%
Gastos no personales	3,9%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%
Pasividades	9,5%	10,0%	10,2%	10,3%	10,4%
Transferencias	8,8%	8,9%	9,0%	9,0%	9,0%
<i>Inversiones</i>	<b>2,4%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,4%</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO INTENDENCIAS</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO BSE</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,2%</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO S. P. NO FIN.</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,5%</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO BCU</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO SECTOR PÚBLICO</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,4%</b>
<i>Intereses</i>	<b>3,3%</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,4%</b>
Gobierno Central	2,7%	2,69%	2,8%	3,0%	3,0%
Empresas Públicas	0,2%	0,15%	0,2%	0,2%	0,2%
Intendencias	0,0%	0,00%	0,0%	0,0%	0,0%
BCU	0,7%	0,70%	0,8%	0,7%	0,6%
BSE	-0,2%	-0,28%	-0,3%	-0,4%	-0,4%
<b>RESULTADO GLOBAL S. PUB. NO FIN.</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,2%</b>
<b>RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-2,9%</b>
<b>EFFECTO NETO LEY 19.590 ("CINCUENTONES")</b>			<b>1,3%</b>	<b>1,2%</b>	<b>0,9%</b>

Se proyecta que en 2020, el Resultado Global del SPNF, incluyendo los ingresos del FSS en el marco de lo previsto en la Ley Nº 19.590, se ubique en -2,2% del PIB en tanto el del SPC se espera alcance el -2,9% del PIB. Por su parte, sin incluir dicho

ingreso, el resultado se proyecta en -3,2% y -3,9% del PIB, respectivamente.

Los ingresos del SPNF, se estima alcancen 31,5% del PIB en 2020, mostrando un incremento de 0,2% del PIB entre 2018 y 2020. Esta evolución incorpora el efecto de la desaceleración del crecimiento de la economía en 2019 y el mayor dinamismo esperado para 2020, en parte impulsado por las obras del Ferrocarril Central y el inicio de la construcción de la nueva planta de la empresa UPM Kymmene.

Los ingresos de la DGI registrarían un incremento de 0,3% del PIB hacia 2020 en línea con la mayor recaudación asociada al mejor desempeño de la economía. Por su parte, se proyecta un leve aumento de los ingresos asociados al comercio exterior como consecuencia de la trayectoria esperada de las importaciones medidas en pesos. A su vez, se espera que los otros ingresos se reduzcan marginalmente.

En cuanto al BPS, la trayectoria esperada de sus ingresos (netos del pago con certificados), se verá afectada por la evolución descendente de los ingresos de los "cincuentones" al FSS en tanto va transcurriendo el período para la desafiliación del régimen mixto de los trabajadores y jubilados que cumplen con las condiciones para ejercer dicha opción. Dejando de lado este efecto, se proyecta que los restantes ingresos del BPS crezcan 0,1% en el período considerado, como consecuencia de la recuperación del empleo asociada a las obras del Ferrocarril Central y al comienzo de la construcción de la planta de UPM Kymmene, así como a la evolución prevista del salario real y los avances en el proceso de formalización.

Por su parte, el Resultado Primario Corriente de las Empresas Públicas se espera mejore 0,3% del PIB hacia 2020. Por un lado, no se prevén aportes extraordinarios de UTE a Rentas Generales en la medida que el resultado esperado de la empresa supone que la demanda de eléctrica se abastece a su costo estructural, es decir, tomando en consideración crónicas

<sup>[11]</sup> hidrológicas medias. Por otro lado, en función de la evolución prevista del precio internacional del crudo medido en pesos, se espera que ANCAP recomponga su resultado en términos caja hacia 2020, luego de que en los últimos dos años las tarifas de los combustibles han permanecido desalineadas respecto a los costos de producción. Asimismo, se espera que las Empresas Públicas continúen ganando eficiencia, entre otras cosas, a través de la reducción real de los gastos gestionables y la disminución de peso de las remuneraciones como consecuencia de llenado de sólo dos de cada tres vacantes generadas. Finalmente, se supone que en cada una de las Empresas Públicas las tarifas se ajustan de acuerdo a la evolución de sus costos.

En función de la evolución esperada de cada uno de los determinantes del gasto, los egresos primarios del Gobierno Central-BPS se ubicarían en 28,5%, aumentando 0,1% del PIB entre 2018 y 2020. Este comportamiento obedece fundamentalmente a la evolución esperada del componente endógeno, principalmente en pasividades que se espera aumenten 0,2% del PIB y que se verá compensado por la baja en términos del PIB de otros componentes del gasto.

La proyección de remuneraciones disminuye 0,1% del PIB hacia 2020. Dicha estimación incluye, para el año 2019, el impacto de las asignaciones incrementales para áreas prioritarias que se aprobaron en instancias presupuestales anteriores, mientras que para 2020, se ajustan únicamente por inflación pasada. Adicionalmente,

se supone el mantenimiento real de las remuneraciones del resto de las reparticiones del Estado.

En lo que refiere a los gastos de funcionamiento del Gobierno Central, se incorporan en la proyección los pagos por disponibilidad asociados a las obras de infraestructura realizadas a través de Participación Público- Privada, en tanto el resto de los gastos se estima se reduzcan en términos del PIB en tanto no se asigne gasto incremental en esta Rendición de Cuentas.

En cuanto a la evolución esperada del gasto endógeno, como fue mencionado anteriormente, se espera que las pasividades aumenten ligeramente en términos del PIB, en tanto las transferencias permanecerán estables. Cabe precisar que, desde octubre de 2018, se registra un incremento de las altas por jubilación como consecuencia de la entrada en vigencia del régimen de desafiliación del sistema mixto de los trabajadores que contaban con cincuenta o más años de edad al 1<sup>ro</sup> de abril de 2016 y dicho efecto cantidades se incorpora en la proyección actual.

En cuanto a las inversiones, los gastos de capital del Gobierno Central se proyectan de acuerdo a las asignaciones presupuestales correspondientes, mientras que en las de las Empresas Públicas se programan en línea con el plan de inversiones de cada una. Por otro lado, se espera que ANCAP recomponga sus existencias de crudo y derivados al cierre de 2019 y que las mismas permanezcan incambiadas en términos del PIB en 2020.

La partida de intereses del SPNF se espera crezca 0,1% del PIB, principalmente por los pagos del Gobierno Central que se proyectan crecientes en función la depreciación esperada de la moneda uruguaya, del mayor costo de financiamiento internacional y del incremento del stock de deuda. Este incremento será compensado parcialmente por el mayor cobro de intereses en el BSE asociado al aumento de títulos públicos en cartera por la paulatina maduración del pilar de capitalización individual del régimen mixto de seguridad social.

Finalmente, los resultados primarios del resto de los organismos que conforman el SPNF (Intendencias y Banco de Seguros del Estado) permanecerán prácticamente incambiados en el período de programación. En particular, el BSE que luego de mostrar un deterioro entre 2017 y 2018 fruto de la adecuación de sus pasivos a los nuevos parámetros que rigen la rama de vida

previsional, mostraría un mejor resultado a partir del segundo semestre de 2019.

En lo que refiere al BCU, se espera que el resultado primario de la autoridad monetaria permanezca estable en término del PIB, en tanto se proyecta una disminución del pago de intereses en función de las menores tasas en pesos pagadas por las letras de regulación monetaria y de la mayor rentabilidad esperada por los activos de reserva. Considerando los elementos antes descriptos, el resultado fiscal global que se proyecta para cada organismo, es el siguiente.

Resultado Global por organismo % del PIB	2016	2017	2018	2019*	2020*
Gobierno-BPS	-3,7%	-3,0%	-2,1%	-2,5%	-2,3%
Empresas Públicas	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,2%
Intendencias	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
BSE	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
<b>Sector Público No Financiero</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,2%</b>
BCU	-0,8%	-0,8%	-0,9%	-0,7%	-0,7%
<b>Sector Público Consolidado</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-2,9%</b>

[1]

Cabe precisar que en 2018, UTE realizó una versión de resultados extraordinaria a Rentas Generales fruto de los resultados obtenidos en el 2017 y 2018. No obstante, es relevante tener presente que estas transferencias son neutras para el resultado del SPNF.

## 4. Situación estructural de las cuentas públicas

A los efectos de contribuir a una adecuada evaluación de la situación de las cuentas públicas y de la capacidad del sector público para hacer frente a sus obligaciones, se presenta la estimación del resultado fiscal estructural para el período 2016-2020, aislando los factores extraordinarios que distorsionan el análisis entre los distintos años. La metodología seguida para la estimación implica la realización de dos tipos de ajuste. Por un lado, se corrige el resultado observado de efectos "por única vez", depurando de esta manera los ingresos y los egresos del Sector Público considerados extraordinarios o transitorios que afectan el dato puntual. Por otro lado, se aíslan los efectos del ciclo económico, corrigiendo los ingresos del GC-BPS y los egresos por pasividades de acuerdo a la fase del ciclo en la que se encuentra la economía. Para ello, se calcula la brecha del producto, es decir, la diferencia entre el nivel actual del PIB y su nivel potencial de largo plazo. En este apartado, se resume la estimación del resultado fiscal estructural para el período 2016-2020.

RESULTADO ESTRUCTURAL DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO (% del PIB)					
	2016	2017	2018	2019*	2020*
<b>Resultado Global</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,9</b>
<i>Ingresos extraordinarios GC-BPS <sup>1/</sup></i>	-0,2	0,1	-0,2	-0,1	0,0
<i>Ingresos extraordinarios FSS ley 19.590</i>	0,0	0,0	-1,3	-1,0	-0,8
<i>Egresos extraordinarios GC-BPS <sup>2/</sup></i>	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,0
<i>Sobrecosto-Subcosto energético <sup>3/</sup></i>	-0,6	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
<i>Fondo de Estabilización Energética</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Variación de stock ANCAP <sup>4/</sup></i>	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0
<i>Cancelación deuda ANCAP con PDVSA</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Intereses Extraordinarios</i>	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Intereses Extraordinarios FSS ley 19.590</i>	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
<b>Resultado Global Estructural</b>	<b>-4,7</b>	<b>-3,9</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,9</b>
<i>Ajuste ingresos por el ciclo PIB</i>	0,0	0,0	0,3	0,9	1,0
<i>Ajuste pasividades por el ciclo PIB</i>	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
<b>Resultado Global Estructural aj. por ciclo</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,9</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,0</b>
<b>Ciclo (% de la Tendencia)</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-3,0</b>	<b>-3,1</b>

1/ Devoluciones AFAP 2014-2016, Ingresos excedente FEE, Utilidades BROU

2/ Variación de deuda con proveedores, FEE y deuda con *The Bank of Nova Scotia* por Pluna S.A. en 2016

3/ Costo de abastecimiento de la demanda por encima o por debajo del costo financiado con tarifas

4/ En 2016 incluye ingresos extraordinarios de ANCAP por liquidación Pluna S.A., en 2017 incluye parada técnica Refinería La Teja

Entre los factores extraordinarios, por el lado del GC-BPS se corrigieron para 2016 los ingresos que el BPS recibió por concepto de desafiliaciones de AFAP en el marco de la Ley N° 19.162, las utilidades del BROU en 2017 y 2018 y la transferencia del excedente del Fondo de Estabilización Energética a Rentas Generales en el marco de la Ley N°19.620.

Por su parte, a partir de 2018, se depura del resultado los fondos transferidos por las AFAP y las aseguradoras al Fideicomiso de la Seguridad Social, así como también los intereses cobrados por el Fideicomiso por los títulos que tiene en su poder.

Por el lado de las Empresas Públicas, en particular en UTE, se tiene en cuenta la diferencia entre el costo de abastecimiento de abastecer la demanda de energía eléctrica observado y el estructural. En 2019, la corrección corresponde a la diferencia observada en el acumulado enero-abril, dado que para el resto del año se estima un costo alineado al estructural. Adicionalmente, para ANCAP se corrigen la variación de existencias de petróleo y derivados y los ingresos financieros de carácter excepcional obtenidos por la cancelación anticipada de la deuda con PDVSA.

Por último, respecto a la corrección por ciclo económico se estima que luego de haber cerrado la brecha del PIB en 2016, la economía crecería hasta 2020 por debajo de su crecimiento de largo plazo, lo que conduce a ajustar los ingresos y los egresos de pasividades.

## 5. La proyección del endeudamiento del sector público

## 5.1. Sector Público Consolidado

A fin del 2018, la deuda neta de activos (excluidos los activos de reserva del BCU cuya contrapartida son depósitos de encajes de las instituciones bancarias) se mantuvo estable respecto al año anterior, y levemente por encima a la esperada en la Rendición de Cuentas 2017. En efecto, el cociente se ubicó en 41,2% del PIB, comparado con el 40,9% del PIB previsto en la Rendición de Cuentas anterior. Asimismo, la deuda bruta se ubicó en 64,2% del PIB a fin de 2018, en línea con el valor proyectado en la anterior instancia presupuestal<sup>[1]</sup>.

A los efectos de proyectar la evolución del endeudamiento del sector público consolidado para el período 2019-2020, se tiene en cuenta el nivel de deuda al cierre de 2018 y la revisión de las proyecciones fiscales y de las principales variables económicas del país e internacionales para los próximos años. Asimismo, se supone que al final del horizonte de proyección la composición de la deuda por monedas presenta una participación de la deuda denominada en moneda nacional de 52%, cercana a su nivel actual. En base a dichas proyecciones, se prevé que la deuda neta de activos alcance 43,9% del PIB a fin del 2019, y 44,4% para fin del año 2020.

**Sector Público Consolidado**

	Var. TC <sup>1/</sup>	Var. IPC <sup>1/</sup>	PIB (Var. real)	PIB (Mill. US\$)	Res. Global (% del PIB)	Res. Primario (% del PIB)	Deuda Bruta (% del PIB)	Deuda Neta excl.encajes (% del PIB)
2015	17,6%	8,7%	0,4%	53.275	-3,6%	0,0%	59,0%	35,8%
2016	10,4%	9,6%	1,7%	52.688	-3,8%	-0,6%	63,3%	41,1%
2017	-4,9%	6,2%	2,6%	59.530	-3,5%	-0,2%	65,0%	41,3%
2018	7,1%	7,6%	1,6%	59.597	-2,9%	0,5%	64,2%	41,2%
2019*	13,3%	7,5%	0,7%	56.946	-3,4%	0,0%	67,2%	43,9%
2020*	7,7%	7,0%	2,6%	58.299	-2,9%	0,4%	67,1%	44,4%

1/variación promedio

Nota metodológica: ratio calculado como cociente entre el stock de deuda expresado en dólares al tipo de cambio e inflación de fin del período y el PIB en dólares. Para la estimación del PIB en dólares se utiliza el tipo de cambio promedio del año.

[1]

Las cifras de deuda consolidadas excluyen las tenencias de títulos de deuda soberano intra-sector público, incluyendo las del recientemente creado Fideicomiso de la Seguridad Social.

## 5.2. Sector Público No Financiero

A continuación, se presentan las proyecciones de la evolución del endeudamiento del Sector Público No Financiero (SPNF). El mismo incluye la deuda de mercado del Gobierno Central-BPS, Empresas Públicas, Intendencias y Banco de Seguros del Estado, y excluye las del Banco Central<sup>[11]</sup>. Se proyecta que la deuda bruta del SPNF en relación al PIB se situé en 55,6% en 2019, estabilizándose en ese nivel en 2020. Por su parte, el stock de la deuda neta del SPNF proyectado aumenta 3,2% del PIB en 2019 respecto a 2018, representando 44,9% del PIB. Para 2020 se prevé un incremento adicional de 0,5% del PIB.

### Sector Público No Financiero

Var. TC <sup>1/</sup>	Var. IPC <sup>1/</sup>	PIB (Var. real)	PIB (Mill. US\$)	Res. Global (% del PIB)	Res. Primario (% del PIB)	Deuda Bruta (% del PIB)	Deuda Neta (% del PIB)
2015	17,6%	8,7%	0,4%	53.275	-2,2%	0,1%	49,7%
2016	10,4%	9,6%	1,7%	52.688	-3,1%	-0,5%	54,2%
2017	-4,9%	6,2%	2,6%	59.530	-2,7%	-0,1%	51,7%
2018	7,1%	7,6%	1,6%	59.597	-2,0%	0,6%	52,1%
<b>2019*</b>	<b>13,3%</b>	<b>7,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>56.946</b>	<b>-2,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>55,6%</b>
<b>2020*</b>	<b>7,7%</b>	<b>7,0%</b>	<b>2,6%</b>	<b>58.299</b>	<b>-2,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>55,5%</b>
2020* Proyección							
2020* Proyección							

1/ variación promedio

Nota metodológica: ratio calculado como cociente entre el stock de deuda expresado en dólares al tipo de cambio e inflación de fin del período y el PIB en dólares. Para la estimación del PIB en dólares se utiliza el tipo de cambio promedio del año.

[11]

A partir de enero de 2019, el Ministerio de Economía y Finanzas comenzó a publicar las estadísticas fiscales con énfasis en el resultado del Sector Público No Financiero. Este cambio en el enfoque de presentación se realizó por recomendación técnica del FMI en el marco de la consulta anual del Artículo IV de su Convenio Constitutivo, y en coordinación con el Banco Central del Uruguay.

#### **IV. La estrategia de financiamiento y administración de deuda del Gobierno Central**

# 1. Lineamientos de la estrategia financiera

El objetivo central de la política de gestión de deuda es cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno a bajos costos y en forma oportuna, manteniendo niveles prudentes de exposición al riesgo en el portafolio de deuda. La estrategia toma en cuenta los requerimientos presupuestarios, los niveles precautorios de liquidez del Gobierno, así como las alternativas y costos de acceso al crédito en los mercados de capitales y a través de organismos multilaterales.

Además de nuevo financiamiento, una parte importante de la gestión de deuda es la administración de obligaciones financieras ya contraídas, a través de operaciones de manejo de pasivos y/o transacciones con instrumentos financieros derivados. Estas operaciones buscan optimizar el perfil por monedas, plazos y de tasas del portafolio de deuda soberana y reducir la carga esperada de intereses, y al mismo tiempo potenciar el desarrollo del mercado secundario de títulos públicos.

Tanto en la búsqueda de nuevo financiamiento, como en las operaciones de re-perfilamiento de pasivos y/o de conversión sintética de deuda, la diversificación de la base inversora y la calidad crediticia del soberano son fundamentales para acceder a mejores términos de financiamiento y asegurar un acceso fluido a los mercados.

Por otro lado, la gestión de deuda del Gobierno busca promover el desarrollo de un mercado secundario de bonos líquido y profundo, con curvas de tasas de interés que sirvan de referencia para el acceso al financiamiento de otros agentes económicos públicos y privados.

Por último, la gestión de deuda del Gobierno se inserta dentro de una estrategia integral de manejo de activos y pasivos del sector público consolidado, que busca reducir los costos de financiamiento y las vulnerabilidades financieras del sector público en su conjunto. Ello implica un análisis de la estructura por monedas y plazos del balance público global, y se asienta en una coordinación estrecha entre el Gobierno, el Banco Central y las empresas públicas que operan en el sector financiero y no financiero de la economía.

## 2. Operaciones financieras en 2018

En 2018 las necesidades de financiamiento del Gobierno Central totalizaron US\$ 4.121 millones. Las mismas fueron cubiertas en un 80% mediante emisión de títulos públicos, en moneda local y extranjera en igual proporción. Un 10% adicional se cubrió mediante préstamos contraídos con organismos multilaterales y el remanente se financió mediante el uso de activos líquidos del Gobierno Central, entre otros.

Más de la mitad del financiamiento (US\$ 2.167 millones) se utilizó para cancelar vencimientos de deuda y préstamos con organismos multilaterales, o para refinanciar deuda de corto plazo en el mercado doméstico y externo. Por tanto, la emisión de obligaciones, neta de amortizaciones, ascendió en 2018 a aproximadamente US\$ 1.598 millones.

## 2.1. Emisión de títulos públicos y operaciones de manejo de pasivos

### ***Mercado local***

Durante el año 2018, el Gobierno emitió Notas del Tesoro por un monto equivalente a US\$ 1.598 millones, tanto en emisiones mensuales regulares como en operaciones de manejo de pasivos puntuales (coordinadas con el Banco Central). La demanda total recibida superó ampliamente el monto ofrecido, lo que permitió colocar los montos programados, y al mismo tiempo, realizar colocaciones en Unidades Indexadas (UI) a tasas inferiores al costo promedio histórico.

Asimismo, a partir de julio de 2018 se inició la emisión recurrente de Notas del Tesoro en moneda local denominadas en la

nueva Unidad Previsional (UP), cuyo retorno evoluciona de acuerdo al Índice Medio de Salarios Nominales<sup>[1]</sup>. Con la oferta de títulos públicos denominados en UP de mediana y larga madurez, junto a los cambios normativos en materia actuarial y paramétrica dispuestos por el Banco Central, las compañías aseguradoras públicas y privadas de fondos previsionales (que operan en el mercado de rentas vitalicias), las cajas paraestatales (que tienen a su cargo el pago de las jubilaciones y pensiones profesionales) y el Fideicomiso de la Seguridad Social, cuentan ahora con instrumentos de mercado más idóneos para el calce de monedas y plazos entre sus activos y obligaciones. Asimismo, la creación de esta nueva unidad de cuenta permitirá seguir profundizando el mercado de capitales local, ofreciendo alternativas de financiamiento para empresas públicas y privadas, y de inversión y ahorro en moneda nacional para otros inversores institucionales y minoristas.

En noviembre del año pasado, el Gobierno llevó adelante una operación de emisión y manejo de pasivos en conjunto con el Banco Central. En esta operación el Gobierno emitió el equivalente a US\$ 694 millones en títulos denominados en moneda nacional (UI y UP), recibiendo mayormente como integración títulos de corto plazo del gobierno y, en menor medida, instrumentos del Banco Central<sup>[2]</sup>.

### ***Mercado global***

En abril de 2018, el Gobierno llevó adelante la emisión de un bono global denominado en dólares estadounidenses con vencimiento final en el año 2055, en conjunto con una oferta de recompra de bonos globales en dólares de menor duración. La emisión total alcanzó los US\$ 1.750 millones, de los cuales aproximadamente US\$ 1.500 millones correspondieron a efectivo<sup>[3]</sup>.

<sup>[1]</sup> El 13 de abril de 2018, el Poder Ejecutivo promulgó la ley de creación de esta nueva unidad de cuenta indexada a la evolución de los salarios nominales y con valuación diaria. La creación de la UP busca también potenciar los cambios normativos dispuestos por el Banco Central para la fase de des- acumulación a través de rentas vitalicias del régimen de capitalización individual, y que comenzaron a regir este año. Acceder a la Exposición de Motivos de la ley para la creación de dicha unidad [aquí](#).

<sup>[2]</sup> Acceder al Comunicado del Comité de Coordinación de Deuda Pública con los resultados y evaluación de la operación local [aquí](#).

<sup>[3]</sup> Acceder a los resultados y evaluación de la operación internacional [aquí](#).

## 2.2. Organismos multilaterales

Durante el año 2018, se ejecutaron dos operaciones de conversión de monedas de préstamos con el Banco Mundial por un total de US\$ 30 millones y un plazo cercano a los 10 años de vida promedio. Mediante esta operación, el Gobierno cambió deuda sujeta a una tasa variable (que pagaba Libor 6 meses más 46 puntos básicos), a una tasa fija en pesos nominales (9,5% en promedio). Estas operaciones financieras estuvieron asociadas a una emisión concomitante de bonos del Banco Mundial en pesos uruguayos, lo que permitió que los términos de la conversión resultasen más ventajosos para el Gobierno.

A fin de 2018, el Gobierno desembolsó US\$ 250 millones del Banco Interamericano de Desarrollo a través de dos líneas de crédito (denominados Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política con Opción de Desembolso Diferido, o PBL-DDO por sus siglas en inglés). El objetivo fue complementar las fuentes de financiamiento provenientes del mercado de bonos, aprovechando un contexto de tasas internacionales de referencia a la baja. Estos préstamos denominados en dólares y a una tasa variable (de Libor 3 meses más un *spread* de 92 puntos básicos), fueron luego convertidos a yenes japoneses a una tasa fija de aproximadamente 0,72% anual— aprovechando que las tasas de interés en Japón han alcanzado niveles históricamente bajos. A través de esta operación también se avanzó en la diversificación en la canasta de monedas extranjeras del portafolio de deuda, mejorando el perfil de riesgos del portafolio.

### **3. Operaciones financieras durante el primer semestre de 2019**

### 3.1. Emisión de títulos públicos y operaciones de manejo de pasivos

#### ***Mercado local***

En los primeros seis meses del 2019, las emisiones en el mercado doméstico en UI y UP fueron aproximadamente equivalentes a US\$ 863 millones. De este total, US\$ 499 millones correspondieron a una nueva operación de emisión de Notas de Tesoro del Gobierno y manejo de pasivos de títulos públicos, en conjunto con el Banco Central.

La operación contribuyó, entre otros, con el desarrollo del mercado en UP, al incrementar la liquidez de los bonos en circulación, y establecer un nuevo punto de referencia a 20 años (además de los nodos en los que actualmente emite el Gobierno de 5,5 y 13,5 años en UP).

La operación también contempló la emisión de la Nota en UI con vencimiento final en 2023 (con 3 años de vida promedio), lo que permite darle mayor profundidad a la curva en Unidades Indexadas, atendiendo a las preferencias por plazos de los diversos agentes de mercado <sup>[1]</sup>.

Recientemente, el Gobierno presentó el calendario de emisiones para el segundo semestre del 2019, en el cual tiene previsto continuar emitiendo Notas del Tesoro en UI y en UP por un monto aproximado equivalente de US\$ 405 millones.

#### ***Mercado global***

En enero de 2019, el Gobierno emitió un bono global denominado en dólares estadounidenses con vencimiento final en el año 2031. De manera simultánea, se realizó una oferta de recompra de bonos globales en dólares de menor duración.

La emisión total alcanzó los US\$ 1.250 millones, de los cuales aproximadamente US\$ 850 millones correspondieron a efectivo, y el resto se utilizó para la recompra de bonos de menor madurez. Mediante esta operación el Gobierno continuó consolidando su política de pre-financiamiento, creando un nuevo punto de referencia a 10 años en la curva de rendimiento de bonos en dólares.

A pesar del contexto de volatilidad global y regional, la demanda superó ampliamente el monto ofrecido. Sobre la oferta de canje, se destaca la amplia preferencia de los inversores por mantener la exposición al crédito de la República por sobre la opción de vender sus bonos por efectivo <sup>[2]</sup>.

<sup>[1]</sup> Acceder al Comunicado del Comité de Coordinación de Deuda Pública con los resultados y la evaluación de la operación [aquí](#).

<sup>[2]</sup> Acceder a los resultados y evaluación de la operación [aquí](#).

### **3.2. Organismos multilaterales**

En abril de 2019, se canceló anticipadamente un conjunto de préstamos en dólares con el BID por un valor nominal de US\$ 291 millones, con vencimientos anteriores al 2033. Estos préstamos estaban sujetos a una tasa de interés anual fija equivalente a 5,39%, mayor al costo actual de financiamiento vigente con el BID (equivalente a una tasa fija de 3,54%). Este pago anticipado buscó, además, extender la madurez promedio y contribuir a reducir la dolarización del portafolio de deuda del Gobierno.

Adicionalmente, y como parte del programa de financiamiento del Gobierno Central, en junio del presente año se desembolsaron US\$ 260 millones de un Préstamo de Política con Opción de Desembolso Diferido (DPL-DDO por sus siglas en inglés) que se mantiene con el Banco Mundial. Se prevé hacer uso de la opción de convertir este préstamo en dólares a otras monedas de denominación (tanto en moneda nacional o moneda extranjera).

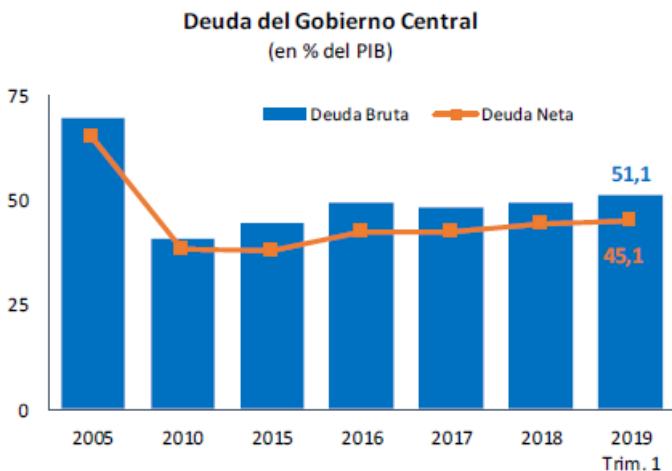
## 4. Evolución de los principales indicadores de la estructura de deuda y política de pre-financiamiento del Gobierno Central

Las estadísticas presentadas a continuación son compiladas por la Unidad de Gestión de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo de administrar el conjunto de obligaciones financieras del Gobierno Central, y diseñar las estrategias de gestión de deuda. Las cifras incluyen todos los instrumentos de mercado emitidos, tanto en moneda doméstica como extranjera, bajo jurisdicción local o externa, y en poder de entidades privadas y del sector público, tanto locales como del exterior. También se incluyen todos los préstamos con organismos internacionales cuyo deudor contractual es el Gobierno Central<sup>[11]</sup>.

<sup>[11]</sup> Las cifras de deuda incluyen los instrumentos emitidos por el Gobierno Central en poder del Fideicomiso de la Seguridad Social. No se incluyen los bonos del Gobierno en poder del Banco Central emitidos en su momento con el objetivo de capitalizar dicha institución.

## 4.1. Nivel de endeudamiento y pre-financiamiento

El nivel de deuda bruta del Gobierno Central al cierre del primer trimestre de 2019 fue de US\$ 29.811 millones, que representó un 51,1% del PIB. Al tomar en cuenta el total de activos del Gobierno, la deuda neta al cierre del primer trimestre de 2019 fue de 45,1% del PIB.



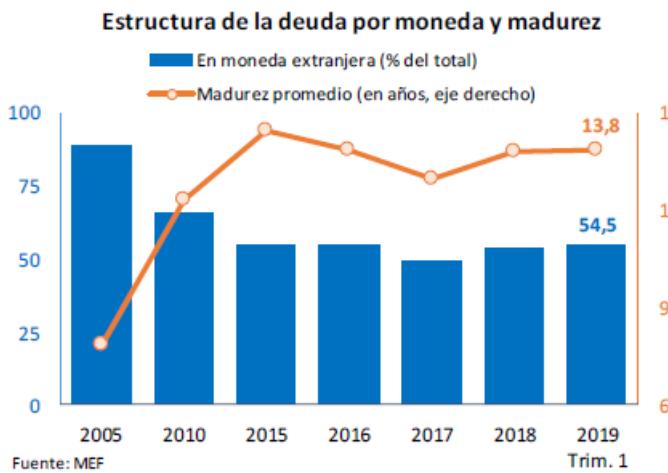
A fin de mayo de 2019, los activos líquidos del Gobierno Central eran de US\$ 2.364 millones. A ello se le suma las líneas de crédito con cuatro instituciones multilaterales por un monto de aproximadamente US\$ 2.425 millones. En tanto, el servicio de deuda (amortizaciones e intereses) de los 12 meses subsiguientes a mayo del 2019 ascendía aproximadamente a US\$ 2.719 millones. Esta política de pre-financiamiento de servicio de deuda de corto plazo actúa como un seguro ante la volatilidad de los mercados, permitiendo a la República acceder a los mismos sin urgencias y en los momentos que considera más propicios.

**Liquidez, crédito precautorio y servicio de deuda de corto plazo**  
(Millones de dólares, a fin de Mayo 2019)



## 4.2. Composición de la deuda

En lo que respecta a la composición por monedas, aproximadamente el 46% del portafolio total de deuda se encontraba denominado en moneda nacional al final del primer trimestre de 2019. Es importante destacar que los avances en materia de composición del endeudamiento por moneda han permitido amortiguar el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio sobre el cociente de deuda/PIB.



La madurez promedio del portafolio de deuda es de aproximadamente 14 años, mientras que el porcentaje de deuda que vence en los próximos 12 meses se ubica en

2,7% del total. Asimismo, el 95% del total de deuda se encuentra contraída a tasa fija, lo cual mitiga la exposición al riesgo de alza en la tasa de interés internacional.

Respecto a la composición de la deuda por jurisdicción, al finalizar el primer trimestre de 2019 el 22% del portafolio de deuda se encontraba emitido bajo jurisdicción local, al tiempo que el 78% restante fue emitido bajo jurisdicción extranjera. La participación de inversores extranjeros en las tenencias totales de títulos públicos alcanzó el 52%.

Al finalizar el primer trimestre de 2019, el 74% del total de la deuda tiene un plazo a vencimiento mayor a cinco años. Mientras que la totalidad de la deuda en moneda nacional se encuentra a tasa fija y sólo un 5% de aquella en moneda extranjera es a tasa flotante.

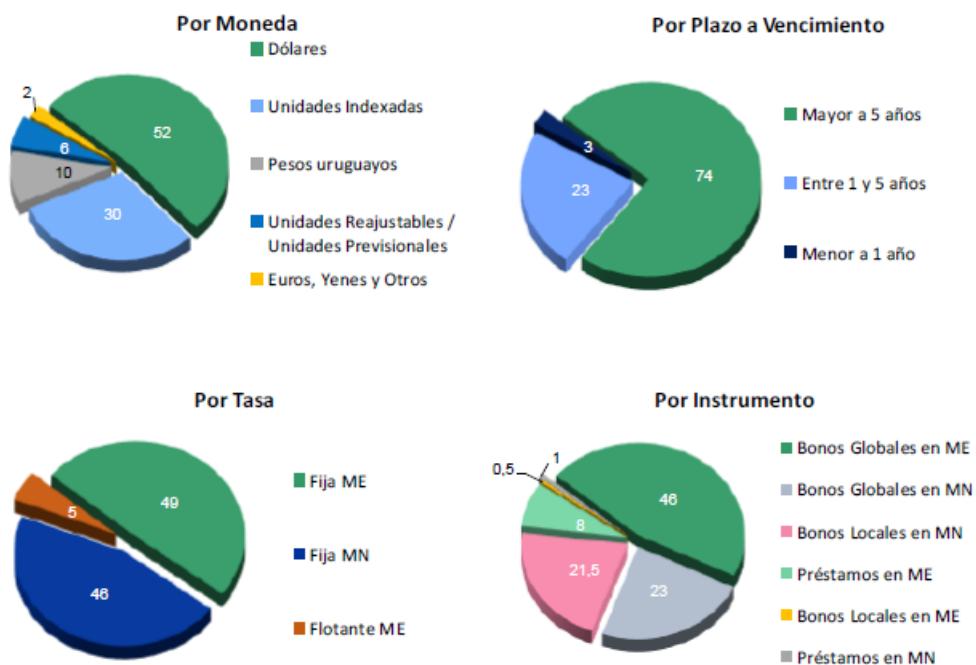
(en %)	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	
							Trim. 1 (*)	
<b>Por Moneda</b>								
Moneda Extranjera (ME)	88	66	55	55	49	54	54	
Moneda Nacional (MN)	12	34	45	45	51	46	46	
<b>Por Tipo de Tasa</b>								
Fija	78	88	94	94	94	94	95	
Flotante	22	12	6	6	6	6	5	
<b>Por Instrumento</b>								
Bonos	60	81	91	91	91	91	91	
Préstamos	40	19	9	9	9	9	9	
<b>Por Residencia del Tenedor</b>								
Residente	43	43	38	47	49	46	48	
No Residente	57	57	62	53	51	54	52	
<b>Por Jurisdicción</b>								
Mercado Local	22	18	26	26	24	23	22	
Mercado Externo	78	82	74	74	76	77	78	

(\*) Información Preliminar

Fuente: Unidad de Gestión de Deuda

### Composición de la Deuda de Gobierno Central

(en %, al 2019 Trim. 1)



Fuente: Unidad de Gestión de Deuda

#### Indicadores de Deuda del Gobierno Central

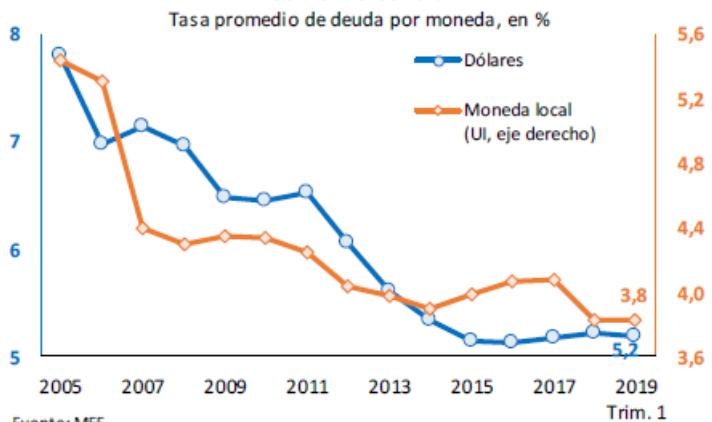
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
(en %, excepto donde se indique)							Trim. 1 (*)
<b>Riesgo de Refinanciamiento</b>							
Vencimiento promedio (en años)	8	12	14	14	13	14	14
Deuda que vence en un año	16,0	5,5	2,6	5,1	5,5	3,9	2,7
Activos líquidos /Amortizaciones un año hacia adelante	0,3	0,7	4,8	1,9	1,4	1,9	3,1
<b>Riesgo de Tasa de Interés</b>							
Duración (en años)	8,0	10,4	10,6	10,3	10,4	12,3	12,4
Deuda que refija tasa en un año	34	15	8	11	11	9	8
<b>Tasa de interés promedio</b>							
Dólares	7,8	6,5	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2
Euros	6,9	6,9	5,9	5,3	5,3	5,3	5,3
Yenes	2,5	2,3	1,9	1,9	1,6	1,3	1,3
Pesos Uruguayos			12,8	13,5	10,9	10,6	10,6
Unidades Indexadas	5,4	4,3	4,0	4,1	4,1	3,8	3,8
Unidades Reajustables/ Unidades Previsionales			2,3	2,3	2,3	2,2	2,2

(\*) Información Preliminar

Fuente: Unidad de Gestión de Deuda

Las tasas de interés promedio en todas las monedas han registrado una caída desde el 2005, reflejando una mejoría en el costo de financiamiento. Es importante destacar la caída en la tasa de interés promedio para los instrumentos en Unidades Indexadas, dado que un 30% del total de la deuda está contraída en esa moneda.

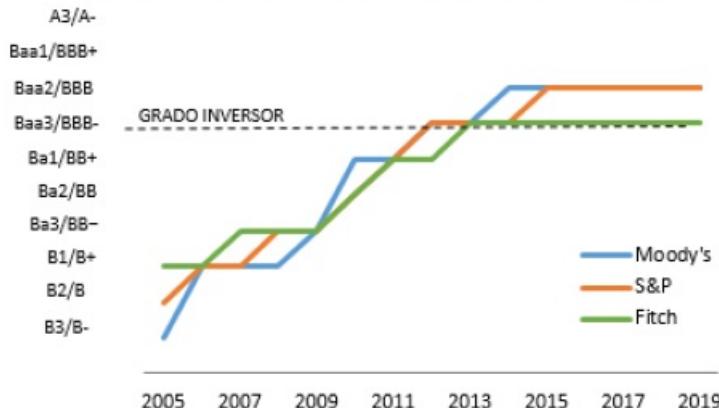
### Evolución del costo de financiamiento para el Gobierno Central



## 5. Evolución de la calificación crediticia

La calificación crediticia de grado inversor constituye un activo clave a la hora de asegurar el acceso fluido al financiamiento del país a los mercados de capitales locales y externos, permitiendo obtener costos de endeudamiento más bajos, plazos más largos y una base inversora más diversificada, entre otros.

### Evolución de la calificación crediticia del Uruguay



Fuente: Agencias calificadoras de riesgo

En tal sentido, Uruguay cuenta con calificación crediticia de grado inversor por parte de las cinco calificadoras internacionales que evalúan el riesgo de crédito soberano. Tres de estas agencias (*Standard & Poor's, Moody's, Rating and Investment Information*) ubican actualmente a Uruguay un escalón por encima dentro de la escala de grado de inversión ("BBB"/"Baa2").

El 25 de enero de 2019 *Rating and Investment Information* ratificó la calificación de la deuda soberana en moneda extranjera en "BBB" con perspectiva estable. La agencia calificadora *Moody's* ha mantenido su calificación para la República en Baa2 (equivalente a BBB) con perspectiva estable desde julio 2017. El 7 de mayo de 2019 *Standard & Poor's* ratificó la calificación crediticia de la República en "BBB" con perspectiva estable.

Por otro lado, las agencias *Fitch Ratings* y DBRS sitúan a Uruguay en el primer escalón de grado de inversión. El 29 de enero de 2019 DBRS ratificó la calificación de la deuda soberana en moneda extranjera en "BBB(ow)" (equivalente a BBB-) con perspectiva estable. El 27 de junio de 2019, *Fitch Ratings* ratificó la calificación en moneda extranjera en "BBB-", con perspectiva negativa.

## **6. Plan de financiamiento 2018-2019 y líneas de acción futura**

## 6.1. Contexto y líneas estratégicas

El Programa Financiero para 2019 y el año próximo, contempla a nivel internacional un entorno signado por la incertidumbre producto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, el futuro curso de acción de la Reserva Federal de los Estados Unidos, la desaceleración de algunas de las principales economías del mundo, y una mayor volatilidad económica y política a nivel regional.

A nivel local, la economía atraviesa una marcada desaceleración desde mediados de 2018. Se espera que esta desaceleración se revierta parcialmente en el segundo semestre de 2019 y que la economía recobre dinamismo en 2020 como consecuencia, fundamentalmente, de las obras asociadas a la eventual instalación de la tercera planta de fabricación de pulpa de celulosa en el centro del país.

En este contexto, el objetivo fundamental será cumplir con las necesidades de financiamiento del Gobierno y minimizar su costo esperado, procurando una matriz de riesgos equilibrada. Para ello, se tomará en cuenta el nivel y composición por monedas de los requerimientos de la Tesorería Nacional, el perfil de vencimientos de la deuda pública, así como la dinámica en las preferencias de inversores locales e internacionales por monedas, plazos y liquidez, entre otros factores.

Se continuará trabajando para estabilizar la proporción de la deuda total denominada en moneda nacional y alargar los plazos de vencimiento, a tasas fiscalmente responsables. La gestión de la deuda del Gobierno continuará teniendo como base una política prudente de manejo de la liquidez, manteniendo, en promedio anual, un nivel de caja que cubra al menos el servicio de deuda de los siguientes 12 meses. Esta política de manejo precautorio de liquidez constituye un seguro contra la volatilidad en los mercados externos, y permite disponer de un margen adicional para enfrentar eventos adversos que afecten transitoriamente el resultado fiscal.

Asimismo, es un objetivo de la política de financiamiento intensificar las acciones orientadas a captar nuevos inversores en los mercados locales y externos, que permita ampliar las opciones de financiamiento y mejorar los términos de acceso al

mismo. En particular, se procurará intensificar la relación con inversores asiáticos, con el objetivo de continuar el acercamiento y la presencia en dicho mercado.

Por último, se continuará promoviendo el desarrollo de un mercado de bonos líquido y profundo, con curvas de rendimiento que faciliten el acceso al financiamiento a una amplia gama de agentes económicos públicos y privados, y sirviendo de catalizador del desarrollo de los mercados monetarios y de capitales.

## 6.2. Necesidades y fuentes de financiamiento

Las necesidades totales de financiamiento del Gobierno Central para el año en curso se proyectan en US\$ 3.832 millones, de los cuales US\$ 1.643 millones corresponden al pago de intereses y US\$ 1.865 millones a pagos de amortización de capital y cancelaciones anticipadas por operaciones de manejo de pasivos. En los primeros seis meses del año en curso, el Gobierno lleva emitidos títulos en el mercado por el equivalente a US\$ 2.113 millones (65% del monto programado para el año 2019).

	2019(*)	2020(*)
<b>Necesidades de Financiamiento</b>	<b>3.832</b>	<b>3.582</b>
Pago de Intereses	1.643	1.664
Amortizaciones <sup>(a)</sup>	1.865	1.866
Déficit Primario <sup>(b)</sup>	323	51
<b>Fuentes de Financiamiento</b>	<b>3.832</b>	<b>3.582</b>
Desembolsos Organismos Multilaterales	347	300
Emisión Total de Bonos	3.250	2.900
Otros (Neto)	125	166
Uso de Activos <sup>(c)</sup>	110	215

(\*) Datos Preliminares

(a) Incluye cancelaciones anticipadas por US\$ 837 millones en lo transcurrido de 2019

(b) Excluye transferencias al Fideicomiso de Seguridad Social; un signo negativo indica superávit

(c) Signo positivo indica uso de reservas del Gobierno Central

Fuente: MEF

Las necesidades de financiamiento para el año 2020 se estiman en US\$ 3.582 millones, de las cuales se proyecta que US\$ 1.664 millones correspondan al pago de intereses y US\$ 1.866 millones a pagos de amortización de capital. En tanto, el fondeo requerido en los mercados de bonos locales e internacionales se proyecta en US\$ 2.900 millones. Adicionalmente, el financiamiento en 2020 se complementará con desembolsos de los organismos multilaterales de crédito, que se estiman alcanzarán los US\$ 300 millones durante el año próximo.

## 6.3. Plan de acción

En función del Programa Financiero y de los pilares estratégicos detallados anteriormente, se presentan debajo las líneas de acción para los próximos años:

***Profundizar el acceso al financiamiento en el mercado de capitales a través de emisiones de títulos públicos, tanto a nivel local como global, incluyendo operaciones de manejo de pasivos.***

- Continuar con las emisiones domésticas en Unidades Indexadas y en Unidades Previsionales, contribuyendo con el desarrollo de mercados locales más eficientes. En particular, el Gobierno buscará profundizar la liquidez del mercado en UP y facilitar el proceso de descubrimiento de precios— tanto a través de la emisión recurrente de títulos públicos en dicha moneda, como propiciando la emisión de instrumentos financieros en esta unidad por parte de otros agentes del sector público.
- Continuar desarrollando la curva de rendimientos en pesos nominales a tasas fiscalmente sostenibles, a efectos de mejorar su profundidad y liquidez.
- Realizar operaciones de manejo de pasivos en el mercado local e internacional, que permitan mejorar el perfil de amortizaciones, y darle profundidad a los puntos de referencia para inversores que participan en dichos mercados.

***Implementar operaciones de cobertura financiera para mitigar el impacto sobre la deuda pública de shocks externos, mediante el uso de productos derivados y otros instrumentos financieros de mercado.***

- Continuar avanzando en la conversión a moneda local de préstamos multilaterales denominados en dólares, en la medida que las condiciones de mercado así lo propicien.
- Continuar diversificando una parte del sub-portafolio de deuda de mercado en dólares a otras monedas (incluyendo pesos y otras monedas extranjeras), para reducir la exposición cambiaria y optimizar el pago total esperado de intereses.

***Promover el desarrollo de mercados de valores locales líquidos y profundos, con curvas de rendimiento que faciliten el acceso al financiamiento a una amplia gama de agentes económicos públicos y privados.***

- Se seguirá promoviendo el buen funcionamiento y eficiencia de los mercados de bonos locales, incluyendo el proceso de formación de precios y determinación de las curvas de rendimiento de los instrumentos del Gobierno en sus distintos plazos. Para ello, se mantendrá la emisión periódica, regular y previsible de un número acotado de series en las diferentes curvas de rendimientos, a efectos de seguir potenciando la liquidez de los títulos.
- Al mismo tiempo, se incorporará al calendario de emisiones local la posibilidad de comprar las Notas del Tesoro licitadas entregando en canje otros instrumentos domésticos del Gobierno próximos a vencer.
- Propiciar un acceso más fácil de los inversionistas extranjeros al mercado local a través de instrumentos de mercado y de custodia, buscando ampliar la base inversora en títulos locales.

***Fortalecer el relacionamiento estratégico con la base inversora asiática.***

- Se buscará ampliar los vínculos con potenciales inversores de Asia, ya sea para fomentar su participación en las emisiones globales en dólares, o a través de emisiones en los mercados asiáticos, incluyendo Japón.

***Mantener y reforzar el financiamiento disponible de los organismos multilaterales de crédito.***

La Unidad de Gestión de Deuda, en conjunto con la Unidad de Multilaterales, continuarán trabajando para optimizar el uso de los recursos provenientes de estos organismos para el financiamiento del Gobierno y otros entes públicos. Al mismo tiempo, se continuará explorando el acceso a nuevos instrumentos que permitan reducir la exposición del sector público a fluctuaciones en el tipo de cambio, tasa de interés y nivel de liquidez, entre otros.

## 7. Estrategia de manejo de activos y pasivos del Sector Público Consolidado

El Comité de Coordinación de Deuda Pública (CCDP), integrado por el Banco Central y el Ministerio de Economía y Finanzas, tiene, entre otros objetivos, llevar adelante una política de manejo integral de activos y pasivos del balance del sector público consolidado. Para ello, se propicia una estrecha coordinación entre el Gobierno, el Banco Central y las empresas públicas (EEPP) que operan en el sector financiero y no financiero de la economía, que permita propender al logro conjunto de los objetivos en materia de política monetaria, financiamiento del Gobierno y las EEPP, y desarrollo del mercado financiero doméstico.

Con ese objetivo, el Comité analiza los descalces de monedas y plazos en la estructura del balance financiero global del sector público, y se diseñan estrategias para reducir los costos de financiamiento y mitigar las vulnerabilidades financieras. Dichas estrategias incluyen la gestión de los pasivos financieros y los activos de reserva, la cobertura de los riesgos de cambio y plazos de las empresas públicas, y la profundización del desarrollo de los mercados en moneda local y de cobertura cambiaria.

En este sentido, las EEPP han realizado importantes avances en los últimos años en su gestión financiera y en su estructura de deuda. A través de operaciones bancarias, con organismos multilaterales, con otras entidades del sector público y en el mercado de capitales, las empresas han logrado reducir sus costos de financiamiento (llevándolos a niveles alineados a los del Banco Central) y obtener un perfil de riesgos más balanceado (reduciendo su exposición al riesgo de tipo de cambio, duración, tasa de interés y precio de los commodities).

Adicionalmente, tanto el BCU como el MEF han venido trabajando en forma coordinada con las empresas públicas para favorecer el acceso de éstas últimas al mercado, tanto over-the-counter como formal, de cobertura de riesgo cambiario. En primer lugar, se elaboró un nuevo marco jurídico para la contratación de derivados por parte de las empresas públicas, con el objetivo de permitirles un manejo más eficiente de su exposición a los riesgos financieros y de mercado asociados a la operativa y a su balance. En este mismo sentido, el BCU también ha introducido cambios en la regulación, generando la figura de inversores especializados para participar en los mercados formales.

Por otro lado, se han ampliado los respectivos acuerdos suscritos por UTE y ANCAP con el Banco Central para la compra-venta de dólares a futuro, lo que ha permitido mitigar el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio en los resultados financieros de las empresas y el Banco Central, a través de la redistribución del tipo de riesgo cambiario entre instituciones que tienen mejor capacidad para absorberlo. Por tanto, dichas operaciones financieras permiten continuar avanzando en una gestión de riesgos integral del sector público consolidado.

## **8. Tope de variación de la deuda neta del Sector Público Consolidado**

En el año 2018 se cumplió con el tope de variación de la deuda neta del sector público consolidado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º de la Ley N° 17.947, de 8 de enero de 2006, en la redacción dada por el artículo 334 de la Ley N° 19.670, de 15 de octubre de 2018.

De acuerdo a lo informado por el Banco Central, la deuda neta del sector público de referencia para el control de tope de deuda aumentó en 14.092 millones de Unidades Indexadas en el año 2018— por debajo de lo autorizado (16.500 millones- de Unidades Indexadas).

## **V. Informe social**

# 1. Pobreza e indigencia

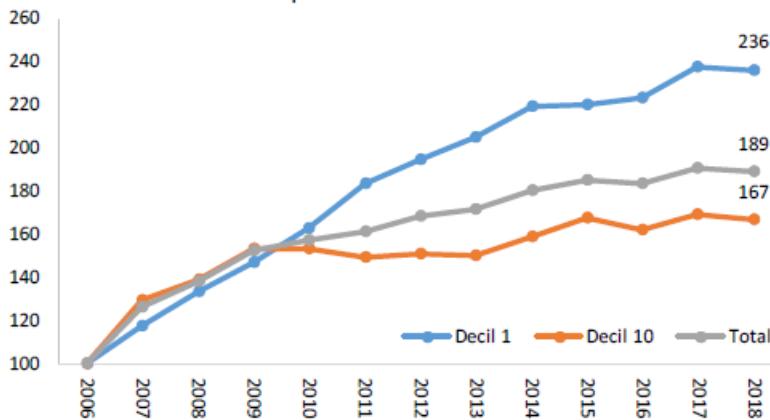
El análisis de pobreza en Uruguay se basa tradicionalmente en el enfoque de ingresos, que mide si el ingreso per cápita del hogar es suficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas mínimas.

Entre el año 2006 y 2018 el ingreso per cápita de los hogares se incrementó 89% en términos reales debido al comportamiento del mercado laboral y a políticas sociales que operaron aumentando los ingresos de los hogares. Este incremento fue muy superior para las personas pertenecientes al primer decil, cuyos ingresos se vieron incrementados 136% en el periodo, mientras que para las personas del décimo decil el incremento fue de 67%.

Particularmente, en el año 2018 el ingreso promedio per cápita de los hogares mostró una moderación de su crecimiento. Ello podría deberse en parte a la pérdida de dinamismo del mercado laboral y al menor ritmo de crecimiento de los salarios.

Evolución real del ingreso per cápita de los hogares.

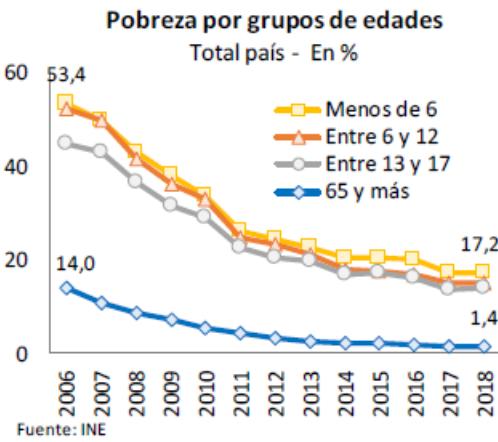
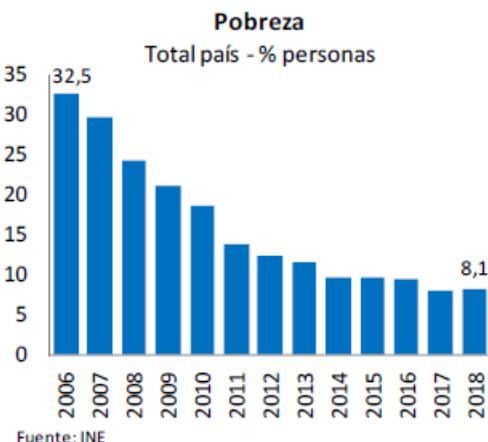
Total país. Índice base 100=2006



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE

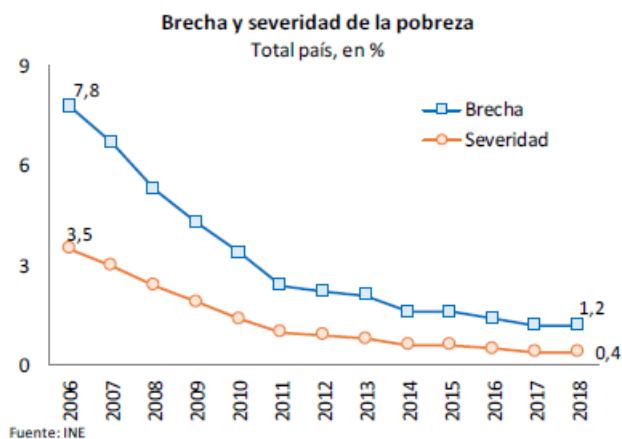
El crecimiento sostenido en materia de ingresos reales y, en particular de aquellos hogares de ingresos más bajos, permitió que la incidencia de la pobreza, es decir la cantidad de personas pobres en el total de la población, disminuyera significativamente en los últimos años, alcanzando en 2018 una estimación puntual de 8,1% a nivel del total país. Mientras que en 2006 de cada 1.000 personas 325 no superaban el ingreso mínimo para cubrir el conjunto de bienes y servicios básicos para no ser considerados pobres, en 2018 este número de personas descendió a 81.

Sin embargo, la pobreza no afecta por igual a los diferentes grupos etarios. Los niños claramente son los más afectados y, aunque la pobreza en este grupo ha disminuido significativamente, al día de hoy la pobreza alcanza al 17,2% de los niños, más del doble del promedio del país. En el otro extremo están los adultos mayores, para los cuales la pobreza es casi inexistente (1,4%).



Para entender mejor la naturaleza de la pobreza, interesa medir no solo la incidencia sino también la intensidad. Esto es, la distancia promedio de los ingresos de los hogares pobres a la línea de pobreza ponderada por la incidencia de la pobreza (brecha), y la desigualdad de ingresos entre las personas por debajo de la línea (severidad).

En el año 2006 la brecha se estimó en 7,8% mientras que en 2018 este indicador se estima en 1,2%. Por su parte, la severidad de la pobreza registró una caída de más de 3 p.p. para el mismo periodo. Esto quiere decir, que no solamente hay menos gente por debajo de la línea de pobreza, sino que además sus ingresos están más próximos a la misma y son más homogéneos entre sí.



La indigencia, es decir, el porcentaje de personas que no alcanzan a cubrir las necesidades básicas alimentarias, también descendió drásticamente: mientras que 2006 ascendía a 2,5%, en 2018 fue de tan solo 0,1%.



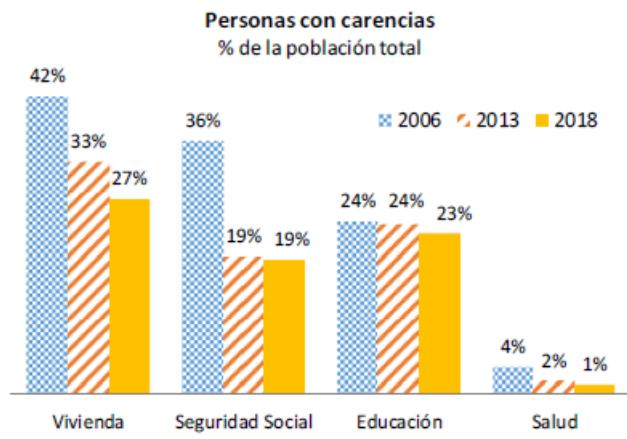
Más allá de los buenos resultados en relación a la pobreza e indigencia medida a través del ingreso de las personas, interesa indagar si otras variables distintas al ingreso y que hacen a al análisis multidimensional de la pobreza, han mejorado para las personas. Las dimensiones utilizadas para poder caracterizar mejor la evolución de la pobreza son aquellas que se usan en el trabajo elaborado por el MIDES en el año 2013: "Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos".

Dimensión	Existe una carencia cuando:
Educación <sup>1/</sup>	<i>No tiene los años de educación considerados obligatorios según la normativa vigente en cada momento del tiempo</i>
Salud	<i>No tiene derecho de atención de salud en al menos un prestador.</i>
Seguridad Social	<i>No aportan a ninguna caja de jubilaciones, no perciben pensiones ni jubilaciones, no son beneficiarios de AFAM y no tienen acceso FONASA.</i>
Vivienda <sup>2/</sup>	<i>Se evalúan múltiples características de calidad, espacio y acceso a servicios.</i>

<sup>1/</sup> Antes de 2008 la persona tiene carencia en educación si tiene entre 5 y 16 años de edad y no asiste al sistema educativo y tiene menos de 9 años de educación; si nació después de 1981 y no completó educación media básica -9 años de educación- o si nació antes de 1962 y no tiene primaria completa. Posterior al año 2008 se exigen 12 años de educación para no tener carencias.

<sup>2/</sup> En vivienda se toman en cuenta muchas características de la misma, y se considera que una persona tiene carencias en la vivienda si es carente en al menos una de ellas. Las características analizadas son: **materiales del techo** - carencia si es liviano sin cielo raso, de quincha o material de desecho; **materiales de las paredes** - carencia si las paredes son de materiales livianos sin revestimiento, adobe o materiales de desecho; **materiales de los pisos** - carencia si es solo contrapiso sin piso o tierra sin piso ni contrapiso; **hacinamiento** - carencia si hay más de dos personas por habitación para dormir; **agua** - carencia si el agua no llega a la vivienda por cañería dentro de la vivienda; **origen del agua** - carencia si no es de la red general (a menos que viva en zona rural); **servicio sanitario** - carencia si no tiene o si la evacuación del servicio es a través de entubado hacia el arroyo u otro (superficie, etc.); **electricidad** - carencia si la fuente de energía para iluminar no es la eléctrica.

Se observa una disminución significativa de la cantidad de personas que presentan carencia en alguna de las dimensiones entre el año 2006 y 2018. En relación a la vivienda, en 2006 el 42% de las personas tenían carencias mientras que en 2018 el porcentaje descendió a 27%, mostrando una mejora muy importante. Para la dimensión seguridad social, el porcentaje de personas con alguna carencia se redujo a la mitad pasando de 36% en 2006 a 19% en 2018. En educación y en salud las reducciones en la población con alguna carencia fueron menores que en las otras dimensiones. En educación es necesario tener en cuenta que la exigencia para no tener carencias en esta dimensión aumentó entre 2006 y 2018, mientras que en salud el punto de partida ya era muy bueno por lo que las mejoras fueron marginales.

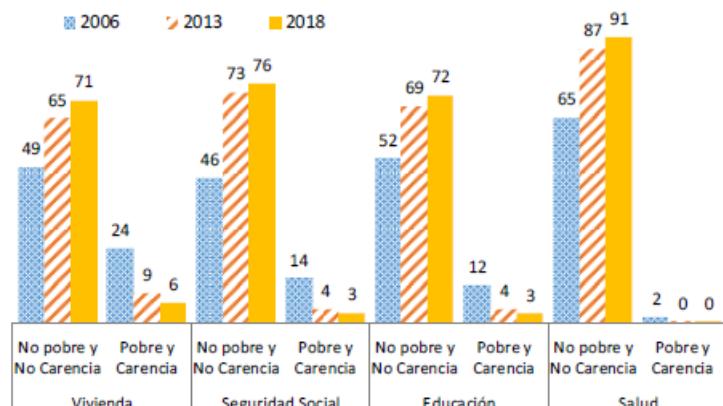


Fuente: Elaboración propia en base a INE y MIDES

A su vez, para todas las dimensiones analizadas desde 2006 a la fecha aumentaron considerablemente las personas que nos son pobres por ingreso y no tienen carencias y disminuyó de forma significativa la población que es pobre por ingresos y presenta carencias en las dimensiones analizadas.

### Dimensiones del bienestar y pobreza por ingresos

En %



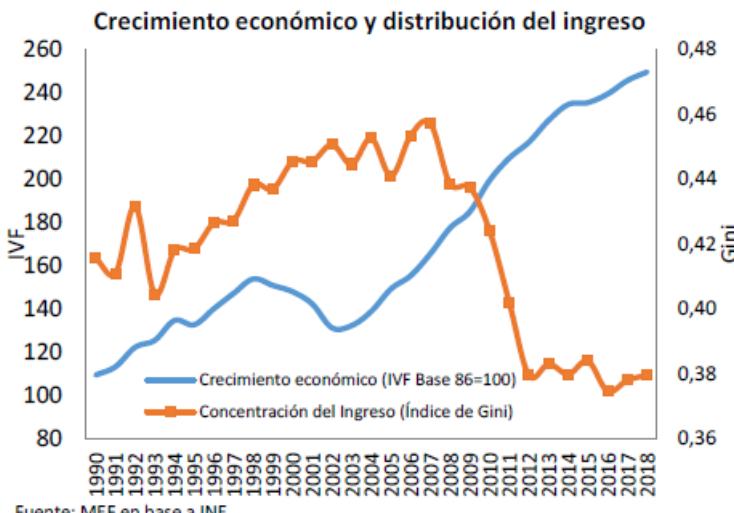
Fuente: Elaboración propia en base a INE y MIDES

## 2. Distribución del ingreso

### Evolución del índice de Gini

Lograr un país más equitativo fue uno de los objetivos principales en materia de políticas públicas de las tres últimas administraciones, apuntando a lograr un crecimiento inclusivo con mayor igualdad, en el entendido de que en ausencia de mejoras en la distribución del ingreso se restringía el acceso a las oportunidades de los más desfavorecidos, reproduciéndose así la desigualdad económica y social.

Si se observa la distribución del ingreso medida a través del índice de Gini en una perspectiva de largo plazo se pueden apreciar tres períodos diferenciados en el país. Primero, durante la década de los noventa donde coexistieron crecimiento económico y aumento de la desigualdad. Luego, entre 2007 y 2012 en donde se observa una importante mejora de la distribución del ingreso y fuerte de dinamismo económico. Finalmente, del año 2012 a la fecha la economía siguió creciendo pero con una estabilización del índice de Gini.



Fuente: MEF en base a INE

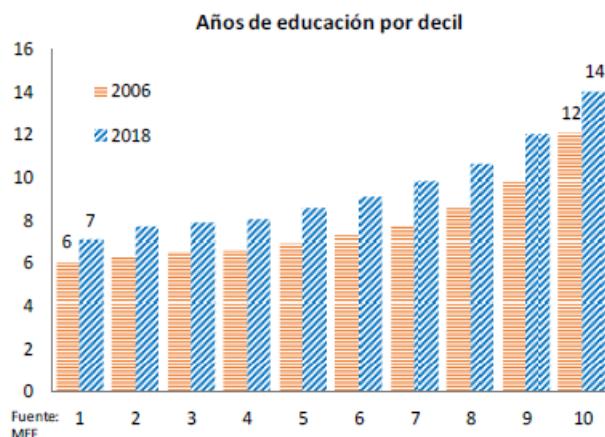
La disminución significativa del índice de Gini hace que el país tenga actualmente la distribución de ingresos más equitativa de las últimas tres décadas. Los factores que explicaron esta notoria mejora en la distribución del ingreso son varios y corresponden principalmente a políticas activas llevadas adelante por el gobierno con el objetivo de mejorar la equidad. En una primera etapa, la mejora en la redistribución del ingreso estuvo explicada por las políticas dirigidas a atender la emergencia social a través del Plan de Emergencia Social (PANES), el cual tuvo un efecto directo sobre los ingresos de las personas que pertenecían a los deciles más bajos. Por el lado del mercado de trabajo, la recuperación de los salarios reales fue impulsada a través de la política de incrementar el salario mínimo nacional, de promover incrementos diferenciales para los salarios más sumergidos y por efecto de la negociación colectiva en general en el ámbito de los Consejos de Salarios.

Por su parte, las mejoras en la distribución del ingreso registradas a partir de 2008 se pueden atribuir a la implementación de políticas más permanentes como el Plan de Equidad, a través de la creación de las nuevas asignaciones familiares y la asistencia a la vejez, la reforma tributaria, la reforma de la salud, y los aumentos sistemáticos de los salarios y las jubilaciones mínimas.

Desde una mirada de mediano plazo, para avanzar en la mejora de la equidad y consolidar los resultados anteriormente mencionados, es importante fortalecer las

políticas que asigan activos a la población de menores ingresos para que a partir de la capitalización de estos se generen ingresos genuinos. Contar con una población con un acervo mayor y mejor distribuido de capital humano, en particular salud y educación, tiene efectos positivos sobre el crecimiento de la economía que pueden ser aprovechados para continuar redistribuyendo. Por ejemplo, un análisis reciente del Banco Mundial estima que un incremento del 10% en el índice de capital humano (HCI por su traducción al inglés) se asocia con un aumento en la tasa de crecimiento anual promedio del PIB per cápita de 0,7 p.p. Asimismo, el estudio postula que, entre las diferentes dimensiones del capital humano capturado por el HCI, el componente escolar es el único asociado estadísticamente al crecimiento económico. Este componente de HCI combina información sobre la cantidad (años esperados de escolaridad) y la calidad de la educación, medida a través de resultados en pruebas armonizadas. Para el caso uruguayo en particular, el estudio concluye que asegurar que todos los niños tengan 14 años completos de escolarización y que mejoren 10% la puntuación de las pruebas de conocimiento, llevaría a un incremento en la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita de entre 1,1 y 1,4 p.p.

Los años de educación de la población según nivel socioeconómico muestran que la población más pobre actualmente tiene en promedio 7 años de educación, mientras que la población de altos ingresos tiene el doble. Sin embargo, como se verá en el capítulo de educación, el acceso a la educación se ha incrementado, principalmente para las personas de menores ingresos, acortando la brecha de acceso con respecto a las de mayores ingresos.



Por su parte, el aprendizaje adquirido promedio en primaria no parece haber aumentado en los últimos 20 años, ni tampoco la diferencia de desempeño por nivel socioeconómico. Por su parte en las pruebas PISA tampoco se ha constatado una mejora significativa en los resultados desde que se tienen mediciones.

### ***Evolución y caracterización de la clase media uruguaya***

Las mejoras significativas registradas en los indicadores socioeconómicos de la población en los últimos años responden a un fuerte crecimiento económico acompañado de un conjunto de políticas sociales que apuntaron a mejorar la distribución del ingreso, reducir la pobreza, ampliar la cobertura del sistema de protección social, y a dotar a la población de más y mejores servicios públicos como educación y salud.

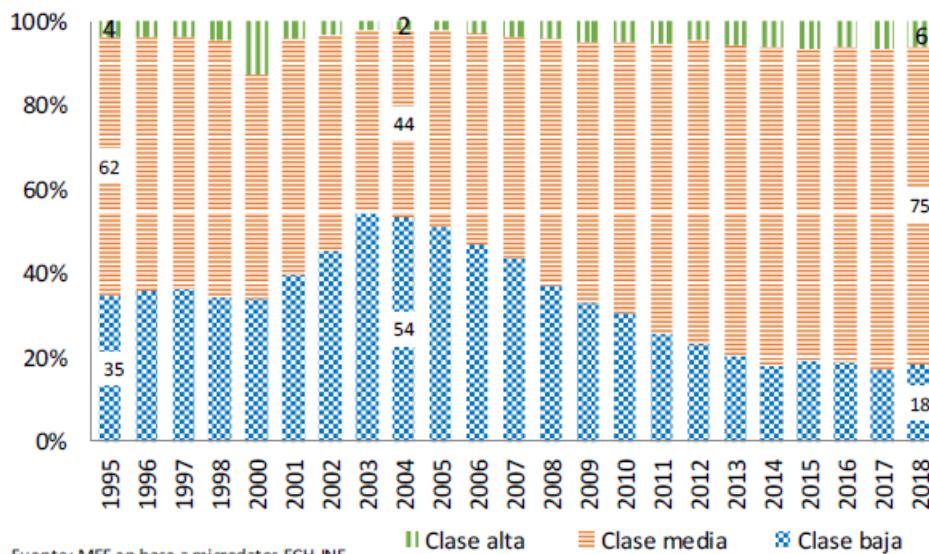
En particular, la fuerte reducción de los niveles de pobreza ubica a Uruguay como el país de la región con menor proporción de personas pobres y mayor de personas con ingresos medios. Sin embargo, esto conlleva el desafío de lograr que estas personas consoliden esta posición, en términos de bienestar, educación, salud, entre otros, de modo de reducir su vulnerabilidad a caer nuevamente en situación de pobreza ante impactos económicos desfavorables, ya sea a su situación individual o la economía en su conjunto.

Tomando como base los criterios establecidos por el Banco Mundial se estimó una distribución de la población por clases socioeconómicas para Uruguay entre los años 1995-2018 y presentan algunas características socioeconómicas de la clase media que permiten dar cuenta de la apropiación o no de nuevos activos por parte de la misma.

La metodología seleccionada se basa en una definición puramente económica, en la cual la clase media está conformada por hogares cuyos ingresos por día por persona se ubican entre 13 y 70 dólares al tipo de cambio de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). Por su parte, quienes están por debajo del umbral inferior se consideran población de ingresos bajos y los que están por encima del umbral superior forman parte del grupo de ingresos altos. A su vez, dentro de la primera categoría se encuentra la población considerada pobre (que no cuenta con ingresos suficientes para cubrir un conjunto de necesidades básicas) y la población vulnerable (aquellos que, si bien han superado el umbral de pobreza, aún tienen una probabilidad no despreciable de volver a caer en situación de pobreza ante un shock negativo).

Las estimaciones realizadas para Uruguay muestran un aumento sustancial de la participación de la clase media en el total de la población. Si se compara 2018 con el año 1995, el porcentaje de la población ubicada como clase media aumentó en 13 p.p., lo que significa que más de 660.000 personas pasaron a integrar dicho grupo. Por su parte, la proporción de población vulnerable y pobre se redujo significativamente a lo largo del periodo de estudio (17 p.p.), implicando que un poco más de 480.000 personas dejaran de pertenecer a la clase baja. Es decir, se podría deducir que el crecimiento de la clase media se debe prácticamente a un proceso de movilidad económica ascendente desde la clase baja.

**Distribución de la población en clases socioeconómicas  
1995-2018 (en %)**



Fuente: MEF en base a microdatos ECH-INE

■ Clase alta ■ Clase media ■ Clase baja

La participación de la clase media desde 2004 a la fecha se incrementó 31 p.p., la clase baja se redujo 36 p.p. y la clase alta aumentó 4 p.p. No sólo se incrementó la participación relativa de la clase media, sino que también la misma pasó a estar más fortalecida en cuanto al nivel de protección social y a la acumulación de capital humano.

En efecto, el porcentaje de personas que cuentan con estudios terciarios y técnicos fue más alto en 2018 dentro de la clase media que en 2004 (33,1% y 37,4% respectivamente); esto da cuenta de una mayor acumulación de capital humano por el estrato medio de la población.

A su vez, entre los ocupados pertenecientes a la clase media en este periodo se incrementó la participación relativa de los ocupados en el sector privado, mientras que los trabajadores públicos perdieron peso en el total. Asimismo, se observa una proporción mayor de empleados formales. Mientras que en 2004 el 74,1% de las personas pertenecientes a la clase media eran formales, en 2018 este porcentaje se ubicó en 80,8%.

Por último, si se analiza la distribución de la población perteneciente a la clase media por franjas de ingresos, en 2004 el 43,9% de los integrantes de la clase media tuvo ingresos entre 13 y 20 dólares por día por persona (en PPA), mientras que en 2018 este porcentaje se redujo a 28,1%, a la vez que aumentó la proporción de trabajadores en las siguientes franjas de ingreso. Esto significa una redistribución a la interna de la clase media en 2018, donde ganaron más peso los estratos medios y medios altos dentro en relación a los que estaban más cerca de caer dentro de la clase baja.

**Distribución de la clase media según características**

En %

	2004	2018
<b>Nivel educativo</b>		
Primaria	35,3	26,7
Secundaria	31,7	35,9
Técnica	13,2	16,2
Terciaria	19,9	21,2
<b>Categoría laboral</b>		
Empleado privado	50,5	59,2
Empleado público	23,2	16,7
Cuenta propia con local	15,0	18,4
Otros	11,2	5,7
<b>Formalidad</b>		
Informal	25,9	19,2
Formal	74,1	80,8
<b>Tramos de ingreso</b>		
13 a 20 US\$	43,9	28,1
20 a 30 US\$	30,5	31,0
30 a 50 US\$	20,0	30,2
50 a 70 US\$	5,6	10,7

Fuente: MEF en base a microdatos ECH

En suma, Uruguay no sólo cuenta con una mayor cantidad de población ubicada en la clase media en el presente en relación al 2004, sino que también la clase media se ha consolidado, tanto si se consideran dimensiones económicas, como también educativas y de mercado laboral.

### 3. Gasto público social

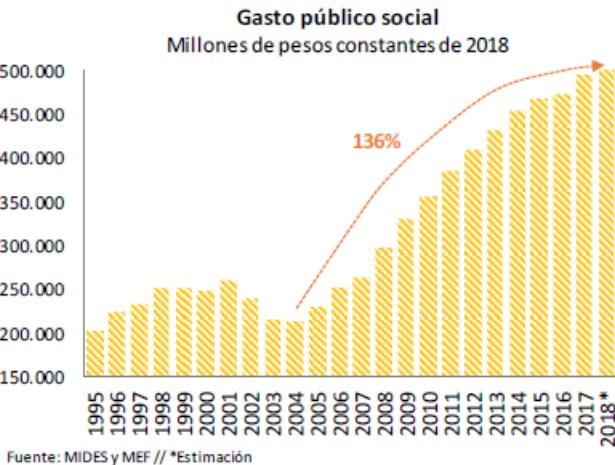
Se entiende por Gasto Público Social (GPS) el gasto que realiza el sector público (independientemente de la naturaleza del organismo proveedor del servicio) para incidir positivamente en la disminución de la pobreza; la redistribución del ingreso; la formación, expansión o renovación de capacidades humanas, con recursos que representan una inversión en la medida en que permiten el desarrollo del potencial productivo de las personas; el cumplimiento, respeto, protección y promoción de los derechos de la ciudadanía.

A los efectos de la medición del GPS, el gasto que se contabiliza es el correspondiente a la Administración Central y los organismos descentralizados; los incisos 21, 23 y 24; el Banco de Previsión Social (BPS), el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) y la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (DNASSP) y otros organismos.

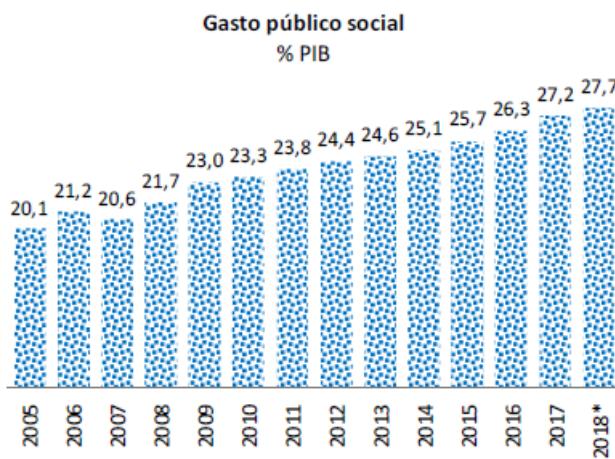
En términos de las dimensiones que abarca el GPS, se incluyen educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios, así como cultura y deporte.

Dentro de educación se considera el gasto realizado en todos los niveles educativos, incluyendo la totalidad del gasto de la ANEP, UdelaR, UTEC, parte del gasto del MEC e INAU, el gasto del Plan CEIBAL y otras partidas destinadas a educación presentes en varios incisos de la Administración Central. En lo que refiere a salud se considera el gasto de ASSE, MSP, FONASA, y el Fondo Nacional de Recursos (FNR), prestaciones médicas y seguro de enfermedad del BPS, y otros gastos de salud presentes en varios incisos de la Administración Central, como el Hospital Policial (MI) y el Hospital Militar (Ministerio de Defensa Nacional). En cuanto a seguridad y asistencia social se considera el gasto del MIDES y del INAU casi en su totalidad, gran parte de los gastos del BPS, el gasto de los servicios de retiro policial y militar y otros gastos menores en otros incisos. Dentro de este gasto están las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares, la tarjeta Uruguay Social, seguro de desempleo y seguro por maternidad, entre otros. Por su parte, vivienda incluye el gasto del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA), el Fondo Nacional de Vivienda, MEVIR, Agencia Nacional de Vivienda (ANV), el Plan Juntos, el gasto de OSE y otros gastos destinados a vivienda en el resto de los incisos. El gasto en cultura y deporte, agrupa los gastos en museos, bibliotecas, organizaciones de prensa, servicios de televisión, deportes, entre otros.

El GPS ha crecido de forma importante desde 2005, aumentando en términos reales 136%. Dentro de este periodo se destaca el quinquenio 2006-2010 en el cual el crecimiento real fue de 56%, mientras que para el quinquenio 2011-2015 el crecimiento fue de 32%. Entre 2016 y 2018 el gasto creció 7,5% real. Por su parte, mientras el promedio anual de crecimiento real en el primer quinquenio fue de 9,3%, en el segundo de 5,7% y en lo que va del presente fue 2,5%, lo que da cuenta de una moderación en el crecimiento del GPS en línea con la moderación del crecimiento de la economía.

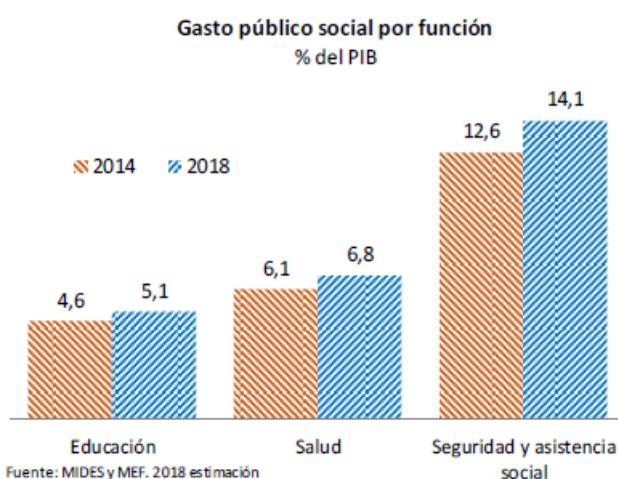


Este importante aumento real del GPS fue mayor al crecimiento de la economía y al aumento del gasto público total. En su conjunto entre 2005 y 2018 el GPS aumentó 7,7 p.p. del PIB. En efecto, en 2018 el GPS representó el 27,7% del PIB, lo que demuestra una clara prioridad en la asignación de recursos presupuestales incrementales del GPS.



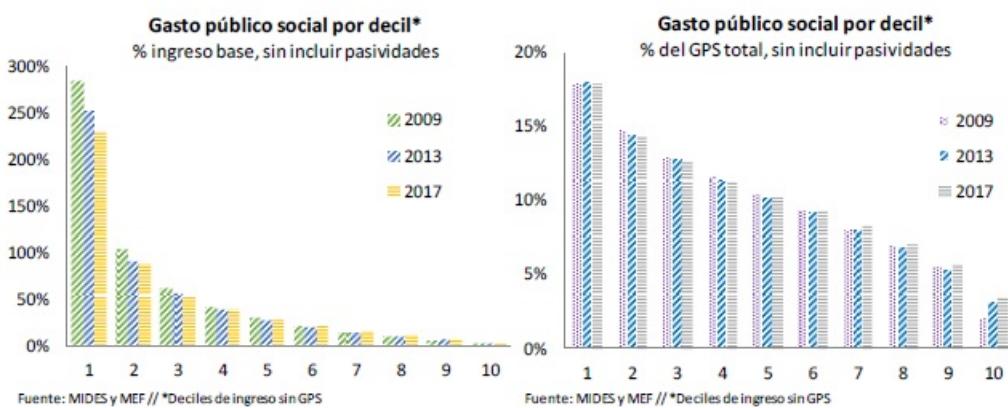
En cuanto a la composición del GPS, en 2018 el 50,7% de este gasto correspondió a seguridad y asistencia social dado que este gasto contiene las jubilaciones y pensiones. Por su parte, el gasto en salud representa el 24,3% del GPS, el de educación el 18,4%, el gasto en vivienda el 5,8% y el gasto en cultura y deportes 0,8%.

Entre 2014 y 2018 el gasto en asistencia y seguridad social [11] fue el que más aumentó pasando de 12,6% a 14,1 % del PIB. El gasto en salud pasó de 6,1% a 6,8% del PIB y el de educación de 4,6% a 5,1% del PIB.



El GPS es un instrumento con un importante potencial redistribuidor y de mejora del bienestar de la población. Por eso, no solo importa analizar cuántos recursos se destinan con fines sociales, sino también de qué forma se distribuyen y qué impacto genera en el bienestar de las personas.

El GPS está destinado mayoritariamente a la población de menores recursos, a pesar de que muchos de estos gastos tienen un carácter universal y no focalizado como por ejemplo sucede con el gasto en educación. El GPS además, representa una proporción muy importante del ingreso base (antes de GPS) de los hogares de menores ingresos, en particular del primer decil.

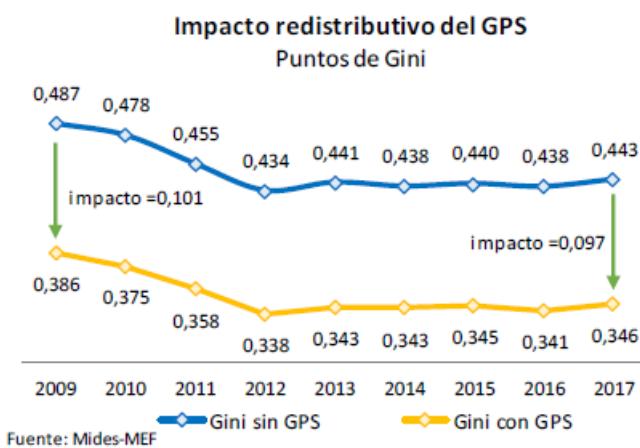


Desde 2009 a 2017, el GPS sobre el ingreso base disminuyó a pesar de que el primero aumentó. Esto se explica, porque el ingreso base (antes de la política de gasto) creció más que el GPS, principalmente para los hogares con menores recursos.

Es importante destacar que el ingreso base no es un ingreso en ausencia de política pública, sino un ingreso en ausencia de las políticas públicas específicas que se analizan en el estudio realizado: salud, educación, seguridad y asistencia social. Así, si se analiza la evolución del ingreso base por deciles de ingreso se constata el incremento más pronunciado de los primeros deciles en contraposición al resto.

Una forma de estimar el impacto distributivo es comparando directamente la distribución del ingreso antes de la política de gastos con la distribución del ingreso después de la política. El ingreso después de la política incluye el beneficio de apropiarse del gasto público en cuestión. Para estimar el beneficio en términos monetarios se debe monetizar el gasto público, para lo cual se requiere definir de qué forma será asignado el mismo entre los hogares. Para los gastos en especie se optó por asignar a los beneficiarios el gasto promedio en que se incurre para prestar el servicio. Con este fin, se comparó el índice de Gini sobre el ingreso de los hogares sin GPS (ingreso base) y el índice considerando el ingreso de los hogares con GPS.

En el siguiente gráfico se muestra cómo evoluciona el índice de Gini desde 2009 hasta 2017 antes del GPS y el Gini después del GPS.



Un primer resultado interesante que surge del análisis realizado es que la distribución del ingreso antes de la política analizada mejoró notoriamente. Entre 2009 y 2017 el índice de Gini del Ingreso Base cayó 4,4 puntos.

El segundo resultado importante es que el GPS tiene un impacto distributivo positivo y muy importante: el Gini con GPS es 10,1 puntos menor al Gini sin GPS en 2009 y 9,7 puntos en 2017. Uruguay y Argentina son los países de América Latina con mayor impacto redistributivo de sus políticas sociales. De hecho, el impacto redistributivo del resto de los países de AL no supera los 4 puntos de Gini.

El tercer resultado relevante es que la distribución del ingreso con GPS ha mejorado notablemente desde 2009 a 2014. El índice de Gini del ingreso con GPS cayó 4,5 puntos en dicho periodo. Por su parte, como se comentó más arriba la desigualdad del ingreso sin GPS cayó 4,9 puntos de Gini, razón por la cual se concluye que el impacto distributivo del GPS prácticamente se mantuvo en el periodo analizado.

El impacto distributivo de las políticas se puede desagregar en tres componentes: la progresividad absoluta de la política, que mide el grado de focalización de esta (cuanto gasto se apropián las personas ordenadas según ingresos); la progresividad relativa, que depende de cómo se distribuya el ingreso base antes de la política; y la incidencia media, es decir, del volumen de gasto promedio que se destina a la política.

El GPS es progresivo en términos absolutos y en términos relativos y la incidencia media, es decir, el peso promedio del gasto sobre el total de ingresos de las personas es 18,1%.

El gasto en educación es el que tiene el mayor impacto redistributivo, seguido de salud. Ambas dimensiones tienen un peso importante (incidencia media) en el ingreso de los hogares. Por su parte, seguridad social tiene el menor impacto redistributivo principalmente por su baja incidencia media, pues es la función más progresiva en términos absolutos y relativos.

Al incorporar el gasto en educación en el ingreso de los hogares el índice de Gini se reduce en 4,3 p.p., análogamente incorporando el gasto en salud el Gini se reduce en 4,2 puntos y en el caso de los componentes de seguridad social

considerados, en 2,2 puntos.

<b>Impacto redistributivo del Gasto público social, promedio 2009-2017</b>				
	<i>RS</i>	<i>Progresividad absoluta</i>	<i>Progresividad relativa</i>	<i>Incidencia Media</i>
Educación	0,0432	-0,2084	0,3993	0,0752
Salud	0,0424	-0,1919	0,643	0,0729
Seguridad Social sin jjpp	0,0223	-0,4701	0,9212	0,0282
<b>GPS</b>	<b>0,0986</b>	<b>-0,2434</b>	<b>0,6944</b>	<b>0,1764</b>

Fuente: MIDES

[1]

Comprende jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y otras prestaciones de actividad.

## 4. Educación

Los recursos públicos invertidos en educación han crecido notoriamente demostrando la prioridad que ésta ha tenido en las últimas tres administraciones. En 2004 estos representaban tan solo 3,15% del PIB, mientras que en 2018 esta cifra alcanzó el 5,14% del PIB, lo que representa un crédito para la educación de \$ 94.196 millones. En lo que va del presente quinquenio se destinó a educación el 53% de los recursos incrementales totales asignados en La Ley de Presupuesto y las sucesivas Rendiciones de Cuentas, dentro de los cuales se destaca la asignación realizada a ANEP que fue del 42% del total.

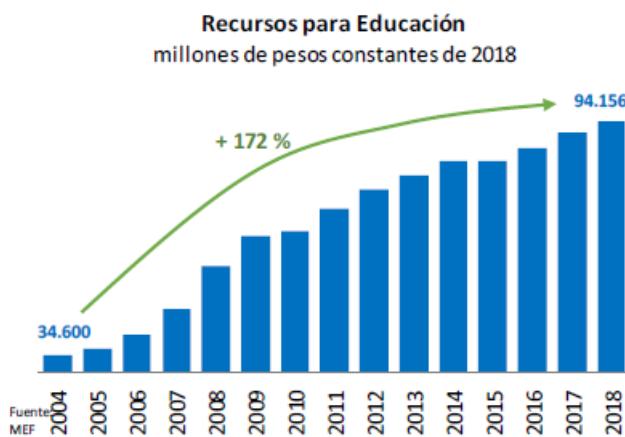
Con esta priorización, se incrementó el peso de la educación al interior del gasto público y permitió avances significativos en aspectos históricamente relegados. En este sentido, se aumentó gradual y constantemente el salario docente, mejorando notoriamente su poder de compra. Es así que hoy, a modo de ejemplo, un maestro de 20 horas grado 1 recibe un salario de \$ 32.861 mensuales, que en términos reales es el doble del salario de 2004. Algo similar pasó con los salarios de la UdelaR que crecieron 89% entre 2004 y marzo de 2019. Los recursos asignados a remuneraciones permitieron además contratar más docentes, condición necesaria para poder expandir la oferta educativa. Esta expansión a su vez, fue acompañada de un importante aumento de la infraestructura edilicia, que hizo posible la existencia de nuevos centros en todo el país, en particular de la UdelaR.

Estos esfuerzos dieron sus frutos en cuanto a incorporar a más estudiantes al sistema educativo, que antes se encontraban relegados del mismo. Es así que la matrícula de educación inicial creció significativamente y la de secundaria también a pesar de que cayó la población en edad de asistir a este ciclo educativo. El aumento de la matrícula de la UdelaR también fue muy importante, en particular para estudiantes provenientes de hogares de nivel socioeconómico bajo.

No solo hay más niños y jóvenes estudiando, que es un hecho muy positivo, sino que una mayor proporción de estos están culminando los ciclos educativos. El egreso de la educación secundaria - que ha permanecido históricamente en niveles muy bajos - empezó a incrementarse a partir de 2015. Desde la década del noventa casi no hay registros de una tasa de egreso para educación media básica que supere el 70% y el 40% para la educación media superior, lo que contrasta con los registros 2018 de 75,4% y 42,7%, respectivamente. Si bien los aumentos parecen todavía marginales, son avances valiosos en la dirección correcta, en particular luego de tantos años de estancamiento. En la UdelaR también aumentaron los egresos, donde frente a 2004 se produjo un aumento de 63% aproximadamente.

## 4.1. Los recursos para la educación

En 2004 los recursos públicos destinados a la educación representaban tan solo 3,15% del PIB, mientras que esta cifra alcanzó el 5,14% en 2018, habiéndose expandido el crédito presupuestal 172% en términos reales en el período.



Los incrementos presupuestales desde 2004 a la fecha se concretaron en cada instancia de presupuesto y de rendición de cuentas, evidenciando una clara priorización en la educación.

El aumento de los recursos públicos se dirigió a todos los organismos vinculados a la educación, aunque claramente se destaca la asignación incremental dirigida hacia la ANEP y la Udelar que implicó que los recursos asignados a estas dos instituciones pasaran de 2,9% a 4,4% del PIB entre 2005 y 2018.

Recursos Públicos para la Educación						
Instituciones	Crédito 2005		Crédito 2016		Crédito 2018	
	Mill. \$	% PIB	Mill. \$	% PIB	Mill. \$	% PIB
<b>Instituciones básicas del sistema educación formal</b>	<b>12.514</b>	<b>2,9%</b>	<b>64.960</b>	<b>4,1%</b>	<b>80.373</b>	<b>4,4%</b>
ANEP	10.059	2,4%	51.788	3,3%	63.922	3,5%
UDELAR	2.455	0,6%	12.763	0,8%	15.794	0,9%
UTECA	-----	-----	408	0,0%	658	0,0%
<b>Administración Central e Inciso 21</b>	<b>689</b>	<b>0,2%</b>	<b>5.195</b>	<b>0,3%</b>	<b>5.844</b>	<b>0,3%</b>
Educación policial y militar	410	0,1%	1.008	0,1%	1.155	0,1%
Otros Administración Central	85	0,0%	2.592	0,2%	2.860	0,2%
Partidas del inciso 21 con destino a educación	194	0,0%	1.596	0,1%	1.829	0,1%
<b>Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES</b>	<b>179</b>	<b>0,0%</b>	<b>2.601</b>	<b>0,2%</b>	<b>3.748</b>	<b>0,2%</b>
<b>Ciencia y Tecnología</b>	<b>158</b>	<b>0,0%</b>	<b>910</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.078</b>	<b>0,1%</b>
MEC	118	0,0%	221	0,0%	239	0,0%
PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII	40	0,0%	688	0,0%	839	0,0%
<b>Plan Ceibal</b>	<b>-----</b>	<b>-----</b>	<b>2.138</b>	<b>0,1%</b>	<b>2.299</b>	<b>0,1%</b>
<b>Incentivo a la demanda educativa en secundaria</b>	<b>-----</b>	<b>-----</b>	<b>518</b>	<b>0,0%</b>	<b>623</b>	<b>0,0%</b>
<b>Donaciones Especiales</b>	<b>-----</b>	<b>-----</b>	<b>170</b>	<b>0,0%</b>	<b>191</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13.540</b>	<b>3,2%</b>	<b>76.492</b>	<b>4,8%</b>	<b>94.156</b>	<b>5,1%</b>

Fuente: MEF

Nota: En "Otras Administración Central" se encuentra el subsidio al boleto que para 2016 asciende a 1.386 millones de pesos. En "Otras partidas del inciso 21 con destino a educación" se incluye el Fondo de Solidaridad que tiene como destino becas que asciende en 2016 a 252 millones de pesos y el INEFOP con un monto de 391 millones de pesos. \*Proyección

En lo que va del presente quinquenio a la educación se destinaron \$ 10.489 millones incrementales a precios de 2018, que <sup>[1]</sup> representa el 60% de los recursos totales asignados <sup>[1]</sup>, dentro de los cuales destaca la asignación realizada a ANEP que fue del 40% del total.

[1] Ley de Presupuesto y Rendiciones de Cuentas.

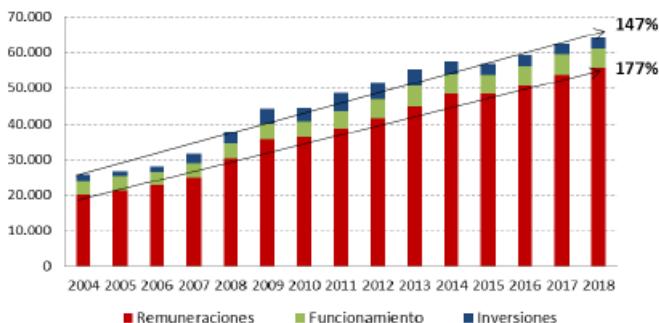
## 4.2. Administración Nacional de Educación Pública

### Los recursos asignados

Los gastos de ANEP aumentaron 147% en términos reales entre 2005 y 2018, es decir, se multiplicaron por dos veces y media. Dichos incrementos fueron destinados principalmente a mejorar los salarios y a financiar la creación de nuevos cargos, incrementando la masa de remuneraciones 177%. Por su parte los gastos en funcionamiento se incrementaron 52% y las inversiones 46%.

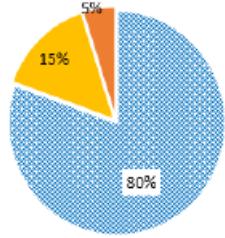
#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018

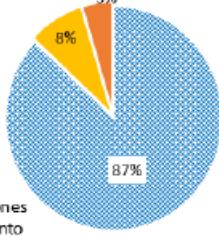


El incremento de recursos destinado a remuneraciones fue tan significativo que alteró la estructura de gastos de la ANEP. Mientras que en 2005 el 80% del total de gasto de ANEP se destinó a remuneraciones, en 2018 este porcentaje pasó a representar el 87% del total.

Distribución del gasto de ANEP en 2005



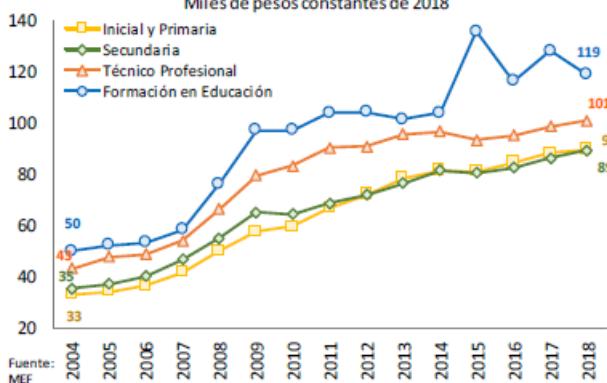
Distribución del gasto de ANEP en 2018



El aumento de los recursos para ANEP significó que el gasto por alumno entre 2005 y 2018 prácticamente se multiplicara por tres. Este incremento fue para todos los subsistemas, inclusive para la UTU a pesar de haber tenido un incremento muy importante de la matrícula.

Gasto anual por estudiante

Miles de pesos constantes de 2018



En educación inicial y primaria, el incremento del gasto se tradujo enteramente en un aumento de los recursos por

estudiante<sup>[1]</sup>. El aumento del gasto total dirigido a inicial y primaria, junto con la caída de la matriculación (-16%), se tradujo en un incremento de 170% de los recursos promedio por estudiante<sup>[2]</sup>. La matrícula en primaria pública (6 a 11 años) se contrajo debido a una caída de la población en las edades de asistir a este ciclo educativo, así como a un traspaso de estudiantes a la educación privada<sup>[3]</sup>. En cambio, la matrícula de inicial creció, a pesar de la disminución registrada en la población de 3 a 5 años<sup>[4]</sup>. En 2018 el gasto anual por estudiante se ubicó en aproximadamente \$ 90.000.

En educación secundaria general el incremento del gasto total se tradujo en un aumento del gasto promedio por estudiante de 152% entre 2005 y 2018, que equivale a \$ 89.000 pesos anuales. La matrícula para este nivel se mantuvo estable en el periodo analizado, en un contexto de caída de la población para las edades de referencia<sup>[5]</sup>.

El gasto dirigido a educación técnica fue el que tuvo mayor crecimiento entre 2005 y 2018, a la vez que registró un importante incremento de la matrícula (44%). Como resultado el gasto medio por estudiante creció 133%, situándose en \$ 101.000 anuales, por encima del gasto promedio por alumno en educación inicial, primaria y secundaria.

El gasto por estudiante en formación docente se incrementó 137% entre 2004 y 2018, en un contexto donde la matrícula se expandió 30%. En 2018 se ubicó en \$ 119.000 anuales, siendo el registro promedio más alto de los cuatro subsistemas.

El incremento del gasto total dirigido a formación docente en el marco de un crecimiento de la matrícula (30%), se tradujo en un crecimiento de 137% del gasto por estudiante entre 2004 y 2018. En 2018, este se ubicó en \$ 119.000 anuales, el más alto de los cuatro subsistemas.

MATRÍCULA ANEP POR NIVELES 2005-2018				
Niveles educativos	2005	2018	Variación 2005-2018	
			Cantidad	Porcentaje
<b>Educación Inicial y Primaria</b>	<b>401.211</b>	<b>337.999</b>	<b>-63.212</b>	<b>-16%</b>
Inicial	83.546	89.600	6.054	7%
Primaria	317.665	248.399	-69.266	-22%
<b>Educación Media Básica</b>	<b>137.875</b>	<b>157.316</b>	<b>19.441</b>	<b>14%</b>
Secundaria	120.487	118.623	-1.864	-2%
Ciclo Básico Rurales	1.797	1.407	-390	-22%
UTU	15.591	37.286	21.695	139%
<b>Educación Media Superior</b>	<b>127.837</b>	<b>157.453</b>	<b>29.616</b>	<b>23%</b>
Secundaria (Bachillerato)	108.459	109.613	1.154	1%
UTU	19.378	47.840	28.462	147%
<b>Educación Técnica Terciaria</b>	<b>4.024</b>	<b>11.979</b>	<b>7.955</b>	<b>198%</b>
UTU (Técnicos, Tecnólogos)	4.024	11.979	7.955	198%
<b>Otra formación técnica</b>	<b>27.436</b>	<b>2.327</b>	<b>-25.109</b>	<b>-92%</b>
UTU (otros cursos)	27.436	2.327	-25.109	-92%
<b>Formación docente</b>	<b>20.390</b>	<b>27.184</b>	<b>6.794</b>	<b>33%</b>
Magisterio	6.870	8.909	2.039	30%
Profesorado	13.353	15.715	2.362	18%
Otros <sup>(1)</sup>	167	2.560	2.393	1433%
<b>TOTAL</b>	<b>718.773</b>	<b>694.258</b>	<b>-24.515</b>	<b>-3%</b>

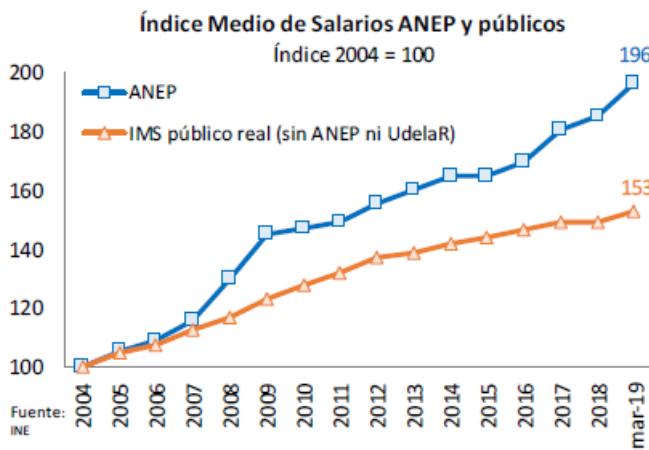
(1) Incluye Educador Social, Asistente técnico en primera infancia, Profesorado técnico, entre otras

Fuente: Observatorio de la Educación, ANEP

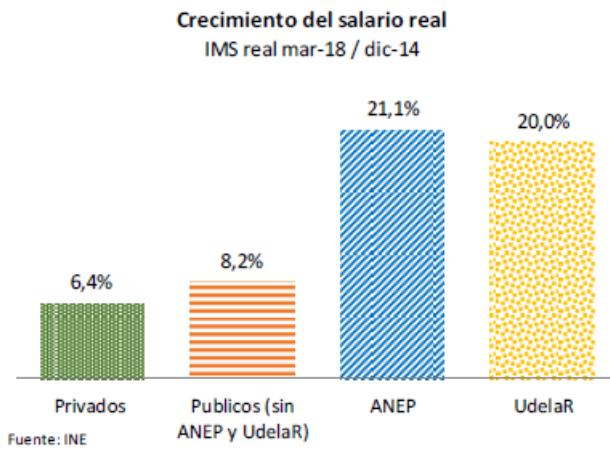
## Remuneraciones

Los mayores recursos asignados para remuneraciones permitieron alcanzar una mejora sustancial del salario real de docentes y no docentes, lograr avances en la reducción de disparidades salariales, procurándose, además, generar incentivos al presentismo. Asimismo, permitió incorporar más recursos humanos e incrementar el número de horas destinadas a los servicios educativos.

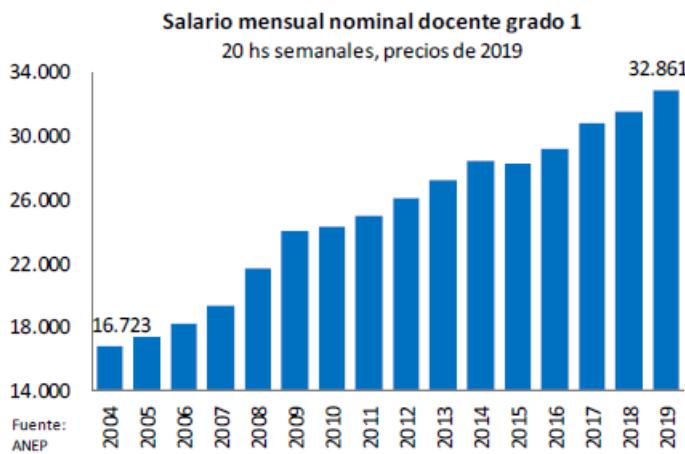
En relación al aumento real de los salarios, la priorización y el énfasis en mejorar los salarios de los docentes y no docentes de la educación pública se refleja con claridad en la evolución más favorable de los mismos si se los compara con la evolución de los salarios de los trabajadores públicos. El promedio de los salarios de la ANEP es un 96% mayor en el presente en relación al 2004 en términos reales, mientras que los salarios promedio en el resto del sector público (sin considerar ANEP y UdelarR) aumentaron 53%<sup>[6]</sup>.



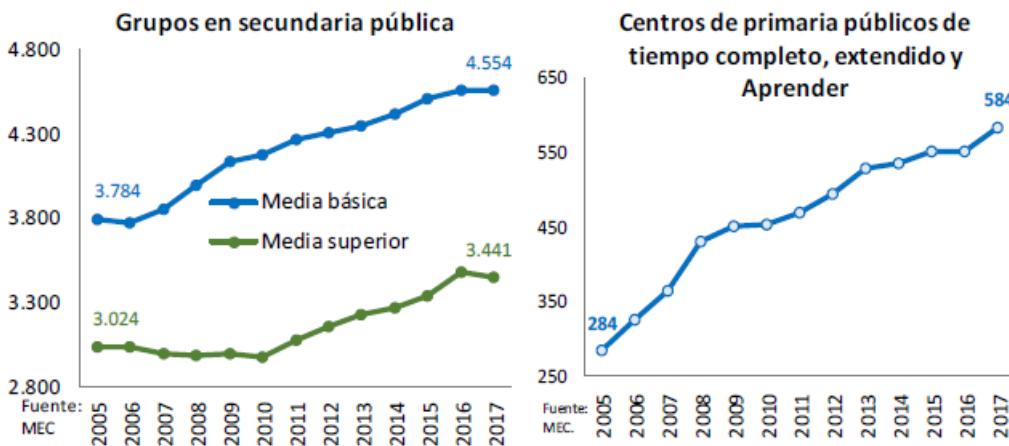
Esta tendencia de aumento diferencial de los salarios de ANEP se ha profundizado en este periodo de gobierno. En efecto, en lo que va de esta administración el incremento del salario real de la ANEP fue de 21,1% mientras que el de los salarios públicos restantes y de los privados fue de 8,2% y 6,4%, respectivamente.



Es así que, un maestro recién egresado (Grado 1, 20 horas semanales) pasó de ganar \$ 16.723 nominales en 2004 a \$ 32.861 nominales, en ambos casos a precios de 2019, lo que significa un aumento de 90% real para esta categoría docente.



El aumento de la masa salarial no solo implicó un mayor salario para el personal de ANEP, sino que también significó un aumento de horas destinadas a la función educativa. En concreto, los servicios educativos se expandieron 49% entre 2004 y 2018, lo que equivale a un 2,9% acumulativo anual. Esto último incluye una expansión de servicios para incrementar la cobertura (en educación técnica e inicial) y un aumento de horas docentes por alumno, en particular en educación primaria.



De hecho, a nivel de primaria se dio una fuerte expansión de los centros de tiempo completo, tiempo extendido y escuelas APRENDER<sup>[7]</sup>. A su vez, a nivel de secundaria se dio un aumento del número de grupos tanto en educación media básica como en educación media superior.

### Infraestructura

En el período presupuestal 2010-2014 se aumentaron sustancialmente los recursos destinados a inversiones, monto que fue consolidado en la línea de base para este presupuesto por \$ 2.438 millones anuales para el presente quinquenio. Ello permitió el mantenimiento de la infraestructura existente, realizar parte de la nueva infraestructura prevista y la compra de equipamiento educativo. Adicionalmente, la ANEP realizará obras por el mecanismo de Participación Público Privada (PPP).

En relación a las inversiones que la ANEP está desarrollando con su línea de base, en 2018 se realizaron 148 intervenciones de las cuales la mayoría fueron dirigidas a educación inicial y primaria, al igual que en 2016 y 2017. A su vez, se proyecta que esta priorización continúe en la cantidad de intervenciones para este año y 2020. Dentro de las intervenciones realizadas en 2018 destaca la expansión de los jardines de infantes y de las escuelas de tiempo completo. Sin embargo, también se realizaron obras para expandir las escuelas de educación especial y las escuelas comunes tanto urbanas como rurales. En lo que refiere a la educación secundaria general, en 2018 se construyeron principalmente centros de ciclo básico y segundo ciclo integrados. También se construyeron centros de tiempo completo y de ciclo básico. Dentro del CETP se construyeron centros de ciclo básico, de tiempo completo, de estudios superiores y de segundo ciclo. Para formación docente se construyeron dos centros. También se construyeron 116 aulas en 93 centros.

Para el resto de los años del quinquenio, el crédito para inversiones con el que dispone ANEP le permitirá continuar con la expansión y el mejoramiento de la infraestructura. Según los objetivos de ANEP, y considerando el monto de crédito disponible podría completar en el quinquenio las 528 intervenciones.

La política de expansión para el resto del quinquenio seguirá priorizando el ciclo inicial y primario mediante la apertura de jardines aportando al desarrollo del SNIC y de ETC, la expansión de secundaria con la incorporación de modalidades de jornada extendida y de la expansión de UTU incorporando nuevas modalidades como los Centros Educativos Asociados<sup>[8]</sup>.

Obras realizadas y a realizar con la línea de base de inversiones 2016-2020						
CONSEJO	MODALIDAD	2016	2017	2018	2019-2020	Total 2016-2020
Inicial y primaria	Escuela Especial	4	1	3	1	9
	Escuela Tiempo Completo	20	5	9	22	56
	Jardines Infantes	16	12	18	31	77
	Rural Común	3	2	3	3	11
	Urbana Común	16	10	5	19	50
	Instituto de Formación Superior	0	0	0	0	0
	Aulas	----	43	30	----	73
<b>Sub total Inicial y Primaria</b>		<b>59</b>	<b>73</b>	<b>68</b>	<b>76</b>	<b>276</b>
Educación Media General	Ciclo Básico	10	1	2	12	25
	Ciclo Básico y Segundo Ciclo	6	2	6	21	35
	Ciclo Básico TC	3	1	1	5	10
	Ciclo Básico TE	3	1	0	2	6
	Segundo Ciclo	0	0	0	1	1
	Aulas	----	13	28	----	41
<b>Sub total Media general</b>		<b>22</b>	<b>18</b>	<b>37</b>	<b>41</b>	<b>118</b>
Educación Media Técnica	Centros Educativos Asociados	0	2	0	18	20
	Ciclo Básico TC	3	1	1	2	7
	Ciclo Básico TE	5	0	0	2	7
	Ciclo Básico Tecnológico	7	0	3	4	14
	Ciclo Básico Tec. Agrario Ext.	3	0	0	5	8
	Esc. Técnica	4	0	0	5	9
	Polo Tecnológico	1	0	0	1	2
	Escuela Superior	0	0	1	0	1
	Segundo Ciclo	0	0	1	0	1
	Teatro	0	0	0	0	0
<b>Sub total Media técnica</b>		<b>23</b>	<b>15</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>116</b>
<b>Formación Docente</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>18</b>
<b>Aulas totales</b>		<b>128</b>	<b>68</b>	<b>93</b>	----	<b>161</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>106</b>	<b>108</b>	<b>148</b>	<b>166</b>	<b>528</b>

Fuente: ANEP

Notas: En 2016 se incluyen 128 aulas en 68 centros educativos pero que no pudieron ser desagregadas por modalidad ni por consejo. En 2017 son 110 aulas en 68 centros. Para el resto de los años no se considera en la planificación la construcción de aulas. En 2018 se construyeron 116 aulas en 93 centros

El plan de obras de la ANEP se completa con las obras a construir bajo la modalidad de PPP. Mediante este mecanismo ANEP elaboró cuatro proyectos de PPP que se encuentran en diferentes etapas de maduración, mediante los cuales podrá expandir aún más su oferta educativa. Bajo esta modalidad se continuará con la construcción de jardines de infantes y escuelas, así como de liceos y UTUs. Destaca dentro de la modalidad PPP la construcción de Polos Tecnológicos y Polideportivos que prácticamente no están considerados dentro de la línea de base de inversiones de ANEP. Los Polos Tecnológicos están definidos “como centros educativos que nuclean capacidades educativas, de investigación, de producción e innovación de carácter regional. Estos polos son un componente estratégico en la medida en que integran educación, trabajo, investigación y extensión en una sola unidad, lo que abre caminos a procesos de innovación tanto educativa como tecnológica”. Los polideportivos son espacios deportivo-educativos cerrados para la práctica de múltiples deportes y otras modalidades de actividad física, así como para facilitar la realización de actividades socioculturales locales. De esta manera, se fortalece el vínculo entre las instituciones educativas y la comunidad local.

## Proyectos educativos de Participación Público-Privado

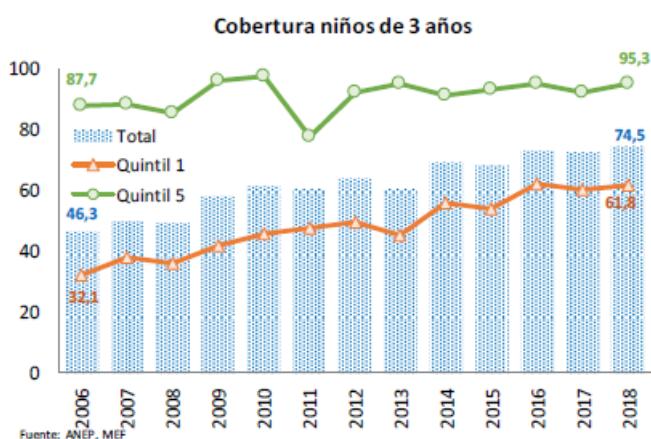
Contratante	Proyecto	Estatus	Monto de inversión aprox. (mill. USD)	Cantidad de centros	Duración del contrato (años)
ANEP-INAU	PROYECTO 1	Adjudicado provisionalmente desde el 21 de marzo de 2018	65	44 jardines de infantes 15 Centros CAIF	22
ANEP	PROYECTO 2	Adjudicado provisionalmente desde el 16 de mayo de 2018	70	7 Escuelas 6 aulas 16 Escuelas 9 aulas 9 Polos Tecnológicos 10 Polideportivos	22
ANEP-INAU	PROYECTO 3	Abierta licitación - en evaluación de ofertas	36	27 Centros CAIF 7 Escuelas 6 aulas 8 Escuelas 9 aulas	22
ANEP	PROYECTO 4	Abierta licitación - en evaluación de ofertas	115	44 liceos 16 UTU	22
<b>TOTAL</b>			<b>286</b>	<b>201</b>	

Fuente: MEF. Nota: tipo de cambio al 3 de mayo de 2019

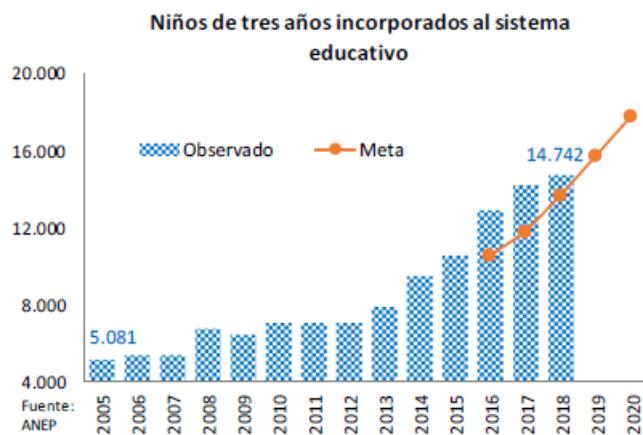
### Lineamientos para el quinquenio y avances

#### Expansión de la matrícula de 3 años

Uruguay tiene una cobertura muy amplia de los niños en educación inicial que ha venido creciendo de forma sostenida. Al día de hoy se ha alcanzado la cobertura universal de los niños de 5 años y la cobertura prácticamente universal de los niños de 4 años (93,5% de cobertura). En relación a los niños de 3 años, actualmente la cobertura es de 74,5%. Alcanzar esta cobertura ha significado un gran avance dado que en el año 2006 los niños de tres años cubiertos por el sistema eran menos de la mitad. Más importante aún, es que en este periodo de tiempo se ha logrado reducir la brecha de cobertura según el quintil de ingresos del alumnado. Así, la brecha de cobertura en 2006 entre los niños del primer quintil y del quinto quintil era de 55,6 p.p. y en 2018 es de 33,4 p.p., reduciéndose la brecha un 40%.



El desafío que enfrenta el país en relación a la educación inicial es universalizar la cobertura para los niños de 3 años. Entre 2005 y 2015, se incorporaron a ANEP 5.000 niños de 3 años, y entre 2015 y 2018 se incorporaron 5.000 niños más llegando en 2018 a tener una matrícula de 14.742 niños. Esta evolución muestra como esta política ha cobrado importancia en el último quinquenio en el marco de la expansión del sistema de cuidados. La expansión de la matrícula en el último quinquenio estuvo por encima de la meta trazada por ANEP. Esto fue posible gracias a la reorganización del servicio, abriendo grupos de 3 años en escuelas comunes que disponían de espacio y expandiendo la oferta de centros.



### Expansión del tiempo pedagógico

La expansión de las escuelas de tiempo completo ha sido y sigue siendo una línea estratégica que desarrolla la ANEP como forma de aportar una oferta educativa con un currículo ampliado. La matrícula en escuelas de tiempo completo ha aumentado constantemente. Actualmente hay 326 instituciones educativas con modalidad de tiempo completo o extendido (escuelas y jardines de infantes) y una matrícula de 62.890 alumnos incluyendo escuelas y jardines de infantes. El objetivo para este quinquenio es seguir expandiendo la oferta de escuelas de tiempo completo.

En lo que va del quinquenio se incorporaron 16.290 alumnos en una modalidad de tiempo completo o extendido, incremento que significa un 26% del total del alumnado en esta modalidad. De este total, 7.351 corresponden a primaria entre jardines de jornada completa; escuelas de tiempo extendido y tiempo completo (inicial y 1ro a 6to) y 8.939 incorporados en secundaria en tiempo completo y extendido. Con esta importante expansión prácticamente se alcanza la meta a 2018 que es de 18.361 alumnos en centros de jornada completa o extendida.

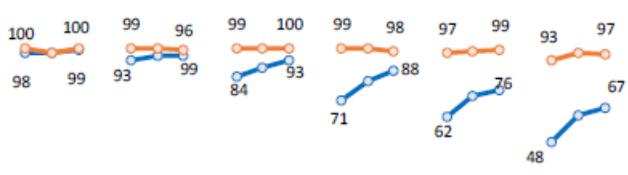
### Incorporación de jóvenes en educación media

El fortalecimiento de la educación media es un objetivo estratégico y una de las prioridades que cuenta con un amplio respaldo social y político en el país. En particular, para la educación media se trazó la meta de acercarse a la universalización en la asistencia y mejorar sustancialmente la tasa de egreso de la educación media básica y media superior.

ANEP está trabajando en este sentido, y ha logrado aumentar la cobertura para los jóvenes de 15 a 17 años de forma significativa, logrando valores muy cercanos a las metas que se han fijado hasta el año 2018. El acceso de los adolescentes de 17 años está por debajo de la meta en 3,3 p.p. siendo la distancia mayor con respecto a la meta. Pero a su vez, es el indicador cuyo valor de la meta ha aumentado más con respecto al año anterior.

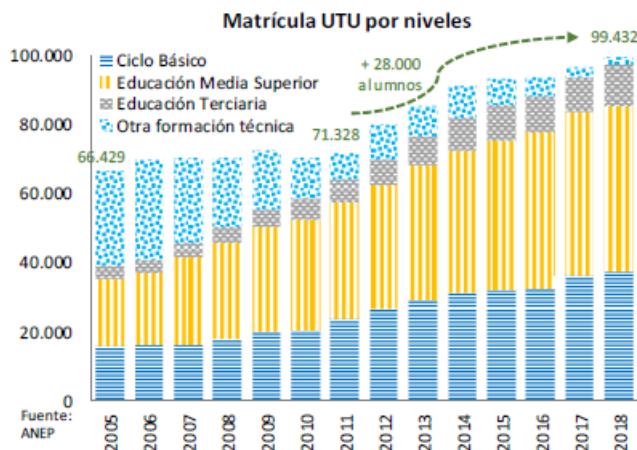
Desde 2006 a la fecha la cobertura a los 15 años de edad pasó de 80% a 93,5%, a los 16 años de 73% a 87,3% y a los 17 años de 63% a 80%. La apuesta es seguir incorporando a estos jóvenes al sistema educativo para aproximarse a la cobertura universal al final del quinquenio. Al igual que ocurre con la cobertura en 3 años, la expansión en la cobertura de los jóvenes se dio principalmente para aquellos de bajos ingresos, lo que generó una disminución de la brecha de acceso según nivel socioeconómico.

### Asistencia a la educación según edades y quintiles de ingreso (%)



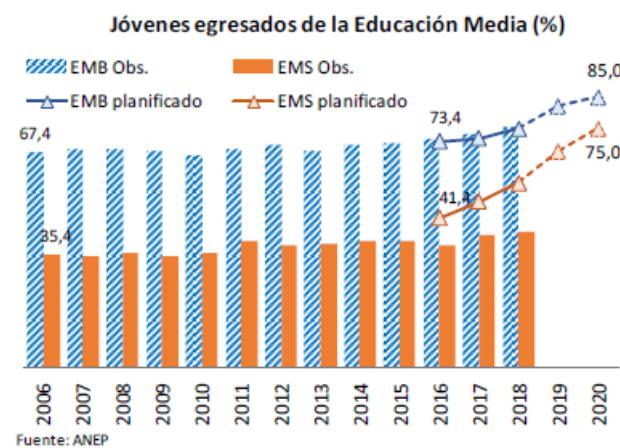
2006	2015	2018	2006	2015	2018	2006	2015	2018	2006	2015	2018
12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años
2006	2015	2018	2006	2015	2018	2006	2015	2018	2006	2015	2018

Dentro de la educación media, la educación técnico-profesional se ha destacado por el incremento de la matrícula que ha experimentado este tipo de formación en los últimos años. En particular, destaca el crecimiento de los últimos años, pasando de aproximadamente 70 mil estudiantes en el año 2010 a 99 mil en 2018. A su vez, dentro de la matrícula técnica se observa un cambio de composición, aumentando fuertemente los matriculados en cursos con nivel de ciclo básico o superior en relación a la matrícula en cursos no formales de educación técnica ("Otra formación técnica"). ANEP se propuso seguir ampliando la matrícula de la UTU para el nivel medio superior y terciario, y viene cumpliendo con los objetivos establecidos. Para el caso de la educación media básica, a la fecha ya superó la meta de matrícula trazada para el final del quinquenio.



### **Mejorar las tasas de egreso**

El egreso de la educación secundaria, tanto para el nivel medio básico como para el nivel medio superior, es muy bajo y se ha mantenido prácticamente incambiado durante muchos años. Sin embargo, a partir de 2015 las tasas de egreso han aumentado. En relación a la educación media básica, el aumento de los egresos supera la meta establecida, pero no sucede lo mismo para los egresos de la educación media superior, donde el incremento está siendo menor al planificado. Actualmente el 75,4% de los jóvenes de entre 18 y 21 años completaron la educación media básica y solo el 42,7% de los jóvenes de entre 21 y 23 años completaron la educación media superior. Para el final el quinquenio la meta establecida es llegar a una tasa de egreso de 85% para media básica y 75% para media superior.



Además, la tasa de egreso de la educación media difiere significativamente según el nivel socioeconómico y el género de los estudiantes, así como también según el lugar de residencia (Montevideo y el interior del país). En este sentido, el 76,5% de los jóvenes del quintil más alto de ingresos culminan la educación media superior, mientras que este porcentaje es de 19,3% para los estudiantes del primer quintil. Por su parte, los estudiantes que viven en Montevideo tienen una tasa de egreso para este nivel de 53,8% mientras que para el interior del país es 35,5%. En relación a la culminación de la educación media superior por género, la tasa de egreso de las mujeres es 49,1% mientras que la de los hombres es 36,4%.

Además, ANEP se ha fijado como meta mejorar el egreso en tiempo de los jóvenes que culminan educación media básica y educación media superior. El porcentaje de jóvenes de 16 años que completó la EMB en 2018 fue de 65,7%, cifra muy cercana a la meta fijada para ese año que fue de 68%. Por su parte, el porcentaje de jóvenes de 19 años que completaron la EMS en 2018 fue de 35,9% mientras que la meta para este año fue de 38%.

determinación del gasto por alumno dichos gastos se suman a los recursos ejecutados por el CEIP y CES, respectivamente. El resto de los créditos del CODICEN se distribuyen proporcionalmente entre las restantes Unidades Ejecutoras del Inciso.

[2] Cabe mencionar que la matrícula de educación primaria corresponde al dato a diciembre de cada año. Por lo que el gasto por alumno refiere a lo efectivamente destinado por alumno que cursó todo el año en la educación primaria pública.

[3] Entre 2005 y 2018 la matrícula de la educación primaria pública cayó en 69 mil estudiantes mientras que en la educación primaria privada aumentó en 5 mil estudiantes.

[4] La población entre 6 y 11 años se redujo en 47 mil personas entre 2005 y 2018, mientras que la población de 3 a 5 años se redujo en 19 mil, según datos del INE.

[5] La población entre 12 y 17 años se redujo en 12 mil personas entre 2005 y 2018, según datos del INE.

[6] Es importante aclarar que la evolución del IMS de ANEP, no recoge la evolución del salario de algunas categorías de docentes que han tenido aumentos diferenciales importantes como ser los maestros de tiempo completo. En concreto, para primaria se considera el salario del maestro de 20 hs., por lo que no está capturada la evolución de la Unidad Docente Compensada. Tampoco forman parte de la base de cálculo del índice partidas como el presentismo, que han aumentado sustancialmente. De esta forma, la evolución del IMS de ANEP seguramente sea más representativa de la evolución del salario general, que de la realidad global de incrementos salariales de la institución.

[7] El Programa A.PR.EN.D.E.R. – Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas responde a “decisiones sustentadas y previstas en las orientaciones de Política Educativa que reconocen la necesidad de integrar y articular acciones que se focalicen en los sectores más vulnerables”.

[8] Es un edificio de ciclo básico tecnológico construido en el mismo predio de una escuela con el objetivo de facilitar el tránsito educativo entre primaria y secundaria

## 4.3. Universidad de la República

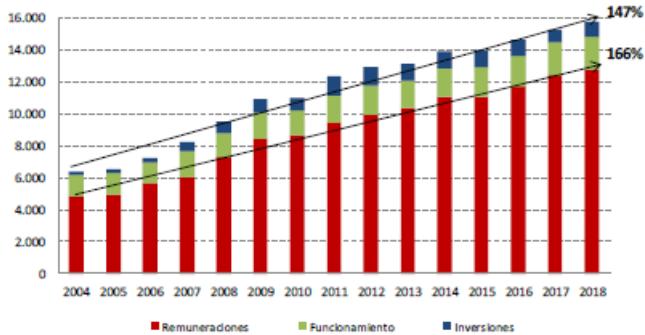
La Universidad de la República (UdelaR), principal institución de educación superior del país, cuenta con una población de más de 130.000 estudiantes, 16.228 funcionarios entre docentes, técnicos y administrativos; y tuvo en 2018 un gasto de \$ 15.595 millones.

Los recursos asignados a la UdelaR se incrementaron sostenidamente en el período 2004-2018, evidenciando una tasa de crecimiento superior a la del producto, alcanzado a representar en 2018 un 0,86% del PIB, mientras en 2005 la participación era de 0,58% del PIB. También aumentó la participación de la UdelaR en el gasto agregado de la Administración Central y los Organismos del 220, alcanzando en 2018 un peso de 6%.

Esta sostenida expansión de los recursos tuvo un fuerte énfasis en el incremento de las inversiones, además de un sustantivo incremento de la masa de remuneraciones (tasas de crecimiento de 285% y 166%, respectivamente en términos reales).

**Evolución de la Ejecución 2004-2018**

En millones de pesos constantes a valores de 2018



Este incremento de recursos permitió el desarrollo de la UdelaR en el interior del país, la mejora salarial de docentes y no docentes, el apoyo a la expansión del régimen de dedicación total, la ampliación de la oferta educativa y en especial la mejora de la oferta de posgrados. En síntesis, le permitió a la UdelaR avanzar en el cumplimiento de su plan estratégico.

Para el período 2015-2019 la UdelaR definió siete objetivos estratégicos en su plan quinquenal: i) responder a la demanda creciente en educación superior en todo el país, promoviendo la equidad social y geográfica, la formación humanística y el pensamiento crítico y mejorando la calidad de la oferta pública; ii) impulsar la investigación científica, tecnológica y artística, estimulando su calidad, excelencia y su vinculación con la sociedad; iii) promover el relacionamiento con la sociedad y sus organizaciones, realizar propuestas que contribuyan a la mejora de la calidad de vida; iv) impulsar procesos de mejora en la gestión; v) mejorar los procesos y las condiciones de estudio y trabajo; vi) contribuir a la calidad de la atención a la salud de la población y vii) contribuir a la construcción de un auténtico sistema de enseñanza terciaria pública, mediante la cooperación y coordinación con otros organismos de enseñanza.

Para el fortalecimiento de su plan estratégico para el quinquenio, en la Ley de Presupuesto 2015-2019 fue asignado un incremento de \$ 599 millones para 2016, que se incrementó en \$ 544 millones más a partir de 2017, con destino a aumento salarial de docentes y no docentes, fortalecimiento de la política de dedicación total, mejora de posgrados, programas de becas y el Hospital de Clínicas. Adicionalmente, en la Rendición de Cuentas 2016 fueron asignados \$ 348 millones para remuneraciones y se definió que un tercio del crédito fiscal aplicable a los fabricantes de cerveza correspondiente al año 2017, se destinaría al Hospital de Clínicas para obras de la planta edilicia, lo que implicó una asignación de \$ 75 millones anuales para el resto del período presupuestal. Por su parte, en la Rendición de Cuentas del ejercicio 2017 fueron asignados \$ 430 millones adicionales con destino a aumento general de salarios.

Asimismo, desde 2016 la UdelaR cuenta con una partida anual de \$ 50 millones, con destino al Instituto Superior de Educación Física (ISEF). La UdelaR también cuenta con recursos del convenio de complementación asistencial entre el Hospital de Clínicas y ASSE, que prevé pagos a partir del cumplimiento de metas asistenciales y de gestión. En el año 2018 el importe del convenio ascendió a \$ 245 millones.

También la UdelaR ejecuta fondos transferidos por ASSE para el Programa Unidades Docentes Asistenciales (UDAs), creadas con el objetivo de desarrollar los recursos humanos médicos y técnicos especialmente para ASSE. En 2018 la ejecución de este programa fue de \$ 151 millones.

Del gasto total de la UdelaR en 2018, \$ 365 millones fueron financiados con recaudación de la UdelaR, a través de distintos convenios nacionales e internacionales. En 2018, fueron firmados 306 convenios con diversas instituciones públicas y privadas.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018					
En millones de pesos a valores corrientes					
UDELAR	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal	
				Anual	2014 - 2018 <sup>(1)</sup>
Remuneraciones	12.773	12.611	99%	10%	58%
Funcionamiento	2.119	2.106	99%	12%	63%
Inversiones	924	878	95%	11%	10%
<b>Total Inciso</b>	<b>15.817</b>	<b>15.595</b>	<b>99%</b>	<b>11%</b>	<b>55%</b>
<b>Total Diversos Créditos<sup>(2)</sup></b>	<b>151</b>	<b>151</b>	<b>100%</b>	<b>2%</b>	<b>11%</b>
<b>TOTAL UDELAR<sup>(3)</sup></b>	<b>15.968</b>	<b>15.747</b>	<b>99%</b>	<b>11%</b>	<b>54%</b>

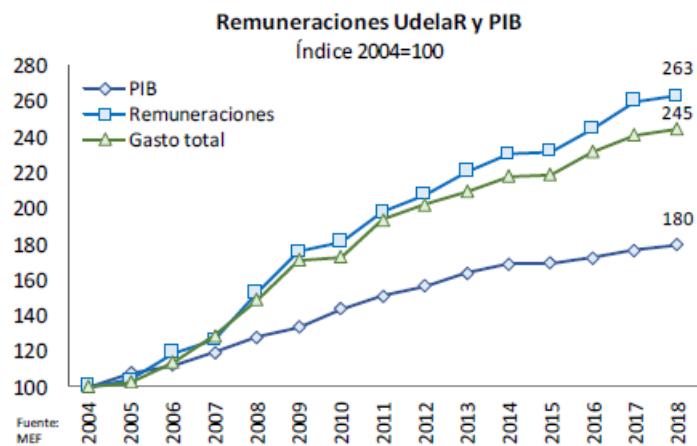
(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

(2) El Inciso "Diversos Créditos" incluye únicamente las Unidades Docentes Asistenciales, que en su totalidad corresponde a remuneraciones.

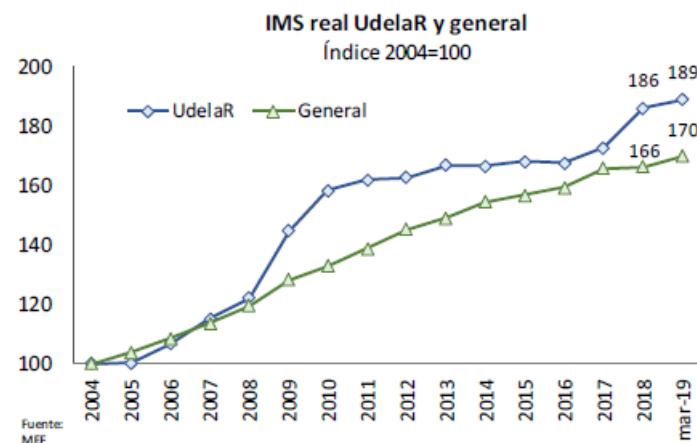
(3) Incluye el convenio con el Hospital de Clínicas pero no se incluye una partida de 50 millones de pesos asignada en la Ley de Presupuesto para la Dirección Nacional de Deporte y es destinada al Instituto Superior de Educación Física, porque es parte del crédito no presupuestal 1.7 "Transferencias Internas Recibidas". Por disposición de la Rendición de Cuentas 2017, a partir de 2019, esta partida es parte de los créditos de la Udelar.

### Remuneraciones

Las partidas otorgadas con destino a remuneraciones implicaron un incremento real de la masa salarial de Udelar mayor al incremento del gasto total de la institución y muy superior al incremento real del PIB. Entre 2004 y 2018 la masa salarial de Udelar más que se duplicó en términos reales, creciendo un 166%. Dicho incremento incluye tanto un aumento del poder de compra de los salarios como de la cantidad de horas de enseñanza.



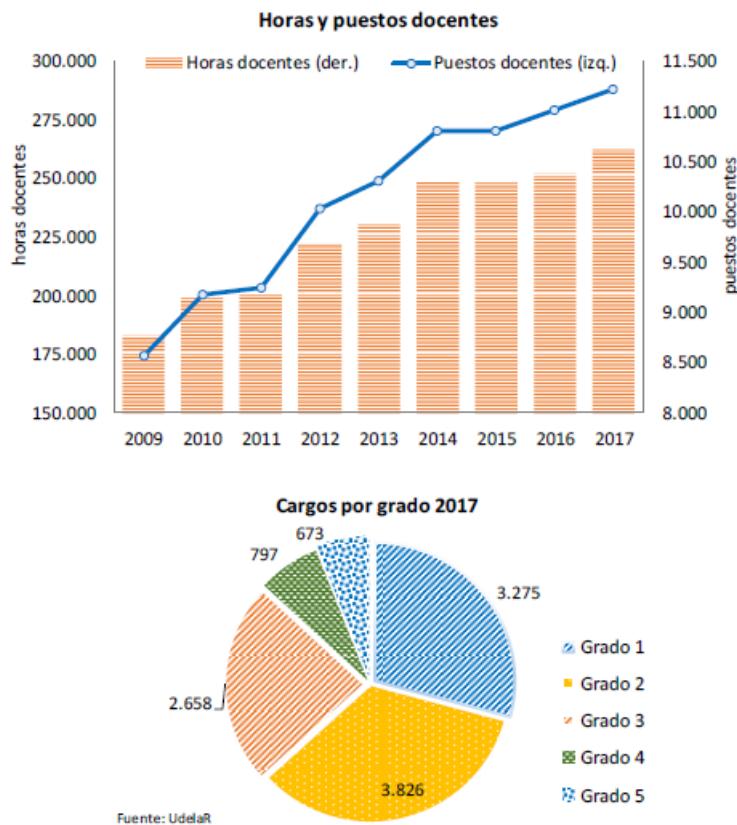
Los salarios reales de la Udelar crecieron 89% entre 2004 y marzo 2019, lo que equivale aproximadamente a aumentos acumulativos anuales del 4,3% en términos reales. Este incremento en el poder de compra del salario de los funcionarios de la Udelar es superior al experimentado por los salarios promedio de la economía (70% acumulado y 3,6% promedio anual).



Asimismo, una parte importante del incremento de la masa salarial corresponde a incrementos en la cantidad de horas

(docentes y no docentes) destinadas a los servicios educativos. En efecto, las cantidades de servicios educativos se expandieron 43% entre 2004 y 2018, lo que equivale a 2,4% acumulativo anual. Se ha incrementado el número de docentes debido a la ampliación y diversificación de la oferta educativa.

Desde el año 2009 a 2017 los puestos docentes evidenciaron un incremento de 31%, alcanzando un total de 11.229 en 2017, correspondiente en su gran mayoría a cargos de grados 1 y 2. También las horas docentes presentan una tendencia creciente, con un incremento de más de 40% entre los años 2009 y 2017.



La regionalización de la Udelar demanda contar con más recursos docentes y no docentes. Adicionalmente, se ha trabajado en incrementar la dedicación horaria de los docentes. En particular, el número de docentes en Régimen de Dedicación Total (RDT), pasó de 473 en 2004 a 1.277 en 2017. En 2016 y 2017, el número de docentes en RDT creció gracias al incremento otorgado por la Ley de Presupuesto 2015 para ese rubro.

### Infraestructura

Para destinar a inversiones la Udelar contó en los años 2005 a 2018 con cerca de \$ 12.000 millones, verificándose un incremento real de la ejecución de 285% entre 2004 y 2018. A partir del año 2019 la Udelar contará con \$ 707 millones anuales para continuar con el Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo, iniciado en el año 2010.

Entre los años 2009 y 2018 el incremento de la planta física fue cercana a los 113 mil m<sup>2</sup>, alcanzando un total de 504.516 m<sup>2</sup> (438.982 m<sup>2</sup> en Montevideo y 65.534 m<sup>2</sup> en el Área Metropolitana). Asimismo, se financiaron obras para mantenimiento crítico de los edificios universitarios.

Las principales obras finalizadas en el período 2010-2018 fueron:

- Aulario del Área Social y Facultad de Información y Comunicación y PRODIC (\$ 655 millones)
- Centro Universitario Regional del Este (CURE) sedes en Rocha, Maldonado y Treinta y Tres (en conjunto una inversión de \$ 390 millones)
- Centro Universitario de Tacuarembó (\$ 166 millones)
- Instituto de Producción Animal de Facultad de Veterinaria en San José (\$ 152 millones)
- Reacondicionamientos en la Plataforma de Educación e Investigación en la ex Fábrica de Alpargatas para las Facultades

de Medicina y Química (\$ 129 millones)

- Instituto de Estructuras y Transporte “Profesor Julio Ricaldoni” de la Facultad de Ingeniería (\$ 92 millones)
- Cuarta etapa de la Facultad de Artes en el Centro Cordón (\$ 79 millones)
- Centro Universitario de Paysandú, incluyendo una ampliación del Aulario en la sede, los laboratorios para el Polo Alimentario Agroindustrial en la Estación Experimental Mario Cassinoni y Aulario en la Ex Terminal Paysandú, donde también funcionan centros de estudio de ANEP e instalaciones de la Secretaría Nacional del Deporte (en conjunto una inversión de \$ 70 millones)
- Construcción del Instituto Superior de Educación Física (ISEF) en Malvín Norte (\$ 69 millones)
- Construcción del Instituto de Computación de la Facultad de Ingeniería (\$ 69 millones)
- Primera etapa del Centro Universitario de Rivera en el Polo Educativo Superior de esta ciudad, donde funcionan centros de estudio de la UdelaR, ANEP y UTEC (\$ 48 millones)
- 3 obras para Centros de Posgrados, de la Facultad de Humanidades, la Facultad de Arquitectura, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Asimismo, la UdelaR está ejecutando otros importantes proyectos de inversión, entre los que se destaca por su magnitud la construcción de la nueva sede de la Facultad de Veterinaria, cuyo costo proyectado es de más de \$ 1.390 millones. Se prevé que en 2021 la Facultad podrá estar instalada en su nueva sede.

Otra obra de gran envergadura es el Predio de la Salud, complejo de edificios que se ubica junto al Hospital de Clínicas, destinados a la Escuela Universitaria de Tecnología Médica, la Escuela de Nutrición, la Escuela de Parteras y la Facultad de Enfermería, que da respuesta a la demanda de 22 carreras universitarias. La primera etapa de la obra fue finalizada en 2018 y actualmente se encuentra en ejecución la segunda etapa que dotará a todos los servicios con mayor cantidad de aulas. La ejecución total se estima en \$ 595 millones.

Un tercer importante proyecto de inversión en curso es la construcción de una plataforma de investigación en la sede Salto del Centro Universitario de la Región Litoral Noroeste, en la cual trabajarán varios grupos de investigación en el área biológica. Este laboratorio será el primero en el país con un sector de bioseguridad que posibilitará el trabajo con organismos patógenos de riesgo elevado para el

investigador. Está previsto que la obra finalice en abril de 2020, con una inversión proyectada total de \$ 240 millones.

En 2019 también continuarán obras en las sedes del Interior: segunda etapa del Centro Universitario de Rivera (\$ 56 millones) y ampliación del Aulario en la Sede Maldonado del CURE (\$ 43 millones).

- **Desarrollo de la universidad en el interior del país**

Actualmente la UdelaR está descentralizada territorialmente en el Centro Universitario Regional Este (Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Lavalleja), Centro Universitario Regional Litoral Norte (Paysandú, Salto, Artigas y Río Negro) y la Región Noreste, futuro Centro Universitario Noreste, que abarca Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo.

En los últimos años se viene verificando un importante crecimiento de la matrícula de ingreso en el interior, en la medida que los centros y sedes universitarias se consolidan. En 2018 se inscribieron 4.177 estudiantes, correspondiendo al 14% del total de ingresos a la UdelaR. Entre los años 2010 y 2018, la inscripción de estudiantes en el Interior creció a una tasa promedio anual de 13%, mientras que en Montevideo fue del 3% durante el mismo período.

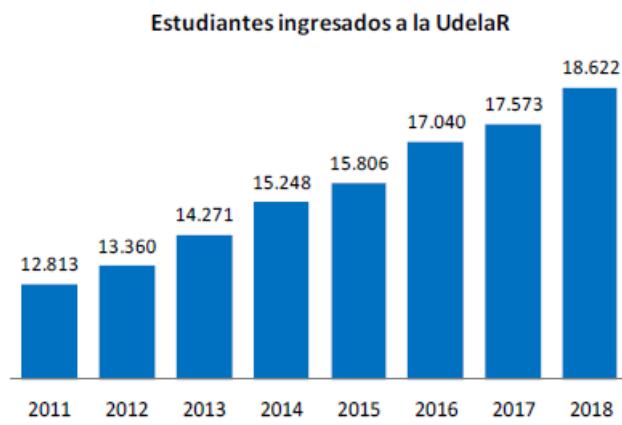
Esta tendencia expansiva del número de estudiantes en el interior se retroalimenta con un aumento y diversificación del número de carreras de grado, tecnicaturas, ciclos iniciales y formación de posgrado. La oferta académica en el interior del país aumentó de 18 carreras en el año 2000, a 41 en 2007 y a 84 en 2018.

El número de egresados universitarios en las carreras que se dictan en el interior también acompañan esta tendencia incremental. En el año 2016 egresaron 525 estudiantes de las carreras del interior del País.

Asimismo, se ha consolidado en forma progresiva y constante el programa de radicación de docentes con alta dedicación en el interior, en función de ejes temáticos prioritarios por región.

- **Evolución de la cantidad de ingresos de nuevos estudiantes**

La Udelar cuenta con una población de más de 130.000 estudiantes de grado que a su vez pueden estar inscriptos en más de una carrera. En los últimos 5 años el indicador de ingreso efectivo, estudiantes inscriptos que efectivamente tuvieron actividad, alcanzó en promedio el 68,7% de los estudiantes inscriptos, manteniéndose estable en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda de ingreso a la Udelar.



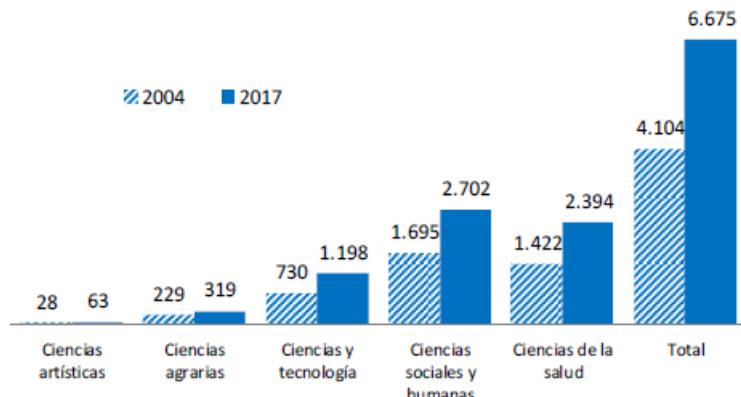
Fuente: Udelar // Nota: Estudiantes que efectivamente tuvieron actividad

#### • Evolución de egresados

El promedio de egresados 2016 y 2017 ascendió a 6.675, de los cuales un 76% correspondieron a Ciencias Sociales y Humanas y Ciencias de la Salud. En el interior del país egresaron 525 estudiantes en 2016, en su mayor parte correspondientes a Enfermería, Educación Física, Veterinaria, Derecho y Tecnólogo en Informática.

En el año 2017 respecto a 2004 se produjo un aumento de 63% en el total de egresados. Los mayores incrementos correspondieron a la Facultad de Química y la Facultad de Ciencias Sociales que triplicaron los egresados en el periodo. El menor incremento en el número de egresados correspondió al área Ciencias Agrarias y dentro de esta a la Facultad de Agronomía. El menor incremento en el número de egresados correspondió al área Ciencias Agrarias y dentro de esta a la Facultad de Agronomía.

#### Egresados de la Udelar por áreas de conocimiento



Nota: Se trabaja con promedios móviles de tres años.  
Fuente: Estadísticas Básicas de la Udelar.

En el año 2016, se alcanzó un total de 1.222 egresados de posgrados, incluyendo las especializaciones del área salud con un 33% del total. Este número de egresados significó una duplicación respecto al nivel de 2009; y una disminución de la participación de Medicina, como resultado de una expansión de la oferta de posgrados de otras facultades.

#### • Gasto por egresado de grado

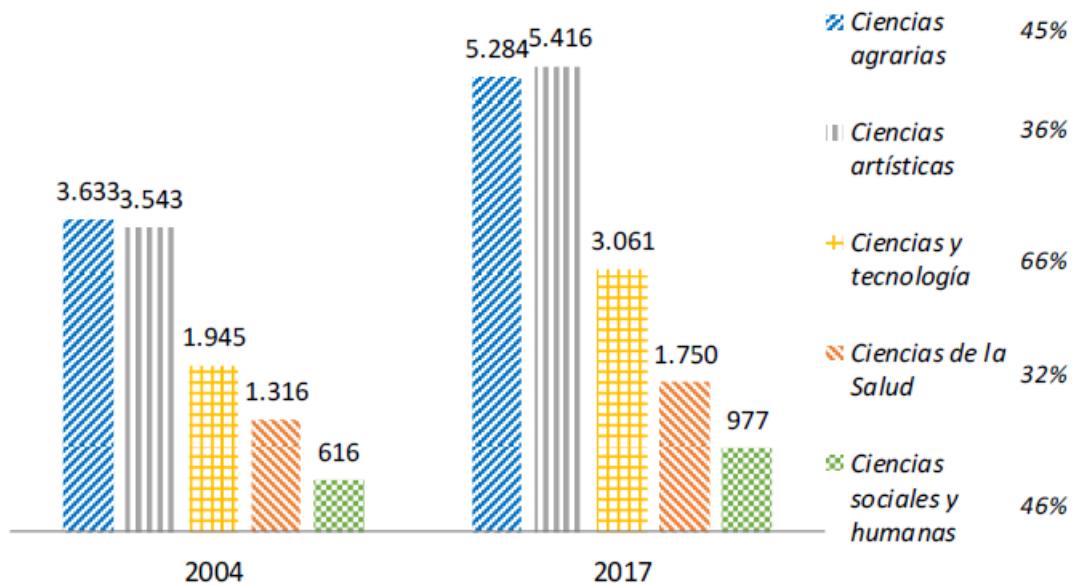
El costo por egresado fue calculado por área de conocimiento asignando a cada área la ejecución presupuestal correspondiente, incluyendo las inversiones; y considerando los egresados de grado.

El gasto por egresado se incrementó 46% en términos reales entre 2004 y 2017, alcanzando un valor medio de \$ 1,8 millones por alumno egresado. El incremento real del total de recursos (138%) se correspondió con un incremento importante del número de egresados (63%), por lo cual el incremento del total de recursos no se tradujo íntegramente en un aumento de igual magnitud en el costo de formación de un egresado.

No obstante, los promedios esconden diferencias significativas en la situación de las distintas áreas del conocimiento. Los mayores costos por egresado corresponden a Ciencias Agrarias y al área Artística, cercana a \$ 5 millones por egresado en promedio. Ambas áreas tuvieron un fuerte aumento del gasto por egresado, producto de una evolución del gasto muy por encima de la cantidad de egresados.

El área Ciencias Sociales y Humanas, si bien tuvo un elevado aumento del gasto por egresado, es la que presenta el menor gasto, inferior a \$ 1 millón en 2017.

**Gasto por egresado de la Udelar**  
En miles de pesos de 2018



Nota: Se trabaja con promedios móviles de tres años. Fuente: Estadísticas Básicas de la Udelar.

- **Trayectoria laboral de los egresados universitarios**

Importa destacar que los egresados universitarios muestran una mejor inserción en el mercado de trabajo y una más baja tasa de desempleo comparándolos con el promedio de la población. De acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2017, mientras que la tasa de desocupación de los egresados universitarios residentes en Uruguay era de 3%, la de la población de 25 años y más fue de 5%. Asimismo, mientras la tasa de ocupación de los egresados universitarios residentes en Uruguay era de 83%, la de la población de 25 años y más fue de 65%.

Los datos recabados mediante encuestas a egresados que realiza el Área de Planificación de la Udelar muestran que, de las generaciones egresadas en 2012, 2013 y 2014, un 94% declaró encontrarse trabajando a los cuatro años de egreso. A su vez, el 77% declaró que su trabajo actual está bastante o muy relacionado con su título universitario.

## 4.4. Universidad Tecnológica

La Universidad Tecnológica (UTEC) fue creada en diciembre de 2012, con el objetivo de desarrollar recursos humanos altamente calificados en áreas claves para el desarrollo productivo y tecnológico de nuestro país, así como contribuir a una mayor equidad en el acceso y desarrollo profesional de nivel terciario en el interior del país.

La UTEC trabaja en coordinación con la Universidad de la República (UdelaR) y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y explora nuevas modalidades de enseñanza como la educación a distancia. La implementación de una matrícula flexible permite al estudiante complementar la formación de la UTEC con otras ofertas educativas relacionadas que son ofrecidas por otras instituciones de nivel terciario.

Para cumplir con estos objetivos se han creado tres Institutos Tecnológicos Regionales (ITR), ubicados en Fray Bentos (ITR Sur Oeste), Durazno (ITR Centro Sur) y Rivera (ITR Norte) y otras sedes dentro de cada uno de ellos.

La UTEC viene realizando un sostenido esfuerzo de articulación con otras instituciones a nivel nacional e internacional. Estos esfuerzos se ven reflejados también en la infraestructura. El Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera se imparte en la Escuela de Lechería de Nueva Helvecia, en conjunto con CETP – UTU. Asimismo, la Licenciatura en Análisis Alimentario se dicta en el Polo Tecnológico de Paysandú, predio de ANCAP compartido con CETP – UTU. Actualmente, las carreras de Ingeniería en Logística y el Tecnólogo en Mecatrónica Industrial se dictan en el ITR Norte, dentro del Polo de Educación Superior, ubicado en Rivera, del cual forman también parte CETP – UTU, UdelaR y el Consejo de Formación en Educación (CFE).

La UTEC ofrece formaciones distintas a las tradicionales, que en su mayor parte no existían en el país, vinculadas al desarrollo productivo y tecnológico. Habiendo iniciado sus primeras carreras en el año 2014, hoy en día está en un proceso de consolidación, con un fuerte incremento de la matrícula. En 2018 brindó 11 carreras: Licenciatura en Tecnologías de la Información, Ingeniería en Logística, Ingeniería en Mecatrónica, Ingeniería en Energías Renovables, Licenciatura en Análisis Alimentario, Tecnólogo en Mecatrónica Industrial, Ingeniería en Sistemas de Riego, Drenaje y Manejo de Efluentes, Tecnólogo en Ingeniería Biomédica, Licenciatura en Ciencia y Tecnologías de Lácteos, Tecnólogo en Jazz y Música Creativa y Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera.

Asimismo, en 2018 UTEC comenzó la gestión académica y operativa en el interior del país de los tecnólogos compartidos con UdelaR y ANEP: Tecnólogo Químico e Informático (desde marzo 2018) y Tecnólogo Mecánico (desde marzo 2019).

En 2018, la UTEC contó con 1.575 estudiantes matriculados, siendo los estudiantes matriculados, aquellos estudiantes que se inscribieron a las asignaturas correspondientes al semestre en curso. Considerando los estudiantes regulares, es decir los estudiantes matriculados en algún semestre del año en curso y los que solicitan no cursar durante un semestre (extensible por una única vez), el total es de 1.737.

Desde su creación se verifica un ritmo elevado de crecimiento anual de la matrícula, que en 2018 se duplicó respecto al año anterior. Para el 2020 UTEC aspira a trabajar con una matrícula no menor a los 3.000 estudiantes y a ofrecer al menos 20 titulaciones.

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA <sup>(1)</sup>						
CARRERA	LUGAR	2014	2015	2016	2017	2018
Tecnólogos (antes de UTU-UDELAR) <sup>(3)</sup>	San José, Paysandú y Maldonado					468
Licenciatura en Tecnologías de la Información <sup>(2)</sup>	Durazno y Fray Bentos	63	177	332	463	
Ingeniería en Logística	Rivera y Fray Bentos			18	114	
Ingeniería en Mecatrónica	Fray Bentos	24	52	114	110	
Ingeniería en Energías Renovables	Durazno		43	86	109	
Licenciatura en Análisis Alimentario	Paysandú	19	39	53	97	83
Tecnólogo en Mecatrónica Industrial	Rivera			38	63	
Ingeniería en Sistemas de Riego	Durazno			34	62	
Tecnólogo en Ingeniería Biomédica	Fray Bentos			29	37	
Licenciatura en Ciencia y Tecnología de Lácteos	Colonia	26	38	39	54	33
Tecnólogo en Jazz y Música Creativa	Mercedes				11	18
Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera	Colonia	9	15	23	15	
<b>TOTAL ESTUDIANTES</b>		<b>45</b>	<b>173</b>	<b>379</b>	<b>836</b>	<b>1.575</b>

(1) Para todos los años se considera la cantidad de estudiantes a diciembre.

(2) La Licenciatura en Tecnologías de la Información se inició en Fray Bentos en el año 2018.

(3) A partir de 2018 se absorbe los Tecnólogos Químico e Informático de UTU-UDELAR y el Tecnólogo Mecánico a partir de 2019, generando nuevas sedes (San José, Paysandú, Maldonado).

La UTEC también desarrolla programas transversales, como el Programa de Fomento a la Investigación, el Programa de Emprendurismo, idioma inglés, el Programa de Ciencias Básicas y el Programa de Evaluación y Estadística.

En 2018 la UTEC participó en el desarrollo del Programa “Acercando Educación y Trabajo”, en el cual los estudiantes se forman en espacios formativos complementarios, una institución educativa y una empresa u organismo público o privado. Esta iniciativa se desarrolla en el marco de un convenio de cooperación entre UTEC, ANEP, MTSS, INEFOP, el PIT-CNT, la Cámara de Industrias del Uruguay y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios. El acuerdo permite que la empresa y el estudiante firmen un contrato educativo laboral, que en el caso del sector privado, podrá ser subsidiado hasta en un 50% por INEFOP, favoreciendo la incorporación y/o permanencia de las personas en el sistema educativo.

En 2018, UTEC, Plan Ceibal y ANII desarrollaron el Programa en Data Science, con el objetivo de formar profesionales en ciencia de datos y desarrollar competencias de negociación y liderazgo. La oferta está dirigida a profesionales de Uruguay y la región, y comprende cursos de UTEC, el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y Harvard Law School. La primera generación inició los cursos en 2019.

Importantes indicadores de resultado son el número de egresados y la tasa de abandono. Al 31 de diciembre de 2018, el total de egresados alcanzó el total de 89 personas, de los cuales 57 corresponden al área Tecnologías de la Información (licenciatura y tecnicatura). Para 2020, la meta establecida en la Planificación Estratégica Institucional 2015-2020 para este indicador es de 761 egresados. Al 31 de diciembre de 2018, la tasa de abandono fue de 16%.

A diciembre de 2018 la UTEC contaba con 255 docentes, totalizando 6.437 horas docentes. Este número de docentes representa un incremento de 73% respecto al año 2017, equivalente a una incorporación de 108 docentes. Asimismo, en 2018 se cuenta con un total de 99 funcionarios no docentes.

Interesa destacar que la UTEC tiene un ratio de 6 estudiantes por docente y de 12 por funcionario no docente.

En el año 2018 el total de recursos con el que contó la UTEC ascendió aproximadamente a \$ 658 millones, mostrando una tendencia incremental desde su creación.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018					
En millones de pesos a valores corrientes					
UTECA	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)(2)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	279	279	100%	72%	1.165%
Funcionamiento	124	124	100%	35%	694%
Inversiones	255	255	100%	-12%	-23%
<b>TOTAL UTEC</b>	<b>658</b>	<b>658</b>	<b>100%</b>	<b>21%</b>	<b>77%</b>

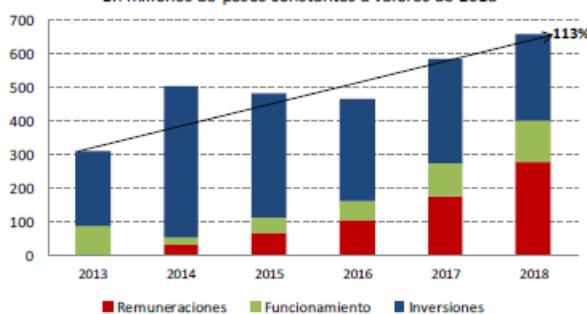
(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

(2) 2014 fue el segundo año de funcionamiento, por lo tanto la mayor parte de la ejecución correspondió a la inversiones necesarias para la instalación y la transferencia de recursos a la Corporación Nacional para el Desarrollo.

En el Presupuesto 2015-2019 se asignaron a la UTEC como línea de base \$ 385 millones, a los que se agregan \$ 100 millones destinados a remuneraciones. En la Rendición de Cuentas de 2016 fueron asignados \$ 90 millones para distribuir entre remuneraciones y gastos de funcionamiento. Adicionalmente, se estableció una transferencia de \$ 50 millones para el año 2018 de la Agencia Nacional de Desarrollo, para financiar el desarrollo de convenios en conjunto.

### Evolución de la Ejecución 2013-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) La UTEC fue creada en diciembre de 2012.

En la Rendición de Cuentas de 2017 se le asignó a la UTEC \$ 50 millones adicionales para remuneraciones y se le autorizó a

que destine de los fondos que hubieran sido volcados al Fideicomiso con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), hasta \$ 50 millones anuales en 2019 y 2020, para el pago de horas docentes, debiendo realizar el correspondiente reintegro a Rentas Generales. La RR.CC. 2017 estableció además la reasignación de una cuota parte del saldo de la Ley de la Vestimenta hacia la UTEC, con destino a la contratación de horas docentes, por un importe total de US\$ 1,6 millones. A su vez, del saldo no ejecutado a diciembre de 2018 se realizará una reasignación adicional de US\$ 305 mil.

Cabe destacar que este organismo contó con importantes flexibilidades para la gestión de sus créditos presupuestales en el inicio de su actividad que permitieron fortalecer los recursos para inversiones. En los años 2013 a 2018 los créditos presupuestales disponibles para inversiones ascendieron a \$ 1.441 millones. A esto se suma una donación de la empresa UPM Kymmene por \$ 121 millones. De estos fondos, \$ 446 millones aún estaban disponibles a fines de 2018 para cubrir necesidades de inversión de los próximos años.

INVERSIONES - CRÉDITO PRESUPUESTAL Y EJECUCIÓN REAL						
	En millones de pesos corrientes					
	2014 <sup>(1)</sup>	2015	2016	2017	2018	Acumulado a 2018
<b>Fuentes de fondos</b>						
Crédito presupuestal	333	319	366	290	255	<b>1.562</b>
Fondos no presupuestales <sup>(2)</sup>		22	99			<b>121</b>
<b>Uso de fondos</b>	<b>44</b>	<b>170</b>	<b>293</b>	<b>270</b>	<b>239</b>	<b>1.016</b>
Ejecución real a través de CND	0	90	251	240	174	<b>755</b>
Ejecución real directa de UTEC	44	80	42	30	65	<b>261</b>
<b>Otros ajustes</b>						
Fondos a volcar a Rentas Generales desde el Fideicomiso en la CND <sup>(3)</sup>					-100	<b>-100</b>
<b>FONDOS DISPONIBLES AL FINAL DEL AÑO <sup>(4)</sup></b>	<b>289</b>	<b>437</b>	<b>510</b>	<b>530</b>	<b>446</b>	

(1) La ejecución presupuestal del año 2014 corresponde al crédito no ejecutado en el año 2013 y al crédito del año 2014.

(2) Corresponde a una donación de la empresa UPM.

(3) La Rendición de Cuentas de 2017, en el artículo 286, autoriza a la Universidad Tecnológica a destinar de los fondos disponibles en la CND, hasta 50 millones anuales en 2019 y 2020 a remuneraciones, debiendo estos fondos ser reintegrados a Rentas Generales. El importe total para los 2 años se deduce de los fondos disponibles para inversiones.

(4) Estos fondos se encuentran disponibles para poder ser ejecutados en inversiones en los años siguientes.

Entre las inversiones en infraestructura finalizadas en 2018, se destacan las obras en el Instituto Tecnológico Regional Norte en Rivera, edificio con una extensión aproximada de 3.200 m<sup>2</sup> y capacidad para 1.000 estudiantes. Esta obra comenzó en 2017 e implicó una inversión total de aproximadamente US\$ 6 millones. Otra obra que se llevó adelante en 2018, fue la construcción de un nuevo tambo en la Escuela de Lechería de Nueva Helvecia, para el desarrollo de la carrera de Tecnólogo en Manejo de Sistema de Producción Lechera.

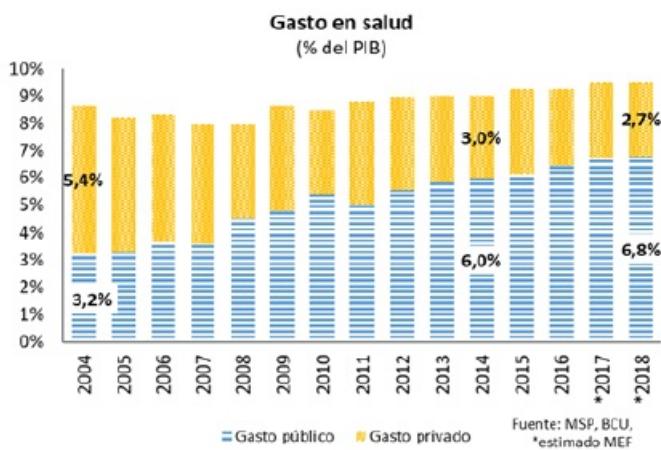
Entre las obras previstas para los dos años que restan del período presupuestal, están la ampliación de los ITR Suroeste y Norte, con la construcción de nuevas aulas y laboratorios, la construcción de aulas en San José para la carrera Tecnólogo en Informática, la construcción de plantas pilotos y laboratorios en Paysandú para la Licenciatura en Análisis Alimentario y en Colonia la ampliación de laboratorios y la construcción de aulas para la carrera Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera. Se estima una ejecución en el entorno de los \$ 430 millones.

## 5. Salud

## 5.1. Evolución del gasto en salud

Las políticas de salud constituyen uno de los componentes principales de las políticas sociales impulsadas por las tres últimas administraciones de gobierno, siendo una de las áreas priorizadas en materia presupuestal, lo cual queda en evidencia al observar la evolución de los recursos públicos asignados. La reforma estructural de la salud, iniciada hace diez años, logró cambiar el modelo de atención asistencialista prevaleciente con anterioridad, universalizar el acceso y promover mayores niveles de equidad, tanto en el gasto por beneficiario como en su financiamiento.

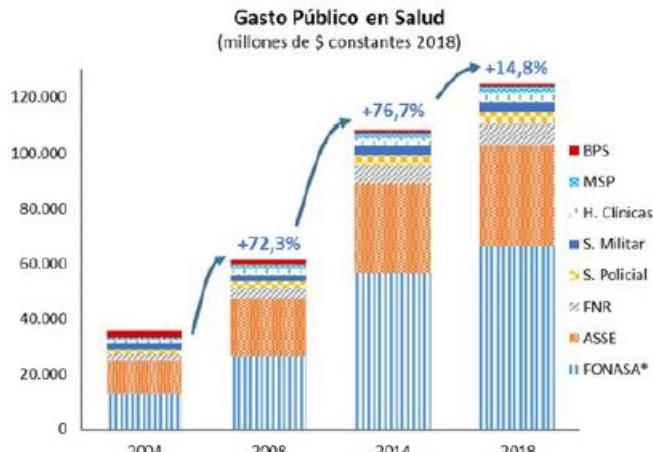
De acuerdo a estimaciones realizadas a partir del último dato disponible de Cuentas Nacionales<sup>[1]</sup> (2016) el gasto total en salud habría alcanzado el 9,5% del PIB en 2018.



Los fondos públicos provenientes de RR.GG. para el financiamiento del gasto en salud y los aportes al Fondo Nacional de Salud (FONASA) alcanzaron en 2018 a 6,8% del PIB. Esto implica un aumento de los recursos públicos destinados a la salud de 0,8% del PIB respecto a 2014, producto fundamentalmente de la entrada de los últimos colectivos de pasivos al sistema<sup>[2]</sup>. A su vez, el aumento del gasto público en salud elevó su participación en relación al gasto total en salud. Mientras que en 2004 el financiamiento público en Uruguay se situaba en torno a 50%, en la actualidad se encuentra en torno al 70% habiéndose aproximado a los niveles registrados para el promedio de los países OCDE (72%).

Al analizar el crecimiento del gasto público destinado a salud se destaca, en primer lugar, el incremento de los recursos asignados a la cobertura del SNS, los cuales se multiplicaron por cinco en términos reales en el periodo considerado. Este aumento deriva de la notable expansión del número de personas con cobertura del SNS -alcanzó a 2,5 millones de beneficiarios en diciembre de 2018-, el cual es financiado a través del FONASA.

En segundo lugar, se destaca el crecimiento en los fondos asignados a ASSE, los que prácticamente se triplicaron en términos reales entre 2004 y 2018.



[1] Versión preliminar del MSP.

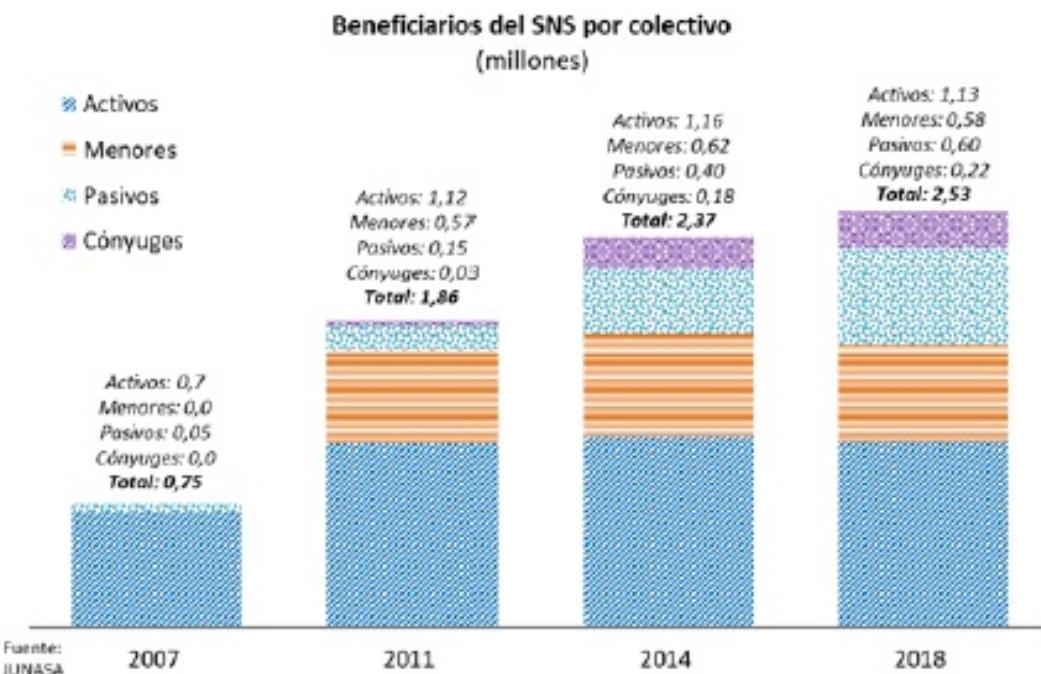
[2] Cabe recordar que cuando se diseñó el esquema de incorporación gradual de pasivos a partir de julio de 2012 el contingente más importante quedó ubicado en la última etapa 2015-2016.

## 5.2. Seguro y Fondo Nacional de Salud

### Ampliación de la cobertura

Los beneficiarios del SNS más que se triplicaron en el periodo 2007-2018, pasando de 749.000 a 2.530.000 afiliados en los meses de diciembre de 2007 y 2018 respectivamente. Se destaca a lo largo de este período, la incorporación de menores, cónyuges y pasivos a lo largo del período que no estaban cubiertos por EX-DISSE. De esta forma, la cobertura en salud a través del SNS pasó del 22,3% de la población en 2007 al 72,2% en 2018.

Durante 2018 se produjo una reducción de 15.870 afiliados al FONASA, producto de una contracción de activos y menores (20.462 en total), que no pudo ser compensada por el incremento de pasivos y cónyuges (4.592 en total).



En los últimos años, la incorporación de los cónyuges y, en particular de los pasivos, provocó un incremento en la necesidad de financiamiento del FONASA, producto de su menor nivel de aporte y el mayor valor de la cápita que el fondo paga por ellos. Esta mayor necesidad de financiamiento estuvo en línea con lo previsto originalmente al momento de aprobar las leyes que dispusieron el ingreso gradual de estos colectivos en un plazo total de nueve años.

### Resultado financiero

La evolución de los aportes de RR.GG. reflejan fundamentalmente el impacto de la incorporación de nuevos colectivos y la expansión de la canasta de prestaciones.

En relación a este último aspecto, desde la implementación de la reforma se verificó una extensión de las prestaciones incluidas en la cobertura del SNS, lo que determinó un aumento de la cuota salud que el FONASA paga a los prestadores integrales para financiar la cobertura de los beneficiarios.

Al respecto, cabe destacar la incorporación en el PIAS de las siguientes prestaciones:

#### Incorporaciones al PIAS

Prestaciones	Año
Vasectomía, ligadura tubaria y prestaciones de salud mental.	2011
Interrupción voluntaria del embarazo (Ley N° 18.897)	2013
Reproducción humana asistida (Ley N° 19.167)	2014
Ecografía estructural y colecistectomía laparoscópica.	2016

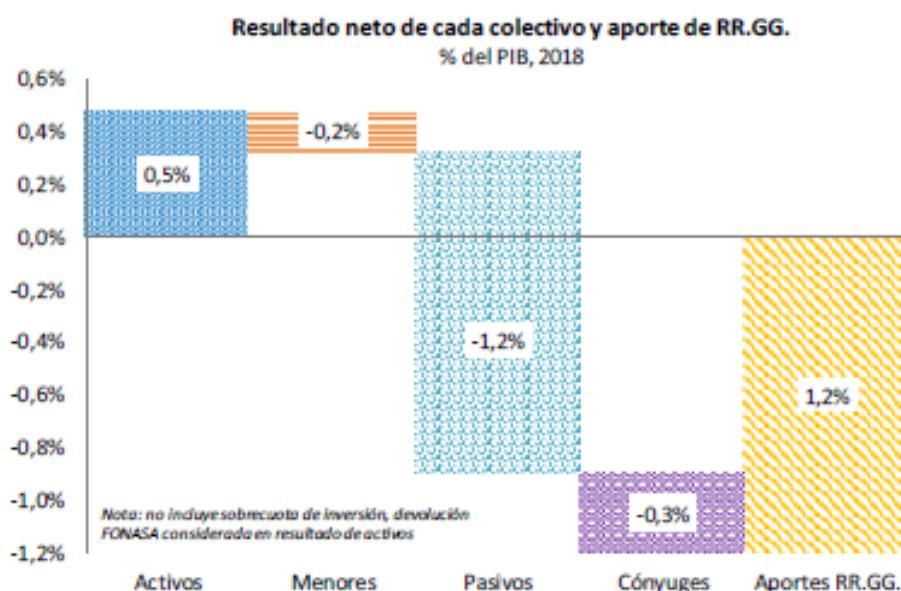
También deben tenerse en cuenta las medidas adoptadas relacionadas con la política de rebaja y exoneración de las tasas

moderadoras, intentando evitar que las mismas se constituyan en una barrera de acceso para los usuarios de los servicios de salud.

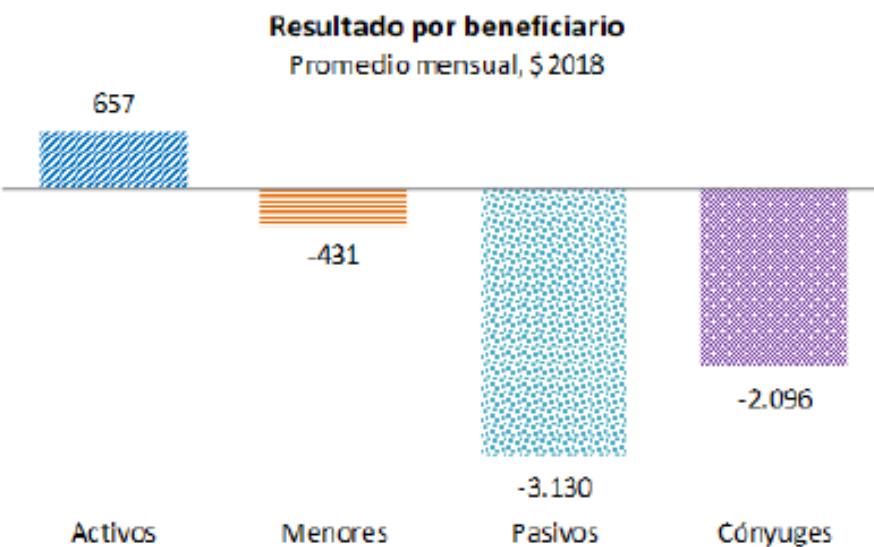
En este sentido, a partir julio de 2013 se estableció que la realización del PAP es gratuita para todas las beneficiarias. Asimismo, desde enero de 2014 se exoneraron en forma total de tasas moderadoras los procedimientos de quimioterapia y/o radioterapia. También se destaca la disposición que establece que las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) solo podrán cobrar una tasa moderadora equivalente al valor de un *ticket* de medicamento por cada tratamiento con antibióticos que se vaya a dispensar, debiendo tener una presentación suficiente que garantice la cobertura de la totalidad del tratamiento indicado.

Por otra parte, a partir de 2012 se efectivizó la devolución de aportes a los contribuyentes del SNS según se establece en el artículo 11 de la Ley Nº 18.731. Este monto alcanzó el 0,3% del PIB en 2018, equivalente al 5,2% de los egresos totales del FONASA.

Como resultado de las incorporaciones de colectivos y prestaciones mencionadas, así como de la evolución de la devolución de aportes, en 2018 el aporte de RR.GG. al FONASA alcanzó el 1,2% del PIB.



Las diferencias entre los aportes promedio por beneficiario y los egresos por concepto de cuota salud asociados a los mismos se presentan a continuación.



**Pago por desempeño en la cuota salud**

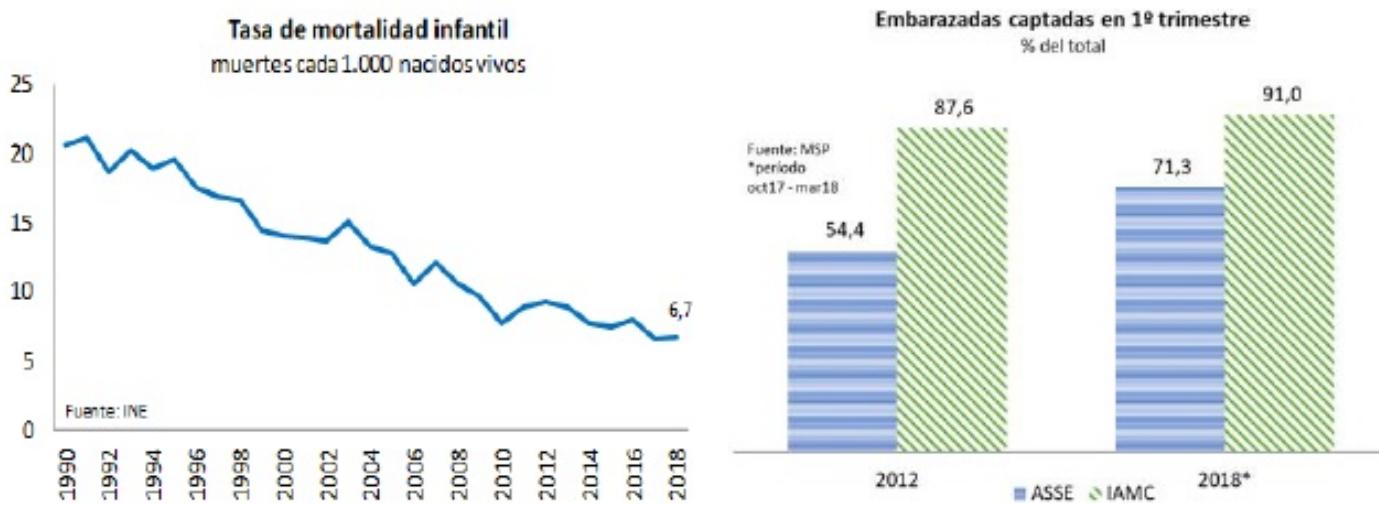
La cuota salud financiada por el FONASA tiene un componente asociado a Metas Asistenciales (MA)<sup>[1]</sup> que opera como herramienta para orientar las acciones de los prestadores hacia el logro de objetivos en dimensiones sanitarias consideradas prioritarias. Los objetivos, que se definen se encuentran en línea con las prioridades establecidas por el MSP como autoridad sanitaria, por lo que se han ido adaptando a lo largo de los años a los nuevos desafíos del sistema.

<sup>[2]</sup> Las cuatro metas vigentes actualmente y sus correspondientes objetivos son:

- Meta 1: atención de la niñez y el control del embarazo.
- Meta 2: logro de Objetivos Sanitarios Nacionales 2020 (OSN).
- Meta 4: creación de cargos médicos de alta dedicación.
- Meta 5: Compromisos de Gestión celebrados en la negociación colectiva.

La Meta 1, creada en 2007, representa desde el año 2015 más del 50% del pago total destinado al componente de MA de la cuota salud. Los objetivos dirigidos a la atención de la salud en la niñez establecidos en la Meta 1, se enfocaron en el seguimiento de los recién nacidos y en el control del desarrollo del niño durante los primeros años de vida. A partir del 2012, se incorpora la visita del recién nacido de riesgo, con posteriores controles a lo largo del primer año de vida. Asimismo, se extiende el control a los niños desde los tres hasta los cinco primeros años de vida, y se incorpora el control odontológico y oftalmológico en el cuarto y quinto año de vida respectivamente.

Los objetivos de salud de la mujer incluyen desde el año 2007, el correcto control del embarazo y la preparación para el nacimiento. En 2011 se incorporó la prevención y atención de situaciones de violencia basada en género.



No es posible establecer una causalidad lineal y directa entre el cumplimiento de la Meta 1 y las mejoras de indicadores asistenciales relacionados a las condiciones sanitarias de recién nacidos, primera infancia y embarazadas. Sin perjuicio de ello, indicadores relacionados a la misma, como son la tasa de mortalidad infantil que continúo descendiendo hasta ubicarse en niveles mínimos históricos, o el porcentaje de embarazadas captadas durante el primer trimestre, mostraron desempeños positivos.

La Meta 2, modificada en el año 2017, se propone alcanzar cuatro objetivos alineados a los Objetivos Sanitarios de 2020, dos generales a todos los prestadores: la disminución de las complicaciones de la hipertensión arterial y la reducción de la mortalidad precoz por enfermedades cardiovasculares, y dos específicos para cada prestador, elegidos conjuntamente entre estos y el MSP, los cuales rigen hasta julio de 2019. En este marco, los objetivos específicos más seleccionados han sido los referidos a la disminución de la mortalidad por cáncer y las complicaciones crónicas de la diabetes.

Por su parte, la Meta 4 fue creada en 2012 con el objetivo de avanzar hacia un Nuevo Régimen de Trabajo Médico, mediante la creación de Cargos de Alta Dedicación (CAD) en el subsector IAMC y de Funciones de Alta Dedicación (FAD) en ASSE. A través del pago de esta Meta se promueve que los prestadores integrales (IAMC y ASSE) realicen las contrataciones bajo esta modalidad en las especialidades médicas que se acuerden en los espacios de negociación colectiva correspondientes.

La Meta 5 fue creada en 2016 con el objetivo de financiar una partida salarial variable anual para los trabajadores médicos y no médicos del sector, en el marco de Compromisos de Gestión celebrados en la negociación colectiva. Para cobrar dicha partida durante los años 2016 y 2019 cada trabajador debió realizar en cada año un curso virtual auto administrado, cuyos ejes temáticos, definidos por el MSP, se encuentran alineados a los objetivos sanitarios trazados por esta Secretaría. Hasta el momento, en los cursos de capacitación se han abordado diferentes unidades temáticas como son la mejora de los procesos asistenciales, las condiciones laborales, la seguridad del paciente y la calidad de atención al usuario, el conocimiento general del funcionamiento del SNIS, entre otros. El monto a cobrar por cada trabajador en el sector privado equivale, desde el año 2017, al 3,5% de la masa salarial total devengada durante el año anterior.

#### **Modificaciones a la meta 4**

En el marco del trabajo de la Comisión Asesora Multipartita (CAM) se aprobó en 2018 un conjunto de cambios relacionados al cronograma de implementación de Cargos de Alta Dedicación (CAD) y al diseño de la Meta Asistencial que tiene como cometido contribuir a la financiación del Nuevo Régimen de Trabajo Médico (NRTM) durante la transición de dicha reforma (Meta 4). Dichos cambios fueron refrendados por el Consejo de Salarios del Grupo Nº 15 “Servicios de Salud y Anexos”, adoptándose como decisión del mismo.

Los cambios apuntan a mejorar los incentivos para la implementación del NRTM por parte de las IAMC y ASSE. Para ello, por una parte, se postergó 24 meses hasta diciembre de 2021 la finalización del cronograma de implementación de CAD, a la vez que se moderaron las exigencias semestrales durante la transición.

Asimismo, esta flexibilización se dio concomitantemente con un cambio en la composición de los componentes remunerativos (C2 y C3) de la Meta 4 y del cálculo en el pago. El C2 remunera a las instituciones que muestren voluntad de contratación de CAD en el semestre anterior, independientemente de si ésta se llevó a cabo o no. Se trata de una variable dicotómica que alcanza 1 si la empresa realizó llamados en el período de referencia y 0 si no los realizó, y que, bajo el esquema anterior a las modificaciones realizadas en 2018 representaba el 69% del valor de la meta. Por su parte, el C3 es quien remunera el avance efectivo en la contratación de cargos, pero representaba únicamente el 25% del valor de la meta. Los cambios aprobados fueron en línea de avanzar en la contratación efectiva de CAD para lo que se aprobó la disminución gradual del C2, hasta su eliminación en diciembre de 2021, y el pasaje de esos recursos hacia el C3.

Cronograma	dic-17	jun-18	dic-18	jun-19	dic-19	jun-20	dic-20	jun-21	dic-21
<b>Implementación CAD</b>									
<i>Calendario Anterior</i>									
Calendario Anterior	67%	80%	90%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Calendario Nuevo	67%	75%	80%	83%	86%	89%	92%	96%	100%
<b>Estructura Meta 4</b>									
<i>C1</i>	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
<i>C2</i>	69%	69%	35%	29%	24%	18%	12%	7%	0%
<i>C3</i>	25%	25%	60%	66%	71%	77%	82%	88%	95%
<i>Total</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Por otra parte, se modificó la fórmula de cálculo del C3 remunerando de manera proporcional entre los CAD contratados y los exigidos para ese semestre, a aquellas instituciones que avancen en la contratación entre un período y otro, o que en el período anterior hayan contratado CAD por encima de las exigencias. Esto mejora los incentivos a la contratación de CAD por parte de instituciones rezagadas, que bajo el esquema anterior tenían escasos incentivos, puesto que para comenzar a cobrar al menos una parte del C3 debían superar el umbral de exigencia correspondiente al semestre anterior.

Asimismo, se introdujo una exigencia mínima de CAD Anestésico-Quirúrgicos (AQ) sobre el total de CAD, que se incrementa semestralmente a razón de 1 p.p. hasta alcanzar el 6% del total en diciembre de 2021. Con esto se busca incentivar el avance de la contratación de CAD en las especialidades AQ, que ha tenido un menor desarrollo hasta el momento que en relación al resto de las especialidades médicas no AQ, medicina general, familiar y pediatría.

Por último, se introdujo una penalización a las IAMC que se constate que han incumplido con lo establecido en el NRTM, a través de la contratación indebida de cargos por el laudo anterior. En estos casos se prevé una penalización, por cada caso constatado, del 10% menos del C3 de la Meta 4, hasta tanto la situación no sea regularizada.

#### **Fondo de Garantía IAMC**

La Ley Nº 18.439 de diciembre de 2018, creó el Fondo de Garantías destinado a garantizar el repago del financiamiento que obtengan aquellas IAMC integrantes del SNIS que se encontraran en situación de insolvencia o grave dificultad económica.

Este fondo se constituyó en una herramienta muy importante para hacer frente a situaciones particulares de instituciones que necesitan acceder a fuentes de financiamiento de largo plazo, de manera de dar viabilidad a la implementación de planes de reestructura global, tanto financiera como del propio funcionamiento de las instituciones, que les permitiese de este modo transitar hacia condiciones de mayor estabilidad, sustentabilidad y viabilidad.

El fondo se integra con recursos provenientes desde RR.GG., por una suma anual de UI 162.000.000 hasta alcanzar un máximo de UI 192.000.000.

Desde su creación, el fondo atendió la situación de tres IAMC: CASMU, Asociación Española y Casa de Galicia. En los tres casos las garantías respaldaron emisiones en el mercado de valores bajo diferentes modalidades, en algunos casos bajo la forma de fideicomiso de oferta pública y en otros de obligaciones negociables, accediendo a condiciones de financiamiento en términos de plazos, tasas de interés y moneda muy favorable, que no hubiesen sido posibles sin la existencia de esta herramienta, y sin las cuales no hubiera sido posible avanzar en los procesos de transformación que dichas instituciones requerían.

#### GARANTIAS EMITIDAS FONDO DE GARANTIA IAMC AL 30/4/2019

Instrumentos	Fecha de autorización MEF/MSP	Garantías Autorizadas (UI)	Sustitución de garantías (UI)	Saldo de deuda garantizada (UI)
<b>CASMU</b>				
FF CASMU D	nov-09	340.690.722		50.123.796
FF Nuevo CASMU	feb-10	373.556.344		220.477.015
FF CASMU II	mar-12	47.268.769	222.216.296	196.844.566
FF CASMU III	may-15		75.000.000	70.732.408
<b>Total</b>		<b>761.515.835</b>		<b>538.177.785</b>
<b>CASA DE GALICIA</b>				
FF C. de Galicia	jun-11	150.000.000		94.090.923
(*)		240.000.000		240.000.000
<b>Total</b>		<b>390.000.000</b>		<b>334.090.923</b>
<b>ASOCIACIÓN ESPAÑOLA</b>				
FF A. Española	jun-11	330.000.000		213.071.654
FF A. Española II	ene-16	210.000.000		192.445.474
<b>Total</b>		<b>540.000.000</b>		<b>405.517.128</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>1.691.515.835</b>		<b>1.277.785.836</b>

Fuente: Estados financieros correspondientes al ejercicio finalizado el 30 de abril de 2019 e informe de auditoría independiente. Deloitte.

(\*) En proceso de aprobación la garantía correspondiente.

El Fondo de Garantía permitió a las instituciones bajo su amparo, el acceso a créditos en unidades indexadas de larga duración (15 años de promedio), permitiendo calzar la deuda en plazos y monedas con las fuentes de ingreso y necesidades de las IAMC. Considerando la garantía a Casa de Galicia que se encuentra en proceso de emisión, el 30% de las garantías autorizadas ya fueron amortizadas. El saldo de la deuda garantizada a junio de 2019 supera los US\$ 155 millones.

[1] 6% de la cuota aproximadamente.

[2] La Meta 3 se incorporó paulatinamente a la Meta 4 hasta desaparecer.

## 5.3. Ampliación de derechos con carácter universal

### **Salud mental**

La Ley N° 19.529 de agosto de 2017 modernizó el marco legal en cuestiones de salud mental, adecuando el mismo a las concepciones predominantes en la actualidad, las cuales se encuentran sintetizadas en el documento de la OMS "Diez principios básicos de las normas para la atención de salud mental". Con su aprobación se sustituyó la Ley N° 9.581 de "Asistencia al Psicópata" vigente desde el año 1936.

La ley estableció como objetivo garantizar el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país, con una perspectiva de respeto a los derechos humanos. Para ello, se estableció el desarrollo de acciones de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de las personas con trastorno mental, con el objetivo de generar las condiciones para el ejercicio del derecho a una vida digna.

Por su parte, se estableció que las prestaciones de salud mental aprobadas por el MSP formarán parte de los programas integrales de salud del SNIS, promoviendo una estrategia para mejorar el acceso a los servicios de salud mental a través de la atención general a la salud.

En este sentido, se propone que las hospitalizaciones se realicen en unidades hospitalarias generales, en sustitución de la internación en instituciones especializadas, con el correspondiente cierre progresivo de estructuras asilares. La hospitalización es considerada un recurso terapéutico de carácter restringido, que deberá llevarse a cabo sólo cuando aporte mayores beneficios que el resto de las intervenciones realizables en el entorno familiar, comunitario y social de la persona y será lo más breve posible.

Por otra parte, se amplió la cobertura de dicho servicio asistencial, no estando sujeta a límites temporales de cobertura, independientemente de la edad de la persona usuaria, a la vez que se brindan garantías para los usuarios hospitalizados. En este sentido, los prestadores quedan obligados, en el caso de hospitalizaciones voluntarias o involuntarias que superen los 45 días corridos, a notificar a la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental y a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). Por su parte, en el caso de la hospitalización dispuesta judicialmente de niñas, niños y adolescentes, el prestador deberá notificar a los mismos organismos en un plazo de 24 horas.

### **Asistencia en urgencia y emergencia**

Los artículos 145 a 149 de la Ley N° 19.535 de octubre de 2017 establecen y reconocen el derecho a la asistencia de urgencia y emergencia en todo el territorio nacional, a la vez que fijan el marco general para su cumplimiento. Por su parte, el Decreto N° 211/2018 de julio de 2018 reglamenta las condiciones en las que se deberá brindar esta prestación desde el punto de vista asistencial, del financiamiento y de su ámbito de aplicación.

A partir de su promulgación, cualquier habitante residente en el país que requiera atención en situaciones de urgencia, en una localidad donde el prestador integral al que se encuentre afiliado (institución de origen) no tenga cobertura, ya sea por servicios propios o en acuerdo con otro prestador de salud, podrá ser atendido por cualquier prestador integral, público o privado, integrado o no al SNS, que cuente con prestaciones adecuadas para brindar la asistencia necesaria en esa localidad (institución prestadora de la asistencia).

Asimismo, la reglamentación establece las condiciones en las cuáles los usuarios podrán hacer uso del derecho y el marco de relacionamiento entre los prestadores. Los usuarios deberán abonar a su institución de origen, una vez recibida la atención en salud, la tasa moderadora correspondiente a una consulta de urgencia centralizada en dicha institución. De este modo, se les mantiene a los usuarios las condiciones en el acceso, en los términos establecidos por el prestador integral al que se encuentran afiliados. Por su parte, se establece el marco de relación entre los prestadores para el cobro de la asistencia brindada, detallándose en un anexo al mismo (Anexo II) los aranceles máximos que la institución prestadora de la asistencia podrá facturar a la institución de origen en virtud de la asistencia brindada.

Con el cometido de asesorar y evaluar los aspectos funcionales, asistenciales y económicos financieros de la implementación de esta normativa, la ley prevé la creación de una comisión de seguimiento, que funciona en el ámbito de la JUNASA.

Durante el primer semestre de implementación de la ley de urgencia y emergencia (julio a diciembre de 2018) se realizaron 13.552 atenciones en el marco de esta ley, de las cuales 8.475 fueron atenciones de urgencia y 5.077 fueron atenciones de emergencia. Por distribución geográfica, de acuerdo a lo esperado en función de la densidad poblacional y el flujo de personas, la mayor cantidad de atenciones brindadas se concentra en los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado (41%). En cuanto a las atenciones netas (prestadas menos recibidas), ASSE se constituye como el mayor prestador neto con 3.020 prestaciones netas (4.563 atenciones prestadas y 1.543 recibidas), producto de su amplia cobertura asistencial en todo el territorio.

### ***Ley integral para personas trans***

La Ley N° 19.684 de octubre de 2018 constituye un avance significativo en la agenda de derechos, para un colectivo que ha sido históricamente víctima de estigma, discriminación y violencia social y estatal, lo que ha conllevado importantes dificultades para el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Se trata de una ley integral, que incluye una pluralidad de dimensiones y que permite atender en forma simultánea distintos problemas y exclusiones que interactúan en esta población duramente desfavorecida y excluida.

En la misma se establece el derecho de todas las personas al desarrollo de su personalidad de acuerdo a su identidad de género con independencia de su sexo biológico, genético, anatómico y morfológico. Su objetivo es asegurar a las personas trans una vida libre de discriminación y estigmatización para lo cual se establecen mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección, promoción y reparación.

En materia de derechos relativos a la salud de las personas trans se destaca la prohibición de toda discriminación en el acceso a los servicios de salud a la población trans y se establece el derecho a una atención integral para adecuar su cuerpo a su identidad de género, comprendiendo los aspectos quirúrgicos requeridos.

## 5.4. Mercado de trabajo médico

El 22 de marzo de 2019 el Consejo de Salarios del Grupo Nº 15 “Servicios de salud y anexos - Salud General” adoptó como resolución del Consejo los Acuerdos previamente suscriptos por las organizaciones representativas de los empleadores, los trabajadores y el Poder Ejecutivo en el marco del trabajo de las comisiones de actualización de las categorías de clasificación de las actividades quirúrgicas, y de calidad asistencial y condiciones de trabajo médico.

### ***Calidad asistencial y condiciones de trabajo***

El acuerdo en el marco de esta comisión incluyó medidas que tienden a mejorar la calidad en la atención que reciben los usuarios, a partir de la ampliación de la duración de las consultas coordinadas de policlínica, sin que se vean afectados los tiempos para el acceso a dichas consultas, a partir de diversas mejoras introducidas en el funcionamiento de los mecanismos de agenda.

Con el objetivo de aumentar la calidad en la atención a los usuarios, así como mejorar las condiciones de trabajo médico, se acordó incrementar el tiempo de consulta por paciente de cinco a cuatro pacientes por hora en las consultas coordinadas de policlínica para las especialidades médicas (no AQ) y medicina general en el caso del laudo anterior, y para todos los CAD en el caso de los cargos del NRTM. Asimismo, se establecen número de pacientes por hora específicos para policlínica de: psiquiatría adultos, neurología, neuro-pediatria, geriatría y fisiatría (tres por hora) y psiquiatría infantil (dos por hora). Para ello, se establece un cronograma de incorporación al nuevo régimen de consultas por hora por especialidades hasta el 1 de diciembre de 2020

Para que la ampliación del horario de atención a los usuarios previsto, no se traduzca en un incremento no deseado de la lista de espera para las consultas coordinadas de policlínica, el acuerdo prevé un conjunto de mejoras en el funcionamiento de la agenda médica que se espera provoquen ganancias de eficiencia en diversos sentidos.

Entre estos se destacan:

- Mecanismos de sobre-agenda para aquellas policlínicas que durante el trimestre anterior hayan tenido una asistencia promedio menor a cuatro pacientes por hora, de manera que el promedio estimado para el trimestre en curso se ubique en esa cifra.
- Habilitación de hasta un paciente por hora para repetición de medicamentos por parte del médico de referencia o tratante; en caso de no serlo, la institución le deberá proporcionar al profesional la información referente a la medicación suministrada a dicho paciente para indicar su repetición.
- Implementación de la autogestión de hasta el 10% de la agenda mensual por parte de los profesionales médicos del primer nivel con sus pacientes referenciados, en especial para las enfermedades más prevalentes.
- Mejoras en el sistema de citas a los usuarios de manera de evitar esperas mayores a una hora.
- Introducción de mecanismos que mitiguen los problemas derivados del ausentismo de los usuarios, así como sistemas de alertas y cancelación de citas médicas de manera simple para el usuario con un mínimo de 48 horas de anticipación.

### ***Actualización de las categorías de clasificación de las actividades quirúrgicas de cirugía general***

La reforma de las condiciones que regulan el mercado de trabajo médico iniciada en el año 2012 tuvo como objetivo central la creación de Cargos médicos de Alta Dedicación (CAD). En el marco de la transición actual donde coexisten el laudo CAD y el laudo previo (correspondiente a 1965), se acordó en forma tripartita en octubre de 2018 la necesidad de introducir ajustes en el esquema vigente de categorías de los actos anestésico-quirúrgicos.

La categorización de procedimientos de cirugía general, realizada en forma conjunta por cirujanos asesores del MSP, del SMU, de FEMI y de la Sociedad de Cirugía del Uruguay (SCU), fue la primera etapa de este proceso. El objetivo de la revisión de la categorización fue mejorar la valoración relativa de un importante número de procedimientos como plataforma fundamental para reorientar incentivos, permitiendo premiar y estimular aquellos que son más complejos y requieren por ende más capacidad técnica y experiencia. La revisión permitió también clasificar técnicas y procedimientos que eran realizados desde hace varios años en el país pero que no formaban parte del laudo previo, producto de que este tenía más de cincuenta años de antigüedad.<sup>[11]</sup>

La clasificación se basó en la complejidad, la expertise y la capacitación del cirujano necesarias para poder realizar cada procedimiento. A su vez, se incorporaron en el análisis elementos fundamentales, como el impacto que ha tenido en la cirugía

general el avance tecnológico de las últimas décadas, y los cambios que este ha generado en la formación de nuevos profesionales.

En línea con la propuesta de la SCU de abril de 2013, se agregaron dos categorías de clasificación a las cuatro existentes, de forma de que los procedimientos se ubiquen en seis categorías definidas del 1 al 6, en orden creciente según su complejidad. Los procedimientos incluidos en la categoría 6 son aquellos asimilables a la actividad que tendría un Centro o Servicio de Referencia ya que, en la medida que estos tienen baja prevalencia y alta complejidad, resulta conveniente conformar equipos altamente especializados que realicen el número de procedimientos suficientes para el desarrollo de las destrezas requeridas.

El resultado final, que se presenta en el siguiente cuadro, fue la categorizaron de 203 procedimientos, de los cuales 92 formaban parte del laudo del 1965 y 111 no. Dentro de los que sí formaban parte, hay 12 que pasaron a clasificarse dentro de las nuevas categorías 5 y 6 reconociéndose así un nivel de complejidad relativa superior al establecido previamente. A su vez, dentro de los que no estaban categorizados hay procedimientos nuevos y procedimientos que se encontraban laudados únicamente para el abordaje abierto, a los que en el convenio firmado se agregó la categorización del procedimiento realizado por abordaje laparoscópico.

**Número de procedimientos por categoría**

Cat.	Categorizados previamente	No categorizados previamente	TOTAL
1	4	5	9
2	11	12	23
3	45	33	78
4	20	38	58
5	5	16	21
6	7	7	14
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>111</b>	<b>203</b>

En total, 35 procedimientos pasaron a categorizarse en los dos niveles nuevos, de mayor complejidad, por encima incluso del nivel superior del laudo previo. Por su parte, el 90% de los procedimientos quedaron categorizados al mismo nivel que figuraban en la propuesta presentada por la SCU 6 años atrás [\[2\]](#).

Como criterio general, en la categorización final se consideró que la clasificación de un procedimiento es independiente de la vía de abordaje por la cual se realiza. Esto se encuentra en línea con la evidencia que muestra que tanto la curva de aprendizaje como la complejidad de un importante número de procedimientos es independiente de la vía de abordaje. Este criterio tiene la ventaja adicional de que permite ser equitativo con trabajadores de distintas franjas etarias que realizaron su formación inicial especializándose en vías de abordaje diferentes: mientras que los cirujanos de mayor edad lo hicieron fundamentalmente en procedimientos de abordaje abierto, los más jóvenes lo hacen en mayor medida en técnicas menos invasivas como lo es la vía laparoscópica.

No obstante, en conjunto con el SMU y con la SCU, se identificaron casos de procedimientos realizados por vía laparoscópica a los que se entendió necesario dar un tratamiento especial, producto de que todavía tienen un desarrollo incipiente en el país. Para estos se establecieron dos transiciones, una de cuatro y otra de seis años a partir de la vigencia del convenio (1 de julio de 2019), durante las cuales la retribución por concepto de acto médico tendrá un valor superior al correspondiente a su categoría en el nuevo laudo.

De esta manera, los esquemas retributivos que se basen en el pago por acto de cirugía general tendrán a partir del segundo semestre de 2019 nuevos valores relativos para los pagos por acto. En el caso de Montevideo, dichos valores serán los siguientes [\[3\]](#):

## Valores relativos

Categorías	Mdeo
1	1
2	2
3	5
4	8
5	11
6	14
<b>Cat. 1 - Coord. (ene-19)</b>	<b>1.936</b>

[4]

Los valores de las categorías 1 a 3 se mantuvieron incambiados en relación al laudo previo<sup>[4]</sup>, el de la categoría 4 tuvo una leve reducción y los de las categorías 5 y 6 se establecieron por encima de la categoría preexistente más alta. A su vez, al igual que en laudo que se sustituye, los procedimientos realizados de urgencia reciben una compensación adicional del 30% del valor del acto coordinado.

Por último, es importante destacar que el acuerdo se aplicará en concordancia con los principios generales del derecho laboral, teniendo en cuenta que los laudos establecen únicamente valores mínimos para el sector, lo que no impide que el mercado reconozca valores superiores.

## Historia Clínica Electrónica Nacional

La Historia Clínica Electrónica Nacional (HCEN) tiene como principal cometido promover y mejorar la continuidad del proceso asistencial de los usuarios del sistema de salud uruguayo, mediante un mecanismo que permite unificar y disponibilizar toda la información clínica del usuario ante un evento asistencial. A través de la HCEN, la información clínica del ciudadano estará disponible y accesible para el equipo de la salud de forma oportuna, segura y en línea, independientemente del lugar geográfico y del prestador de salud donde se presente el usuario.

La estrategia uruguaya para la integración de información clínica del usuario de salud se basa en un sistema federado, basado en los estándares internacionales para el intercambio de información clínica. El sistema federado se compone en una plataforma central (Plataforma de HCEN) que permite intercambiar en tiempo real y de manera segura los datos clínicos que permanecen guardados en cada institución que los generó.

Este proceso inició en el año 2012 y tiene como objetivo principal que al año 2020 cada institución tenga el 100% de los usuarios de su padrón y el 90% de sus documentos clínicos registrados en el Registro de Eventos de la plataforma de HCEN (ReHCEN).

Al momento, 14 prestadores integrales del SNIS y 4 privados parciales están intercambiando documentos clínicos. Esto equivale a más de 2,5 millones de usuarios, intercambiando más de 260.000 consultas accediendo a HCEN. Próximamente ingresarán las emergencias médicas móviles, prestadores parciales de salud y el resto de los prestadores integrales, Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE) y los servicios públicos, alcanzando al final del cronograma a 107 organizaciones de salud.

La meta estableció que a marzo de 2019 el 60% de los usuarios de HCEN debían tener al menos un evento asistencial registrado y el 40% del total de la producción subida en ReHCEN. Ambas metas fueron superadas mostrando al momento que el 91 % de los usuarios de HCEN tiene al menos un documento clínico registrado y que el 65% de la producción asistencial está subida a la plataforma.

La información que brindará la HCEN al 2020 permitirá tener mayor conocimiento sobre el riesgo epidemiológico de la población, accediendo a un uso más eficiente de los recursos destinados a la salud. La utilización de este instrumento tecnológico es un insumo adicional para velar por la sostenibilidad del SNIS.

## Fondo Nacional de Recursos

La reforma de la salud destaca entre sus principios rectores la existencia de cobertura universal. Para ello se creó el Plan Integral de Atención de Salud (PIAS) dentro del cual se incluye el Formulario Terapéutico de Medicamentos (FTM),

conformando una canasta de prestaciones a la que acceden todos los beneficiarios del SNS.

A su vez, el Fondo Nacional de Recursos (FNR) brinda cobertura financiera a todos los usuarios del SNIS, permitiendo a través de este mecanismo el acceso a procedimientos de medicina altamente especializada y a Medicamentos de Alto Precio (MAP) <sup>[5]</sup>.

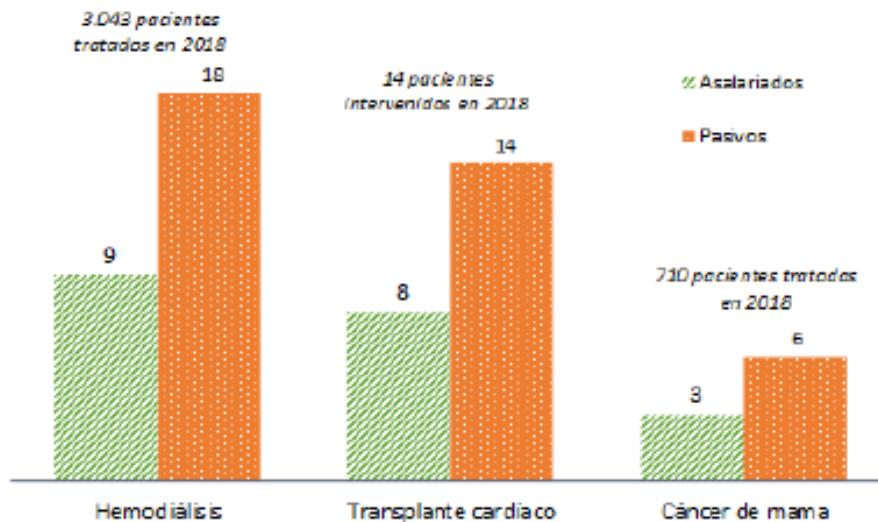
Para su funcionamiento el FNR administra el dinero proveniente de dos fuentes principales de ingresos. Por un lado, los pagos que recibe por actos médicos realizados y medicamentos otorgados a los usuarios de ASSE no FONASA y del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas, ambos efectuados por el MEF <sup>[6]</sup>.

Por otra parte, el 90% de los ingresos del FNR provienen de las cuotas mensuales aportadas por el FONASA por todos los beneficiarios del SNS y por las IAMC por sus afiliados individuales y colectivos. El valor promedio de la cuota que recibe el FNR por cada beneficiario fue de \$ 237 mensuales en el año 2018, valor que habilita a la cobertura total de todas las prestaciones financiadas por esta institución.

En ausencia de la cobertura financiera con carácter universal que brinda el FNR, las personas deberían enfrentar de forma individual los costos que traen aparejadas las diferentes técnicas de medicina altamente especializada y los MAP.

A modo de ejemplo, un trabajador medio debería destinar sus ingresos laborales de 9 años para pagar un tratamiento de hemodiálisis, mientras que un pasivo promedio tardaría en cubrir el costo 18 años. A su vez, una trabajadora que padece cáncer de mama y que necesita recibir uno de los tratamientos para esta patología financiados por el FNR, debería destinar el 100% de su salario durante 3 años para financiar el costo del mismo, mientras que una pasiva debería afectar la totalidad de su prestación por 6 años.

#### **Años necesarios para repagar en forma individual el costo medio del tratamiento según ingresos promedio de asalariados y pasivos**



Fuente: estimación propia en base a ECH, INE y FNR

Contraria a una política de cobertura universal las acciones judiciales existentes en el país generan un problema de salud pública. En su mayoría son acciones de amparo por MAP no incluidos en el FTM. Las decisiones judiciales contrarias a las políticas de medicamentos del Poder Ejecutivo generan un resultado inequitativo en materia de cobertura de salud de la población, descuidando los criterios de priorización y el seguimiento del paciente.

En diciembre de 2015, con el objetivo de minimizar la judicialización de la salud, el MSP creó un procedimiento abreviado <sup>[7]</sup>, donde habilitó la realización de peticiones cuyo objetivo fuera la solicitud de suministro de dispositivos terapéuticos y fármacos, no comprendidos en el FTM.

En nuestro país, en el año 2018, se destinaron más de US\$ 55 millones al pago de MAP (FTM, Amparos y Ordenanza 692/2016), de los cuales el 34% correspondió a acciones de amparo y a la Ordenanza 692/2016 del MSP.

La referida Ordenanza no logró amortiguar el alza de las acciones judiciales, sino que por el contrario las mismas crecieron junto a las demandas del procedimiento abreviado. En 2018, el gasto derivado de acciones judiciales aumentó 49% en relación al año previo.

En respuesta a esta situación el MSP y el MEF con el objetivo de cumplir con las premisas del SNIS (cobertura universal, equidad en el gasto y en el financiamiento y la sustentabilidad de los servicios de salud), delinearon un trabajo conjunto que finalizó con un resultado satisfactorio permitiendo la inclusión (con cobertura universal y financiamiento del FNR) de diez nuevos fármacos y la ampliación en las indicaciones en dos de ellos. Todos los fármacos incorporados <sup>[8]</sup> eran suministrados a través de la Ordenanza 692/016 pero no con carácter universal.

Además, se obtuvieron reducciones significativas en los precios de los fármacos priorizados por el MSP para ingresar al FTM, respecto a los que abonaba este a través de la Ordenanza 692/016 o de los amparos. También se lograron reducciones importantes en los precios de los otros fármacos que el MSP compra por decisiones judiciales.

De acuerdo a las estimaciones realizadas por los técnicos del FNR una vez culminadas las negociaciones, el incremento en el gasto de la institución se estima en US\$ 3 millones para el primer año, estabilizándose en US\$ 9 millones a partir del quinto año.

A través del tiempo, el FNR ha expandido su canasta de prestaciones, aumentando fundamentalmente el peso de los medicamentos en el total de los egresos de la institución, en particular a partir del año 2008 cuando se incorporaron a la cobertura del FNR un importante grupo de MAP, entre los que se destaca un conjunto de medicamentos oncológicos. El FNR cubre de forma universal 38 enfermedades con 56 fármacos distintos y 29 técnicas o procedimientos.

Como resultado de la gestión realizada, el FNR ha logrado mantener el equilibrio entre las fuentes de financiamiento y las prestaciones brindadas, asegurando la sustentabilidad de la institución y la cobertura a toda la población con eficacia, eficiencia y calidad.

Otro elemento incorporado en 2018 orientado a mejorar los resultados sanitarios y la gestión de los recursos fue la Ley de Centros o Servicios de Referencia (CoSR).

La Ley N° 19.666 de octubre de 2018 aprobó las condiciones que regulan la designación y el funcionamiento de CoSR en salud, con el objetivo de garantizar la equidad en el acceso en todo el territorio nacional a la atención de calidad en patologías complejas para los usuarios del SNIS. Los CoSR consistirán en entidades o partes de estas, dedicadas exclusivamente a la atención de patologías complejas y de baja prevalencia que requieran para su adecuada prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de elevados niveles de experiencia acumulada, y que demanden recursos tecnológicos de alta especialización que, en atención a la ecuación costo-efectividad, precisen de la concentración de un número mínimo de casos.

La promoción de este tipo de instituciones ha sido una tendencia mundial durante los últimos años en el marco de la necesidad de mejorar el tratamiento de patologías con baja prevalencia, las que de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) afectan a unos 400 millones de personas en el mundo (5,3% de la población). A modo de ejemplo, países como España, Portugal, Noruega e Irlanda, han establecido este tipo de centros especializados. En el caso de España, en la actualidad funcionan 241 centros orientados al tratamiento de 70 patologías con las características antes comentadas.

Uno de los beneficios fundamentales que motivan la promoción de CoSR es que, al concentrar el tratamiento de casos dispersos en pocas unidades, se mejora la calidad de la atención al paciente y los resultados del tratamiento en comparación con los procedimientos realizados por múltiples prestadores con escasos recursos y experiencia. Por otra parte, también se ha demostrado que cuando equipos profesionales estables tratan un volumen grande de personas con la misma patología, no solo los resultados son mejores, sino que también los costos son menores producto de que se aprovechan las economías de escala en la provisión. En el caso de Uruguay cada patología será tratada por un único CoSR lo que se traduce en que cada uno dará <sup>[9]</sup> cobertura a los aproximadamente 3,5 millones de usuarios del SNIS <sup>[10]</sup>, aprovechando al máximo las economías de escala.

La designación de los CoSR se realizará de acuerdo a la priorización que realice el MSP e implicará la autorización para actuar como tal por un periodo de cinco años durante los cuales la institución deberá mantener elevados estándares de calidad en la atención. El financiamiento de la atención de estas patologías, ya sea que las mismas estén incluidas actualmente en el PIAS o no, estará íntegramente a cargo del FNR.

Finalmente, es importante destacar lo imperioso que implica que los recursos asignados por la sociedad sean priorizados con el objetivo de actuar de la mejor manera posible sobre los problemas de salud de la población. A su vez, es necesario promover los tratamientos eficaces y evitar los inapropiados, innecesarios y perjudiciales asegurando la sustentabilidad del sistema de salud.

[1]

La categorización previa databa básicamente de 1965, a pesar de que se introdujeron algunas modificaciones menores en 1993.

[2]

El 10% restante se encuentra asociado fundamentalmente a procedimientos laparoscópicos que la SCU propuso establecer en categorías superiores a la categorización del mismo procedimiento realizado por abordaje abierto.

[3]

Existen diferencias en los esquemas retributivos entre Montevideo y el interior del país, en función de los acuerdos salariales oportunamente firmados con los

respectivos colectivos de trabajadores, con distintas ponderaciones del componente variable en la retribución total

[4] Las categorías 1, 2 y 3 tienen los mismos valores relativos que las categorías “Menor”, “Corriente” y “Mayor” del laudo anterior. También se mantuvieron invariados sus valores absolutos.

[5] La medicina altamente especializada es aquella que requiere una gran concentración de recursos humanos y materiales para un escaso número de pacientes en los que está en juego el pronóstico vital o funcional, articulados en forma tal que permitan obtener la excelencia asistencial.

[6] Se adiciona a este tipo de pago los correspondientes a actos médicos realizados a pacientes con patologías congénitas que se encuentran bajo la cobertura del BPS. Asimismo, el FNR también percibe ingresos producidos del gravamen a los juegos de azar. Esto incluye el 5% sobre los premios a abonar por los aciertos producidos en el juego denominado “Cinco de Oro”. Además de un gravamen del 20% aplicado a los juegos de azar, en los que se participa a través de las llamadas al 0900.

[7] Ordenanza 888/015, luego modificada por la N° 692/016.

[8] La Ordenanza 1183/018 de MSP diseñó un procedimiento que estará vigente durante la transición hasta la incorporación de todos los fármacos previstos a la cobertura financiera del FNR.

[9] La única excepción viene dada por la atención de patologías tiempo dependientes, para las cuales podrá habilitarse más de un CoSR.

## 5.5. Ministerio de Salud Pública

El gasto del MSP se ha incrementado significativamente en los últimos años: 71% en términos reales en el período 2010-2018<sup>[1]</sup>. En ello inciden la adecuación de su estructura de personal al rol de rectoría sanitaria, el convenio de asistencia en la vía pública, el aumento del gasto en vacunas y el incremento de la compra de anticonceptivos en el marco de las políticas de salud sexual y reproductiva. A su vez, en los últimos años, se han incrementado significativamente las acciones de amparo y se incorporó un procedimiento abreviado para el acceso a medicamentos y endoprótesis no incluidos en el Plan Integral de Atención en Salud (PIAS). Cabe destacar que desde fines de 2018 se inició un proceso de incorporación de varios de estos medicamentos a la cobertura del FNR.

### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) A efectos de la variación no se considera la Comisión de Apoyo, ya que en años anteriores ésta mayormente se ejecutaba a través de ASSE.

Cabe aclarar, que el porcentaje de incremento mencionado previamente, no considera el gasto del personal contratado para el Ministerio a través de la Comisión de Apoyo. A comienzos del período, estos contratos eran realizados mayormente con cargo a créditos presupuestales de ASSE, con excepción del año 2011. A partir de 2014, los gastos por Comisión de Apoyo del Ministerio pasan a reflejarse en forma definitiva en sus créditos, con un impacto de \$ 135 millones uruguayos en sus gastos de funcionamiento.

En los últimos años, se destaca el fortalecimiento de los recursos humanos, orientado a transformar la organización del ministerio e iniciar la adecuación de la misma a su rol como rector del sistema de salud, lo que implica la definición de políticas, supervisión del SNIS y la fiscalización correspondiente. Este es un proceso complejo, que abarca múltiples áreas de acción y requiere de diferentes etapas para su instrumentación.

Además de la incorporación de recursos humanos, se inició un proceso de adecuación salarial con el objetivo de paliar las disparidades existentes dentro del ministerio. En los últimos años, las diferencias salariales en todo el sector de la salud se amplificaron por aumentos diferenciales entre los distintos prestadores, tanto públicos como privados, y la institución rectora.

En el último Presupuesto Nacional, se priorizó el fortalecimiento de su rol de rectoría, reforzando la dirección de la JUNASA y creando la Dirección General de Coordinación, como un nexo entre el Ministerio y los otros actores del sistema de salud. Se fortaleció el área de inspecciones de la Dirección General de Salud y se realizó una reasignación dentro de las remuneraciones para estimular las mejoras de gestión. En esta misma línea, se transfirieron a ASSE las clínicas preventivas y el Centro de Comando Unificado del Servicio de Asistencia Médica Extra-hospitalaria (SAME).

Recientemente, el fortalecimiento del rol de rectoría del MSP también se expresó a través de la creación del Sistema de Urgencia y Emergencia en la Rendición de Cuentas 2016, que establece y reconoce el derecho a la asistencia de urgencia y emergencia en todo el territorio nacional, para todos los habitantes residentes. De esta forma, se resuelven situaciones que requieren rápida respuesta en cualquier parte del país. Además, es importante mencionar que en el año 2018 se promulgó la Ley Nº 19.666 correspondiente a Centros y Servicios de Referencia.

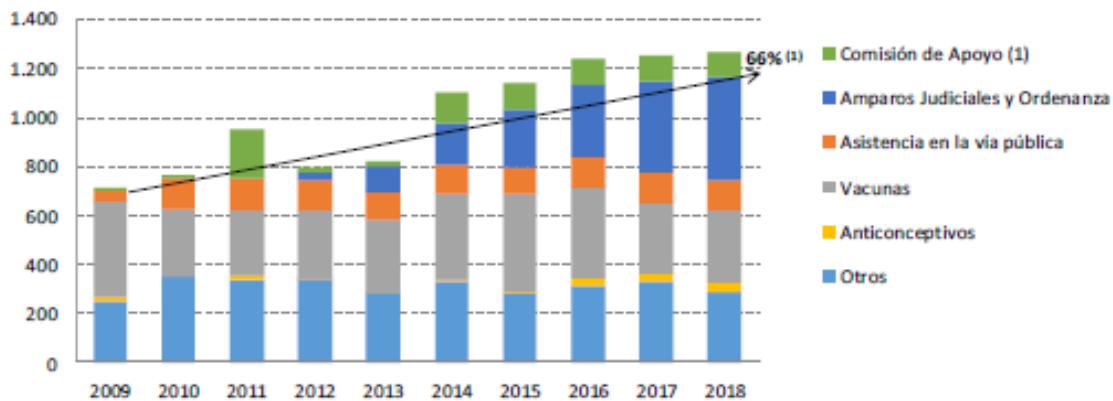
En ejercicio de su rol de rectoría y ante el importante incremento de las acciones de amparo y los procesos abreviados, a partir de 2018 el MSP, el MEF y el FNR acordaron la incorporación de diez nuevos fármacos al Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS), así como la ampliación de la cobertura de otros dos que ya se encontraban incorporados.

A efectos del análisis de la ejecución presupuestal de este Ministerio, resulta relevante observar la composición y evolución de los gastos de funcionamiento. En el año 2018, un 33% se destinó a las acciones de amparo y gastos por la ordenanza, un 23% a vacunas, un 10% al convenio de asistencia en la vía pública, un 8% a Comisión de Apoyo, y el restante 26% se destinó a otros gastos operativos propios del Ministerio.

En cuanto a su evolución, los gastos de funcionamiento incrementaron significativamente: 66% en términos reales en el período 2010-2018. En ello incide fuertemente el aumento a partir de 2012 de las acciones de amparo por medicamentos oncológicos y endoprótesis, a lo que se agrega en 2015, un procedimiento abreviado definido por el MSP para el acceso a este tipo de medicamentos y prestaciones no incluidos en el PIAS. El gasto por estos dos conceptos pasó de \$ 22 millones en 2012 a \$ 418 millones en 2018, a valores corrientes.

## Evolución de los Gastos de Funcionamiento

Ejecución en millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) A efectos de la variación no se considera la Comisión de Apoyo, ya que en años anteriores ésta mayormente se ejecutaba a través de ASSE.

Otros gastos de funcionamiento que resultan relevantes son las vacunas, cuyos costos se ven afectados por el tipo de cambio, los precios y la ampliación de los planes de vacunación. Asimismo, cabe mencionar que se ha consolidado la aplicación del convenio para la asistencia en la vía pública y las compras de anticonceptivos, en el marco del Plan de Salud Sexual y Reproductiva.

En materia de inversiones, el Ministerio realizó un importante esfuerzo para el desarrollo de sistemas de información y gestión y para el mantenimiento y mejora edilicia, utilizando para ello, el espacio presupuestal originado en la finalización de un proyecto con el Banco Mundial.

En 2017, las inversiones se concentraron principalmente en informática, para el desarrollo de sistemas con el fin de mejorar la información y coordinación con las diferentes entidades del Sistema Nacional Integrado de Salud y fortalecer así su rol de rectoría. En 2018, es de destacar la entrada en funcionamiento, con todos sus módulos y en todas las sedes del MSP, de un sistema de gestión que contribuirá a racionalizar y ordenar los procesos, que posibilitará la determinación de costos y que permitirá contar con información adecuada para apoyar la toma de decisiones. Para llevar adelante este proceso, que genera importantes desafíos a la institución, se contó con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas.

En cuanto al crédito correspondiente a remuneraciones, cabe señalar que este Ministerio realizó abatimientos de créditos en remuneraciones por \$ 59 millones, a valores de 2017.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

MSP	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	948	801	84%	5%	41%
Funcionamiento	1.266	1.265	100%	6%	56%
Inversiones	91	89	98%	-7%	-7%
<b>TOTAL MSP</b>	<b>2.306</b>	<b>2.154</b>	<b>93%</b>	<b>5%</b>	<b>46%</b>

(1) La inflación acumulada del periodo fue de 36%

Dentro de las otras áreas de acción de este Ministerio, es de destacar la actividad del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos, que se ha visto incrementada a partir de la aprobación de la Ley Nº 18.968, la cual interpreta el silencio como un consentimiento a la donación. Se están realizando las adecuaciones necesarias para prever el aumento de actividad, fortaleciendo los recursos humanos, principalmente del sistema de emergencias, y se está llevando adelante, un proceso de ampliación edilicia, actualización tecnológica, incorporación de nuevas áreas de intervención, con el objetivo de mantener la excelencia de este Instituto, que es referente regional en la materia.

[1]

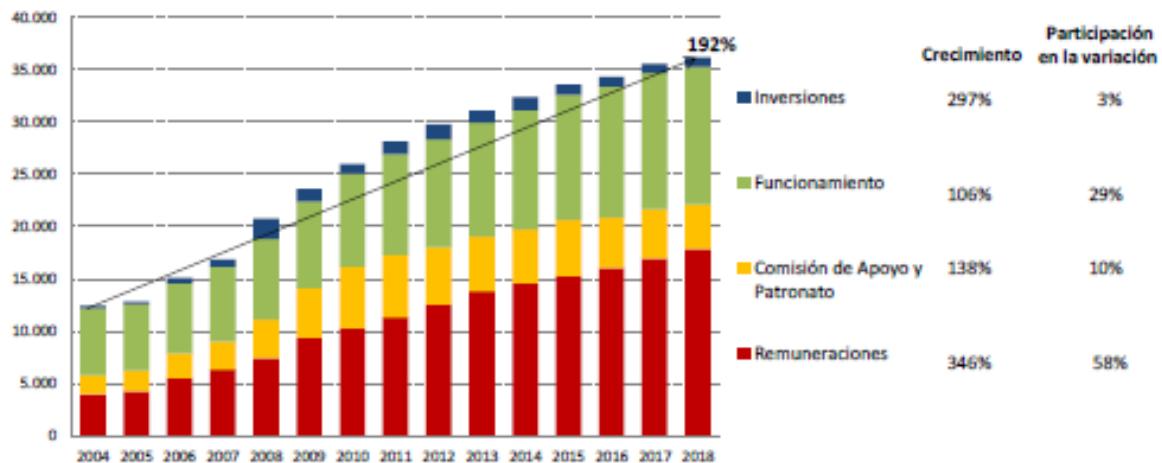
En los años 2009 y 2010, se excluyen las partidas administradas por este Ministerio destinadas a "Subsidios y Subvenciones", ya que a partir de 2011 éstas se exponen en el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".

## 5.6. Administración de los Servicios de Salud del Estado

ASSE es el principal prestador del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), atiende en la actualidad a 1.353.000 usuarios con una dotación, a diciembre 2018, de aproximadamente 25.629 vínculos laborales, sin incluir los vínculos a través de Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata. El gasto total de ASSE casi se triplicó en el período 2005-2018, habiéndose incrementado en el orden de un 192% en términos reales, pasando de \$ 12.402 millones en 2004, a \$ 36.187 millones en 2018, todo expresado a valores de 2018.

### Evolución de la Ejecución 2004-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) Los gastos de funcionamiento incluyen las Unidades Docentes - Asistenciales (UDAS) - Comisión de Apoyo, gestionadas a través de ASSE.

Cabe destacar que el monto total de remuneraciones, creció sustancialmente más que el gasto total en el período 2005-2018, incrementándose en el orden del 346% en términos reales. Adicionalmente, las partidas correspondientes a Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata, que corresponden al pago de contrataciones o complementos retributivos, experimentaron un crecimiento del 138% real. La suma de ambos conceptos, representa más del 60% del gasto total de ASSE.

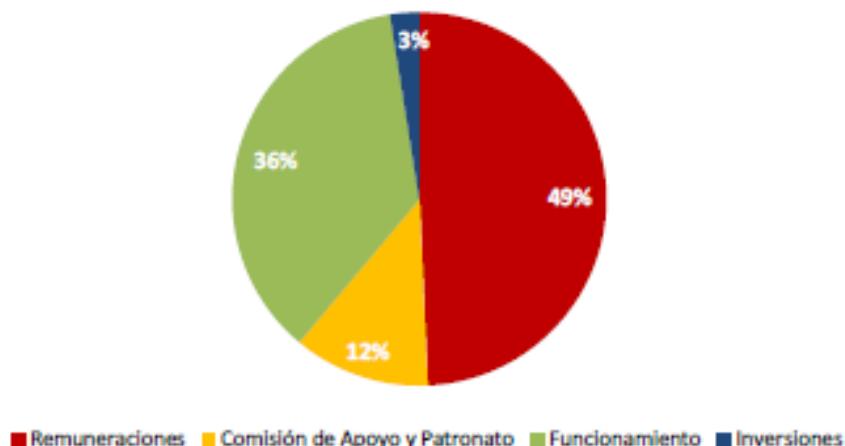
Los gastos de funcionamiento, que representan el 36% del gasto total, también crecieron en forma importante, más que duplicándose en términos reales.

En cuanto a las inversiones, si bien las mismas tienen una participación menor en el total del gasto, han tenido un crecimiento significativo, en el orden de unos 297% en términos reales en el período 2005-2018.

ASSE, al influjo de un importante incremento de recursos, realizó transformaciones profundas en los últimos años. Para que este proceso sea sustentable en el futuro, tiene el desafío de avanzar en los procesos de mejora de gestión iniciados recientemente, procurando continuar avanzando en la calidad de atención a sus usuarios, haciendo un uso más eficiente y eficaz de los recursos asignados. Para ello, procura aumentar los niveles de producción de los servicios asistenciales y lograr mayores niveles de resolutividad, que redunden en una disminución de las derivaciones entre unidades del organismo y hacia prestadores privados, avanzar en los convenios de complementación con los efectores públicos y privados en el marco del SNIS y lograr una mejor utilización de los recursos disponibles y de la capacidad instalada.

## Composición del Gasto

Ejecución 2018



A continuación, se analizan algunos aspectos relevantes relativos a los gastos en remuneraciones, funcionamiento e inversiones.

En cuanto a las remuneraciones, considerando que los servicios de salud son intensivos en recursos humanos, es de destacar el importante incremento que ha tenido la masa salarial de ASSE, siendo el componente de mayor aumento. Este crecimiento comprende tanto el gasto en remuneraciones, como las contrataciones realizadas a través de las Comisiones de Apoyo. Si analizamos la ejecución del gasto para 2018, remuneraciones y Comisiones de Apoyo representan un 49% y un 12% del total del gasto respectivamente.

Es de destacar que a partir de 2011, se inicia un importante proceso de ordenamiento de las Comisiones de Apoyo y Patronato del Psicópata. En una primera instancia se estableció la prohibición de realizar nuevas contrataciones de personal, para poner freno al sustancial incremento que éstas habían tenido en años anteriores. Se previó la normativa y los recursos necesarios, a los efectos de la incorporación a la función pública del personal contratado por estas comisiones, como una herramienta para gestionar mejor los recursos humanos. A su vez, en las distintas instancias de presupuesto y rendición de cuentas, se previeron recursos adicionales y flexibilidades en la limitación de la fecha de ingreso del personal para poder acceder al proceso, lo que permitió darle continuidad hasta la fecha, procurando hacerlo por grupo de servicio.

A fin de dimensionar el incremento en remuneraciones, es necesario tener presente que en el año 2004, los niveles salariales de ASSE eran reducidos y estaban muy por debajo de las remuneraciones del sistema mutual. Con esta consideración, es importante remarcar que, en tanto el gasto total ejecutado por ASSE entre los años 2004 y 2018, medido a precios reales, se multiplicó por 2,9, las remuneraciones se multiplicaron por 4,5.

Además de incrementos salariales importantes y de un aumento significativo en la dotación de recursos humanos, se adoptaron una serie de medidas complementarias con la finalidad de mejorar la gestión. Dentro de éstas, merecen mención los mecanismos de pago por desempeño, la creación de cargos de alta dedicación, el pago por mayor horario y los complementos salariales para cargos docentes.

Adicionalmente, en procura de continuar mejorando el servicio en los distintos centros, en la rendición de cuentas 2017, se crearon funciones de Dirección General y funciones de Directores Regionales, con designación directa del Directorio de ASSE, además de un régimen contractual de Alta Conducción Hospitalaria, al que se accederá por concurso e implicará suscribir un compromiso de gestión a desarrollar, para las direcciones de centros hospitalarios, hospitales o red de atención primaria. El compromiso de gestión se realizará en atención a las pautas, políticas y estrategias definidas y alineadas al plan estratégico del organismo.

Asimismo, se estableció la facultad para reasignar recursos de funcionamiento a remuneraciones, con el objetivo de conformar equipos especializados y pagar suplencias, producto de licencias por enfermedad de funcionarios del Inciso.

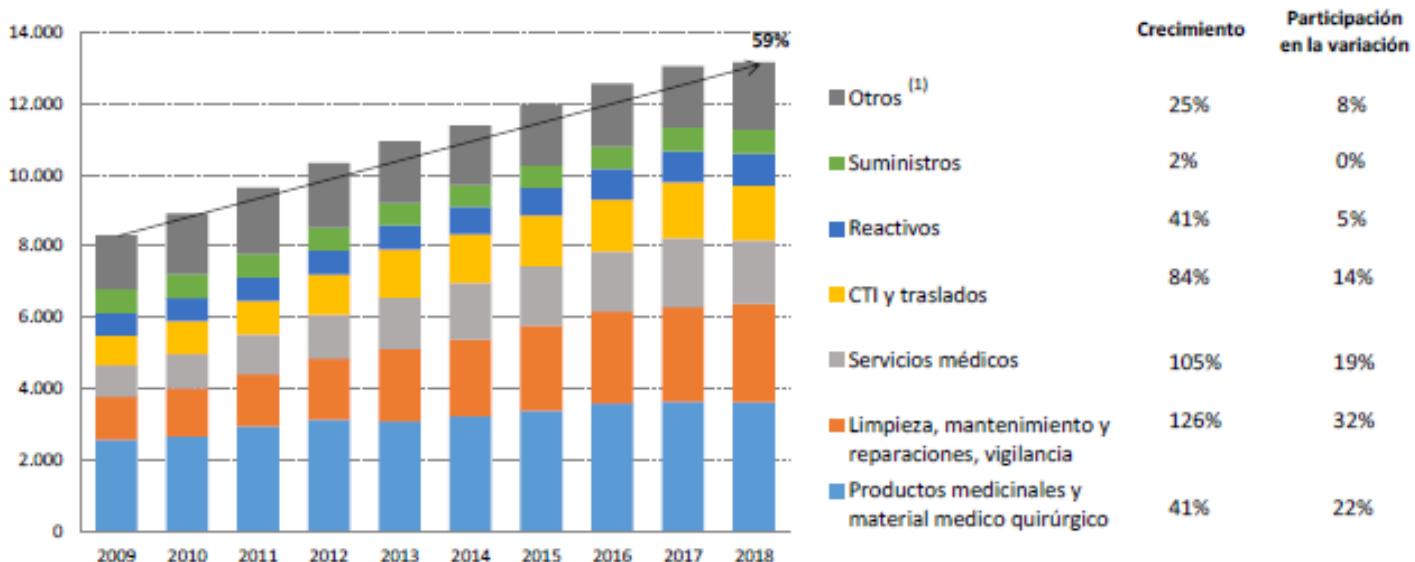
En lo relativo al ordenamiento de los conceptos retributivos (SIMPLI), en las últimas rendiciones de cuentas se asignaron recursos y se establecieron criterios para la clasificación de los conceptos retributivos, correspondientes a los funcionarios presupuestados o para quienes desempeñen funciones contratadas en el organismo.

En cuanto a los gastos de funcionamiento, los mismos representan el 36% del gasto total. Dentro de los principales componentes podemos diferenciar, los que son asistenciales, como productos medicinales, servicios médicos, material médico

quirúrgico, reactivos, contrataciones de CTI y traslados. Por otro lado, los gastos generales comprenden los servicios de limpieza y vigilancia contratados, mantenimiento y reparaciones y los suministros, que también contribuyen a la prestación de los servicios asistenciales.

## Evolución de los Gastos de Funcionamiento 2009-2018

No incluye Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata  
En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) "Otros": incluye alimentación centros hospitalarios, oxígeno, mantenimiento y reparaciones, combustible, entre otros. A su vez, incluye las Unidades Docentes - Asistenciales (UDAS) - Comisión de Apoyo, gestionadas a través de ASSE.

Si bien en estos años ha habido varias iniciativas para racionalizar y controlar el gasto, generalmente estuvieron centradas en algunos servicios o tipos de gasto y no siempre perduraron en el tiempo. Cabe destacar que desde fines de 2016, ASSE está llevado adelante importantes esfuerzos para el ordenamiento de los gastos en general, con un mayor seguimiento, una gestión más centralizada de los recursos y una mayor preocupación por la gestión administrativa, tomando medidas tanto a nivel central, como de los ejecutores. Como resultado de esto, en 2017 y 2018, los gastos de funcionamiento crecieron en promedio un 2% real anual, lo que contrasta con el ritmo del orden de 6% promedio con que se venía incrementando el gasto en los años anteriores. Es de esperar que esta forma de trabajo continúe y que ello permita continuar mejorando la atención en un marco de sustentabilidad.

Como parte de las iniciativas para racionalizar y controlar el gasto, en la rendición de cuentas de 2017, se previó normativa específica para permitir cierta flexibilidad presupuestal para reasignar dentro de sus propios recursos, desde gastos de funcionamiento a remuneraciones e inversiones, a efectos de implementar proyectos que permitan brindar de forma directa servicios asistenciales que a la fecha se contratan a terceros, siempre que ello sea más eficiente.

En lo que refiere a inversiones, el gasto se cuadriplicó en el período 2005-2018, habiéndose encarado múltiples obras para mejorar la amplia infraestructura edilicia y el equipamiento con que cuenta ASSE en los diferentes hospitales y centros de atención, a lo largo de todo el país.

ASSE ejecutó un promedio de \$ 900 millones anuales en el período 2015-2018, que se destinaron a nueva infraestructura y mantenimiento de la existente, adquisición y reposición de equipamiento médico, y desarrollos y equipamiento informáticos.

Dentro de las principales obras de los últimos años, se destacan la construcción del Hospital de Colonia y del Instituto de Ortopedia y Traumatología (INOT), la nueva emergencia y *block* quirúrgico en el Hospital Pasteur, el CTI Pediátrico del Hospital de Salto, salas en el Centro Hospitalario Pereira Rossell, obras de reconstrucción en el hospital de Dolores, la emergencia, *blocks* quirúrgicos, CTI y salas en el Hospital Maciel, entre otras.

En cuanto a equipamiento, se destaca la adquisición de dos angiografos, dos aceleradores lineales, un resonador, un tomógrafo, un arco en c, torres de laparoscopía, así como la reposición de otros equipos de menor envergadura.

En el área informática, se destaca la implementación de la historia clínica electrónica, de sistemas específicos para la gestión asistencial y el desarrollo de un sistema de compras, con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas.

Además, ASSE ejecuta algunos programas a través del Inciso 24 “Diversos Créditos”, tanto para las Unidades Docentes Asistenciales (UDAS), como para el convenio de complementación entre ASSE y el Hospital de Clínicas.

Las UDAS son una importante herramienta para estimular la formación de recursos humanos, médicos y técnicos. En los últimos años se ha llevado a cabo un proceso de ordenamiento de las UDAS, procurando aumentar la efectividad de las mismas y la focalización de los recursos. El total ejecutado en 2018 fue de \$ 484 millones, de los cuales se transfirieron \$ 152 millones a la Facultad de Medicina y el resto fue ejecutado en ASSE a través de Comisión de Apoyo.

El convenio entre ASSE y el Hospital de Clínicas, vigente desde el año 2010, tiene por objetivo aportar recursos para cubrir algunos gastos por la atención de usuarios en áreas en las que esta institución tiene necesidades específicas, sujeto al cumplimiento de determinada cantidad de atenciones. En un principio, el convenio comprendía cuatro prestaciones: internación en CTI adultos, internación en cuidados moderados, consultas en emergencia e intervenciones quirúrgicas. A partir del año 2017, comenzó a regir el nuevo convenio que incorpora cinco nuevas prestaciones: internación en cuidados intermedios, internación en CTI neonatal, consultas especializadas, consultas de embarazo de alto riesgo y emergencia oftalmológica, incorporando a su vez, la medicación al alta de los usuarios. El convenio prevé un ajuste de la partida tanto por precio como por producción, en función de ciertos indicadores de cumplimiento. El total ejecutado en 2018 fue de \$ 248 millones, registrados presupuestalmente en el Inciso 26, Udelar, Hospital de Clínicas.

A continuación se presenta una síntesis de la ejecución presupuestal del año 2018.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018					
ASSE	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	18.982	17.838	94%	13%	67%
Funcionamiento	17.111	17.109	100%	6%	43%
Inversiones	917	908	99%	13%	-4%
<b>Total Inciso</b>	<b>37.009</b>	<b>35.854</b>	<b>97%</b>	<b>10%</b>	<b>52%</b>
<b>Total Diversos Créditos</b>	<b>333</b>	<b>333</b>	<b>100%</b>	<b>4%</b>	<b>56%</b>
<b>TOTAL ASSE</b>	<b>37.342</b>	<b>36.187</b>	<b>97%</b>	<b>9%</b>	<b>52%</b>

(1) La inflación acumulada del periodo fue de 36%.

### Asignaciones en el Presupuesto 2015-2019 y posteriores Rendiciones de Cuentas

En la Ley de Presupuesto 2015-2019 y posteriores rendiciones de cuentas, se asignaron a ASSE montos incrementales de alrededor de \$ 1.186 millones<sup>[11]</sup>. Dichas partidas tienen por objetivo la creación de cargos asistenciales para llevar adelante diversos proyectos del organismo, un proceso de adecuación de las remuneraciones de auxiliares y licenciados en enfermería, continuar con la presupuestación del personal de Comisión de Apoyo y el proceso de simplificación y categorización de los objetos del gasto. Asimismo, se asignaron recursos adicionales para inversiones.

También se previeron incrementos a partir de 2017 para UDAS y para fortalecer el convenio de complementación entre ASSE y el Hospital de Clínicas para la atención de los usuarios de ASSE, por un monto total de \$ 200 millones.

A efectos de avanzar en la instrumentación de la ley de Salud Mental, se financian gastos para su aplicación en ASSE, a través de reasignaciones de recursos desde funcionamiento a remuneraciones, con destino a la creación de cargos, complementos y adecuaciones salariales para conformación de equipos especializados y de apoyo para dicha área, a partir de 2018.

En la última rendición de cuentas se crea dentro de ASSE, la Unidad “Educación, prevención y diagnóstico de la salud escolar”, que se encarga del Programa de Salud Bucal, el Programa Nacional de Salud Auditiva Escolar y el Programa Nacional de Salud Visual Escolar. Hasta la fecha, el programa de Salud Bucal era ejecutado por el Ministerio de Salud Pública, transfiriéndose a ASSE los recursos humanos, materiales y financieros, afectados a dicho programa. A su vez, la normativa prevé la presupuestación de los funcionarios que hasta la fecha formaban parte del programa Salud Bucal Escolar.

### Evolución de los usuarios, del costo por usuario y de la forma de financiamiento

La evolución de los usuarios de ASSE desde la instauración del SNIS, se puede subdividir en tres períodos: al inicio de la

reforma de la salud la cantidad de usuarios se redujo en más de 340.000, pasando de 1.554.500 en 2004 a 1.210.600 en 2008; en el período 2009-2012, la cantidad de usuarios se mantuvo relativamente estable; en el período 2013-2018 la cantidad de usuarios se incrementó nuevamente, hasta alcanzar un total de 1.353.900 en 2018.

La incorporación gradual de colectivos al FONASA, que eligieron permanecer o integrarse a ASSE como su prestador integral de salud, llevó a un incremento de los usuarios de ASSE a través del FONASA, hasta alcanzar 501.763 afiliados a diciembre de 2018, reduciéndose a la vez, la cantidad de usuarios con carné gratuito.

Ello implicó un incremento gradual de recursos para ASSE, por la diferencia entre las cuotas salud que el FONASA paga a los prestadores por cápitas y por cumplimiento de metas asistenciales, y el equivalente al gasto que por esos usuarios ya estaba realizando ASSE. En julio de 2016, ingresaron los últimos colectivos de pasivos y sus cónyuges, lo que implicó un ingreso adicional para ASSE, que al anualizarse genera un efecto arrastre en el año 2017.

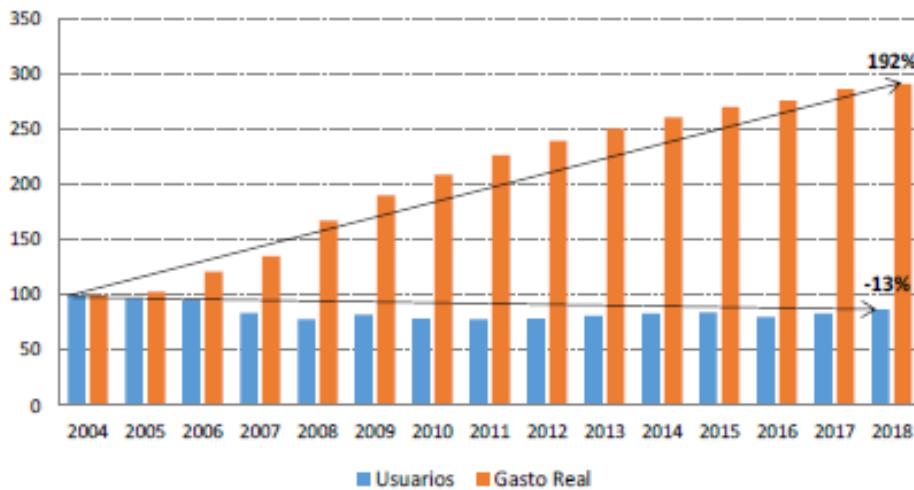
En consecuencia, se ha producido un cambio progresivo en la composición del financiamiento de ASSE, incrementándose los “Recursos con Afectación Especial” provenientes del FONASA, y disminuyendo el financiamiento de los gastos de funcionamiento, incluidas las Comisiones de Apoyo, por parte de Rentas Generales.

El fuerte incremento de los recursos asignados a ASSE en los últimos quince años y la disminución de la población atendida, determinan que el gasto promedio por usuario en 2018, más que triplique el correspondiente a 2004 en términos constantes (aumento de 235%). Mientras que en el año 2004, el gasto promedio por usuario alcanzaba alrededor de los 665 pesos mensuales, en 2018 asciende a algo más de 2.227, todo expresado a valores de 2018. Si bien el gasto total creció a una tasa real anual de 8% en el período 2005-2018, el gasto promedio por usuario lo hizo a una tasa aún mayor, del orden del 9,5% real.

### ASSE: Evolución de los Usuarios y del Gasto Real

En millones de pesos a valores constantes

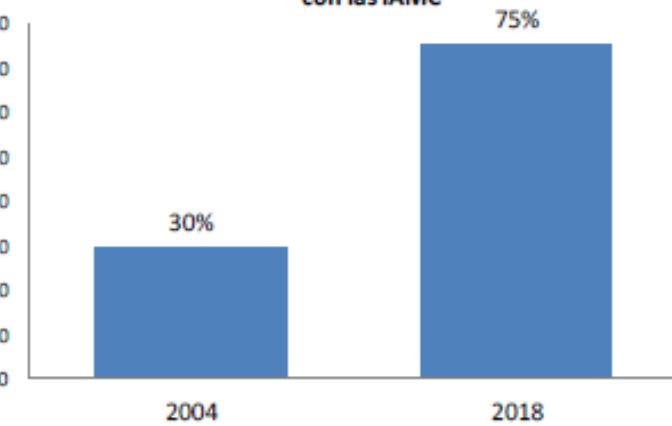
Índice 2004 = 100



Si bien el gasto promedio por usuario de ASSE creció significativamente en el período 2004-2018, en 2018 se observa una disminución, como consecuencia del aumento en la cantidad de usuarios y del menor ritmo de crecimiento de los gastos.

**ASSE: Gasto Promedio Mensual por Usuario**

En pesos constantes 2018

**ASSE: Gasto Mensual por Usuario en comparación con las IAMC**

Actualmente el gasto por usuario que realiza ASSE representa 75% del gasto por usuario que realizan las mutualistas, en tanto en 2004, el gasto de ASSE era de apenas el 30% del de las IAMC.

[\[1\]](#)

En 2016 las asignaciones fueron de \$ 561 millones, incrementándose para 2017 en 147 millones (netos del diferimiento de gastos en Rendición de Cuentas 2015), 358 millones para el 2018 y 90 millones para 2019.

## 6. Seguridad Social

## 6.1. Caracterización del sistema de seguridad social uruguayo

Uruguay es uno de los países de América Latina que desarrolló más tempranamente un sistema de seguridad social con el fin de apoyar a los ciudadanos ante eventos como: enfermedad, maternidad/paternidad, pérdida de empleo, vejez y fallecimiento, entre otros. En el caso particular de la protección frente a riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), el objetivo es evitar situaciones no deseadas como la pobreza entre personas que no cuentan con la capacidad de hacerse de un ingreso en el mercado laboral o se encuentran en su etapa pasiva, además de facilitarles a las personas suavizar su consumo a lo largo de la vida.

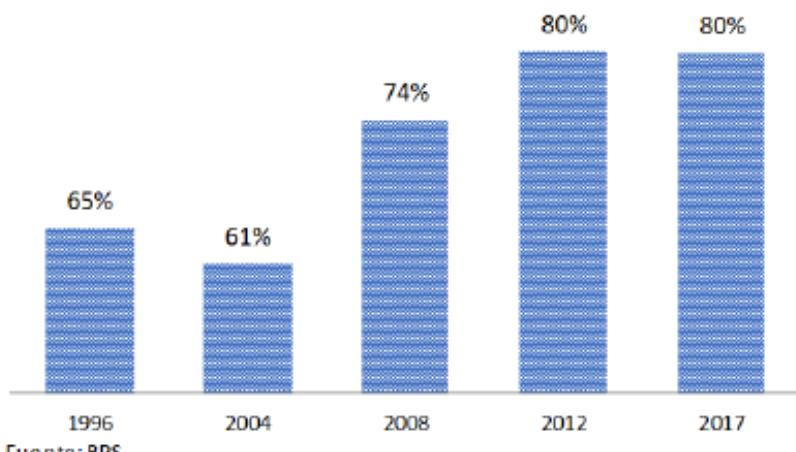
Una forma de evaluar la efectividad de estos sistemas es medir el acceso que la población tiene al mismo (cobertura), así como si las prestaciones aseguran un nivel suficiente de consumo (suficiencia).

Respecto a la cobertura, ésta se suele analizar en dos momentos, el primero cuando el individuo se encuentra activo y contribuye al sistema de seguridad social –cobertura en etapa activa-, y el segundo es en el momento en que se perciben los beneficios cuando el individuo es pasivo, ya sea por motivos de edad o de tener una incapacidad que no le permite participar del mercado laboral–cobertura pasiva-.

La cobertura de la población activa ha aumentado en los últimos 15 años, sobre pasando ampliamente los niveles de cobertura observados durante los años noventa. Mientras que en 2004 el 61% de la población económicamente activa se encontraba cubierta por el sistema de seguridad social, en 2017 esta proporción aumentó casi 20 p.p. llevando el nivel de cobertura al 80% de este grupo de población.

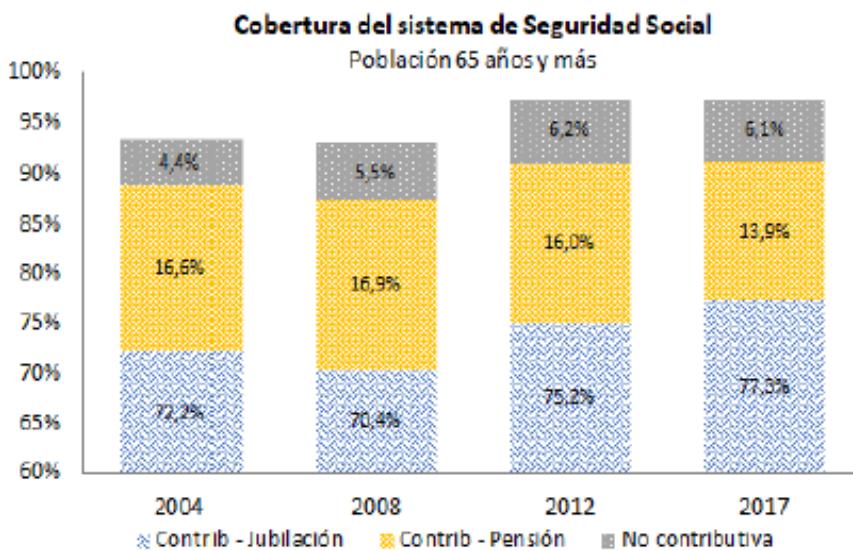
**Cobertura del sistema de seguridad social**

% de la población activa



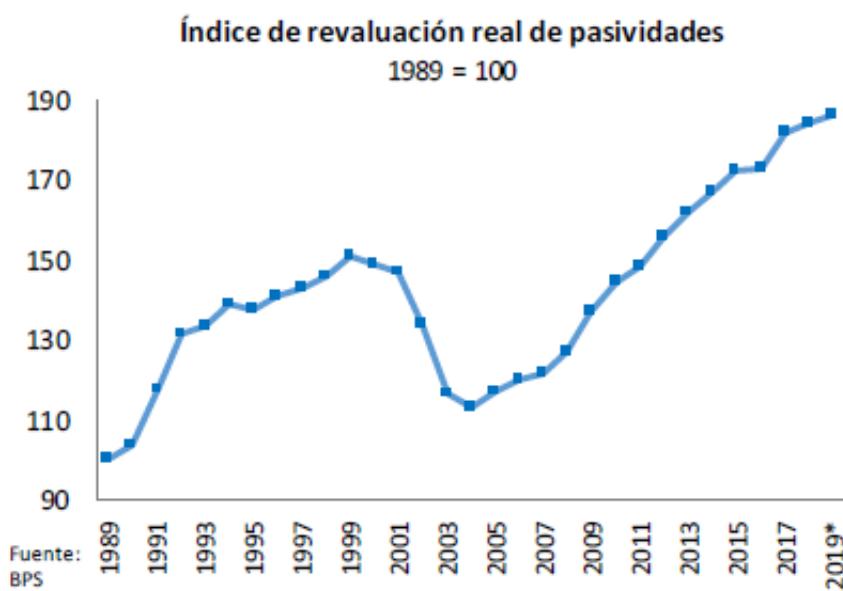
Fuente: BPS

La cobertura de personas mayores de 65 años también ha aumentado en los últimos años, aunque ésta se encontraba previamente en niveles elevados. La mayor cobertura en la vejez responde fundamentalmente al aumento de las jubilaciones producto, en parte, de la Ley 18.395 de noviembre de 2008 que flexibilizó las condiciones de acceso, y al aumento de las pensiones no contributivas.



Fuente: Comentarios de Seguridad social. 60-2018. BPS BPS

Otro elemento fundamental que da cuenta del desempeño de un sistema de seguridad social, es la suficiencia de las prestaciones que sirve respecto a las posibilidades de consumo de la población cubierta. El índice de revaluación de pasividades refleja la dinámica de los ajustes que se han otorgado a las prestaciones de IVS en el tiempo<sup>[1]</sup>.

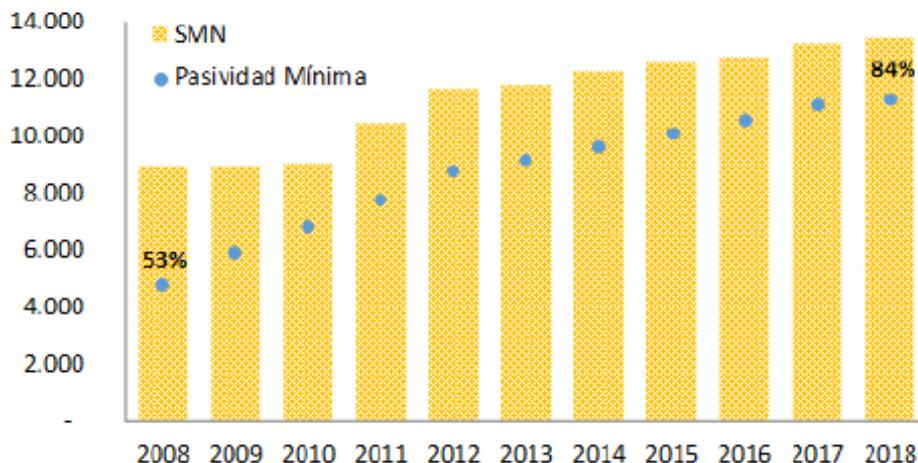


Como se desprende del gráfico, las pasividades han registrado aumentos ininterrumpidos desde el año 2004 y acumulado un crecimiento de 65% en términos reales entre ese año y 2019. A su vez, si se extiende el análisis y se calcula la variación acumulada desde que se aprobó la reforma constitucional de 1989, el índice aumentó 86% en términos reales.

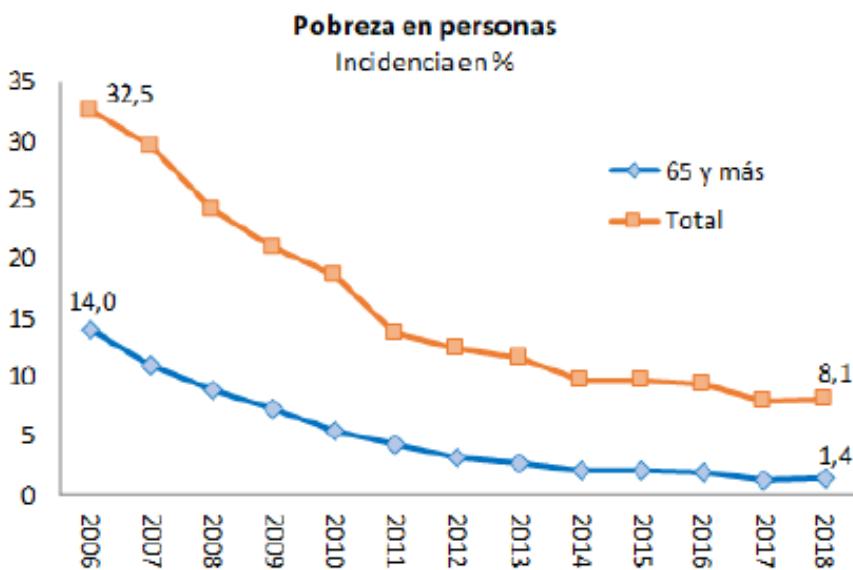
Por otra parte, con el fin de priorizar a aquellos beneficiarios de menores recursos es que a partir de 2008 se comienzan a aumentar los mínimos jubilatorios, pasando de 1,25 BPC en 2008 a 3 BPC en julio de 2019. Si se analiza la evolución de la pasividad mínima en relación a la del Salario Mínimo Nacional (SMN), el cual ha crecido fuertemente en los últimos tiempos, ya que es uno de los instrumentos de política fundamentales empleados por los gobiernos del Frente Amplio con el fin de impulsar el crecimiento de los salarios de los trabajadores más vulnerables y reducir así las inequidades, se observa como la pasividad mínima pasó de del 53% al 84% del mismo entre 2008 y 2018. Esto implica que un trabajador que percibió durante su etapa activa un SMN y se retira a los 60 años de edad y 30 años de trabajo, va a percibir la jubilación mínima con una tasa de reemplazo de 84% en lugar de la tasa de reemplazo mínima general de 45% que establece la normativa. Si además se considera el SMN en términos líquidos, esto es descontando los aportes personales a la seguridad social (15% de aportes por Montepío), la tasa de reemplazo asciende a 98%.

### Pasividad mínima y Salario Mínimo Nacional nominal

\$ constantes 2018

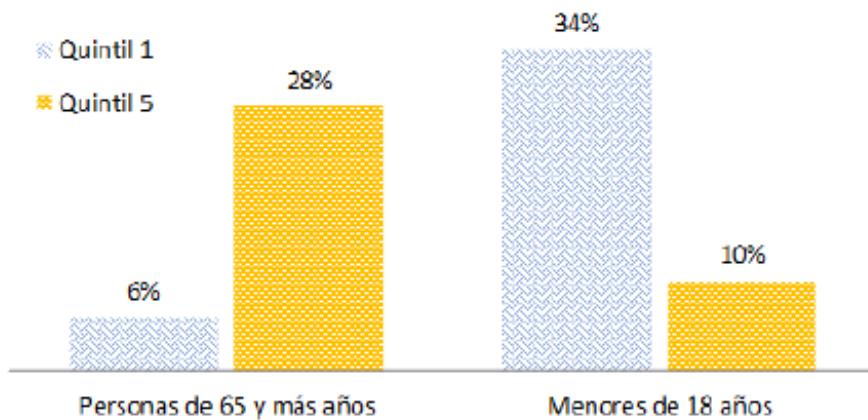


Este aumento significativo en el poder adquisitivo de las pasividades es lo que ha permitido que las personas adultas mayores tengan niveles de pobreza sustancialmente menores a las del promedio de la población y que la reducción de su incidencia haya sido más pronunciada. En efecto, en 2006 el porcentaje de personas pobres de 65 años y más era la mitad del promedio de la población, mientras que en 2018 esta relación se redujo a un sexto.



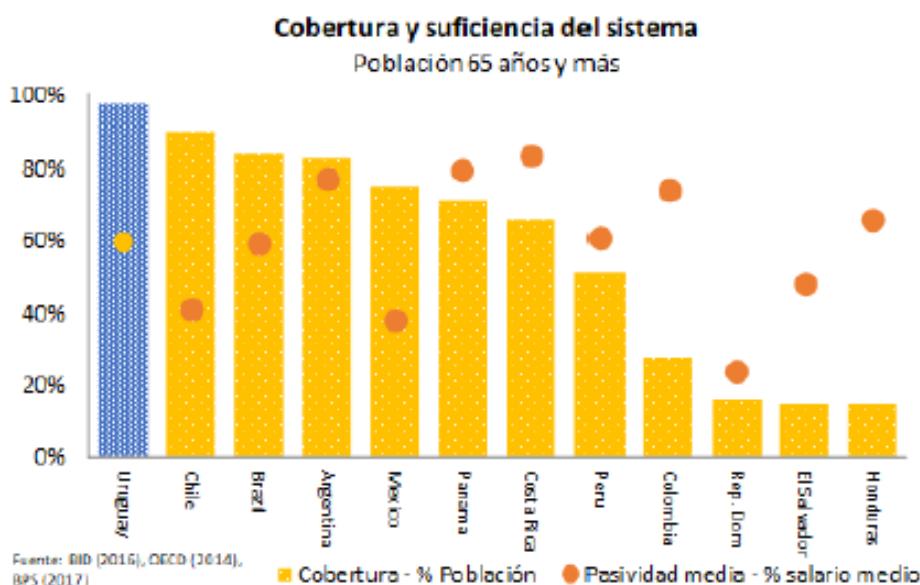
A su vez, si se analiza la distribución de la población adulta mayor por quintiles de ingreso se observa que solamente el 6% se encuentra en el primer quintil, lo que contrasta con otras cohortes, como por ejemplo los menores de 18 años donde esta proporción aumenta a 34%. En el otro extremo, en el último quintil de ingresos se ubican el 28% de los adultos mayores mientras solamente lo hace el 10% de los menores.

## Proporción de personas mayores de 64 años y menores de 18 años por quintil de ingresos - 2018



Fuente: elaboración propia en base a ECH-INE

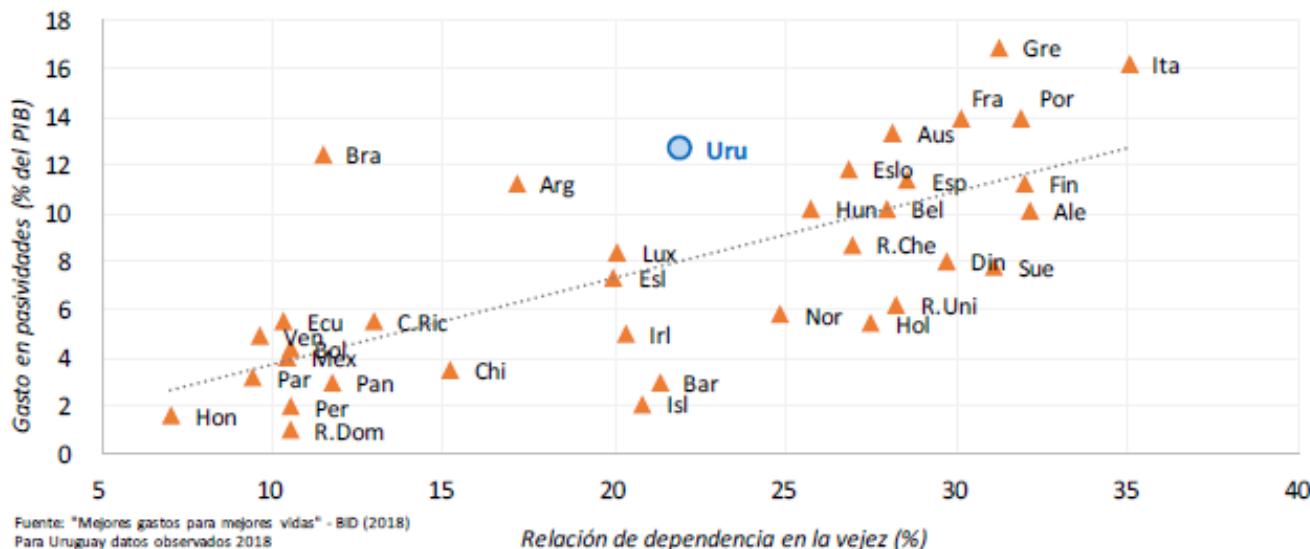
En comparación a la región, Uruguay es el país con mayor nivel de cobertura frente a riesgos IVS. En un extremo, países como Honduras, El Salvador o Colombia tienen pasividades relativamente elevadas respecto al salario promedio, pero atienden a un porcentaje pequeño de la población. En el otro extremo, se encuentran países como Uruguay y Chile con altos niveles de cobertura, con mejores niveles de prestaciones en relación al salario de la economía en el primero. En la medida que el ingreso laboral medio de Uruguay es de los más altos de la región, las prestaciones medidas en dólares a paridad de poderes de compra también se ubican dentro de las más elevadas<sup>[2]</sup>.



Por lo tanto, los amplios niveles de cobertura y de suficiencia son positivos y colocan a Uruguay en una posición de privilegio a nivel internacional. Concomitantemente, el país tiene en la actualidad un importante nivel de gasto en pasividades, similar al de los países desarrollados, lo que implica un desafío en términos de sostenibilidad dado que aún el país no registra un envejecimiento de población tan avanzado en términos comparados.

## Gasto en pasividades y relación de dependencia en la vejez

En torno a 2017



De hecho, en todos los escenarios demográficos planteados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en [Escenarios Demográficos Uruguay 2050](#), la población de 65 o más años (asimilados a pasivos) en relación a la de entre 15 y 64 (asimilados a activos) crecerá sostenidamente. Incluso en los escenarios más benevolentes considerados de baja probabilidad por los expertos, la relación de dependencia en la vejez (RDV) se proyecta crecerá más de 50% durante los próximos 30 años.

Uruguay se encuentra ante un punto de inflexión en el ritmo de aumento de esta relación: mientras que en los últimos diez años la RDV se habría mantenido relativamente estable, durante los próximos diez la misma mostrará un incremento de entre 16% y 30% dependiendo del escenario considerado, lo cual no sería compensado en su totalidad por la reducción en la dependencia de menores de edad.

### Personas de 65 o más años cada 100 personas de entre 15 a 64 años

Escenarios de proyección	2009	2019	Var. 2019/30	Var. 2030/40	Var. 2040/50	Var. Acum.	2050	Variación 2050/2019
E. Inmigración	21,5	21,7	3,5	3,3	4,5	11,3	33,0	52%
E. Aumento Fecundidad	21,5	21,8	4,1	3,3	4,4	11,7	33,5	54%
<b>E. Tendencial (base)</b>	<b>21,5</b>	<b>21,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>5,6</b>	<b>13,9</b>	<b>35,8</b>	<b>63%</b>
E. Caída Fecundidad	21,5	21,8	4,0	4,1	6,1	14,3	36,1	66%
E. Población Máxima	21,5	22,1	6,0	4,7	4,9	15,5	37,6	70%
E. Población Mínima	21,5	21,9	5,2	5,9	9,6	20,7	42,7	94%
E. Emigración	21,5	22,0	5,3	5,8	8,9	20,0	42,0	91%
E. Aumento E. Vida	21,5	22,4	6,6	6,5	7,7	20,8	43,1	93%

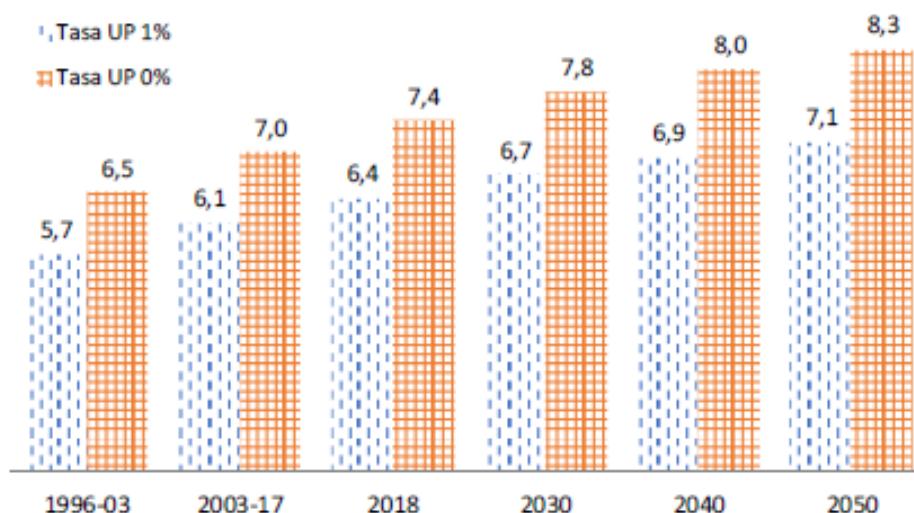
Fuente: INE, OPP

Un cambio de esta naturaleza en la relación entre activos y pasivos impone serios desafíos de sostenibilidad a cualquier régimen de seguridad social que no cuente con adecuados mecanismos automáticos de adaptación. Estos cambios implican no solo que cada activo debe dar cobertura a un mayor número de pasivos, sino también que debe hacerlo durante más tiempo. En la medida que las normas que regulan las condiciones de retiro del pilar solidario del régimen se mantengan incambiadas, año a año una proporción cada vez menor de la sociedad deberá hacer una contribución cada vez mayor para solventar la prestación de cada pasivo.

Utilizando las tablas de mortalidad disponibles para los períodos 1996-2003, 2003-2017 y 2018<sup>[3]</sup>, se proyecta la evolución del valor presente del compromiso de pago asumido por el régimen general de BPS con una persona que se jubila a los 60 años y que pasa a percibir una jubilación de \$ 25.000 mensuales por el resto de su vida<sup>[4]</sup>.

## Estimación del valor presente de la obligación

Jubilado de 60 años con jubilación mensual de \$ 25.000 - Mill. de \$ 2018



Fuente: estimaciones realizadas en base a tablas de mortalidad

Los resultados muestran que el compromiso ha venido creciendo y que lo seguirá haciendo como resultado del aumento de la esperanza de vida. En este contexto, se plantea una inequidad entre dos personas de diferentes cohortes con idénticas trayectorias laborales que al jubilarse reciben la misma prestación, ya que la que tiene una esperanza de vida superior, percibirá un volumen total de ingresos mayor que la otra.

Por su parte, si se analiza cuál es la parte del compromiso asumido que puede asociarse directamente a los aportes actualizados que realizó la persona durante su etapa activa, se observa como a partir del año 2018 en ningún escenario la persona financiaría la totalidad de la prestación recibida con sus aportes personales y patronales. Es de destacar que esto se da incluso para un monto de prestación que es aproximadamente el doble de la jubilación mínima vigente.

### Proporción financiada con contribuciones propias por escenario

Régimen	Trabajador de industria y comercio - densidad de cotización de 100%	1996-03	2003-17	2018	2030	2040	2050
<b>Tasa UP: 0%</b>							
RT o P. Sol RM sin Art. 8	Escenario de máximo aporte	79%	73%	<b>69%</b>	66%	64%	62%
P. Sol RM con Art. 8	Escenario de mínimo aporte	23%	21%	<b>20%</b>	19%	18%	18%
<b>Tasa UP: 1%</b>							
RT o P. Sol RM sin Art. 8	Escenario de máximo aporte	107%	100%	<b>95%</b>	91%	88%	86%
P. Sol RM con Art. 8	Escenario de mínimo aporte	29%	27%	<b>25%</b>	24%	24%	23%

Fuente: estimaciones propias

Nota: RT o P. Sol RM sin Art. 8 = Régimen de Transición Ley N° 16.713 o R. Mixto sin Opc. Art. 8 // P. Sol. RM con Art. 8 = Pilar Solidario del Régimen Mixto Ley N° 16.713 con Opc. Art. 8.

El escenario de máximo aporte al BPS es aquel en el cual el individuo trabajó 35 años en forma ininterrumpida con un salario de afectación de \$50.000. El escenario de mínimo aporte es aquel en el cual el individuo trabajó los mismos años, pero haciendo uso de la opción dada por el artículo 8 de la Ley N° 16.713 afectó al BPS el monto equivalente a un salario mínimo nacional a

valores 2018 durante los 25 primeros y un salario de \$ 33.333 durante los últimos 10<sup>[5]</sup>. Para los trabajadores del régimen mixto que hayan hecho la opción del artículo 8, el salario afectado de \$ 33.333 se traduce en un salario básico jubilatorio por el régimen solidario de \$ 50.000 producto de la bonificación de hasta 50% consignada en el artículo 28 de la misma ley.

[1]

El artículo 67 de la Constitución establece que "los ajustes de las asignaciones de Jubilación y Pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central".

[2]

De acuerdo a los últimos datos comparables de la OCDE (2014), en la región únicamente Argentina sirve pasividades más elevadas en términos absolutos. Sin embargo, producto del desempeño económico y de precios relativos de las economías de Argentina y Uruguay en los últimos años es probable que esta relación se haya invertido y que Uruguay sea actualmente el país que paga las pasividades más altas en términos absolutos.

[3]

Tabla de mortalidad estática por sexo vigente entre 1996 y 2003, tabla estática con recargo del 20% vigente entre 2003 y 2017 (Circular BCU N° 75 del 30 de diciembre de 2003) y tablas de mortalidad dinámicas por sexo (Comunicación BCU N° 2018/049 del 16 de marzo de 2018).

[4]

El ejercicio se realizó para un jubilado del Régimen Mixto y no considera la probabilidad de que se genere una pensión al momento del fallecimiento, por lo que puede ser considerado como un escenario de mínima. Se presenta el promedio de los resultados por sexo, calculados para tasas en UP del 1% y del 0%.

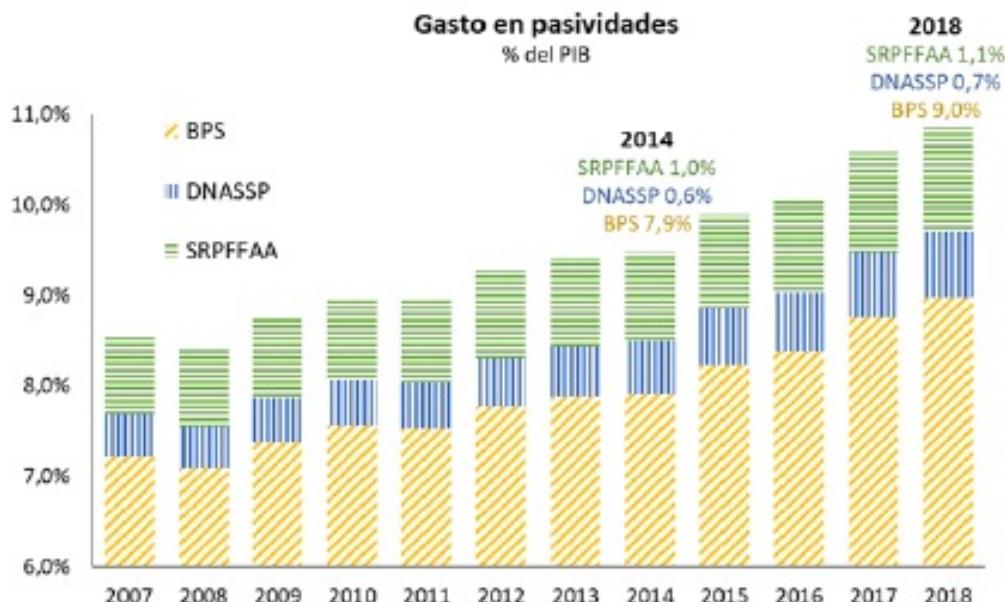
[5]

Existen otros escenarios que dependen del sector de aportación (salud privada, educación privadas, sectores bonificados, Gobierno central, Gobiernos departamentales) y del sexo en conjunto con la existencia de hijos (mujeres que computan hijos), que por cuestiones de simplificación y de participación dentro del total de trabajadores no fueron considerados. En todos los casos se utilizó la tasa de reemplazo legal que se obtiene con 60 años de edad y 35 años efectivos de trabajo.

## 6.2. Evolución reciente: gasto y beneficios de pasividades

### Gasto en pasividades

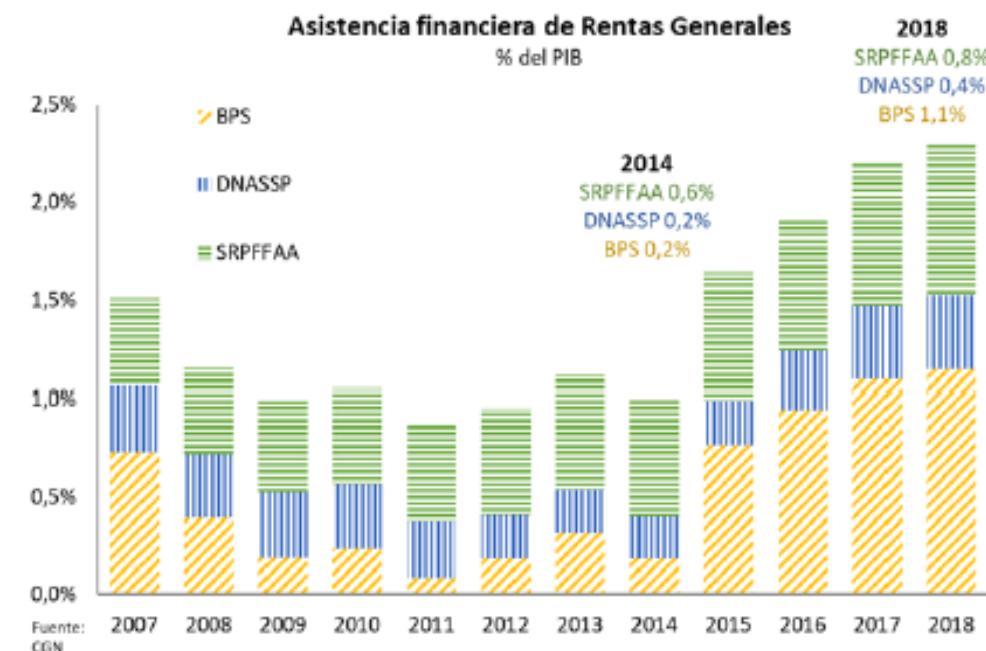
En 2018 el BPS, el Sistema de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) y la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (DNASSP) sirvieron pasividades por 10,9% del PIB, lo que representa un aumento de 1,4% del PIB en lo que va del periodo de gobierno. Este aumento posiciona a la seguridad social, y en particular a la cobertura de los riesgos de IVS, como el área programática donde se registró el mayor aumento de gasto del periodo, por encima incluso de otras definidas como prioritarias: educación, salud, vivienda y seguridad.



Fuente: BCU, BPS, MEF

La mayor parte del incremento del gasto lo explica el BPS en tanto es el organismo que tiene a su cargo la inmensa mayoría de las prestaciones. Sin embargo, en términos reales el organismo que más aumentó el gasto fue la DNASSP (26,4%), seguido por el SRPFFAA (17,7%) y en último lugar el BPS (14,7%).

El aumento del gasto fue financiado principalmente por una mayor asistencia financiera de Rentas Generales (RR.GG.), la que pasó de 1,0% del PIB en 2014 a 2,3% del PIB en 2018 registrando un incremento similar al del gasto.



Fuente: CGN

La asistencia financiera que recibe la DNASSP (0,4% del PIB) equivale a la diferencia entre las contribuciones personales y patronales de los activos y el gasto en prestaciones a los pasivos. Sin embargo, corresponde hacer algunas precisiones y realizar algunos supuestos para llegar a un concepto comparable para el BPS y el SRPFFAA.

En el caso del BPS, además de los aportes totales de los activos, el organismo tiene afectado a su financiamiento la recaudación de algunos impuestos<sup>[1]</sup>:

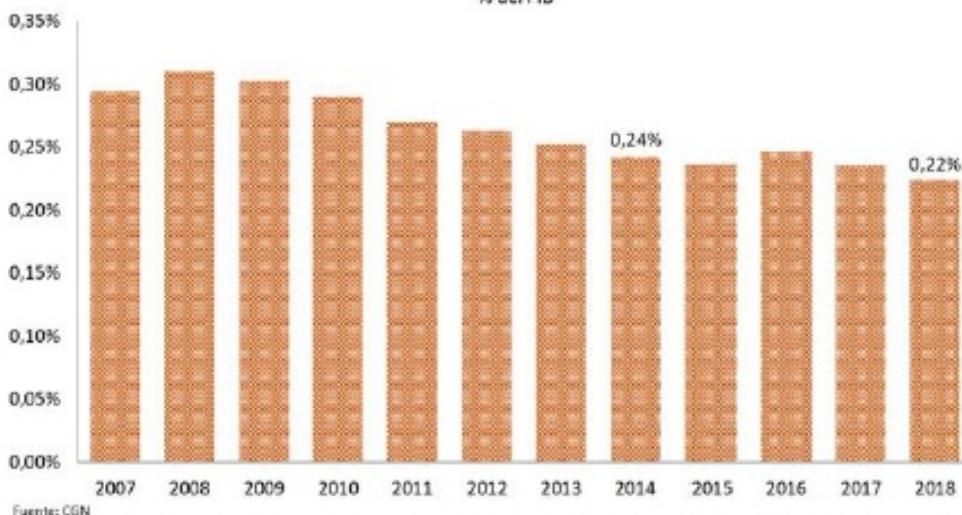
- Recaudación de 7 puntos de la tasa básica de IVA – artículo 9º de la Ley N° 16.697.
- Recaudación del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) – artículo 14º de la Ley N° 18.314.
- Asignación desde RR.GG. sustitutiva del derogado impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) – artículo N° 109 de la Ley N° 18.083.

Estos 3 conceptos totalizaron 3,8% del PIB en 2018, aumentando 0,2% del PIB respecto a 2014 resultado de la mayor recaudación del IASS. En términos de composición, los 7 puntos de IVA representaron el 70% de dichos ingresos mientras que el IASS y el sustitutivo del COFIS explicaron el 15% en cada caso.



A su vez, en el caso del SRPFFAA existe un conjunto de pasividades previas al <sup>ero</sup> de enero de 1986 cuyo financiamiento por normativa está enteramente a cargo de RR.GG.<sup>[2]</sup>, las que se han venido reduciendo en los últimos años producto del fallecimiento de los beneficiarios.

**Pasividades del SRPFFAA a cargo de Rentas Generales**  
% del PIB



Fuente: CGN

Por tanto, de considerar las pasividades del SRPFFAA a cargo de RR.GG. y la recaudación por impuestos afectados del BPS, surge que la diferencia total que existe entre las contribuciones directas de los activos y el gasto en prestaciones a los pasivos del sistema previsional público uruguayo fue aproximadamente 6,3% del PIB en 2018<sup>[3]</sup>.

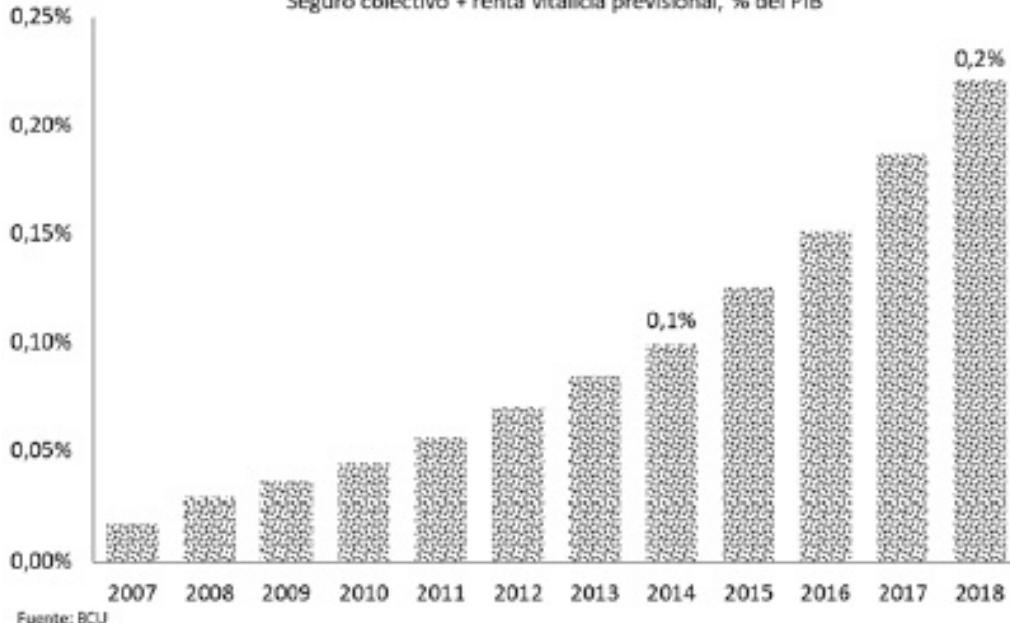
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS A PRESTACIONES DE INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA - % del PIB</b>												
<b>Asistencia financiera (1)</b>												
SRPFFAA	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%
SRPP	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%
BPS	0,7%	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,8%	0,9%	1,1%	1,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,3%</b>
<b>Otros (2)</b>												
BPS - Imp. Afectados	3,4%	3,6%	3,7%	3,6%	3,6%	3,7%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,7%	3,8%
SRPFFAA - Pasiv. RR.GG.	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>3,7%</b>	<b>3,9%</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,8%</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,0%</b>
<b>Diferencia entre aportes de activos y pago de prestaciones a pasivos (3 = 1 + 2)</b>												
SRPFFAA	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%
SRPP	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%
BPS	4,1%	4,0%	3,8%	3,9%	3,7%	3,9%	3,9%	3,8%	4,4%	4,5%	4,8%	4,9%
<b>TOTAL</b>	<b>5,2%</b>	<b>5,1%</b>	<b>4,9%</b>	<b>5,0%</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,9%</b>	<b>5,0%</b>	<b>4,9%</b>	<b>5,5%</b>	<b>5,7%</b>	<b>6,2%</b>	<b>6,3%</b>

Por otra parte, si bien las cifras son todavía reducidas en comparación con el resto de los organismos públicos, en los últimos años se ha producido un importante aumento del gasto del Banco de Seguros del Estado (BSE) en la rama Vida Previsional (VP), producto de la etapa de maduración en que se encuentra el Régimen Mixto de seguridad social. La rama se compone del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, y de las rentas vitalicias previsionales por jubilación común, edad avanzada y las pensiones que de éstas se derivan.

El aumento ha sido tal que en 2018 se pagaron siniestros por 0,2% del PIB, cifra que más que duplicó los siniestros pagos en el año 2014. El acelerado ritmo de crecimiento se explica fundamentalmente por el aumento de los siniestros de renta vitalicia previsional (jubilaciones comunes y por edad avanzada del RM), sub-rama que en 2018 por primera vez desde 1996 representó más del 50% de las erogaciones totales de la rama vida previsional.

## Pago de siniestros del ramo Vida Previsional

Seguro colectivo + renta vitalicia previsional, % del PIB

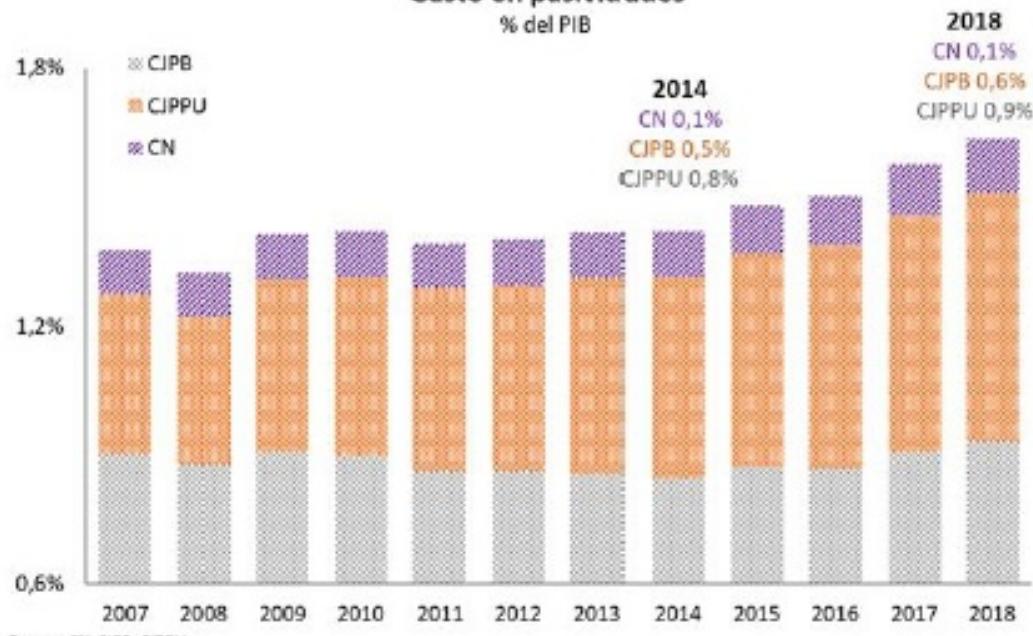


Fuente: BCU

Además de los organismos estatales antes mencionados, el sistema uruguayo está integrado por otros tres organismos de carácter paraestatal: la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, (CJPPU), la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) y la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB). Estos organismos gastaron en 2018 un total de 1,6% del PIB en pasividades.

## Gasto en pasividades

% del PIB



Fuente: CN, CJPB, CJPPU

En suma, tomando en cuenta todos los organismos de seguridad social el sistema uruguayo pagó pasividades por 12,7% del PIB en 2018 dando cobertura a 715.000 personas aproximadamente. Considerando las proyecciones poblacionales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), dicha cifra equivale a decir que el año pasado el 88,3% de las personas de 60 o más años se encontraba percibiendo alguna prestación de pasividad.

### Beneficiarios y prestaciones

En la medida que el sistema se encuentra fragmentado y que no existen estadísticas de individuos y beneficios en forma consolidada, para construir los indicadores que se presentan a continuación se utilizaron datos administrativos del IASS correspondiente al ejercicio 2018. Los resultados deben interpretarse cuidadosamente en tanto los datos presentan importantes

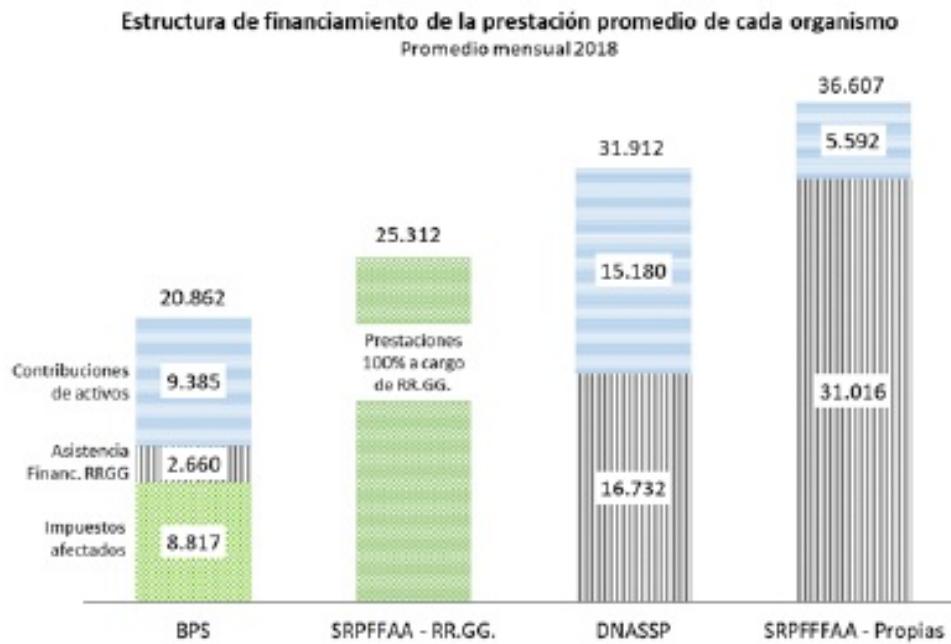
limitaciones, entre las que se destacan que estos no discriminan el o los tipos de prestación que recibe cada individuo (tipo de jubilación o pensión) y no permiten conocer cuándo ni bajo qué norma se originó la o las prestaciones. No obstante, los datos sí permiten consolidar cuánto reciben los pasivos uruguayos por organismo, edad y sexo.

En 2018 había en Uruguay 735.000 pasivos percibiendo unas 843.000 pasividades, de las cuales el 95,1% fueron servidas por organismos estatales. El monto de la pasividad promedio mostró diferencias importantes entre organismos, desde un máximo de \$ 73.593 en la CJPB a un mínimo de \$ 5.478 en el BSE.



Fuente: estimaciones propias en base a microdatos IASS.

Utilizando esta información y los datos financieros del punto anterior, se puede realizar una aproximación a la estructura de financiamiento de la pasividad media servida por cada uno de los organismos estatales<sup>[4]</sup>. En el caso del BPS, el 13% de la misma se financió con asistencia financiera y el 42% con la recaudación de impuestos afectados, mientras que en la DNASSP la asistencia financiera ayudó a financiar el 52% de la prestación media.

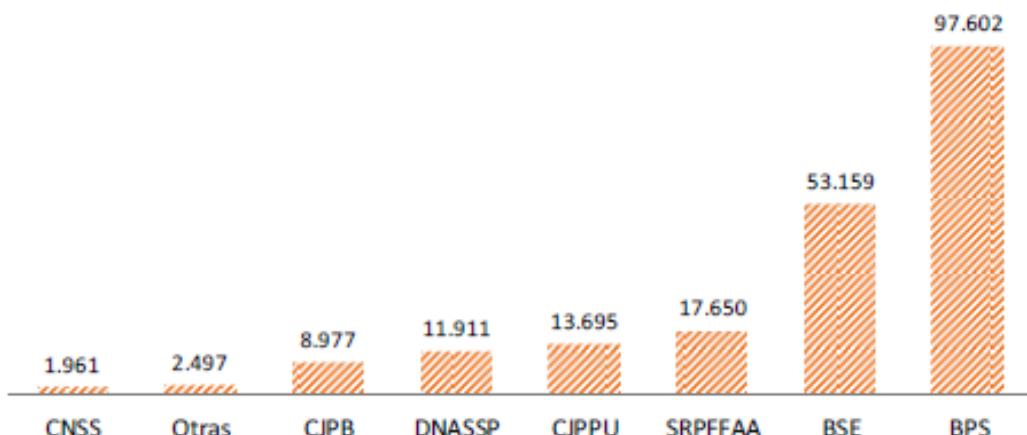


Para el SRPFFAA se calculó, por un lado, la prestación promedio financiada enteramente por RR.GG. (previas a 1986), y por otro, la prestación promedio a cargo del propio servicio de retiros (posteriores a 1986), a la que se destinan los aportes de los activos y la asistencia financiera propiamente dicha. En este último caso la asistencia contribuyó a financiar el 85% de la prestación promedio.

Por su parte, es pertinente destacar que los montos promedio del BSE responden a que estas prestaciones son rentas previsionales originadas en las diferentes causales de jubilación y pensión del Régimen Mixto, por lo que sus beneficiarios perciben, cuando menos, otra pasividad complementaria servida por el BPS.

#### **Pasivos que perciben pasividades de más de un organismo**

número de pasivos por organismo

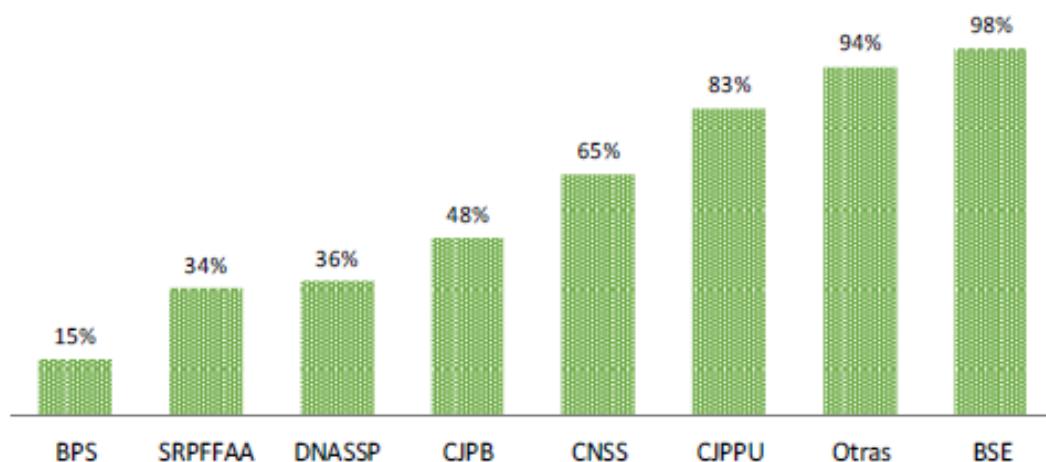


Fuente: estimaciones propias en base a microdatos IASS.

En cuanto a la acumulación de beneficios entre organismos, el BPS es el que tiene la menor proporción de pasivos que acumulan pasividades con otra institución, pero es el mayor en términos absolutos con 97.602 pasivos, seguido del BSE y del SRPFFAA<sup>[5]</sup>.

#### **Pasivos que perciben pasividades de más de un organismo**

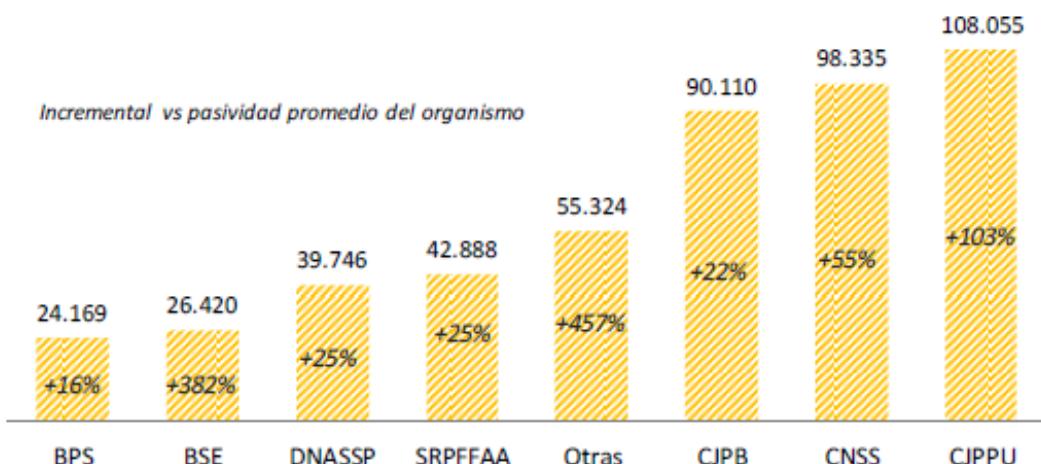
% de los pasivos de cada organismo



Fuente: estimaciones propias en base a microdatos IASS.

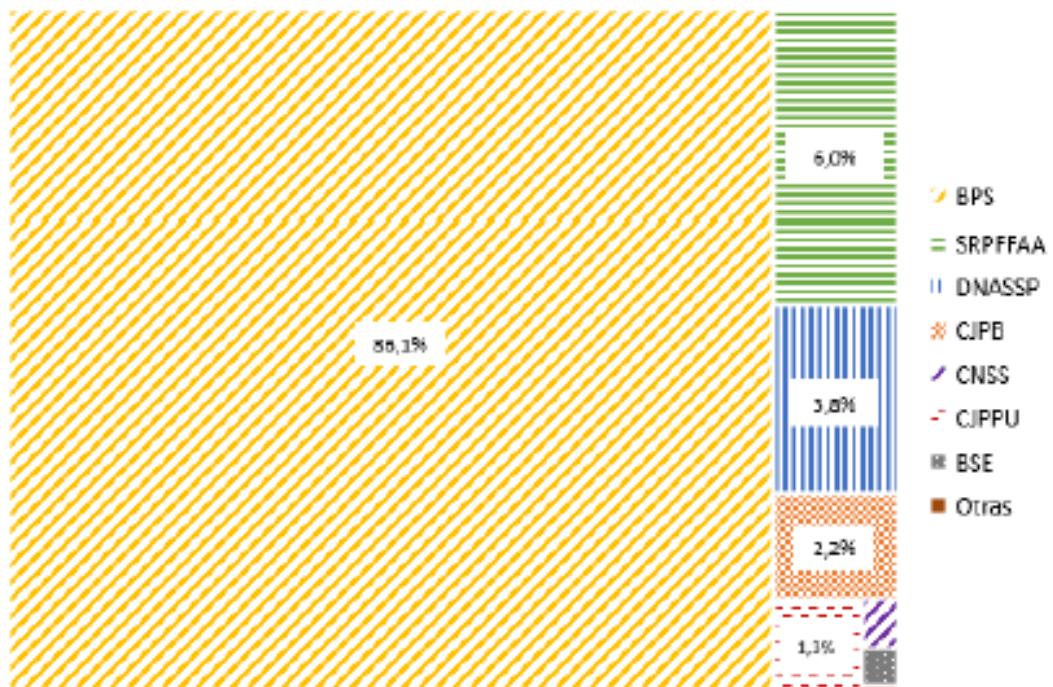
A su vez, las cifras que se muestran a continuación surgen de agregar a nivel individual el total de ingresos de pasividad percibidos, sin importar el organismo de dónde provengan. A modo de ejemplo, mientras que los pasivos de la CJPNU cobran en dicha caja una pasividad promedio de \$ 53.317, cuando se consideran todos los ingresos de pasividad de este colectivo, provenientes tanto de la CJPNU como del resto de las instituciones, su pasividad media se eleva hasta los \$ 108.055. Por su parte, mientras que los pasivos del BPS reciben de este organismo en promedio \$ 20.862, agregando los ingresos que perciben de otros organismos su ingreso aumenta 16% a \$ 24.169.

**Promedio del total de ingresos de pasividad percibidos por los pasivos de cada organismo - Promedio mensual 2018**



Fuente: estimaciones propias en base a microdatos IASS.

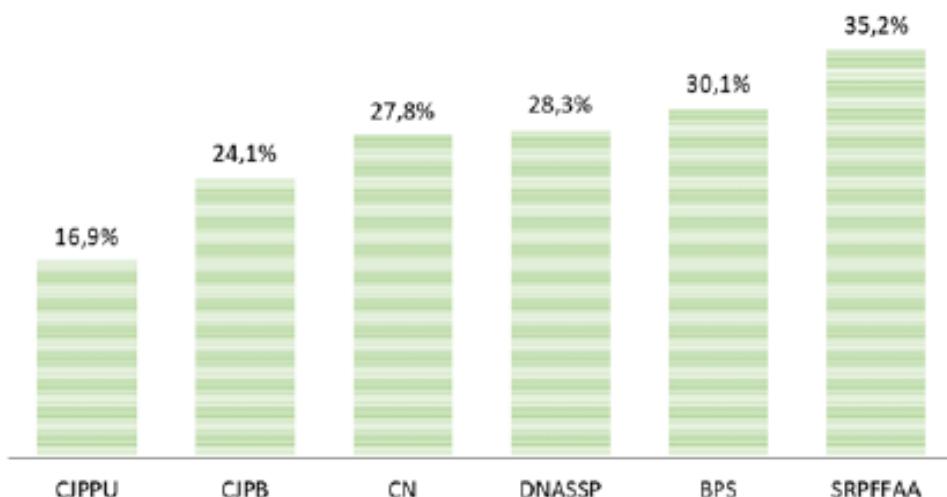
A su vez, si se clasifican los 735.000 pasivos en función de la institución que les paga la mayor proporción de sus ingresos de pasividad, los resultados muestran que, por ejemplo, el BPS es el organismo principal para el 86,1% de los pasivos uruguayos (95,6% de los pasivos propios del BPS). Por su parte, en 2018 unas 99.900 personas contaban con 2 o más pasividades (13,6% del total de pasivos).



Los datos del IASS permiten elaborar indicadores de la distribución del ingreso de todo el colectivo de pasivos y a la interna de cada organismo. En primer lugar, se muestra la proporción de los egresos de cada organismo que se destina a pagar las pasividades del 10% de mayores ingresos de cada uno, destacándose el SRPFFAA y el BPS con 35,2% y 30,1% respectivamente.

### Pasividades del decil de mayores ingresos de cada organismo

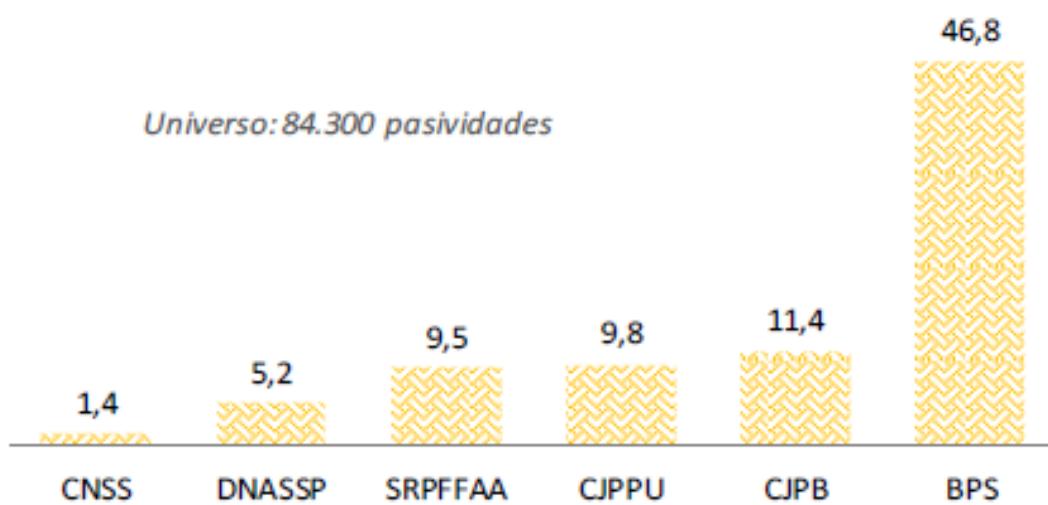
% del gasto de cada organismo



En segundo lugar, se muestra la participación de los organismos en las 84.300 pasividades que conforman el decil de prestaciones más altas, considerando para el cálculo todas las servidas por el sistema.

### Pasividades del último decil

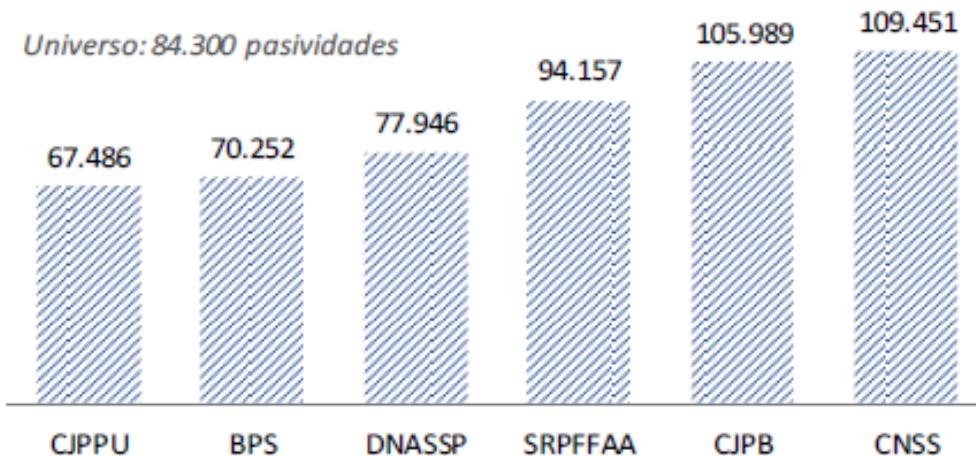
Miles de pasividades por organismo



En este caso se observa cómo, si bien las cajas paraestatales se encuentran sobre-representadas en relación a su participación en el total de pasividades producto de que pagan pasividades en promedio superiores a la media del sistema, el mayor número de pasividades dentro del último decil es servido por el BPS con 46.800 pasividades de en promedio \$ 70.250. De hecho, considerando los organismos estatales en forma conjunta, los mismos pagaron 61.500 pasividades dentro de este subconjunto, por un monto mensual promedio de \$ 74.590.

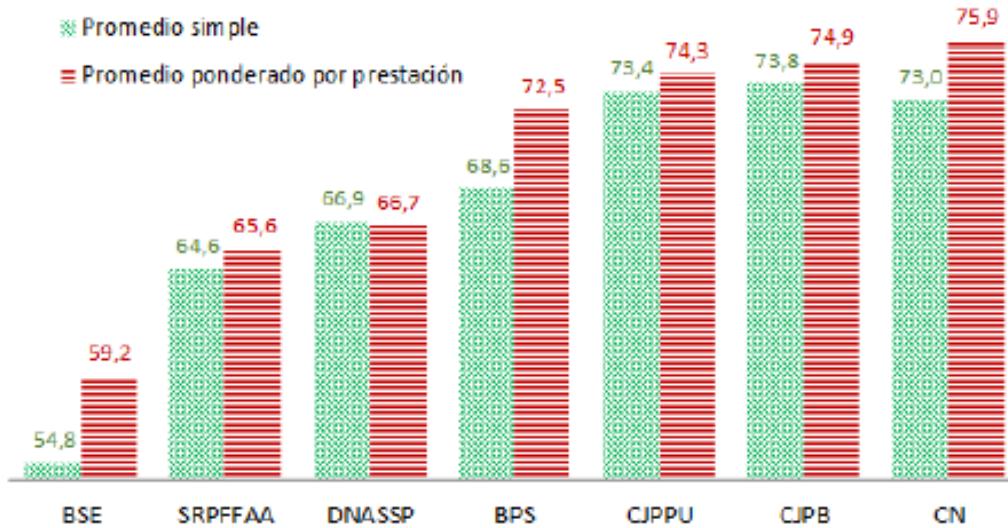
## Pasividades del último decil

Pasividad promedio por org., promedio mensual en \$ 2018



Por otra parte, la estructura etaria de los pasivos también presenta importantes diferencias entre organismos. Los organismos paraestatales tienen estructuras etarias más envejecidas con edades promedio ponderadas que superan en todos los casos los 74 años, destacándose la CNSS con casi 76 años. En el sector público se destacan: 1) la juventud de los pasivos del BSE producto de la etapa de maduración en que se encuentra el Régimen Mixto, 2) el incremento de 4 años que se produce en el BPS (de 68,6 a 72,5) cuando se incorporan los montos promedio por edad de las prestaciones en el cálculo de la edad promedio y 3) que los pasivos del BPS son en promedio 6 y 7 años mayores que los de la DNASSP y los del SRPFFAA, respectivamente, cuando se los pondera por su nivel de prestación.

### Edad promedio de los pasivos de cada organismo



Por último, los organismos también presentan diferencias significativas cuando se considera el sexo de los beneficiarios.

Organismo	Prestación promedio			Composición	
	Hombres	Mujeres	Diferencia	% Hombres	% Mujeres
BPS	21.360	20.534	4,0%	39,8%	60,2%
SRPFFAA	37.749	28.247	33,6%	62,7%	37,3%
DNASSP	40.642	22.149	83,5%	52,8%	47,2%
BSE	5.851	5.157	13,5%	46,3%	53,7%
CJPB	91.277	57.757	58,0%	47,2%	52,8%
CJPPU	58.502	49.137	19,1%	44,6%	55,4%
CN	81.571	55.042	48,2%	31,6%	68,4%
Otras	12.482	8.345	49,6%	38,8%	61,2%
<b>TOTAL</b>	<b>25.368</b>	<b>21.383</b>	<b>18,6%</b>	<b>42,3%</b>	<b>57,7%</b>

En cuanto a la prestación promedio, el BPS es el organismo más igualitario con un diferencial de tan solo 4% a favor de los hombres. Por su parte, el SRPFFAA y la DNASSP son los únicos dos organismos que sirven más del 50% de sus prestaciones a hombres.

[1] No se considera el impuesto a los Premios de Loterías producto de que en su creación el mismo se afectó específicamente al financiamiento del seguro de paro, actual seguro de desempleo.

[2] Artículo 184 de la Ley N° 15.809 de 1986.

[3] A su vez, para que la suma de la asistencia financiera y de los impuestos afectados pueda asimilarse a la diferencia entre las contribuciones de los activos y las prestaciones por riesgos IVS, se supone que las prestaciones de los activos y los gastos de administración son financiados en su totalidad por los aportes de los mismos. Este supuesto permite comparar mejor las cifras del BPS con el SRPP y el SRPFFAA en la medida que en estos organismos los gastos de administración corren por cuenta del presupuesto del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional, respectivamente; y que tampoco cuentan con algunas de las prestaciones para los activos que sirve el primero, como por ejemplo, el seguro de desempleo.

[4] Esto supone que los ingresos se distribuyen entre los pasivos en proporción a la pasividad que perciben.

[5] Las cifras se calculan desde la perspectiva de cada organismo, por lo que cada pasivo que tiene ingresos de más de un organismo está contabilizado cuando menos dos veces.

## 6.3. Cambios impulsados en la presente administración

### Cincuentones: principales resultados a un año de la ley

La Ley N° 19.590 permitió a un colectivo de activos y pasivos que tenían cincuenta o más años de edad al 1° de abril de 2016 y que quedó obligatoriamente comprendido en el Régimen Mixto de seguridad social creado por la Ley N° 16.713 de 1996, optar por desafiliarse del mismo. Quienes tomen la opción de desafiliarse pasan a un régimen especial, idéntico al Régimen de Transición establecido en el Título IV de la Ley N° 16.713, con excepción del método de cálculo de la prestación definitiva de

[1]

pasividad<sup>[1]</sup>. Por su parte, la norma previó también la creación del Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS) con el objetivo de administrar los fondos que el BPS recibirá como contrapartida, provenientes de las AFAP y de las aseguradoras producto de las desafiliaciones antes comentadas. A partir del sexto año, el FSS comenzará a desembolsar paulatinamente, durante un período de 20 años, el capital acumulado al BPS para financiar en parte las mayores prestaciones que deberá servir para este colectivo.

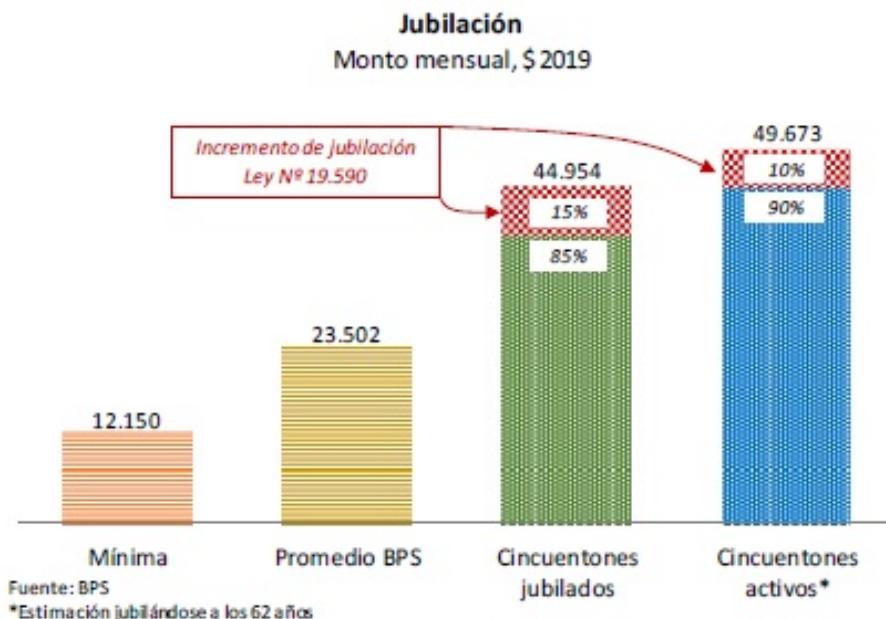
En mayo de 2018 el BPS comenzó a asesorar al primer tramo de potenciales beneficiarios (jubilados comprendidos y activos que tenían 56 o más años de edad al 1° de abril de 2016), quienes tenían la opción de desafiliarse en el momento del asesoramiento o dentro de los 90 días posteriores. Al 20 de mayo de 2019 el BPS asesoró a 44.236 personas de las cuales 34.709 eran activos y 9.527 pasivos.

De los activos asesorados, el 44% optó por desafiliarse del régimen dejando de aportar a las AFAP y pasando a hacerlo únicamente al BPS. A su vez, al cierre de abril había poco más de 4.000 personas asesoradas que se encontraban dentro del plazo máximo de 90 días estipulado para decidir, por lo que el porcentaje de desafiliación podría incrementarse levemente una vez finalizado el mismo.

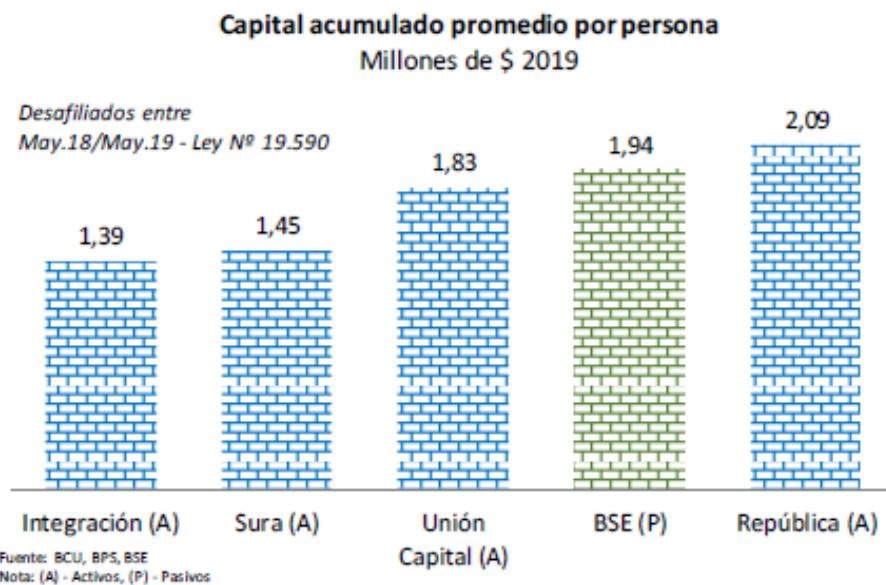
A su vez, el 33% de los pasivos asesorados eligió renunciar a la renta que recibía del BSE pasando a cobrar una jubilación 100% a cargo del BPS. En este caso, el 86% de los pasivos que optaron por desafiliarse percibían una renta vitalicia previsional por jubilación común mientras que el 14% percibía una jubilación por invalidez.

Los datos muestran que el 49% de los que optaron por cambiar de régimen deben reintegrar al BPS aportes no vertidos por asignaciones percibidas por encima del tercer nivel de ingresos establecido en el literal c) del artículo 7 de la Ley N° 16.713<sup>[2]</sup>. Esto se traduce en que casi la mitad de quienes se desafiliaron perciben o percibieron en algún momento de su trayectoria laboral, una remuneración nominal superior a los \$ 173.539 mensuales a precios de 2019. Esto es consistente con los niveles de jubilación que se estima tendrán quienes hayan hecho esta opción.

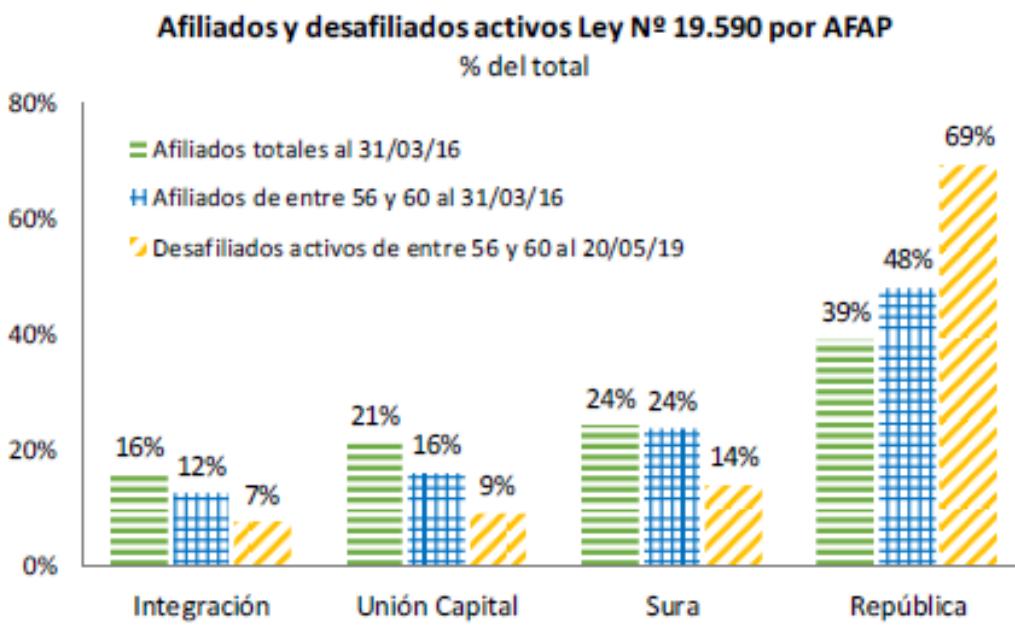
Información aportada por el BPS muestra que los pasivos que se desafiliaron tuvieron un aumento de 17% en relación a lo que percibían previamente por su jubilación en el régimen mixto. Asimismo, en el caso de los activos se estima que, en caso de jubilarse a los 62 años, estos verían aumentados sus ingresos 11% aproximadamente respecto al escenario de jubilarse bajo el Régimen Mixto. Es de destacar que, previo a la aprobación de la ley ambos colectivos tenían jubilaciones –estimada a los 62 años o efectiva, según corresponda- 75% superiores al promedio del organismo. A su vez, si se considera la distribución de pasivos del BPS presentada en el punto anterior, los desafiliados se ubicarán al jubilarse en promedio dentro del noveno decil.



Los desafiliados activos de República AFAP (RAFAP) eran los que tenían mayores niveles de capital acumulado en sus cuentas individuales al momento de hacer la opción, seguidos de los ya jubilados por causal común del BSE<sup>[3]</sup>. Sin embargo, si se considera el promedio ponderado del capital acumulado de todos los desafiliados activos, el monto resultante es similar al de los desafiliados pasivos.



En cuanto a la composición por AFAP, la mayoría de los desafiliados activos aportaba a RAFAP, lo que se explica por la sobre-representación de la administradora en la cohorte de 56 a 60 años de edad al 1º de abril de 2016 en relación a su participación dentro de los afiliados totales, así como por el mayor nivel de ingresos medios de estos en relación al resto de las administradoras.



A su vez, considerando el balance entre ingresos y egresos corrientes del BPS (sin considerar los ingresos del FSS), en el primer año de aplicación de la ley se observó un saldo levemente superavitario a favor del organismo.

Por otra parte, como se comentó al comienzo la ley previó la creación del FSS con el objetivo de *preservar el capital y maximizar la rentabilidad de los fondos administrados, mediante una gestión prudente de riesgos en un horizonte de inversión adecuado* (Art. 18 del Decreto N° 71/018). El fideicomiso es resultado del entendimiento de que la ley genera al BPS un déficit en valor presente, producto del costo incremental de las jubilaciones que el organismo pagará a los desafiliados, y que, por ende, los fondos recibidos deben utilizarse exclusivamente para atenuar dicho déficit.

El BPS, en carácter de fideicomitente y de beneficiario de los activos, celebró en setiembre de 2018 un contrato con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), en carácter de fiduciario, para que este último se encargue de la administración del fideicomiso. De acuerdo al contrato, el fiduciario percibirá en concepto de honorarios el 0,3% de la rentabilidad anual del portafolio medida en pesos, con un mínimo semestral de UI 1.320.000 y un máximo de UI 1.800.000.

Al 31 de mayo de 2019, el FSS tenía en su portafolio activos por US\$ 937 millones (1,7% del PIB), de los cuales el 95% estaba nominado en moneda nacional. A su vez, el 53% de los activos tenía un plazo residual superior a los 5 años. Cabe recordar que el FSS deberá comenzar a transferir al BPS los activos y la rentabilidad acumulada en forma gradual a partir del sexto año de constituido durante un periodo de 20 años.

#### Portafolio del Fideicomiso de la Seguridad Social al 31 de mayo

Moneda	Monto (Mill. de \$)	%	Plazo residual	Monto (Mill. de \$)	%	Títulos	Monto (Mill. de \$)	%	
UI	11.482	35%	<1 año	6.064	18%	Sector Público	31.343	96%	
UP	11.446	35%	>1 año y <5 años	9.214	28%	Otros	1.469	4%	
UY	8.178	25%	>5 años	17.534	53%	Efectivo	0,46	0%	
US\$	1.705	5%		<b>Total</b>	<b>32.812</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>32.812</b>	<b>100%</b>
<b>Total</b>	<b>32.812</b>	<b>100%</b>							

Fuente: FSS

#### Reforma aprobada del Servicio de Retiro y Pensiones de las FF.AA.

En octubre de 2018, luego de un año y medio de trámite parlamentario, se aprobó la reforma del Servicio de Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) a través de la Ley 19.695. Los sistemas de seguridad social, y en particular los regímenes de jubilaciones, retiros y pensiones, requieren de revisiones periódicas con el fin de evaluar el cumplimiento de sus objetivos, analizar su adecuación y sostenibilidad, en función de adaptarse a los cambios demográficos, económicos, institucionales y tecnológicos en los que se encuentran insertos.

El régimen previsional militar, no había sido objeto de una revisión integral en más de cuatro décadas, siendo la norma principal que regula este servicio el Decreto-Ley 14.157 de febrero de 1974, sin perjuicio de haberse practicado algunos ajustes al mismo, en especial, respecto del cálculo del haber de retiro, a través de ley N° 16.333 de diciembre de 1992.

Por otra parte, la ausencia de revisiones no se correspondía con el mandato establecido en el artículo primero de la Ley N° 16.713, norma que reformó el régimen general y que inició un camino de reformas en los restantes regímenes estatales y paraestatales de seguridad social. De hecho, el SRPFFAA era el único de los seis regímenes existentes que aún no había sido reformado.

El Parlamento hizo cambios al proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo en mayo de 2017, entre los que se encuentran algunas modificaciones a los parámetros del haber de retiro y en particular, en lo que refiere al número de efectivos militares comprendidos en el nuevo régimen, factores que afectarán el impacto económico de la reforma.

Dentro de los cambios paramétricos se destaca la reducción de la tasa de reemplazo máxima de la causal de retiro obligatorio por edad (de 90% a 85%), equiparando a lo previsto para el régimen previsional de los funcionarios policiales (Ley N° 18.405 de octubre de 2008).

### Proyecto de Ley de reforma del SRPFFAA

Parámetros		Situación Actual SRPFFAA	Remitido por el PE	Aprobado por el Parlamento
Retiro Voluntario	Edad	38 años (subalternos)	60 años	60 años
	Servicios	20 años	30 años	30 años
	TR máxima	100% (30 o más años de servicios) Comparativas, GIS	82,5%	82,5%
Retiro Obligatorio	Edad	entre 44 y 60 años	entre 48 y 65 años	entre 48 y 63 años
	Servicios	10 años	subalterno/25 años personal superior	subalterno/25 años personal superior
	TR máxima	100% (30 o más años de servicios) Comparativas, GIS	90%	85%
Haber Básico	período de Retiro considerado	mes anterior	últimos 60 meses	últimos 60 meses
Tope Máximo (\$, año 2018)	Nuevo Régimen	no existe	\$ 110.238	\$ 110.238
	Régimen Transición		\$ 165.357	\$ 151.662

Por su parte, el ámbito subjetivo de aplicación se modificó significativamente. Mientras que en el proyecto original todos los funcionarios con menos de 20 años de servicios efectivos quedaban comprendidos en la reforma, ya sea en el régimen especial de transición o en el definitivo, el proyecto aprobado redujo dicho umbral a 15 años. De hecho, el régimen definitivo aplicará únicamente a los oficiales que tenían menos de 10 años de servicios al 28 de febrero de 2019, y a los subalternos que ingresen a las FF.AA. con posterioridad a dicha fecha, siendo la reforma que menos activos alcanza de forma plena dentro del régimen reformado entre las impulsadas desde el año 1995.

### Proyecto de Ley de reforma del SRPFFAA

	Remitido por el PE*	Aprobado por el Parlamento
<b>Nuevo Régimen</b>	Menos de 10 años	Oficiales: menos de 10 años Subalternos: ingresos posteriores a 1/03/2019
<b>Régimen Transición</b>	10 o más años y menos de veinte	Oficiales: 10 años y menos de 15 Subalternos: menos de 5 años
<b>Régimen Actual</b>	con causal de retiro o al menos 20 años	Oficiales: con causal de retiro o al menos 15 años Subalternos: con causal de retiro o al menos 5 años

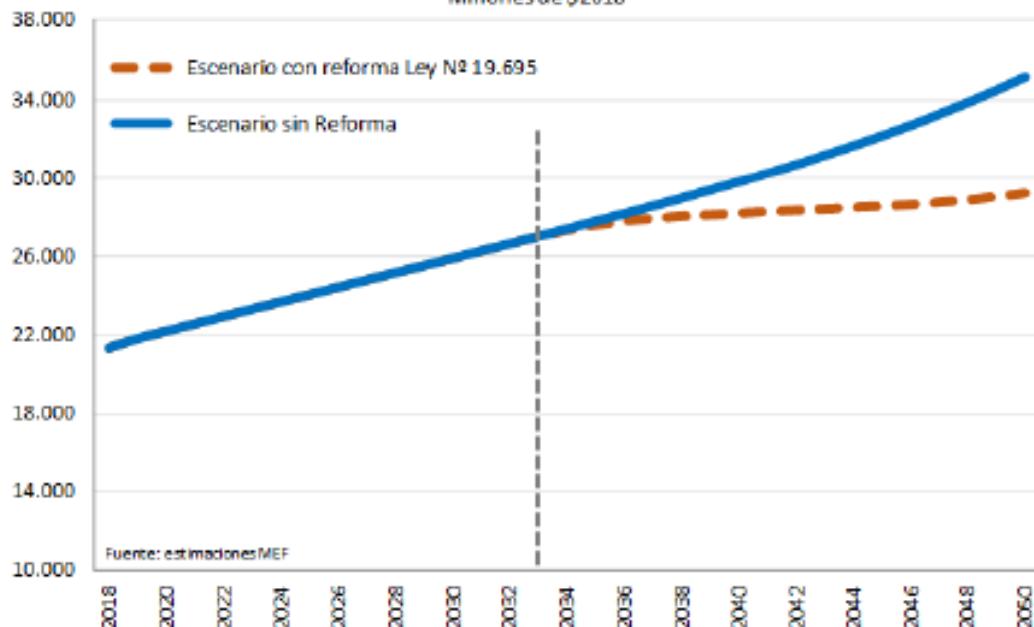
\* años de servicio efectivos al 31/12/2018

\*\* años de servicio efectivos al 28/02/2019

Cuando empiecen a retirarse los primeros oficiales comprendidos en el régimen de transición (en torno al año 2033) comenzarán a materializarse los primeros efectos significativos de la reforma en términos económicos. Por su parte, el 100% de los retiros se producirán al amparo de lo dispuesto por el nuevo régimen recién en torno al año 2058 cuando se retiren a los 57 años de edad en forma obligatoria los efectivos que ostenten el grado de Suboficial Mayor, que hayan ingresado a las FF.AA con posterioridad al 28 febrero de 2019 con 20 años de edad. El ahorro total se estima alcanzará el 0,15% del PIB anual en torno al 2060.<sup>[4]</sup>

## Gasto en pasividades del SRPFFAA

Millones de \$2018

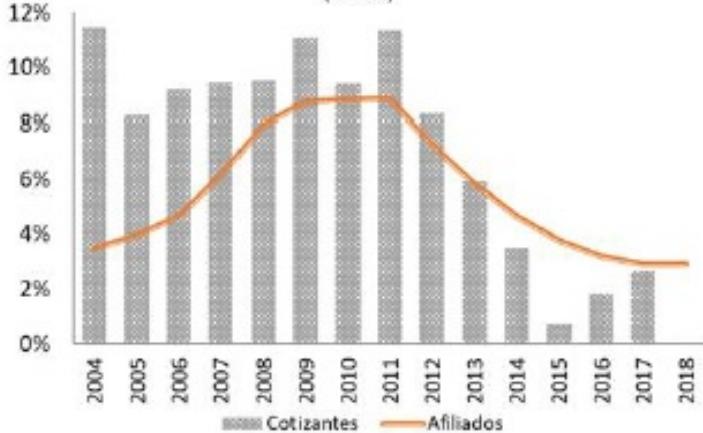


Por último, es de destacar que probablemente la reducción en la asistencia financiera propiamente dicha será algo mayor, producto del aumento de la tasa de montepío (de 13% a 15%), de la tasa de aporte patronal (de 15% a 19,5%), y de la implementación de contribuciones especiales por servicios bonificados [5].

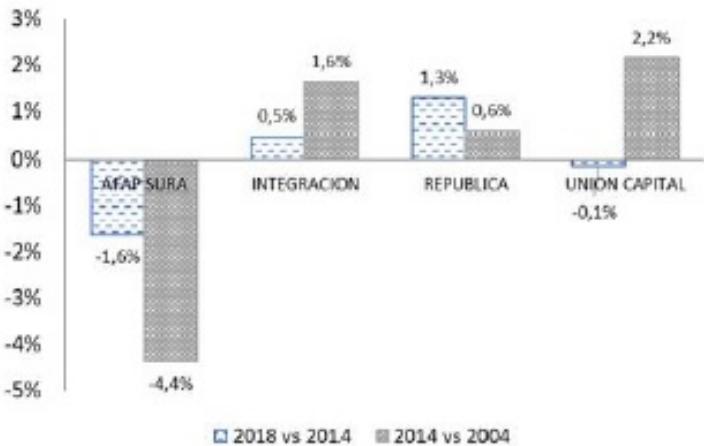
### Principales variables y cambios regulatorios del pilar de capitalización individual

Los afiliados a las AFAP continuaron creciendo en 2018 al 2,9% hasta alcanzar a 1,4 millones de personas. Dentro de estos, aquellos que efectivamente cotizaron a su cuenta individual representaron el 59% de los afiliados, no habiendo crecido en relación a 2017 y acumulado cinco años consecutivos en que los cotizantes efectivos crecieron menos que los afiliados. Esto se encuentra en línea con el desempeño menos favorable del mercado de trabajo registrado en los últimos años en la medida que los cotizantes se encuentran estrechamente relacionados con la evolución del empleo formal. No obstante, no sucede lo mismo con los afiliados puesto que no es condición necesaria estar empleado para ser afiliado a una AFAP.

Evolución de afiliados y cotizantes a las AFAP  
(Var. %)



Variaciones en la distribución de afiliados



La participación de mercado de las AFAP varió poco en los últimos quince años producto básicamente de la baja movilidad de los afiliados, la que pueda explicarse a partir de la reducida sensibilidad precio de la demanda y de lo complejo que resulta para la mayor parte de los mismos el procesamiento de la información financiera disponible. De hecho, en los últimos 5 años la movilidad anual de afiliados fue de 3 personas cada diez mil, siendo República AFAP la única empresa que obtuvo traspasos netos positivos.

Por otra parte, el BPS transfirió a las AFAP recursos equivalente a 2,0 % del PIB en 2018, representando un aumento de 1,4% en términos reales respecto a 2017. Ello implica que la transferencia media anual a las AFAP por cotizante fue de \$44.360, un 9,7% por encima que al inicio del período de gobierno. Por su parte, el Fondo de Ahorro Previsional (FAP) administrado por las AFAP alcanzó en 2018 a 26,8% del PIB.

#### Regulación de la dispersión máxima permitida para las comisiones de administración cobradas por las AFAP

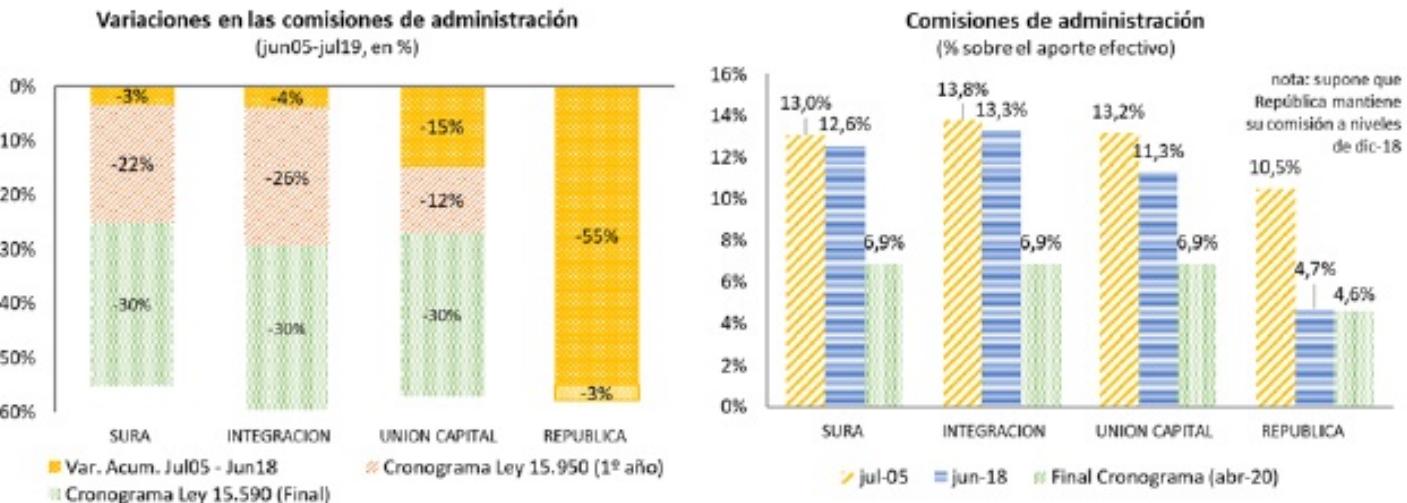
La Ley N° 19.590 incluyó modificaciones en la normativa que regula la fijación de comisiones de administración de las AFAP. Si bien las mismas continúan siendo fijadas libremente por cada AFAP, se estableció que en ningún caso podrán superar en un 50% en un trimestre dado a la menor comisión del mercado observada en el trimestre anterior.

Para su implementación, la ley previó un período de transición de veinticuatro meses durante el cual el BCU fijará trimestralmente el porcentaje máximo a cobrar por encima de la comisión mínima de mercado, de modo de converger gradualmente al máximo previsto. Para establecer el cronograma de convergencia el BCU tomó como referencia la brecha existente y determinó a estos efectos una reducción de 16,25 p.p. trimestrales a partir de julio de 2018.

Previo a la aplicación de esta reglamentación la dispersión máxima observada en el sistema era de 180%, la cual era el reflejo de un descenso sistemático en la comisión de República (entre julio de 2005 y junio de 2018 rebajó su comisión 55%), no acompañado por el resto de los oferentes del mercado (rebajaron sus precios entre 3% y 15% en igual período).

Durante el primer año de aplicación del cronograma, las comisiones cobradas por las tres administradoras alcanzadas por el tope disminuyeron entre 12% y 26%. A su vez, se espera que hacia la finalización de la transición, se produzcan rebajas adicionales del orden del 30%<sup>[6]</sup> en las comisiones cobradas a los afiliados de las administradoras privadas.

Como resultado, la rebajas en el costo de administración que se verán beneficiados cerca de 850.000 afiliados de las AFAP alcanzadas por la reglamentación, las que deberán reducir su comisión de administración en forma adicional entre un 39% y un 48%.

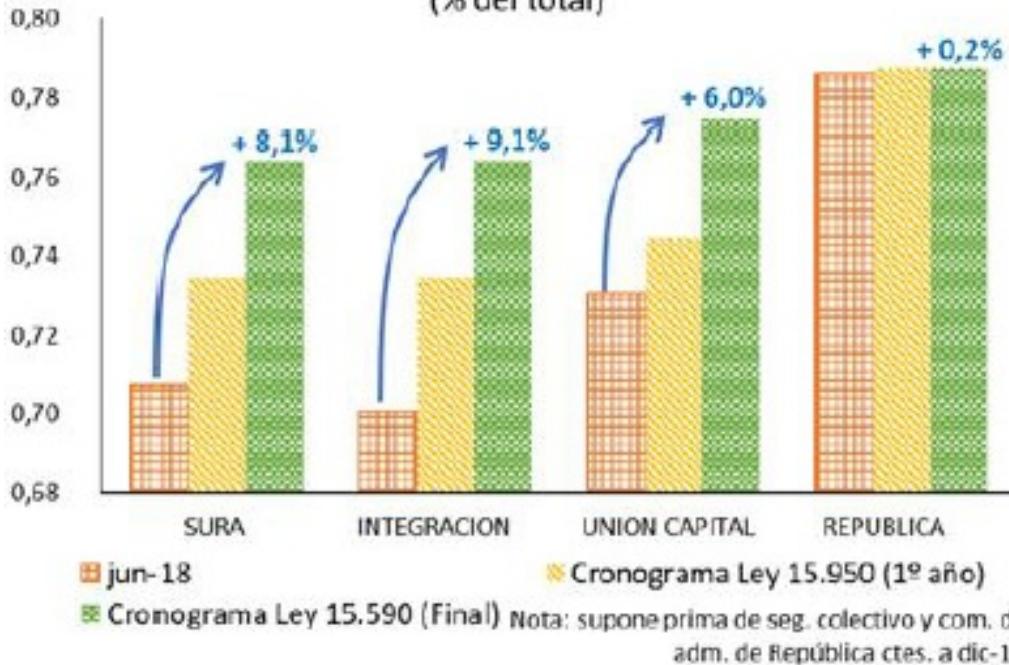


Como consecuencia de esta medida, un porcentaje mayor de los aportes de cada trabajador será destinado a su FAP, lo que redundará en una mayor jubilación futura. Dado el diferencial de comisiones que existía en el mercado de AFAP, se estima que para un trabajador joven que contribuye a su cuenta de ahorro individual durante 30 años el cambio generaría un aumento de aproximadamente 9% en su jubilación por el pilar de ahorro individual.

Por otra parte, la legislación también estableció que los montos cobrados por comisión y prima de seguro colectivo deban informarse como porcentaje del aporte mensual depositado en la cuenta de ahorro individual, y ya no sobre el total del sueldo del trabajador. Esta medida busca fomentar el mejor manejo de la información referida al pilar de ahorro individual y a los costos asociados para cada trabajador.

## Aportes con destino a la cuenta individual

(% del total)



Por su parte, desde 2017 las primas del seguro colectivo por invalidez y fallecimiento en actividad han dejado de aumentar, lo que, sumado a las importantes rebajas en las comisiones de administración previstas desde julio de 2018, ha llevado a que el porcentaje de aportes netos con destino a la cuenta individual aumente, beneficiando a las futuras prestaciones por este pilar. En efecto, se proyecta que los aportes netos se incrementarán entre 6,0% y 9,1% en las AFAP alcanzadas por la regulación referida a la máxima dispersión admitida en el sistema, y que República permanezca como la empresa con mayor porcentaje de aportes netos a la cuenta individual (78,7%)<sup>[7]</sup>.

### Cambios regulatorios en las Rentas Vitalicias Previsionales (RVP)

#### *Cambios que apuntan a la sostenibilidad del sistema*

El proceso de maduración del sistema mixto y el consecuente aumento de las altas jubilatorias correspondientes al mismo ha traído aparejado un incremento en el número de beneficiarios de RVP, lo cual supone un proceso de aumento sostenido de la incidencia de esta rama en el balance del BSE<sup>[8]</sup>, actualmente el único proveedor de hecho en el mercado asegurador previsional.

En ese contexto y como fuera desarrollado en profundidad en la [Rendición de Cuentas 2017](#), esta transición supuso la necesidad de adecuar algunos de los parámetros que regían para el mercado de RVP y del seguro colectivo que da cobertura a los riesgos de invalidez y fallecimiento en actividad en este pilar. En particular, a partir de un conjunto de modificaciones normativas, se habilitó la posibilidad de incorporar ajustes paramétricos y elementos que antes no estaban contemplados al cálculo de las rentas vitalicias y para la constitución de reservas.

Por un lado, se actualizaron las tablas de mortalidad y de probabilidad de generar pensión ante el fallecimiento del titular de la jubilación, a la vez que se estableció que las primeras se actualizarán de forma dinámica. Esto implica que la probabilidad de fallecimiento para determinada edad dependa del año en que se alcanza dicha edad, recogiendo el aumento de la expectativa de vida. Por otro lado, se modificó el criterio de fijación de la tasa de interés técnico, que dejó de ser única y de fijarse administrativamente para pasar a ser un vector de tasas a diferentes plazos que se actualiza en forma semestral en base a cotizaciones de mercado de los 24 meses previos. Esto permite reflejar en mejor medida las posibilidades de inversión con que cuenta la aseguradora al momento de recibir los fondos.

Los cambios señalados mejoraron significativamente el ajuste de riesgo para la rama previsional, tanto en las RVP y como en el seguro colectivo, actualizando parámetros que en ocasiones llevaban largos períodos de tiempo sin revisión y sentando las bases para su actualización dinámica.

Otro elemento sustantivo para dar cobertura a la actividad de seguros fue la creación de la Unidad Previsional (UP), a partir de

la Ley Nº 19.608 de abril de 2018, siendo esta una unidad de cuenta de cotización diaria que evoluciona en función del Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN). La UP se creó para dar respuesta al problema de descalce de monedas que enfrentan las aseguradoras que participan del mercado previsional, a partir del mandato constitucional que establece que las pasividades se ajustan de acuerdo a la evolución promedio de los salarios, pero que hasta el momento no contaban con instrumentos financieros nominados en esta moneda. La creación de esta unidad favorece también a una mejor administración de riesgos por parte de las cajas paraestatales que, al igual que el BSE, tenían un problema de descalce entre sus activos y sus pasivos. Asimismo, en el futuro la UP será también de particular relevancia para la fijación de la curva de rendimientos de referencia incluida en el cálculo de las rentas iniciales RVP y del seguro colectivo.

Si bien es muy pronto para evaluar los efectos de estas modificaciones, las mismas apuntan a corregir los problemas de sostenibilidad que se observaban en la rama de seguros previsionales del sistema mixto, contribuyendo a mejorar la hoja de balance del BSE y mitigando así el riesgo fiscal contingente asociado a sus actividades. Por último, éstas se proponen sentar las bases para la participación de nuevos oferentes en el mercado de seguros previsionales, aumentando la competencia y diversificación de opciones para las personas al momento de jubilarse.

#### *Cambios que buscan mejoras en la equidad*

El Decreto Nº 221/017 de agosto de 2017 establece que, para determinar el monto de las jubilaciones en el pilar de ahorro individual, deben considerarse tablas de mortalidad por edad, sin distinción de sexo (Tablas Unisex). Este cambio aplica para las jubilaciones a partir del 1 de enero de 2018. [\[9\]](#)

El hecho de generar primas únicas por sexo para el cálculo de las RVP, tiene como correlato que hombres y mujeres con el mismo fondo acumulado en su cuenta individual y edad de retiro, obtengan la misma jubilación. Esto supone una línea de acción importante en términos de equidad de género, puesto que evita que las mujeres reciban, a igual fondo previsional acumulado, una menor RVP producto de su mayor expectativa de vida al momento de retiro, como sucedía hasta entonces.

El viraje desde tablas de mortalidad diferenciadas por sexo y edad, a tablas diferenciadas únicamente por edad (tablas unisex) se encuentra en línea con cambios regulatorios recientes a nivel internacional. De hecho, para los países de la Unión Europea, la sentencia del Tribunal de Justicia de marzo de 2011 (asunto C-236/09), estableció que a partir de diciembre de 2012 se exige a los países miembros que la fijación de precios para los nuevos contratos de seguros no discrimine por sexo, lo cual incluye a los seguros de vida y las RVP. [\[10\]](#)

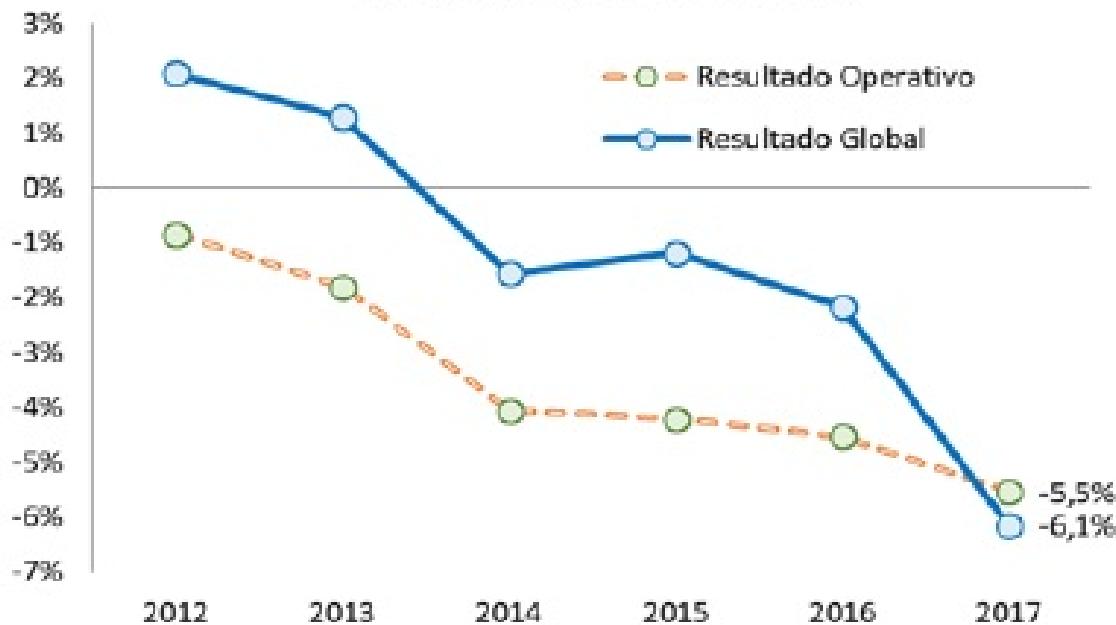
#### *Proyecto de reforma de la Caja Notarial de Seguridad Social*

La Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) brinda cobertura activa a aproximadamente 7.600 trabajadores -92% escribanos y 8% empleados no escribanos- y sirve unas 2.950 pasividades, representando únicamente el 0,4% de los pasivos totales del país.

En el período 2008-2017 la CNSS registró una disminución significativa de la relación activo/pasivo (pasó de 4,8 a 3,6), y se espera que ésta continúe deteriorándose a futuro por cuestiones demográficas y por el impacto del cambio tecnológico sobre esta actividad. Asimismo, los pasivos de la CNSS tienen un elevado nivel de ingresos en relación al resto de los pasivos del sistema de seguridad social, a la vez que presentan expectativas de vida en la vejez superiores a las del resto del sistema.

Estos factores constituyen un elemento de tensión sobre las finanzas de la CNSS, que en 2017 registró un déficit operativo equivalente al 5,5% del Patrimonio del año anterior y que, conforme a las proyecciones realizadas por la CNSS, de no realizarse una reforma paramétrica agotaría su Fondo de Reserva Previsional (FRP) en el año 2033.

## Resultado del ejercicio (% del Patrimonio del año anterior)



En tal sentido, el Poder Ejecutivo remitió en octubre de 2018, en acuerdo con las autoridades del organismo, un proyecto de ley que introduce modificaciones al régimen previsional notarial. El proyecto fue elaborado a partir de un extenso proceso de análisis y discusión a la interna de dicha institución, y del posterior intercambio con los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y Economía y Finanzas.

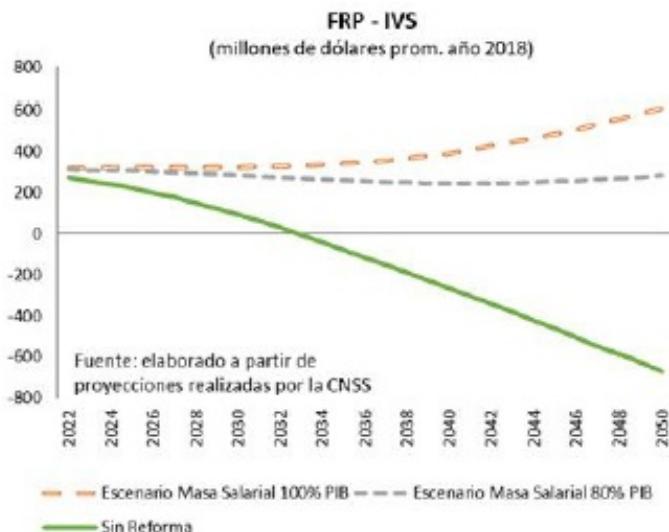
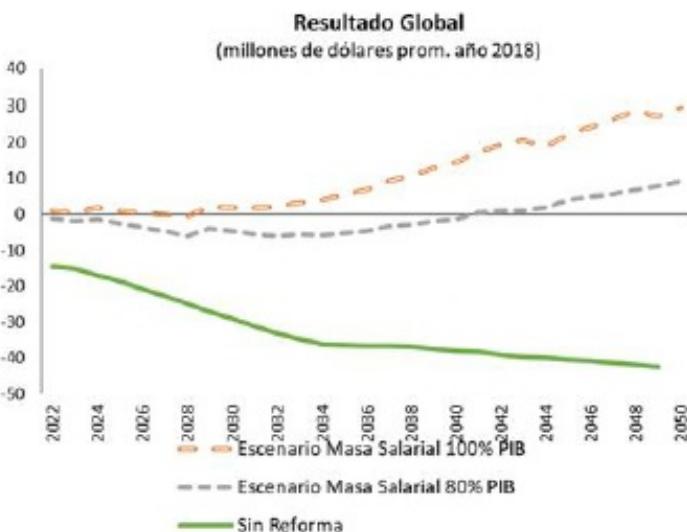
El proyecto de reforma, que se encuentra en estudio del Parlamento, establece modificaciones que de aprobarse actuarían sobre los ingresos y egresos de la caja, a partir de cambios en las fuentes de financiamiento, en las condiciones de acceso a la jubilación común, y en el cálculo de las prestaciones para las distintas causales jubilatorias.

En materia de ingresos, se propone incrementar en 3 p.p. la tasa de aporte que se aplica sobre los honorarios fictos facturados por escribanos y sobre los salarios de los empleados no escribanos (alcanzando tasas de 18,5% y 18%, respectivamente). Asimismo, el proyecto prevé un mecanismo de ajuste automático en el que dicha tasa puede ser incrementada o reducida, en caso de que se registren recurrentes déficits o superávits respectivamente (hasta un tope de +/- 1 p.p.). Por otra parte, se propone crear una prestación pecuniaria a cargo de los pasivos de la caja y con afectación a la misma, equivalente al 2% de la pasividad nominal.

Por último, se crea una prestación pecuniaria a cargo de los afiliados escribanos activos por cada hoja de papel notarial y solicitud de soporte notarial electrónico emitidas, y que implica incrementar en aproximadamente 40% los cargos previos existentes por dichos conceptos. Lo producido por este concepto se volcará a la creación de un “Fondo de Subsidio por Maternidad”, el que se utilizará para financiar un subsidio de maternidad para las afiliadas amparadas por la caja, el cual se diseñó tomando como referencia el régimen general, pero adaptándolo a las particularidades de la actividad. A su vez, sólo en la medida que dicho fondo tenga un excedente en forma recurrente, parte del mismo podrá ser destinado a financiar el resto de los egresos del organismo.

En materia de egresos, las adecuaciones propuestas están asociadas a la reducción paulatina de las tasas de reemplazo previstas para la jubilación común, la jubilación por edad avanzada e invalidez, de forma que las mismas sean consistentes entre las diferentes causales. Por su parte, en relación al régimen de jubilación común se impone el requisito de alcanzar la cifra 95 como resultado de la suma de los años de edad y los de servicio, con una edad mínima que se mantiene en 60 años, a la que se le exige tener 35 años de aporte a la caja.

En relación al régimen de pensiones, se prevé la reliquidación de pasividades cuando se produzcan cambios en los supuestos que dieron lugar a la configuración al núcleo familiar, por ejemplo, frente al cumplimiento de 21 años de un hijo de un beneficiario de jubilación o frente al casamiento o unión en concubinato de un jubilado. Este cambio implica una mejora en términos actuariales, lo que contribuye a garantizar la sostenibilidad de la institución y en términos de equidad intra-generacional, desincentivando la aparición de comportamientos oportunistas.



De aprobarse la reforma que se encuentra a estudio del Parlamento se proyecta que el FRP será capaz de mantener en el mediano y largo plazo niveles suficientes para garantizar la cobertura de las obligaciones previsionales, aún frente a escenarios adversos como el que supone que la masa salarial de los afiliados a la CNSS crece menos que la economía.

[1]

En caso de decidir desafiliarse, la prestación al momento del retiro se calcula como el 90% de la que hubiera recibido si la misma hubiese sido calculada bajo el régimen de transición.

[2]

La deuda total por aportes no vertidos equivale a al beneficio que se estima obtendrá este colectivo durante un plazo de 10 meses. Es de destacar que, en el caso de los activos, de acuerdo a la esperanza de vida a los 62 años que surge de las tablas de mortalidad publicadas por el BCU, al jubilarse se estima que gozarán del beneficio por aproximadamente 25 años.

[3]

Para los jubilados del BSE se consideró el capital en UR transferido por la AFAP al BSE al momento de jubilarse y no el capital transferido al FSS.

[4]

La estimación supone: 1) que el número de efectivos militares se mantiene incambiado, 2) un aumento real de las pasividades y de los salarios del personal militar de 2% anual, 3) un crecimiento real del PIB de 3% anual.

[5]

Las alícuotas aún no han sido reglamentadas.

[6]

En el cálculo se asume un escenario conservador que supone no se produzcan nuevas reducciones en la comisión más baja del mercado por parte de República AFAP.

[7]

Los resultados son sensibles al supuesto que se haga sobre la evolución de las comisiones de las diferentes AFAP: para el cálculo se supuso que República mantiene hasta abril de 2020 su comisión al valor de diciembre de 2018, y que el resto de las empresas se mantienen en los niveles máximos admitidos por la regulación -esto último se sustenta en la evolución observada desde el comienzo del cronograma BCU y en la magnitud de las brechas registradas con anterior a su implementación-.

[8]

Los cambios asociados a la Ley 19.590 implican una mitigación parcial de los efectos del proceso de maduración del sistema, debido a que parte de esta cohorte que se encontraba próxima a jubilarse por el sistema mixto podrá adscribirse al régimen previsto en dicha ley.

[9]

Circular N° 2.287 del BCU de 9 de octubre de 2017.

[10]

“Nuevos conceptos en las rentas previsionales uruguayas: tablas de mortalidad dinámicas y tarificación unisex” [Colombo y González \(2018\)](#).

## **VI. Inclusión financiera: avances y resultados**

Tras la aprobación de la Ley de Inclusión Financiera Nº 19.210 en abril de 2014, se pusieron en marcha un conjunto de iniciativas destinadas a universalizar el acceso a los servicios financieros, así como a promover la utilización de medios de pago electrónico en sustitución del efectivo, en el marco del Programa de Inclusión Financiera.

Las medidas dispuestas en la Ley se implementaron de forma gradual, considerando plazos razonables para su puesta en práctica. Asimismo, la reglamentación procuró contemplar las realidades específicas en cada uno de los diferentes ámbitos de aplicación de la norma, en un proceso articulado y liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas, pero que contó con la participación activa de todos los actores directa o indirectamente involucrados en el tema.

El pasado 29 de abril se cumplieron 5 años de aprobada la Ley. La aplicación gradual de la misma y el conjunto de disposiciones complementarias que se han implementado desde entonces continuaron dando sus frutos en 2018 y en los primeros meses de 2019, siendo posible identificar mejoras tanto en el acceso a servicios financieros como en el uso de los mismos, las cuales están en línea con los objetivos del Programa.

## 1. Los avances en el último año

## 1.1. Acceso a cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico

Las disposiciones que generalizaron el pago de retribuciones a través de cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico posibilitaron que sectores de la población antes excluidos del sistema financiero formal accedieran, sin costo, a un conjunto de servicios financieros básicos. Tal como se observa en el gráfico de la página siguiente, en el transcurso de 2018 continuó creciendo la cantidad de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, alcanzando al cierre del año a 2,9 y 1,1 millones de tarjetas respectivamente<sup>[1]</sup>. Así, en los últimos 4 años se emitieron los 1,1 millones de instrumentos de dinero electrónico señalados precedentemente<sup>[2]</sup> y casi 800 mil nuevas tarjetas de débito, lo que posibilitó que más de 1 millón de personas (aproximadamente el 40% de la población de 15 años o más) accedieran a una cuenta o un instrumento de dinero electrónico gratuito, con un conjunto de servicios asociados también sin costo<sup>[3]</sup>.

**Cantidad de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico**

Millones de instrumentos al cierre de cada año



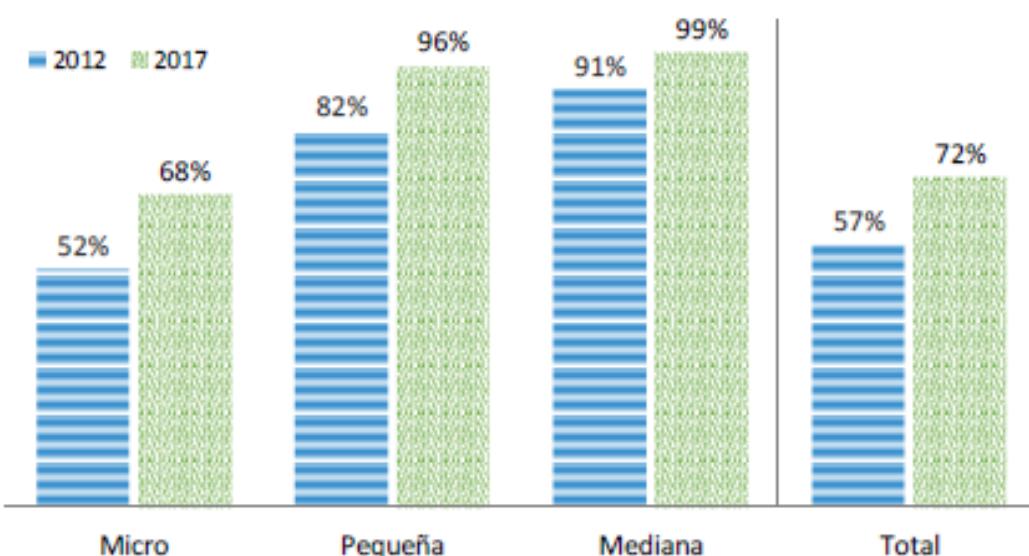
Fuente: BCU

En lo que refiere al acceso de las micro y pequeñas empresas a servicios financieros básicos, la reglamentación estableció que desde octubre de 2015 todas las empresas de reducida dimensión económica (los Monotributistas y los contribuyentes comprendidos en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996) tienen el derecho de acceder a una cuenta bancaria en forma gratuita, con las mismas prestaciones que las previstas para las cuentas de cobro de salarios.

En ese marco, en los últimos años se observó una mejora significativa en el acceso a servicios financieros por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). En efecto, la última edición de la Encuesta Nacional de Mipymes industriales, comerciales y de servicios de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria, Energía y Minería (Dinapyme - MIEM), realizada en 2017, refleja que la penetración de los servicios bancarios creció 15 puntos porcentuales entre 2012 y 2017, alcanzando al 72 % de las Mipymes. La mejora en el acceso fue particularmente relevante en el caso de las Microempresas, pues de las 31 mil Mipymes que accedieron por primera vez a algún servicio bancario en 2017, aproximadamente 28 mil fueron Microempresas. No se cuentan con datos globales posteriores a 2017, pero de acuerdo al relevamiento efectuado, sólo en el caso del BROU se abrieron más de 10 mil cuentas gratuitas a micro y pequeñas empresas.

## Acceso a servicios bancarios de Mipymes

Según tamaño de empresa, % del total



Fuente: Encuesta Nacional de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) 2017

En definitiva, las políticas implementadas en el marco del Programa de Inclusión Financiera permitieron que en muy poco tiempo personas y empresas que tradicionalmente habían enfrentado dificultades para acceder al sistema financiero formal pudieran disponer de un medio de pago electrónico, instrumentos de ahorro y mejorar sus condiciones de acceso al crédito (a través, por ejemplo, de la generación de un historial financiero), promoviendo un acceso más equitativo al sistema financiero.

[1]

Estos datos no consideran los instrumentos de dinero electrónico de alimentación a través de los que se pagan las prestaciones de alimentación a que refiere el artículo 167 de la Ley N° 16.713. A diciembre de 2018 se habían emitido 330 mil de tales instrumentos.

[2]

Los instrumentos de dinero electrónico fueron creados por el artículo 2º de la Ley de Inclusión Financiera N° 19.210. Estos instrumentos comenzaron a emitirse en el primer semestre de 2016.

[3]

Las cuentas y los instrumentos de dinero electrónico en los que se realizan pagos de retribuciones no tienen costo de apertura, adquisición, mantenimiento ni cierre, ni exigencia de saldos mínimos; permiten la extracción de los fondos en cualquier momento, sin necesidad de preaviso ni requisitos de permanencia mínima; habilitan la realización, en forma gratuita, de un mínimo de 5 extracciones y al menos 8 transferencias mensuales de hasta 2 mil unidades indexadas cada transferencia.

## 1.2. Modernización y transformación del sistema de pagos

La implementación de la rebaja de hasta 4 puntos de IVA, vigente desde agosto de 2014, propició cambios profundos en la forma en que los uruguayos realizan sus pagos, los que continuaron profundizándose el año pasado y en el comienzo de este año.

Así, en los últimos 5 años hemos asistido a un uso cada vez más intensivo de las tarjetas de débito, los instrumentos de dinero electrónico y las transferencias electrónicas de fondos para la adquisición de bienes y pago de servicios, que ha tenido como correlato un menor uso del dinero en efectivo y de los cheques. Estas modificaciones reducen costos de transacción y en consecuencia promueven mejoras de eficiencia para la economía en su conjunto.

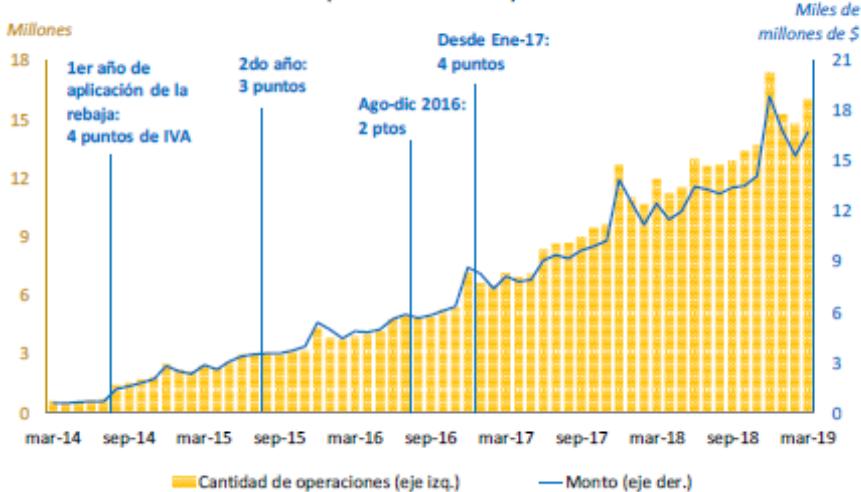
### **Utilización de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico**

El incremento en la cantidad de usuarios de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, así como la profundización en el cambio de hábitos de pago de los uruguayos, continuó impulsando una mayor utilización de tales instrumentos para realizar compras, lo que derivó, como se comenta más adelante, en una reducción del arancel aplicado a estas operaciones. En 2018 se realizaron en nuestro país 152 millones de operaciones con tarjetas de débito emitidas localmente, por un total de \$ 160.000 millones, lo que supuso un incremento respecto a 2017 de 51% en la cantidad de operaciones y de 44% en el monto transado. De esta forma, el aumento en la cantidad de transacciones con tarjetas de débito determinó que las realizadas en 2018 se hayan multiplicado por 23 respecto a las efectuadas en el año móvil previo a la implementación de la rebaja del IVA en agosto de 2014.

Por su parte, en 2018 se realizaron 14 millones de transacciones de compra con instrumentos de dinero electrónico por un total de \$ 9.120 millones, casi dos veces y media más que el monto y las cantidades operados en 2017 y 9 veces más que en 2016, cuando comenzó la operativa con estos nuevos medios de pago.

#### **Compras con tarjetas de débito emitidas en Uruguay**

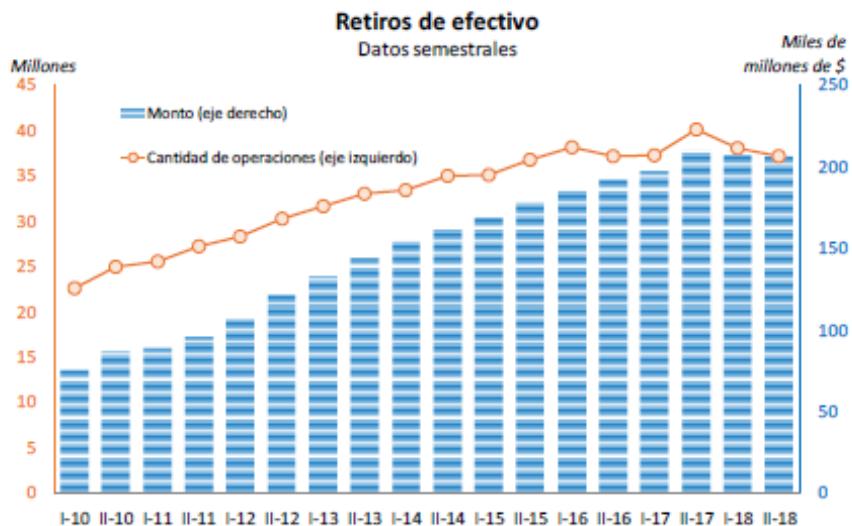
Operaciones en MN y ME



Compras en Uruguay con instrumentos de dinero electrónico	2016	2017	2018
Montos operados (mill pesos)	996	3.853	9.120
Cantidad de transacciones (millones)	1,5	5,6	13,6

Fuente: BCU

Pese al aumento en la cantidad de usuarios, en 2018 se observó un ligero descenso en la cantidad de operaciones de retiro de efectivo (3%), que ya en 2017 habían mostrado cierta estabilidad.

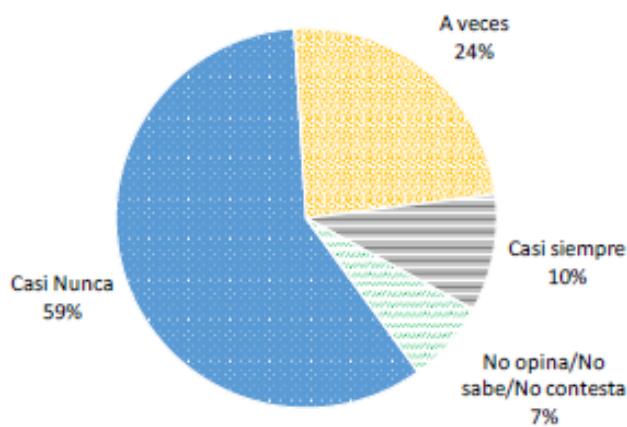


Nota: Retiros efectuados en Uruguay con tarjetas de débito emitidas en Uruguay

Fuente: BCU

Este hecho constituye un indicador adicional que evidencia el cambio en los hábitos de pago de los uruguayos. En relación a este tema, cabe señalar que, de acuerdo a una encuesta nacional elaborada y difundida por la consultora Factum en marzo de 2019, el 59% de los consultados manifestaron casi nunca haber tenido dificultades para extraer dinero en los puntos de extracción de efectivo (cajeros y redes de pago), siendo que un 24% declaró haber tenido dificultades a veces y sólo un 10% señaló haber enfrentado dificultades “casi siempre”.

### Dificultades para retiro de dinero

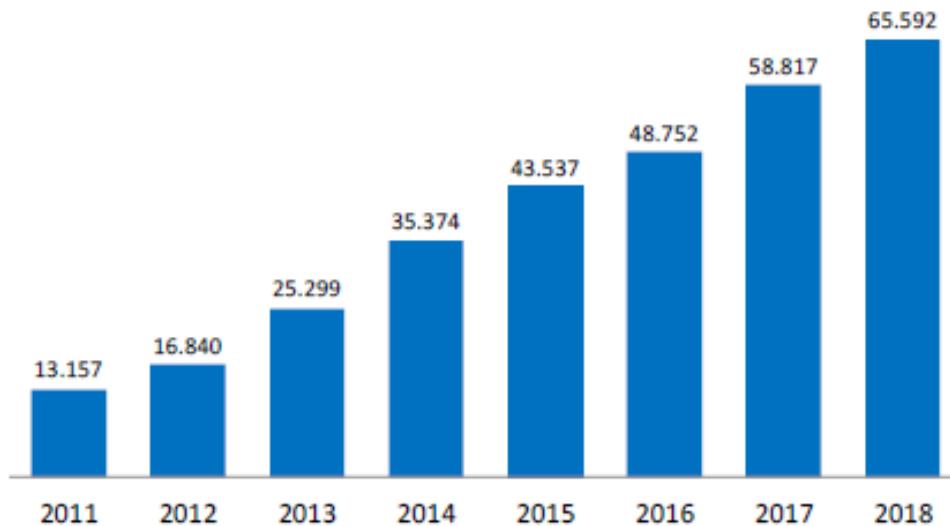


Fuente: FACTUM

### Aceptación de medios electrónicos a nivel de los comercios

El incremento en la cantidad de operaciones comentado precedentemente se explica no sólo por la mayor cantidad de instrumentos en circulación y la mayor propensión a utilizar estos instrumentos por parte de la población, sino que también se vio favorecido por una mayor aceptación de medios de pago electrónico a nivel de los comercios. De acuerdo a los datos que publica el Banco Central del Uruguay, al cierre de 2018 había casi 66 mil terminales de punto de venta (POS por su sigla en inglés) instaladas en todo el territorio nacional, unos 7 mil dispositivos más que a fines de 2017. En marzo de este año dicha cifra habría alcanzado a 68 mil.

**Terminales POS**  
Datos al cierre de cada año



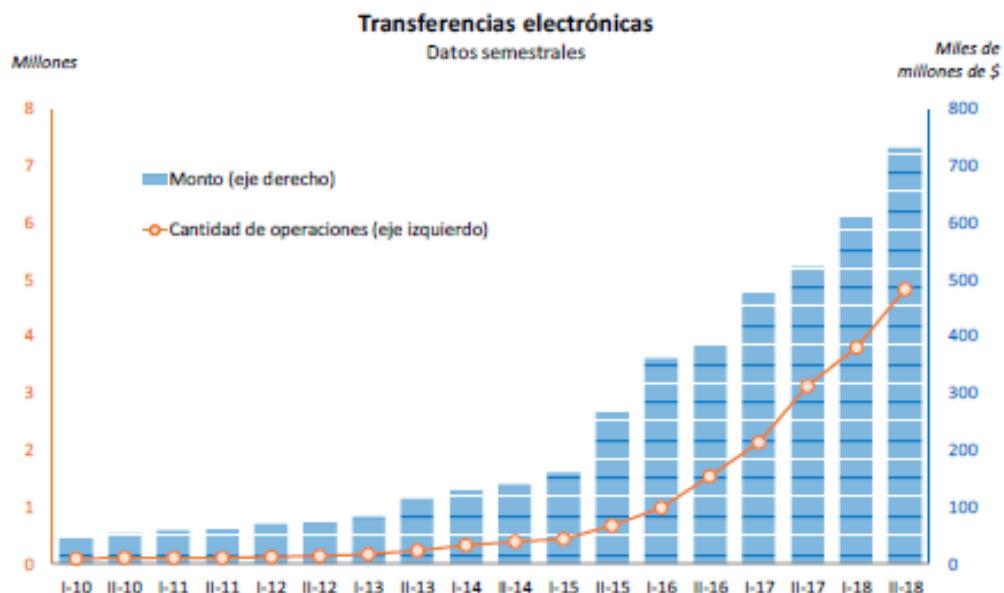
Fuente: BCU

Dentro de la mayor aceptación de medios de pago electrónico a nivel de los comercios se destaca la incorporación de un número significativo de empresas de reducida dimensión económica. En particular, y tal como se comenta más adelante, en la segunda mitad de 2018 las ferias alimenticias y la flota de automóviles con taxímetro de Montevideo y Maldonado comenzaron a incorporar como medios de pago las tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico. Otro aspecto relevante refiere a que el crecimiento en las terminales POS se concentra en los comercios del interior del país.

**Transferencias electrónicas como alternativa al uso de cheques**

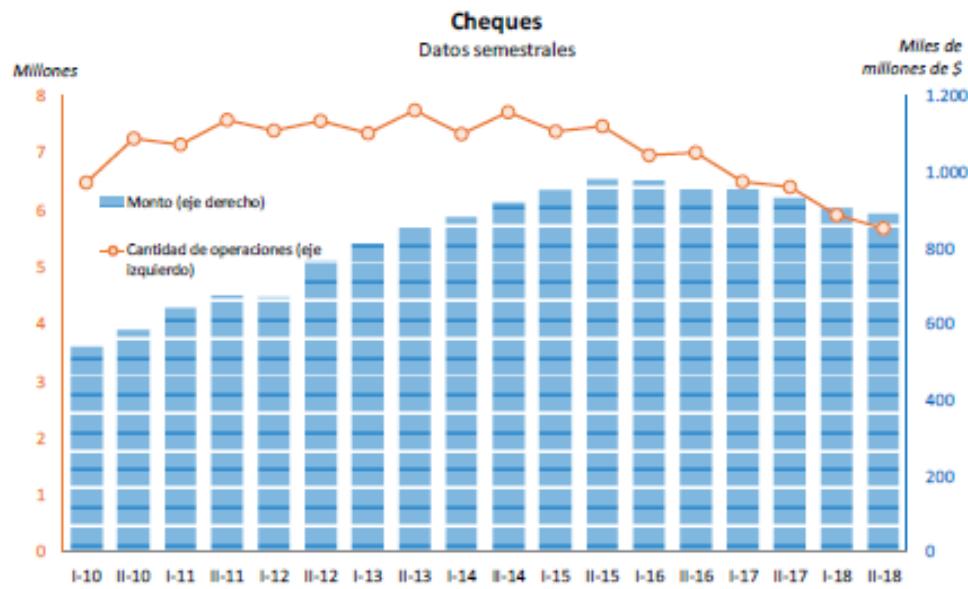
En el marco de los avances registrados en materia de interoperabilidad entre las instituciones que brindan los servicios de pago de remuneraciones, el año pasado nuevamente se observó un uso creciente de las transferencias electrónicas de fondos. En concreto, en 2018 se procesaron un total de 8,6 millones de trasferencias entre instituciones diferentes, por un monto promedio de 155 mil pesos cada una. En 2017, en tanto, se habían registrado 5,2 millones de transferencias de un valor promedio de 190 mil pesos. La disminución en el valor promedio, continuando con la tendencia observada en los últimos años, evidencia una mayor utilización de las transferencias electrónicas para cancelar operaciones de montos más reducidos. El pago de retribuciones a través de medios electrónicos y un mayor conocimiento de las transferencias electrónicas gratuitas asociadas a

[\[1\]](#) las cuentas de cobro de remuneraciones, junto al proceso general de mayor utilización de los medios de pago electrónico, probablemente explique la expansión de esta forma de pago.



Nota: No incluye transferencias dentro de un mismo banco  
Fuente: BCU

El mayor uso de transferencias y demás medios de pago electrónico redundó, por tercer año consecutivo, en una menor utilización de cheques. En 2018 se procesaron a nivel de la cámara 11,6 millones de cheques, un 10,3% menos que los 12,9 millones correspondientes a 2017.



Note: No incluye cheques sin compensar.  
Fuente: BCU

[1]

Como fuera comentado precedentemente, las cuentas y los instrumentos de dinero electrónico en los que se cobren salarios, pasividades, honorarios y beneficios sociales, así como las cuentas de empresas de reducida dimensión económica, permiten realizar hasta 8 transferencias electrónicas de hasta UI 2.000 sin costo.

## **2. Cambios legales**

Durante 2017 y 2018 se realizó un trabajo conjunto con legisladores del Gobierno y de la oposición, con dos objetivos básicos. Por un lado, la elaboración de un marco regulatorio para el sistema de medios de pago electrónicos, que brinde garantías a los distintos actores que se desempeñan en el mismo. Por otra parte, se promovieron una serie de ajustes a las disposiciones de la Ley de Inclusión Financiera, así como al funcionamiento del sistema de pago de prestaciones de alimentación.

## 2.1. Regulación del funcionamiento de los medios de pago electrónico

La Ley N° 19.731 estableció un marco regulatorio al sistema de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y tarjetas de crédito, dirigido a garantizar el cumplimiento de una serie de principios básicos. Sobre la base de estos principios, los organismos competentes, como el Banco Central del Uruguay y la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, podrán establecer las regulaciones específicas pertinentes, de manera dinámica y flexible, lo cual constituye un prerequisito en un sistema que se caracteriza por intensas transformaciones tecnológicas.

En base a lo anterior, se definieron los diferentes actores que intervien, estableciendo un marco de actuación para los distintos vínculos que surgen entre ellos. Así, por un lado, se regula la relación entre el adquirente<sup>[11]</sup> y el comercio, definiendo las obligaciones de las partes, las condiciones que deben cumplir los contratos, así como un conjunto de salvaguardas para garantizar un adecuado funcionamiento competitivo del mercado. Por otro lado, se regula la relación entre los emisores y los usuarios, estableciendo el marco general de actuación y las obligaciones de las partes, las condiciones que deben cumplir este tipo de contratos y un conjunto de mecanismos que contribuyan a garantizar una adecuada protección al consumidor.

[11]

Los adquirentes son las entidades que en representación de los sellos/marcas le brindan al comercio, a través de un contrato de adquirencia, la posibilidad de aceptar uno o más medios de pago electrónico.

## 2.2. Modificaciones a la Ley de Inclusión Financiera y al funcionamiento de los instrumentos de dinero electrónico de alimentación

Por otra parte, la Ley Nº 19.732 estableció una serie de modificaciones a lo previsto por la Ley de Inclusión Financiera Nº 19.210.

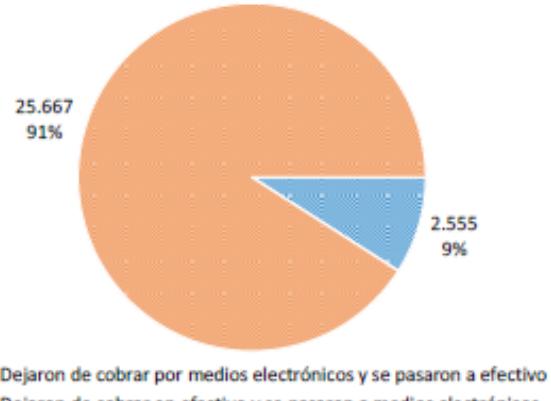
En primer lugar, se flexibilizaron algunos aspectos del régimen previsto para el pago de pasividades y beneficios sociales. En efecto, si bien se mantuvo el derecho a que todos los nuevos pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales que lo deseen puedan acceder a una cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico gratuito en el cual cobrar su retribución, se les [\[11\]](#) eximió de la obligación de cobrar por estos medios.

Cabe recordar que la disposición que establece que el pago de remuneraciones se debe realizar a través de medios electrónicos persigue dos objetivos fundamentales. Por un lado, contribuir a seguir mejorando la formalización en el mercado de trabajo y, por otro, asegurar que se pueda ejercer el derecho a acceder a un medio de pago electrónico en forma gratuita.

La flexibilización dispuesta para el pago de pasividades y beneficios sociales se justifica en el hecho de que en estos casos no aplican ninguna de esas dos razones, en la medida que no existen problemas de informalidad en estos pagos y que existen garantías de que todos quienes quieran cobrar a través de un medio electrónico gratuito lo podrán hacer.

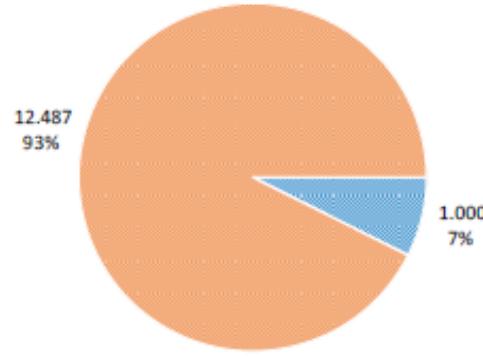
Más allá del cambio normativo, vale destacar que los pasivos han mostrado una importante preferencia hacia el cobro por medios electrónicos. En efecto, de acuerdo a datos del Banco de Previsión Social (BPS), un 93% de las altas jubilatorias que se verificaron entre febrero y marzo de 2019 optaron por cobrar su pasividad a través de medios electrónicos. En el mismo sentido, de quienes optaron por cambiar la modalidad de cobro a partir de que se habilitara el cobro en efectivo, sólo un 9% optó por cambiarse desde medios electrónicos hacia el efectivo, en tanto el 91% restante dejó de cobrar en efectivo y comenzó a hacerlo mediante medios electrónicos.

**Cambios en modalidad de cobro BPS**  
Febrero-marzo 2019



Fuente: BPS

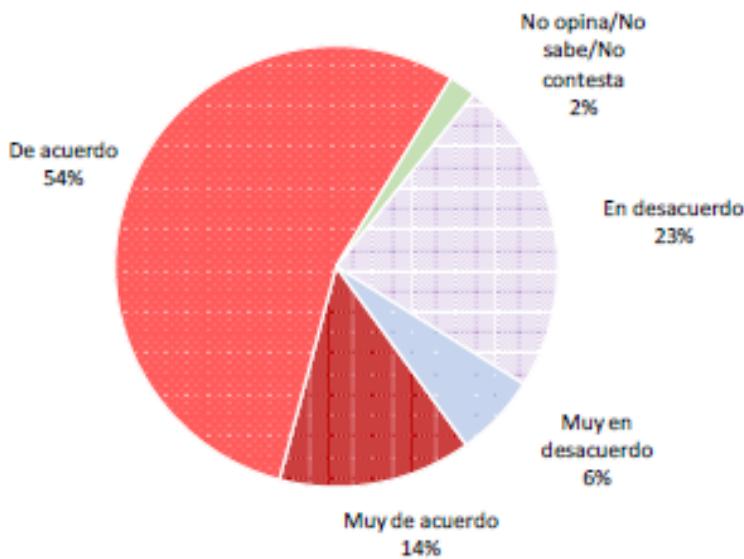
**Altas por modalidad de cobro BPS**  
Febrero-marzo 2019



Fuente: BPS

En el mismo sentido y en lo que refiere al pago de salarios, en términos generales se ha observado una muy buena acogida por parte de la población a la nueva modalidad de pago a través de medios electrónicos. De acuerdo a una encuesta nacional elaborada y difundida por la consultora Factum en marzo de 2019, aproximadamente el 70% de los encuestados se mostró de acuerdo con que el pago de salarios deba realizarse a través de bancos o medios de pago electrónico.

## Acuerdo con pago de salarios por medios electrónicos



Fuente: FACTUM

Estos resultados evidencian que la población ha valorado positivamente los beneficios asociados al acceso a medios de pago electrónico y otros servicios financieros, así como su contribución en términos de la formalización de las relaciones laborales.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de los trabajadores se entendió conveniente compatibilizar los referidos objetivos de mejorar la formalización del mercado de trabajo y asegurar la posibilidad de ejercer el derecho a cobrar por medios electrónicos, con la posibilidad de que quienes no quieran utilizar medios electrónicos y deseen seguir operando con efectivo, lo puedan realizar sin restricciones y sin ningún costo.

Para ello, se estableció que las instituciones que ofrecen los servicios de pago previstos deben permitir a los trabajadores retirar la totalidad del salario en un único movimiento y de manera gratuita, en la primera operación luego de acreditados los fondos.

En segundo lugar, se establecieron un conjunto de modificaciones al sistema previsto para el pago de las prestaciones de alimentación a que refiere el artículo 163 de la Ley N° 16.713 y que, en el marco de lo previsto en la Ley de Inclusión Financiera, comenzaron a partir de marzo de 2016 a pagarse a través de instrumentos de dinero electrónico de alimentación.

Por un lado, se modificó la lógica de funcionamiento del sistema, al establecer que el usuario tiene derecho a elegir en qué institución cobrar y disponiendo, en forma análoga a lo previsto para las instituciones de intermediación financiera e instituciones emisoras de dinero electrónico en cuanto al pago de remuneraciones, que los emisores de estos instrumentos no podrán cobrar a los empleadores por el servicio. Por otra parte, se establecieron una serie de cambios en los límites previstos para los montos a acreditar por estos conceptos, con el objetivo de darle una mayor racionalidad a un esquema que fue diseñado para contemplar el gasto en la alimentación del trabajador en los días efectivamente trabajados.

Estas modificaciones apuntan a mejorar las condiciones de competencia en el funcionamiento de este mercado, en el que los principales participantes venían ofreciendo a los comercios condiciones para la aceptación de tales instrumentos significativamente peores que las de los restantes medios electrónicos, tanto en relación con los aranceles que le cobran a los comercios como al plazo de pago a los mismos.

En tercer lugar, se establecieron ajustes en las disposiciones relativas a operaciones de montos elevados y operaciones sobre bienes inmuebles y vehículos motorizados, que recogieron a nivel legal algunas flexibilizaciones que se habían establecido a nivel reglamentario, haciendo uso de la facultad de prórroga prevista en la Ley N° 19.506. A vía de ejemplo, se modificó el régimen de excepciones previsto, ajustando su alcance para acompañarlo con los mecanismos de prevención y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo existentes en las regulaciones específicas en la materia, al tiempo que se admitió la utilización de efectivo para pagos que en conjunto no superen el equivalente a 8 mil unidades indexadas, y se incorporó la acreditación en cuenta como medio de pago habilitado.

Finalmente, se mandató al Banco Central del Uruguay a relevar, con una periodicidad mínima de seis meses, información relativa a los aranceles máximos, mínimos y promedios del sistema de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y tarjetas de crédito. Esta disposición, reglamentada por el Decreto N° 45/019, supone un importante avance en términos de transparencia, así como en las condiciones de competencia del sistema, al disponibilizar información para los distintos actores

que lo integran.

[1]

Cabe recordar que quienes habían accedido a una pasividad con anterioridad a noviembre de 2015 o a un beneficio social previo a enero de 2017 no estaban alcanzados por dicha disposición.

### 3. Acuerdo sobre aranceles y otras condiciones de uso de medios de pago electrónico

Con el objetivo de continuar mejorando las condiciones de acceso de los comerciantes al cobro por medios electrónicos, el Poder Ejecutivo promovió la conformación de una mesa de trabajo integrada por las principales gremiales representativas de los comercios de Montevideo y del interior del país, los emisores y los adquirentes de los principales medios de pago electrónico.

En este marco, se trabajó en la elaboración de una propuesta de Acuerdo que incluyera mejoras importantes en las condiciones de acceso, con foco en los pequeños comercios. Dicha propuesta dio lugar al “Acuerdo sobre baja de aranceles y otras condiciones de uso de medios de pago electrónico”, que generó una muy amplia adhesión y excelente receptividad a nivel de las gremiales de comerciantes, emisores de medios de pago electrónico y adquirentes<sup>[1]</sup>. La firma de este documento se realizó en dos instancias, la primera a principios de setiembre y la segunda a mediados de octubre de 2018. Tras la segunda firma, el Acuerdo tomó carácter nacional, por lo cual sus disposiciones se transformaron en el estándar para los emisores y adquirentes que adhirieron al mismo.

Uno de los principales objetivos del Acuerdo está asociado a reducir los aranceles máximos aplicables a las ventas con tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico (excluidos los de alimentación) y tarjetas de crédito emitidas localmente. En ese contexto, y en lo que refiere a los aranceles aplicables a las ventas con tarjeta de débito e instrumento de dinero electrónico, se estableció una rebaja inicial del arancel máximo para las empresas de reducida dimensión económica y un cronograma de bajas subsiguientes que se concretarán de acuerdo al incremento en el monto operado con dichos instrumentos respecto al año 2017.

Concretamente, la baja en los aranceles para las operaciones con tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico seguirá el siguiente esquema:

#### Aranceles máximos aplicables a tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico emitidos en UY Acuerdo de aranceles set-oct 2018

Pequeño Comercio	General	Condición
1,30%	1,50%	A dos meses del acuerdo
1,30%	30,0%	incremento real (año móvil vs 2017)
1,15%	30,0%	incremento real adicional
1,00%	30,0%	incremento real adicional
0,85%	30,0%	incremento real adicional

Fuente: MEF

En el marco de dicho cronograma, y debido a que el aumento en el uso de estos instrumentos registrado en 2018 superó el 30% en términos reales, se alcanzó el primer escalón de rebaja previsto, lo que llevó el arancel máximo para tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico a 1,3%, para todos los comercios, independientemente del tamaño de los mismos.

Por su parte, habida cuenta de la preocupación que las gremiales de comerciantes manifestaron en torno a los niveles de los aranceles máximos aplicables a las operaciones con tarjeta de crédito, también se estableció un esquema para los casos de operaciones en una cuota que permitió una reducción inicial en los aranceles aplicables a los comercios de menor tamaño relativo e incluyó un cronograma de rebajas adicionales en función del aumento en el monto operado con estos instrumentos, tomando nuevamente como base el año 2017, de acuerdo al siguiente detalle:

## Aranceles máximos aplicables a tarjetas de crédito emitidas en UY

### Acuerdo de aranceles set-oct 2018

Pequeño Comercio	General	Condición
3,50%	4,00%	A dos meses del acuerdo
3,75%	8%	incremento real (año móvil vs 2017)
3,50%	8%	incremento real adicional
3,25%	9%	incremento real adicional
3,00%	9%	incremento real adicional
2,75%	10%	incremento real adicional
2,50%	10%	incremento real adicional
2,25%	11%	incremento real adicional

Fuente: MEF

Adicionalmente, como un segundo objetivo del Acuerdo se estableció un cronograma para reducir la dispersión máxima de los aranceles que cobra cada adquirente en un mismo sector de actividad (esto es, la diferencia entre el arancel máximo y el mínimo en el sector). La reducción de la dispersión máxima de los aranceles cobrados a los comercios representa una mejora importante en materia de condiciones de competencia, pues acorta significativamente la diferencia entre el costo de aceptación de los medios de pago electrónico entre los pequeños establecimientos y aquellos de mayor tamaño, que tienen mayor capacidad de negociación con sus proveedores.

En este caso, se definieron esquemas de rebaja de la dispersión que se concretarán en los próximos 3 años, de acuerdo al siguiente detalle:

### Tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico emitidos en UY (excluidos los de alimentación)

Dispersión máxima	Fecha
1,00 pp	a dos meses del acuerdo
0,75 pp	1º de enero 2019
0,50 pp	1º de enero 2020
0,25 pp	1º de enero 2021

Fuente: MEF

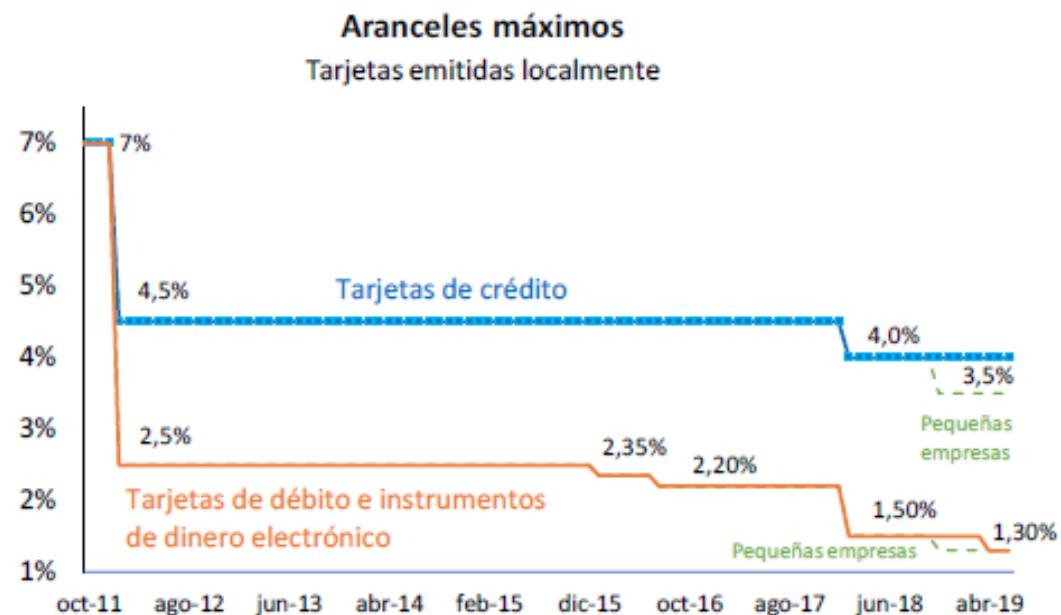
### Tarjetas de crédito emitidas en UY

Dispersión máxima	Fecha
1,50 pp	a dos meses del acuerdo
1,25 pp	1º de enero 2019
1,00 pp	1º de enero 2020
0,80 pp	1º de enero 2021

Fuente: MEF

La puesta en funcionamiento de estos cronogramas permitió continuar la fuerte tendencia descendente que vienen mostrando los aranceles desde 2011 a la fecha. En concreto, en el caso de las tarjetas de débito, los aranceles pasaron de valores

máximos de 7% a 1,3%. En lo que refiere a las tarjetas de crédito, el punto de partida era similar al de las tarjetas de débito y actualmente se ubican en 4% (3,5% para los comercios de reducida dimensión económica).



Nota: Valores correspondientes a los adquirentes firmantes del Acuerdo.

En tercer lugar, y con el objetivo de continuar reduciendo el plazo de pago a los comercios, se estableció el compromiso de llevar el plazo de acreditación a un máximo de 24 hs (hoy el plazo se encuentra en un día hábil) en las operaciones con tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, lo cual podrá volverse operativo una vez que el Banco Central del Uruguay y el operador del sistema de transferencias habiliten la posibilidad de realizar transferencias con liquidación en días inhábiles entre todas las instituciones intervenientes.

Adicionalmente y como forma de transparentar los costos y criterios de liquidación por parte de los adquirentes, se acordó eliminar todo costo administrativo distinto al arancel, siempre que el comercio opte por el esquema de liquidación y cobro electrónico.

En quinto lugar, los emisores y adquirentes se comprometieron a incluir a los pequeños comercios en las campañas de promoción al uso de tarjetas que éstos instrumenten, sea en esquemas por zonas geográficas, por rubro u otras modalidades que definan.

Finalmente, con el objetivo de simplificar los procedimientos administrativos para facilitar el control de los pagos que el comerciante recibe por sus ventas con tarjetas, se conformó un grupo de trabajo que estableció un protocolo estandarizado de envío de información por parte de los adquirentes. Dicho protocolo está siendo implementado por todos los actores del sector, con el propósito de desarrollar soluciones que faciliten el procesamiento de las transacciones y las liquidaciones por parte de los comercios, en particular los más pequeños.

[1]

Participaron en la firma de los mismos representantes de las siguientes entidades: Ministerio de Economía y Finanzas, Asociación de Feriantes del Uruguay (AFU), Asociación de Micro y Pequeños Empresarios (ANMYPE), Cámara de Ferreterías, Pinturerías, Bazares y Afines del Uruguay (CAFBADU), Cámara de Importadores Mayoristas del Calzados, Cámara del Transporte del Uruguay, Cámara Nacional de Alimentación (CNA, en representación del Centro de Industriales Panaderos del Uruguay, la Unión de Vendedores de Carne del Uruguay, la Cámara Uruguaya de Fabricantes de Pastas, la Confederación de Confiterías, Bombonerías y Afines del Uruguay, y la Asociación de Kioscos, Salones y Subagentes de Quinielas del Uruguay), Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU), Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Uruguay (CNCS), Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CMBADU), Asociación de Bancos Privados del Uruguay (ABPU, en representación de los bancos que integran dicha Asociación, en su condición de emisores de medios de pago electrónico), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Cabal, OCA, Pronto!, Firstdata y Visanet.

## 4. Inclusión financiera de ferias y taxis

La modernización del sistema de pagos hacia una predominancia de lo digital constituye un fenómeno global e irreversible que, si bien en Uruguay se vio potenciado por la implementación de las medidas contenidas en el Programa de Inclusión Financiera, igualmente se iba a producir en ausencia de dichas medidas, aunque con rezago. De esta manera se plantea el desafío de que este proceso se desarrolle de forma inclusiva, de manera que todos los actores que quieran ser parte del mismo lo puedan hacer, en especial los comercios más chicos, que son quienes históricamente han enfrentado mayores dificultades para acceder a la utilización de medios de pago electrónico.

En función de ello, y en la medida que el mercado por sí solo no da respuesta a este desafío, resulta fundamental establecer medidas de políticas públicas activas, con el objetivo de que aquellas unidades productivas de menor tamaño relativo puedan incorporarse a los procesos de transformación referidos y mejorar sus condiciones de competencia frente a las empresas de mayor tamaño. En el marco de lo anterior, además de las medidas generales que se han venido implementando desde el comienzo del Programa de Inclusión Financiera, se promovieron un conjunto de acciones específicas, las que se comentan a continuación.

## 4.1. Acuerdo entre el MEF, el BROU y la Asociación de Feriantes del Uruguay

A partir de una mesa de trabajo en la que participaron el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco República y la Asociación de Feriantes del Uruguay, y a iniciativa de esta última, se diseñaron un conjunto de medidas para favorecer la inclusión financiera de los feriantes que realizan su actividad en ferias de alimentos, facilitando la aceptación de medios de pago electrónicos y el acceso a un conjunto de servicios financieros básicos que permitan un mejor funcionamiento del sector. Esta iniciativa se enmarca en un objetivo más general, de promover y facilitar un proceso de gradual formalización del sector, generando facilidades para regularizar la actividad ante la Dirección General Impositiva y ante el Banco de Previsión Social, lo cual permitirá avanzar en la formalización de aproximadamente 4.000 trabajadores que se desempeñan en este rubro.

Para ello, el Gobierno estableció un conjunto de medidas tributarias<sup>[1]</sup>, en las que la gradualidad juega un rol importante. En efecto, se dispuso que los feriantes no incluidos en el régimen de tributación general podrán optar por quedar comprendidos, hasta el 31 de diciembre de 2021, en el régimen de pequeña empresa (literal E del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996), independientemente de los ingresos que obtengan. La incorporación a este régimen está sujeta a que el feriante acepte el pago de sus productos a través de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y Tarjeta Uruguay Social (TUS).

Por su parte y con el objetivo de facilitar y suavizar la transición entre el régimen especial establecido hasta 2021 y el régimen que le corresponda posteriormente de acuerdo al volumen de ventas, se estableció que las ventas que el feriante realice con medios electrónicos se computarán parcialmente durante 2022 y 2023 (en un 33% y en un 66% respectivamente). De este modo, el impacto de las ventas con medios electrónicos a efectos de la categorización de los feriantes como contribuyentes, se procesará gradualmente, facilitando el proceso de formalización de estas empresas.

Vale destacar que en todos los casos se trata de incentivos y facilidades que se otorgan a los feriantes que quieran incorporarse al régimen reglamentado, pudiendo continuar desarrollando sus actividades como lo venían haciendo previamente.

Adicionalmente, se trabajó conjuntamente con el Banco República (BROU) con el objetivo de disponibilizar un conjunto de beneficios para quienes desarrollen actividades en el sector, en el marco de las iniciativas que la institución ha venido llevando adelante con foco en las pequeñas empresas. A tales efectos, el BROU puso a disposición de los feriantes los siguientes elementos:

1. Posibilidad de abrir una cuenta bancaria gratuita, en el marco de la Ley de Inclusión Financiera, que incluye, entre otros elementos, el servicio de banca por internet (eBrou) y una tarjeta de débito sin costo.
2. Posibilidad de acceder a un crédito express (con respuesta en un plazo de 48 horas) por hasta el equivalente a 15 mil dólares, presentando únicamente inscripción al RUT, cédula de identidad y constancia de domicilio.
3. Incorporación de las ferias en los esquemas de promociones que el BROU realiza para sus clientes, estableciendo descuentos (de entre 10% y 15%) en las compras que los consumidores realicen con las tarjetas del Banco en las ferias durante una semana del mes. La aplicación de los referidos descuentos comenzó en noviembre de 2018 y se extenderá durante todo el 2019.

Por último, cabe destacar que quienes desarrollan sus actividades en las ferias de alimentos también se vieron beneficiados de las condiciones previstas en el Acuerdo referido en la sección anterior, así como de los restantes beneficios que se han dispuesto, en el marco del Programa de Inclusión Financiera, para las empresas de reducida dimensión económica. En ese sentido cabe destacar el subsidio de 100% en el arrendamiento de las terminales POS y la eliminación de las retenciones impositivas asociadas a las ventas con medios de pago electrónico.

[1] Decreto N° 282/018.

## 4.2. Pago electrónico en taxis

En el marco del proceso de generalización de la aceptación de medios electrónicos por parte de los pequeños comercios, desde el Poder Ejecutivo se promovieron un conjunto de iniciativas tendientes a incorporar a los taxis de Montevideo y de Maldonado a las nuevas modalidades de pago.

Por un lado, desde noviembre de 2018 se comenzaron a incorporar a la aceptación de medios de pago electrónico los automóviles con taxímetro de Montevideo. Adicionalmente, la Intendencia de Montevideo estableció como un requisito, en la Inspección Técnica Vehicular que comenzó el pasado mes de mayo, que todas las unidades incorporen una terminal POS, que permita aceptar el pago a través de la tarjeta STM, además de tarjetas de débito, crédito e instrumentos de dinero electrónico. Cabe destacar que la posibilidad de aceptar el pago con la tarjeta STM, que está previsto que esté operativo en los próximos meses, significará una mejora adicional en la calidad del servicio para los usuarios del sistema.

En paralelo a lo anterior, se lanzó en Maldonado una aplicación para el pago de los taxis de dicho departamento con medios de pago electrónico a través de celulares. En la misma línea y en lo que refiere a la capital del país, está en proceso de desarrollo un proyecto para habilitar el pago de los viajes en taxi de Montevideo mediante aplicaciones celulares.

Este tipo de transformaciones permiten modernizar al sector, ubicándolo en las últimas tendencias en términos de pagos electrónicos, lo cual a su vez funciona como experiencia piloto para la realización de pagos por celular, lo que posteriormente podrá extenderse a otro tipo de comercios, junto al desarrollo de los pagos mediante códigos QR, modalidad que se espera que comience a tener dinamismo. En suma, estas soluciones permiten brindar más posibilidades y mejores servicios al usuario, mejorar las condiciones de seguridad de los trabajadores al disminuir el uso del efectivo, al tiempo que vuelve más competitivo al servicio que se brinda.

## 5. Agenda de trabajo

## 5.1. Multiadquierencia

Con el objetivo de continuar promoviendo mejoras de competencia y eficiencia en el funcionamiento del sistema de pagos local, desde comienzos de 2019 se conformó un grupo de trabajo para generar una nueva transformación en el sistema de pagos, a partir de una reformulación del mercado de adquierencia. A tales efectos, se realizó un análisis del esquema actual de funcionamiento del mismo, evaluándolo a la luz de las configuraciones que tiene dicho mercado en otras economías. En particular, se estudiaron experiencias de la región, que han recorrido recientemente procesos de apertura de la adquierencia, así como de países desarrollados que cuentan con un mayor desarrollo del mercado.

El sistema de pagos electrónico constituye un mercado de dos lados, en el cual interactúan varios actores. Por una parte, están las instituciones emisoras de medios de pago (bancos, emisores de dinero electrónico o administradoras de tarjetas de crédito), que se vinculan con los usuarios o consumidores. Por otra parte, se encuentran los adquirentes, que le ofrecen a los comercios la posibilidad de aceptar distintos medios de pago electrónicos y que, a través de dicho vínculo, habilitan la interconexión, el procesamiento y la comunicación de las transacciones que se realizan en los comercios para la autorización y recepción por parte de las instituciones emisoras.

El mercado de adquierencia local se caracteriza por la existencia de múltiples jugadores que proveen la adquierencia, pero cada uno lo hace para un sello o marca en exclusividad. De esta forma, un comercio que desee comenzar a aceptar una tarjeta de débito o crédito en particular, solo tiene disponible un único proveedor exclusivo con quien contratar el servicio, que tiene el monopolio del mismo. Por lo tanto, en caso que desee ofrecer a sus clientes un menú amplio de medios de pago electrónico, en la actualidad debe contratar con cada uno de estos adquirentes exclusivos, no teniendo la posibilidad de elegir entre distintas alternativas, lo cual atenta contra un adecuado acceso tanto en calidad de servicio como en precio.

Ese tipo de configuraciones son cada vez menos frecuentes a nivel internacional. En efecto, los sistemas de pago más desarrollados tienden a organizarse con esquemas de multiadquierencia, lo que implica que existan varios adquirentes, cada uno de los cuales le ofrezca la posibilidad de aceptar el conjunto de medios de pago electrónico a los comercios.

La multiadquierencia mejora significativamente las condiciones de competencia del sistema, terminando con los monopolios existentes y sentando las bases para la existencia de varios proveedores del servicio de adquierencia, que competirán en precio y calidad, promoviendo mejoras en los servicios actualmente disponibles, así como el desarrollo de otros servicios de valor agregado. Desde la perspectiva de los comercios, también se generan notorias ganancias de eficiencia, en la medida que pasarán a interactuar con un único actor (que potencialmente les brinda también la terminal POS), y no con múltiples adquirentes, lo cual simplificará la gestión de los pagos electrónicos. Además de estas mejoras para los comercios, estos cambios también contribuirán a continuar expandiendo la aceptación de los medios de pago electrónicos, al generar incentivos para que los adquirentes realicen mayores esfuerzos para incorporar nuevos comercios al sistema.

En base a lo anterior, y a los avances y acuerdos obtenidos en la Mesa de trabajo impulsada por el Poder Ejecutivo, se proyecta realizar una apertura general y conjunta de los mercados de adquierencia a partir del mes de octubre de 2020.

## 5.2. Aceptación de medios electrónicos en el Estado

El Decreto N° 130/019 mandató a todas las reparticiones y dependencias estatales que admitan el pago en efectivo de tributos, precios y trámites, a admitir también el pago de los mismos con tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico no más allá del 1º de agosto de 2019.

De esta manera, si bien la mayor parte de las dependencias estatales ya se encontraban aceptando pagos electrónicos a través de portales web, y en varios casos también en forma presencial, la puesta en práctica de esta disposición permitirá universalizar la aceptación de medios de pago electrónico en toda la administración central, a la vez que sienta las bases para simplificar las tareas de conciliación y custodia asociadas al manejo de efectivo.

### 5.3. Cheque digital

Tal como fuera comentado, el uso de cheques registró un notorio descenso a partir de la mayor utilización de medios de pago electrónico, en particular de las transferencias interbancarias. Pese a que las transferencias funcionan como un sustituto de los cheques comunes, no existe en la actualidad un sustituto electrónico para los cheques diferidos, que combina características como medio de pago e instrumento de financiación. Este instrumento tiene una importante utilización a nivel comercial y brinda liquidez a la cadena de pagos, al cancelarse las diversas obligaciones que se van generando mediante el endoso de los cheques que, al momento del cobro, tienen carácter de título ejecutivo.

En ese contexto, se entiende necesario promover modificaciones legales que sienten las bases para el desarrollo de un sustituto digital de los cheques diferidos. A tales efectos, se están estudiando distintas alternativas, con el objetivo de remitir un proyecto de ley al Parlamento. Este instrumento tendría las mismas características que el cheque diferido físico, al habilitar al endoso y tener carácter de título ejecutivo. Asimismo, en la medida que tendrá un soporte digital, permitirá una mejor trazabilidad de las transacciones, sentando las bases para continuar avanzando en términos de transparencia, formalización y control y prevención de las operaciones de lavado de activos.

## **VII. Avances del Plan quinquenal de infraestructura**

## 1. Marco general

El actual Gobierno ha puesto particular énfasis en la importancia de la mejora de la infraestructura del país. Dicho énfasis se vio claramente reflejado en el plan que el Gobierno presentó en 2015, por un total US\$ 12.370 millones destinados a elevar la calidad de la infraestructura disponible.

Para hacer posible el despliegue de esa inversión, se ha requerido, por un lado, de un importante esfuerzo presupuestal para la ejecución de obras en diversos sectores y en todo el país. Por otro lado, teniendo en cuenta la envergadura del plan, se previó que una parte de los recursos necesarios se financiaran a través del sector privado (en concreto, alrededor de 35% del total). Esta decisión contempló, las limitaciones presupuestales que enfrenta la planificación de gobierno, así como también las ganancias de eficiencia que se pueden alcanzar en proyectos de participación público privada (PPP) a través de una adecuada distribución de riesgos, por lo que, además del importante monto previsto, el plan representa un desafío relevante en términos de financiamiento.

La apuesta al desarrollo de proyectos en el marco de la Ley Nº 18.786 de PPP forma parte de las estrategias de financiamiento elegidas por la actual Administración. El proceso de desarrollo de esta herramienta de financiamiento de inversiones en infraestructura ha representado un aprendizaje tanto para el sector público como para el privado. Dicho aprendizaje ha traído como resultado natural que los procesos para las adjudicaciones finales a los contratistas fueran más lentos que lo inicialmente previsto, impactando en los avances de ejecución que se presentan más adelante. No obstante, en el último año los procesos vinculados a estos proyectos han ganado dinamismo y permiten avizorar el comienzo en 2019 y 2020 de las obras de varios proyectos viales, educativos y el más reciente vinculado al Ferrocarril Central. En efecto, se esperan inversiones en proyectos PPP por aproximadamente US\$ 240 millones este año y por casi US\$ 630 millones en 2020.

Por otra parte, las inversiones planificadas han cobrado especial relevancia en el marco del escenario de desaceleración económica que presenta nuestro país, por lo que el actual contexto económico necesita un impulso decidido de la inversión, fundamentalmente de la privada. Debe destacarse también que para posibilitar mejoras de la competitividad resulta imprescindible contar con infraestructura de calidad que contribuya a una reducción de los costos logísticos y redunde en el crecimiento de los diferentes sectores de la economía. Asimismo, las inversiones del plan previeron obras de infraestructura social en seguridad ciudadana, salud, educación y vivienda. En ese sentido, el plan apostó a continuar fortaleciendo los logros alcanzados en equidad social desde la mejora de la capacidad física disponible para brindar diversos servicios a la sociedad.

El avance del plan es un reflejo del esfuerzo que el Gobierno ha realizado para viabilizar diversos proyectos de inversión que elevan la calidad de la infraestructura disponible. Naturalmente, en el desarrollo de los proyectos se han realizado ajustes respecto de lo inicialmente planeado y el más destacado se evidenció en la inversión en infraestructura ferroviaria, ya que el proyecto de inversión inicialmente previsto para el tramo Pintado – Paso de los Toros fue sustituido por el proyecto del Ferrocarril Central, que abarca una distancia mayor (desde Paso de los Toros al Puerto de Montevideo) y presenta estándares técnicos superiores. En todo caso, con la inversión prevista para 2019, la ejecución exhibirá un avance muy significativo respecto a lo planificado, fundamentalmente a nivel de las inversiones con financiamiento público. La ejecución de la inversión que requiere de financiamiento privado mostrará un avance significativamente menor, aunque se espera que estas inversiones cobren dinamismo a partir de este año (tal como fue comentado previamente). No obstante, en los próximos años el Gobierno deberá continuar trabajando para generar las condiciones necesarias que propicien el incremento de la participación privada en proyectos de infraestructura.

## 2. Avance general

La ejecución de inversiones previstas en el Plan Nacional 2015-2019 alcanzó a US\$ 1.967 millones en el conjunto de 2018, acumulando un total de US\$ 8.911 millones en el cuatrienio finalizado en 2018<sup>[1]</sup>. De esta forma, la inversión ejecutada entre 2015 y 2018 representa un 72% de la inversión prevista en el plan (de US\$ 12.370 millones). Cabe destacar que dicho avance alcanza a 80% si se consideran las inversiones que se realizan con fondos presupuestales, de empresas públicas o de concesiones públicas<sup>[2]</sup>. Por su parte, las inversiones con financiamiento privado mostraron un menor avance (de 57% de lo previsto en el plan en el cuatrienio finalizado en 2018).

El avance al cierre de 2018 presenta evoluciones disímiles según tipo de infraestructura y financiamiento. En efecto, si se analiza el avance sin distinguir por fuente de financiamiento, las inversiones en telecomunicaciones, en infraestructura portuaria y las que son categorizadas en el plan como “Otras inversiones” (que incluyen el Programa del Fondo de Desarrollo del Interior, diversas Unidades Ejecutoras del Ministerio de Transporte y Obras Públicas [MTOP] –excluyendo Vialidad e Hidrografía– y el rubro portland de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland [ANCAP]) son las que han mostrado un mayor avance relativo. En tanto, si se analiza el avance de las inversiones que cuentan con financiamiento esencialmente público, las ejecutadas en infraestructura vial son la que alcanzan el mayor avance en 2015-2018. De hecho, estas inversiones, que incluyen las realizadas por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del MTOP, las del Programa de Caminería Rural y las de la Corporación Vial del Uruguay (CVU), alcanzaron un avance de 99% en el cuatrienio 2015-2018 respecto de lo previsto en el plan, por lo que al cierre del quinquenio superarán a las inversiones planificadas en el marco de un mayor despliegue de inversiones en la concesión pública.

Sector	Plan 2015-2019 Mill. de US\$	Período	Avance de la ejecución de inversiones (%)		
			Total	Con Fondos Presupuestales, de Empresas Públicas o de Concesiones Públicas <sup>1/</sup>	Con Fondos Privados <sup>2/</sup>
			2015-2018	2015-2019*	
Energía	4.230	2015-2018	75%	68%	79%
		2015-2019*	83%	87%	81%
Vialidad	2.360	2015-2018	71%	99%	13%
		2015-2019*	93%	125%	26%
Infraestructura Social <sup>3/</sup>	1.870	2015-2018	56%	75%	16%
		2015-2019*	69%	94%	18%
Vivienda	1.320	2015-2018	80%	80%	No prevista
		2015-2019*	102%	102%	
Telecomunicaciones	750	2015-2018	88%	88%	No prevista
		2015-2019*	102%	102%	
Agua y Saneamiento	550	2015-2018	61%	61%	No prevista
		2015-2019*	78%	78%	
Puertos	550	2015-2018	88%	85%	93%
		2015-2019*	108%	117%	93%
Ferroviaria <sup>4/</sup>	360	2015-2018	42%	56%	0%
		2015-2019*	46%	62%	0%
Otras <sup>5/</sup>	380	2015-2018	91%	91%	No prevista
		2015-2019*	113%	113%	
<b>Total</b>	<b>12.370</b>	2015-2018	<b>72%</b>	<b>80%</b>	<b>57%</b>
		2015-2019*	87%	100%	61%

1/ Incluye los proyectos que cuentan con aportes del FOCEM

2/ Incluye inversiones en proyectos privados de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables no tradicionales, inversiones de UTE en trasmisión y distribución a través de herramientas de financiamiento privado, proyectos de Participación Público Privada bajo la Ley N° 18.786, Concesiones Privadas en Ruta N° 5 y Ruta N° 8 y proyectos de inversión en puertos privados.

3/ Incluye inversiones en Seguridad, Educación, Sistema Nacional de Cuidados y otras inversiones sociales (BPS, MEC, AGESIC, Secretaría Nacional de Deportes)

4/ El no avance en la inversión con fondos privados está asociado a la postergación del proyecto PPP ferroviario Algorita-Fray Bentos

5/ Incluye Fondo de Desarrollo del Interior, ANCAP-Portland y otras Unidades Ejecutoras del MTOP (excluidas DNV y DNH)

\* Proyección

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas en base a información proporcionada por organismos ejecutores.

Por su parte, las inversiones en agua y saneamiento y en infraestructura ferroviaria mostraron un menor avance relativo de ejecución al cierre de 2018. A nivel ferroviario cabe mencionar un ritmo de ejecución más lento en el proyecto de inversión en la Línea Salto (financiada parcialmente con aportes del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur [FOCEM]) y una ejecución menor a la prevista de Servicios Logísticos Ferroviarios S.A.<sup>[3]</sup> En tanto, debe señalarse que el menor avance relativo en inversiones en agua y saneamiento responde, entre otras causas, a las dificultades para estructurar su financiamiento ante la imposibilidad de hacer frente a la totalidad de las mismas con recursos propios.

En lo que refiere a la ejecución de inversiones con algún tipo de financiamiento privado, el mayor avance relativo se verificó en infraestructura portuaria y energética, al tiempo que los avances han sido significativamente menores a nivel de infraestructura vial, social y ferroviaria. En dicho avance incide el mayor tiempo que ha requerido la concreción de proyectos que se impulsan bajo la modalidad de PPP, a nivel vial y educativo, y la postergación del proyecto PPP Algorta-Fray Bentos en el caso ferroviario. No obstante, se espera que en este año se lleven a cabo los cierres financieros requeridos que permitan realizar adjudicaciones definitivas y, por ende, comenzar las obras en varios circuitos viales y proyectos educativos.

Para 2019 se proyecta una ejecución de inversiones previstas en el plan por US\$ 1.810 millones aproximadamente. De confirmarse esa proyección, en el quinquenio 2015-2019 se ejecutarían inversiones en infraestructura por US\$ 10.720 millones, un 87% de las previstas en el plan sin distinción por fuente de financiamiento. En efecto, las inversiones previstas para 2019 que se ejecutan con fondos presupuestales, empresas públicas o concesiones públicas permitirían alcanzar al 100% del plan, en tanto que las inversiones que requieren de financiamiento privado culminarían el quinquenio con avance del en torno a 60% de lo planificado.

Finalmente, vale destacar que, si también se considera la estimación de inversiones para este año en las obras del proyecto Ferrocarril Central, el despliegue de inversiones en infraestructura del quinquenio alcanzaría a US\$ 10.870 millones aproximadamente.

[1]

Es preciso señalar que se realizaron ajustes en las estimaciones para los años previos, desde US\$ 2.336 a US\$ 2.341 millones en 2015, desde US\$ 2.464 millones a US\$ 2.492 millones en 2016 y desde US\$ 2.134 millones a US\$ 2.111 millones en 2017. En el avance del capítulo se mencionarán, como nota al pie para no complejizar la lectura, los ajustes que hayan sido realizados en cada sector.

[2]

Se agrupó en "Fondos Presupuestales, Empresas Públicas y Concesiones Públicas" lo que en rendiciones anteriores fue presentado separadamente como "Fondos Presupuestales" y "Empresas Públicas / Inst. con financiamiento Público Privado", en tanto constituye una clasificación simplificada entre las inversiones que requieren de financiamiento esencialmente público respecto de las que necesitan algún tipo de financiamiento privado.

[3]

Servicios Logísticos Ferroviarios S.A. es una sociedad anónima cerrada, creada bajo el Decreto N° 473/11, cuyos accionistas son la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), con un 51% y 49% respectivamente. La empresa brinda servicios de transporte de carga por vía férrea.

### **3. Avance por sector**

### 3.1. Energía

Durante 2018 se ejecutaron inversiones en el sector de energía por US\$ 325 millones, acumulando con dicho registro un total de US\$ 3.165 millones para el período 2015-2018<sup>[1]</sup>, un 75% de lo previsto en el plan de infraestructura.

En 2018 gran parte de las inversiones fueron realizadas por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), que acumuló una ejecución de US\$ 1.042 millones en 2015-2018. En línea con lo planificado para el quinquenio 2015-2019, las obras que han requerido mayor nivel de inversión se concentraron en la Central de Ciclo Combinado Punta del Tigre B y en obras en redes de distribución y trasmisión. En tanto, se ejecutaron aproximadamente US\$ 50 millones en las obras de la línea de trasmisión Tacuarembó-Melo, proyecto que se lleva a cabo bajo la modalidad de Leasing Operativo.

Por su parte, ANCAP realizó inversiones por US\$ 15 millones en el rubro energético el año pasado, acumulando entorno de US\$ 80 millones en el cuatrienio cerrado en 2018.

Con las inversiones proyectadas para este año (de aproximadamente US\$ 346 millones), el sector de energía acumularía una ejecución de US\$ 3.510 millones en 2015-2019, lo que significaría un 83% de lo previsto en el plan. Cabe señalar que dicho avance contiene comportamientos disímiles a nivel de cada tipo de inversión. Por un lado, las referidas a generación eólica y

solar superaron las previsiones del plan (se ejecutaron US\$ 1.992 millones<sup>[2]</sup> contra los US\$ 1.740 millones previstos, a pesar de no evidenciarse inversiones significativas en biomasa) y se espera que las inversiones realizadas por UTE estén en línea con su programación (alcanzarían una ejecución superior al 95% de lo previsto en el plan). Por su parte, las inversiones de ANCAP en energía y las proyectadas por UTE en trasmisión y distribución (a realizarse a través de mecanismos de PPP, leasing operativo o mediante la constitución de fideicomisos) han mostrado un avance significativamente menor al previsto. Por último, no se concretaron las inversiones previstas en el proyecto de la Terminal de Regasificación de gas natural licuado (estimadas en US\$ 390 millones).

<sup>[1]</sup> Cabe precisar que se ajustó al alza la estimación de inversiones de 2016, desde US\$ 1.110 millones a US\$ 1.120 millones por una corrección en la cifra de inversiones ejecutadas por ANCAP en el rubro energía, y se ajustó a la baja la estimación de 2017, desde US\$ 634 millones a US\$ 629 millones debido a que se habían considerado US\$ 5 millones de ejecución de obras en la Línea Tacuarembó-Melo que corresponden efectivamente a 2018.

<sup>[2]</sup> De acuerdo a estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en base a información de UTE y del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). En 2018 se contemplaron inversiones restantes en proyectos de generación solar por US\$ 4 millones.

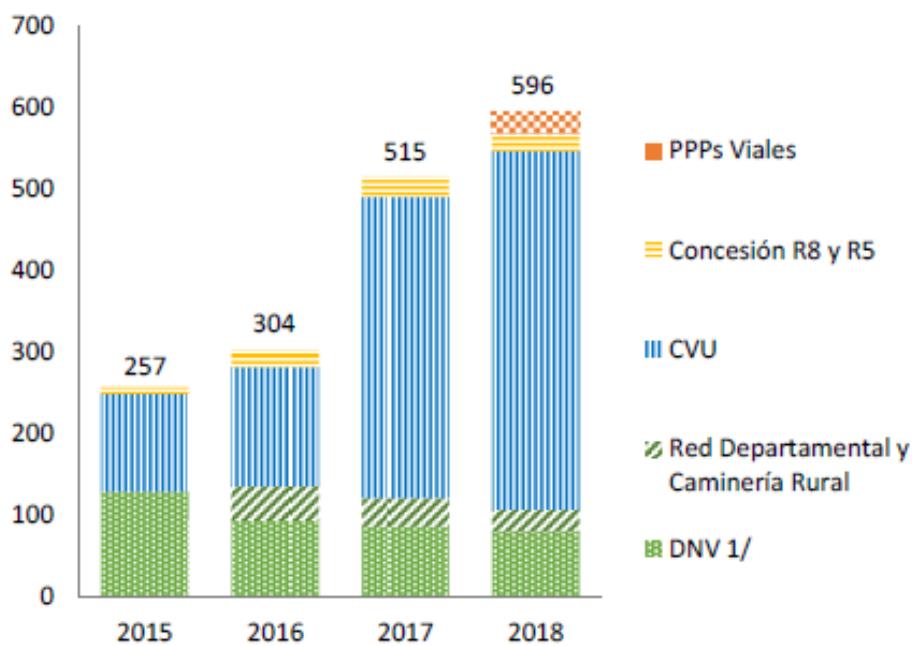
## 3.2. Infraestructura de transporte

### Vial

Durante 2018 se realizaron inversiones en infraestructura vial por US\$ 596 millones, acumulando, con dicho registro, US\$ 1.672 millones en el cuatrienio 2015-2018<sup>[1]</sup>. Dicha cifra representa un avance total de 71% respecto a lo planificado. No obstante, y tal como ha sido comentado previamente, en dicho avance incide el mayor tiempo requerido para la concreción de proyectos PPP. En efecto, la inversión vial ejecutada con financiamiento público (DNV, Programa de Caminería Rural y CVU) alcanzó ya en 2015-2018 prácticamente al 100% de lo previsto en el plan, por lo que al cierre del quinquenio 2015-2019 se habrán superado las inversiones planificadas con este tipo de financiamiento en el marco de un mayor despliegue de las inversiones de la concesión pública.

#### Inversión en infraestructura Vial 2015-2018

Millones de US\$ corrientes



1/ Para 2015 incluye inversiones en Red Vial Departamental y Caminería Rural. A partir de 2016 pasaron a ser ejecutadas por OPP.

Fuentes:

MTOP para datos de DNV, CVU, Concesión R8 y R5 y PPPs viales

OPP para datos de Red Departamental y Caminería Rural

En 2018, al igual que en años anteriores, la mayor ejecución de obras viales se canalizó a través de la CVU, que viabilizó inversiones por US\$ 440 millones y acumuló un total de US\$ 1.075 millones en 2015-2018. Cabe destacar que parte de esa inversión se ejecuta a partir de los recursos que la Administración Central destina a dicha concesión pública. En efecto, en el cuatrienio 2015-2018 se destinaron subsidios por US\$ 355 millones para la concreción de ese conjunto importante de obras. Asimismo, la CVU cuenta con ingresos por recaudación de peajes.

Por su parte, la DNV ejecutó inversiones por US\$ 80 millones aproximadamente, acumulando US\$ 358 millones<sup>[2]</sup> en el cuatrienio cerrado en 2018. Dentro de estas inversiones se encuentran los proyectos que cuentan con aportes del FOCEM en cuatro tramos de la Ruta N° 30 y dos tramos de la Ruta N° 8 (en 2018 se ejecutaron US\$ 20 millones en estos proyectos, alcanzando un total de US\$ 43 millones entre 2015 y 2018).

En tanto, las inversiones ejecutadas en el marco del Programa de Caminería Rural alcanzaron a US\$ 27 millones el año pasado y acumularon un total de US\$ 138 millones en 2015-2018. Por su parte, las concesiones privadas en Ruta N° 5 y N° 8 invirtieron US\$ 21 millones en 2018 y un total de US\$ 75 millones en el cuatrienio finalizado en 2018 (superado significativamente lo previsto en el plan).

En lo que refiere a proyectos viales de PPP, actualmente existen siete en cartera, que requieren una inversión inicial estimada

en UI 5.744 millones, equivalentes a US\$ 681 millones aproximadamente. Al cierre de 2018 la ejecución se concentró en el Circuito 0, Ruta N° 21 y N° 24, en el que se realizaron inversiones por US\$ 27 millones.

En el siguiente cuadro se presenta el detalle de inversión estimada por proyecto, así como su estado de avance.

Proyectos de Infraestructura Vial mediante Participación Público Privada					
Proyecto	Estado	km	Inversión Estimada		
			Mill. de UI	Mill. de US\$ <sup>1/</sup>	
<b>Círculo 0</b>					
Ruta N° 21 (tramo Nueva Palmira-Ruta N°2) y Ruta N° 24 (tramo Ruta N°2-Ruta N°3) y bypass Nueva Palmira	En construcción	171	683	81	
<b>Círculo 1</b>					
Rutas N° 12, 54, 55, 57 y bypass de la ciudad de Carmelo	Adjudicado Provisionalmente <i>Próximo al cierre financiero y firma del contrato</i>	260	836	99	
<b>Círculo 2</b>					
Rutas N° 9 y 15 y conexión Ruta N° 9 - Ruta N° 15	Adjudicado Provisionalmente <i>Próximo al cierre financiero y firma del contrato</i>	193	662	79	
<b>Círculo 3</b>					
Ruta N° 14 (oeste desde Mercedes hasta Ruta N° 6), conexión Ruta N° 14-Ruta N° 3 y bypass a Sarandí del Yí	Adjudicado Definitivamente <i>Próximo a iniciar etapa de construcción</i>	286	1.369	162	
<b>Círculo 5</b>					
Rutas N° 14 (entre Ruta N° 6 y Ruta N° 15) y Ruta N° 15 (tramo Empalme Velázquez-Lascano)	Adjudicado Provisionalmente <i>En etapa de cierre financiero, elaboración de proyectos ejecutivos y firma de contrato</i>	183	953	113	
<b>Círculo 6</b>					
Rutas N° 6 (desde Avenida Belloni hasta Ruta N° 12) y bypass de la ciudad de San Ramón	Adjudicado Provisionalmente <i>En etapa de cierre financiero, elaboración de proyectos ejecutivos y firma de contrato</i>	78	687	81	
<b>Círculo 7</b>					
Doble vía de Ruta N° 3 y bypass de Ruta N° 11 y de la ciudad de San José	Adjudicado Provisionalmente <i>En etapa de cierre financiero, elaboración de proyectos ejecutivos y firma de contrato</i>	33	554	66	
<b>Total Proyectos <sup>2/</sup></b>			<b>1.204</b>	<b>5.744</b>	<b>681</b>

1/ Se consideró la cotización interbancaria dólar billete publicada por el BCU y la cotización de la UI publicada por el INE para el promedio de mayo de 2019 (de \$ 35,16 por dólar y \$ 4,1705 por UI respectivamente).

2/ Los totales pueden no sumar debido al redondeo

Fuente: Unidad de Participación Pública Privada, Ministerio de Economía y Finanzas

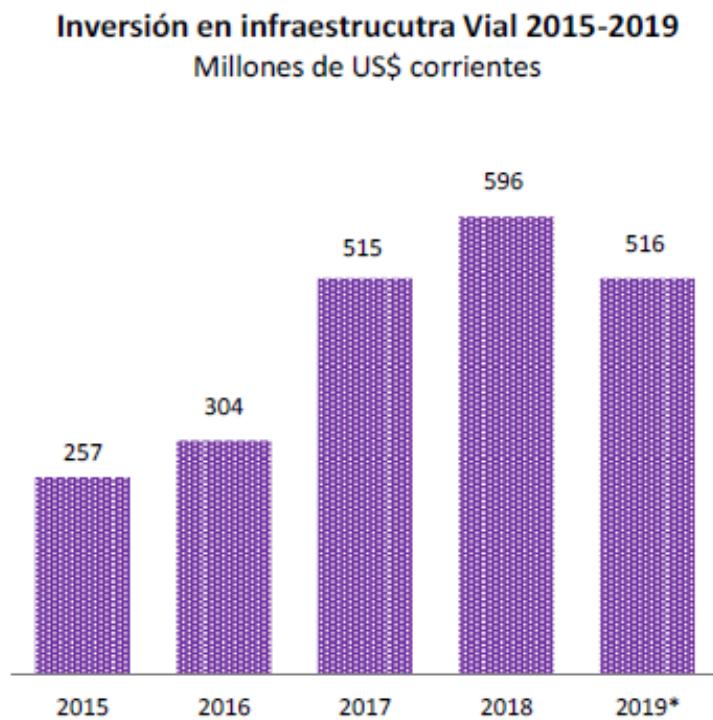
El Circuito 0, correspondiente a obras viales en las Rutas N° 21 y N° 24, se encuentra actualmente en etapa de construcción y presenta un avance de obra de aproximadamente 75% (de acuerdo a información proporcionada por el MTOP en mayo de 2019). En este marco, cabe señalar que la Unidad PPP del MEF recibió los primeros dos Informes Semestrales de Situación del Contrato, elaborados por MTOP y previstos en el Artículo 39º de la Ley de PPP N° 18.786. Por su parte, el MTOP efectuó al contratista el primer pago anual y los primeros tres adelantos trimestrales, de acuerdo a lo previsto en el contrato PPP.

A su vez, en 2019 se destacaron avances en diversos proyectos. En efecto, se firmó el contrato entre MTOP y el consorcio Circuito Vial Tres S.A. para el diseño, construcción, operación y financiamiento de la infraestructura vial en Ruta N° 14 Oeste-Centro, Conexión Ruta N° 14-Ruta N° 3 y bypass de la ciudad de Sarandí del Yí (Círculo 3). Asimismo, fueron adjudicados provisionalmente el Circuito 5 al oferente integrado por ALDESA Construcciones S.A., COALVI Renovables S.L. y Ramón C. Alvarez S.A. y el Circuito 6 al oferente Cuchilla Grande, integrado por ROVER ALCISA S.A. y Construcciones Viales y Civiles

S.A. Ambos proyectos se encuentran actualmente iniciando la etapa de cierre financiero, de elaboración de proyectos ejecutivos y de firma del contrato.

De la misma forma, el proyecto de iniciativa privada de doble Vía de Ruta N° 3 y construcción del bypass de Ruta N° 11 y de la ciudad de San José (Círculo 7) fue adjudicado provisionalmente en enero de 2019 al consorcio San José. Actualmente se encuentran iniciando la etapa de cierre financiero, de elaboración de proyectos ejecutivos y de firma del contrato.

En conjunto, para 2019 se prevén inversiones viales por US\$ 516 millones aproximadamente. De confirmarse esa estimación, la inversión total en infraestructura vial del quinquenio alcanzaría a casi US\$ 2.190 millones, un 93% de lo previsto en el plan. Cabe destacar que el avance es heterogéneo según tipo de inversión. En efecto, las inversiones con financiamiento esencialmente público superarán a las inversiones previstas en el plan (por mayor despliegue de inversiones de la concesión pública), al tiempo que las inversiones que requieren financiamiento privado (en gran parte proyectos PPP) mostraron una baja ejecución y, por lo tanto, se espera un impulso para los próximos años.



## Portuaria

Para el desarrollo de la infraestructura portuaria del país se destinaron US\$ 87 millones el año pasado, alcanzando, con ese registro, a un total de US\$ 485 millones en el cuatrienio 2015-2018. En 2019 se espera una ejecución de US\$ 110 millones, que permitiría acumular inversiones portuarias por aproximadamente US\$ 595 millones en el quinquenio 2015-2019, cifra superior a la prevista en el plan en tanto incorpora la inversión adicional a la prevista, en el acceso elevado en el Puerto de Montevideo.

En 2018 las inversiones aquí consideradas fueron realizadas por la Administración Nacional de Puertos (ANP) y la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) del MTOP. En efecto, el año pasado la empresa encargada de la administración de puertos realizó inversiones por US\$ 63 millones, acumulando aproximadamente US\$ 210 millones en cuatrienio 2015-2018. Dentro de las inversiones ejecutadas se destacan, al igual que el año pasado, la ampliación del Muelle C multipropósito en el Puerto de Montevideo, la construcción de la draga “21 de Julio” y los trabajos de dragados en el canal de acceso al Puerto de Montevideo y otros dragados por medios propios.

En tanto, la DNH destinó recursos a la mejora y ampliación de infraestructuras e instalaciones portuarias y al mantenimiento de vías naveables por US\$ 25 millones en 2018<sup>[5]</sup> y alcanzó, con ese registro, a entorno de US\$ 90 millones en el cuatrienio finalizado el año pasado. Dentro de las principales obras que ha gestionado la DNH se destacan las ejecutadas en el Puerto de La Paloma en instalaciones para la pesca artesanal, los reacondicionamientos en los espacios exteriores del Puerto de Punta del Este, la reconstrucción del muelle interior escollera, construcción de tres marinas y muelle multipropósito en el Puerto de Piriápolis y la reconstrucción de muelle de pasajeros en Dársena Higueritas, entre otras.

## Ferroviaria

A nivel de infraestructura ferroviaria se realizaron inversiones por casi US\$ 50 millones el año pasado, acumulando un total de US\$ 152 millones en el cuatrienio 2015-2018. Las inversiones del año pasado estuvieron básicamente concentradas en los proyectos ferroviarios que cuentan con aportes del FOCEM (US\$ 45 millones aproximadamente<sup>[6]</sup>).

Para 2019, sin considerar el proyecto del Ferrocarril Central, las inversiones en infraestructura ferroviaria se ubicarían en aproximadamente US\$ 14 millones, completando un total de US\$ 165 millones aproximadamente en el quinquenio 2015-2019. Cabe señalar que el menor avance del previsto en este tipo de infraestructura viene dado básicamente por la postergación del proyecto PPP en la vía férrea Algorta – Fray Bentos, la ejecución menor a la prevista por parte de la empresa Servicios Logísticos Ferroviarios S.A. y por el menor ritmo de avance de las obras en la Línea Salto que se financian parcialmente con aportes del FOCEM.

En tanto, y dado que las obras están próximas a iniciarse a partir de la reciente firma del contrato, si se consideran las inversiones previstas para 2019 en el proyecto Ferrocarril Central las inversiones en infraestructura ferroviaria alcanzarían a casi US\$ 320 millones en el quinquenio 2015-2019. Dicho proyecto tiene una inversión inicial estimada en US\$ 839 millones (según la información de la oferta económica), a la que se adicionan US\$ 97 millones de obras viales conexas. Estas obras conexas se realizarán bajo un esquema de obra pública tradicional, al tiempo que el resto del proyecto se lleva a cabo bajo la modalidad de PPP, por lo que incluye las obras iniciales y mantenimiento por 18 años.

<sup>[1]</sup> Cabe aclarar que se realizaron correcciones a la información presentada en rendiciones de cuentas anteriores. En primer lugar, se corrigió la forma de computar las inversiones de los proyectos FOCEM que hasta la rendición de cuentas pasada se encontraban duplicadas al ser consideradas en las inversiones de DNV y separadamente. Por otro lado, se corrigió información referida a las inversiones en Caminería Rural (que determinó un ajuste al alza de US\$ 4 millones en 2015 y de US\$ 3 millones en 2017) y se incorporó información de fondos adicionales destinados a emergencia en caminería por US\$ 11 millones en 2016. Finalmente, se realizaron ajustes en los montos de inversión de DNV y CVU de 2017 (a la baja en el primer caso y al alza en el segundo por US\$ 2 millones en cada caso). Asimismo, las inversiones que del proyecto PPP de la Rutas N° 21 y N° 24 que se consideraron en 2017, se efectivizaron en 2018. Adicionalmente, cabe mencionar que la significativa diferencia de lo ejecutado efectivamente en 2018 versus la estimación realizada en la rendición de cuentas pasada tiene que ver con los ajustes mencionados anteriormente respecto de los proyectos con aportes del FOCEM y menores inversiones respecto a las estimadas fundamentalmente a nivel de CVU y proyectos PPP.

<sup>[2]</sup> No incluye subsidios a las concesiones.

<sup>[3]</sup> Se consideró la cotización interbancaria dólar billete publicada por el BCU y la cotización de la UI publicada por el INE para el promedio de mayo de 2019 (de \$ 35,16 por dólar y \$ 4,1705 por UI respectivamente).

<sup>[4]</sup> Es importante aclarar que dicho monto puede sufrir variaciones respecto al informado en anteriores Rendiciones de Cuentas debido a que se ajusta según la etapa en la que se encuentre cada proyecto. En efecto, en las etapas iniciales se considera la inversión estimada por la Administración Pública Contratante (APC) en base a sus estudios previos, al tiempo que en etapas más avanzadas se considera directamente la oferta económica que realizan los oferentes en cada licitación. Adicionalmente, cabe señalar que las ofertas económicas pueden incluir las denominadas "obras complementarias" que pueden ser propuestas en las licitaciones. Estas obras no son inicialmente consideradas por la APC en la estimación de la inversión inicial de los proyectos, pero pueden sí integrar la oferta económica del oferente. En ese marco, cuando se ofertan estas obras complementarias, la estimación de la inversión inicial requerida diferirá de la valoración inicial realizada por la APC. Para el caso de los proyectos PPP viales la estimación aquí presentada se basa en las ofertas económicas. Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, vale aclarar que el valor tope del Pago Por Disponibilidad (PPD) de cada licitación es calculado en base a la inversión inicial estimada por la APC sin obras complementarias y, por ende, no se ajusta en caso de que estén incluidas en la oferta del oferente. A estos ajustes en la inversión inicial estimada pueden también agregarse cambios en la cartera de proyectos. De hecho, el plan presentado en 2015 contenía una cartera de ocho proyectos viales, algunos de los cuales han sido modificados o sustituidos dando lugar a la cartera actual de siete proyectos.

<sup>[5]</sup> Esta cifra contempla inversiones portuarias, hidráulicas y en vías navegables, así como otros gastos vinculados a la ejecución de las mismas.

<sup>[6]</sup> Las cifras de inversiones en los proyectos ferroviarios que cuentan con aportes FOCEM refieren a ejecución financiera.

### 3.3. Infraestructura Social: seguridad, educación y salud

En 2018 se realizaron inversiones en infraestructura relacionada a seguridad ciudadana por US\$ 29 millones, acumulando un total de casi US\$ 230 millones en 2015-2018.

Las inversiones del año pasado fueron ejecutadas enteramente por el Ministerio del Interior. Para este año se espera que dicha Secretaría de Estado realice inversiones por US\$ 27 millones aproximadamente, lo que permitiría superar a las inversiones previstas en el plan (de US\$ 140 millones). En tanto, considerando las inversiones que requirió la construcción del recinto penitenciario en Punta de Rieles (bajo el mecanismo de PPP) entre 2015 y 2017, las inversiones en seguridad ciudadana alcanzarían a casi US\$ 256 millones en el quinquenio 2015-2019, un 98% de lo previsto en el plan. Cabe señalar que la construcción del recinto penitenciario demandó una inversión de aproximadamente US\$ 100 millones mientras que el plan preveía US\$ 120 millones.

En materia de infraestructura educativa se realizaron inversiones por US\$ 114 millones en 2018, alcanzando, con ese registro, a aproximadamente US\$ 425 millones en 2015-2018. Para este año se prevén inversiones por US\$ 133 millones, por lo que se acumularían casi US\$ 560 millones en el quinquenio 2015-2019. Cabe mencionar que en dicho avance incide la baja ejecución de inversiones en los proyectos PPP educativos (de adjudicarse definitivamente el primer proyecto educativo, las inversiones para este año serían poco significativas respecto a la inversión prevista en el plan).

Por un lado, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) realizó inversiones por US\$ 92 millones el año pasado, acumulando un total de US\$ 330 millones en el cuatrienio 2015-2018. Una parte relevante de las inversiones se canalizaron a través del Fideicomiso de Infraestructura que administra CND. Asimismo, continuó el despliegue de obras en el marco Programa de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Inicial y Primaria (PAEPU) y del Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación (PAEMFE).

A nivel universitario, la Universidad de la República (UdelaR), en el marco de su plan de obras de mediano y largo plazo, y la Universidad Tecnológica (UTEC) ejecutaron inversiones en infraestructura por US\$ 22 millones, alcanzado en conjunto a un total de US\$ 95 millones en el cuatrienio finalizado en 2018.

En tanto, tal como se comentó anteriormente, se espera un impulso significativo de la inversión en los proyectos PPP educativos para los próximos años. La inversión inicial estimada para estos proyectos se ubica en UI 2.420 millones [1][2], equivalentes a US\$ 287 millones.

#### Proyectos de Infraestructura Educativa mediante Participación Pública Privada

Proyecto	Estado	Inversión Estimada	
		Mill. de UI	Mill. de US\$ <sup>1/</sup>
<b>Educativo 1</b> 44 jardines y 15 CAIF	Adjudicado Provisionalmente <i>Próximo al cierre financiero y firma de contrato</i>	548	65
<b>Educativo 2</b> 23 escuelas, 9 polos y 10 polideportivos	Adjudicado Provisionalmente <i>Próximo al cierre financiero y firma de contrato</i>	593	70
<b>Educativo 3</b> 27 CAIF y 15 escuelas	En Tribunal de Cuentas <i>Etapa previa a la adjudicación provisional</i>	305	36
<b>Educativo 4</b> 44 liceos y 16 UTU	En Evaluación de Ofertas	973	115
<b>Total Proyectos Educativos <sup>2/</sup></b>		<b>2.419</b>	<b>287</b>

1/ Se consideró la cotización interbancaria dólar billete publicada por el BCU y la cotización de la UI publicada por el INE para el promedio de mayo de 2019 (de \$ 35,16 por dólar y \$ 4,1705 por UI respectivamente).

2/ Los totales pueden no sumar debido al redondeo

Fuente: Unidad de Participación Pública Privada, Ministerio de Economía y Finanzas

El primer proyecto educativo, que prevé la construcción de 44 jardines de infantes para niños de 3 a 5 años y 15 centros CAIF para la atención de niños de 0 a 3 años, fue adjudicado provisionalmente en marzo de 2018 al consorcio Centros Educativos Primera Infancia (CEPI), integrado por: Basirey S.A., Nelit S.A. y Conami S.A. Actualmente se encuentra en etapa de cierre financiero, de elaboración de proyectos ejecutivos y de firma del contrato.

El segundo proyecto educativo, que prevé la construcción de 7 escuelas de 6 aulas, 16 escuelas de 9 aulas, 9 polos tecnológicos y 10 polideportivos en todo el país, fue adjudicado provisionalmente en mayo de 2018 al consorcio integrado por: BERKES S.A., SACEEM y STILER S.A. Actualmente se encuentra en etapa de cierre financiero, de elaboración de proyectos ejecutivos y de firma del contrato.

El tercer proyecto educativo, que prevé la construcción de 7 escuelas de 6 aulas, 8 escuelas de 9 aulas y 27 centros CAIF, en todo el país se encuentra a estudio del Tribunal de Cuentas, cuya intervención es previa a la realización de la adjudicación provisional. Finalmente, en noviembre de 2018 se recibieron ofertas para el cuarto proyecto educativo, que prevé la construcción de 44 liceos y 16 escuelas técnicas en todo el país. Actualmente la Comisión Técnica, conformada por profesionales de ANEP, se encuentra evaluando el contenido de los Sobres Nº1 (antecedentes administrativos y propuestas técnicas).

A nivel de infraestructura de salud se ejecutaron inversiones por US\$ 46 millones en 2018, acumulando aproximadamente US\$ 170 millones en el cuatrienio 2015-2018. Para este año se prevén inversiones por US\$ 30 millones que, de confirmarse, permitirían acumular inversiones por US\$ 200 millones en 2015-2019. Al igual que lo que sucede en la infraestructura educativa, en dicho avance incide la postergación del proyecto PPP hospitalario (con una inversión prevista de US\$ 100 millones).

Las inversiones en infraestructura de salud previstas en el plan abarcan las realizadas por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y por el Banco de Seguros del Estado (BSE) en la construcción del nuevo sanatorio. Por un lado, ASSE realizó inversiones por US\$ 125 millones en el cuatrienio finalizado en 2018. Las inversiones más destacadas refieren al nuevo Hospital de Colonia y a las obras en el Nuevo Hospital Pasteur, además cabe mencionar los Servicios de Emergencia en el Hospital del Chuy, obras del CTI y salas de internación del Hospital Maciel, nuevo CTI en el Hospital de Florida, entre otras. Por su parte, en mayo de este año se inauguró el nuevo sanatorio del BSE, que requirió de inversiones por aproximadamente US\$ 45 millones al cierre de 2018. La obra fue supervisada, ejecutada y administrada a través de un fideicomiso de la CND.

En lo que refiere a otras inversiones en vinculadas a infraestructura social, el año pasado se ejecutaron inversiones por US\$ 63 millones, acumulando un total de casi US\$ 218 millones en el cuatrienio 2015-2018. Para 2019 se prevén inversiones por US\$ 50 millones, lo que significaría una ejecución de US\$ 268 millones en el quinquenio 2015-2019.

Dentro de esas inversiones se incluyen las ejecutadas por ANEP, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que al cierre de 2018 alcanzaron a US\$ 58 millones y acumularían, con lo previsto para este año, casi US\$ 80 millones en el quinquenio 2015-2019. Dichas inversiones se canalizaron principalmente hacia la construcción y ampliación de Centros CAIF (55 nuevos inaugurados y

[3] 96 ampliaciones que permiten una cobertura de casi 59.000 niñas y niños<sup>[3]</sup>), a obras en jardines para la atención a la primera infancia y a centros de atención diurna (que ofrecen cuidados durante el día a personas mayores de 65 años con dependencia leve o moderada). Cabe destacar que a estas inversiones se adicionan las que se concretarán en Centros CAIF a través de los proyectos PPP, tal como fue mencionado anteriormente.

Por su parte, INAU realizó inversiones, adicionales a las correspondientes al SNIC, por US\$ 8 millones y acumuló US\$ 32 millones en 2015-2018. En tanto, el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) invirtió US\$ 6 millones, acumulando US\$ 27 millones en el cuatrienio finalizado en 2018.

Asimismo, también a nivel de infraestructura social, en 2018 el BPS, el MEC y Presidencia de la República, a través de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y la Secretaría Nacional del Deporte (en obras vinculadas a piscinas y gimnasios departamentales), ejecutaron inversiones por US\$ 28 millones, acumulando un total de US\$ 101 millones en 2015-2018. Se espera que estas instituciones inviertan en torno a US\$ 24 millones este año, lo que permitirá acumular inversiones por US\$ 125 millones en el quinquenio.

[1] Tal como fue mencionado en el caso de los proyectos viales, es importante aclarar que dicho monto puede sufrir variaciones respecto al informado en anteriores Rendiciones de Cuentas debido a que se ajusta según la etapa en la que se encuentre cada proyecto. En efecto, en las etapas iniciales se considera la inversión estimada por la Administración Pública Contratante (APC) en base a sus estudios previos, al tiempo que en etapas más avanzadas se considera directamente la oferta económica que realizan los oferentes en cada licitación. Adicionalmente, cabe señalar que las ofertas económicas pueden incluir las denominadas "obras complementarias" que pueden ser propuestas en las licitaciones. Estas obras no son inicialmente consideradas por la APC en la estimación de la inversión inicial de los proyectos, pero pueden sí integrar la oferta económica del oferente. En ese marco, cuando se ofertan estas obras complementarias, la estimación de la inversión inicial requerida diferirá de la valoración inicial realizada por la APC. Para el caso de los proyectos PPP educativos 1 y 2 la estimación aquí presentada se basa en la oferta económica y para el 3 y el 4 en la estimación de la APC. Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, vale aclarar que el valor tope del Pago Por Disponibilidad de cada licitación es calculado en base a la inversión inicial estimada por la APC sin obras complementarias y, por ende, no se ajusta en caso de que estén incluidas en la oferta del oferente.

[2] Se consideró la cotización interbancaria dólar billete publicada por el BCU y la cotización de la UI publicada por el INE para el promedio de mayo de 2019 (de \$ 35,16 por dólar y \$ 4,1705 por UI respectivamente).

[3] Informe Mensual Sistema de Cuidados, mayo 2019 [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/113686/1/informe-mensual-sistema-de-cuidados\\_mayo-2019.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/113686/1/informe-mensual-sistema-de-cuidados_mayo-2019.pdf)

## 3.4. Vivienda

En lo que refiere a infraestructura de vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) canalizó recursos a través de diversos programas por US\$ 333 millones el año pasado, acumulando un total de US\$ 1.050 millones aproximadamente en el cuatrienio 2015-2018<sup>[1]</sup>. Para este año se espera una ejecución por casi US\$ 300 millones en este sector, lo que significaría alcanzar a US\$ 1.350 millones en 2015-2019, en línea con lo planificado.

En 2018 específicamente, aproximadamente US\$ 250 millones fueron destinados a programas para la construcción de nuevas soluciones habitacionales (50% a través de préstamos a cooperativas). Esta inversión permitió la culminación de más de 3.500 nuevas soluciones habitacionales. Adicionalmente, se destinaron US\$ 24 millones a 6.750 acciones sobre stock habitacional, que contemplan los préstamos y subsidios para la refacción y ampliación de viviendas, las mejoras habitacionales en el marco de Plan Juntos y las viviendas para jubilados y pensionistas con ingresos nominales menores a 12 UR.

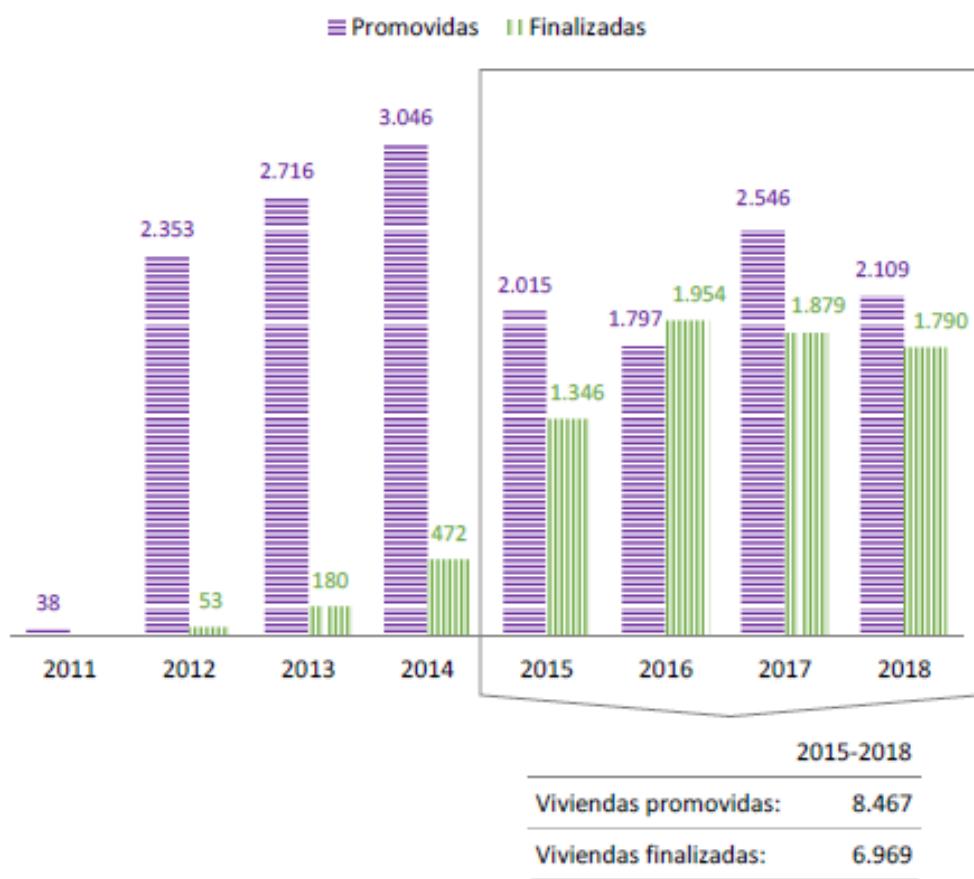
Por otra parte, se ejecutaron inversiones por US\$ 15 millones en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios, que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y tiene como objetivo mejorar las redes de infraestructura, servicios y equipamientos básicos en barrios y asentamientos precarios. En el cuatrienio finalizado en 2018 se llevan invertidos casi US\$ 60 millones en este programa. En tanto, vale destacar que el año pasado el MVOTMA, en convenio con la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), otorgó aproximadamente 2.000 garantías de alquiler por US\$ 18 millones.

Por su parte, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) otorgó aproximadamente 1.300 préstamos hipotecarios el año pasado, acumulando un total de 5.700 préstamos otorgados entre 2015 y 2018. En tanto, fueron otorgados 885 préstamos para refacción en el marco del programa “Tu Casa como la Soñaste”, acumulando un total de 4.030 préstamos otorgados entre 2015 y 2018. Asimismo, la ANV otorgó más de 900 préstamos para la refacción y comercialización de viviendas libres y de esqueletos de edificios (acumulando un total de 1.752 préstamos en el cuatrienio finalizado en 2018).

En el marco de la Ley Nº 18.795 de Viviendas de Interés Social, el año pasado se promovieron 88 proyectos que abarcan la construcción de 2.109 viviendas. Con dicho registro, se han promovido 8.467 viviendas en el cuatrienio cerrado en 2018. Cabe destacar que con las viviendas promovidas entre 2015 y 2017 ya se había cumplido con la meta del Plan Quinquenal de Vivienda (promoción de 6.000 viviendas). Desde 2011 hasta 2018 se han promovido 16.620 viviendas.

## Ley Nº 18.795 de Vivienda de Interés Social

### Cantidad de viviendas promovidas y finalizadas



Fuente: ANV

En tanto, como se puede observar en el gráfico anterior, al cierre de 2018 se constató la culminación de 424 proyectos desde que está vigente la Ley, que significan 7.674 viviendas finalizadas<sup>[2]</sup>.

<sup>[1]</sup> Las inversiones de 2015, 2016 y 2017 fueron ajustadas a la baja en tanto consideraba los préstamos para refacción en el marco de "Tu Casa como la Soñaste" de ANV. El ajuste fue por US\$ 9 millones en el conjunto de los tres años.

<sup>[2]</sup> Cabe señalar que existen mayor cantidad de viviendas finalizadas debido a que existen obras que se ejecutan por etapas. Aquí se consideran sólo las viviendas de obras que están culminadas en su totalidad.

### 3.5. Telecomunicaciones

La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) realizó inversiones por aproximadamente US\$ 150 millones en 2018, acumulando una ejecución de US\$ 662 millones en el cuatrienio finalizado el año pasado<sup>[1]</sup>. Para este año la empresa estatal de telecomunicaciones prevé inversiones por US\$ 106 millones, lo que permitiría alcanzar el nivel de inversiones previsto para el quinquenio 2015-2019.

A nivel de redes de acceso se invirtieron US\$ 65 millones el año pasado, acumulando US\$ 291 millones en el cuatrienio cerrado en 2018. Estas inversiones refieren a infraestructura necesaria para la expansión de las redes móviles de cuarta generación (LTE) y su evolución LTE *Advance*. Asimismo, están contempladas en estas inversiones las que permiten continuar avanzando en el despliegue de la fibra óptica para los hogares.

Por otro lado, se destacan también las inversiones en plataformas multiservicios y en el cable submarino, que permite al país contar con mejor calidad de conexión internacional. En estas obras se ejecutaron US\$ 32 millones el año pasado y aproximadamente US\$ 200 millones entre 2015 y 2018.

En tanto, se ejecutaron diversas inversiones, dentro de las que se incluyen las relacionadas al Data Center y mejora de la infraestructura de las redes comerciales de ANTEL por US\$ 50 millones, acumulando un total de US\$ 120 millones en el cuatrienio 2015-2018.

Finalmente, por fuera de este plan se construyó el complejo multifuncional ANTEL Arena, cuya inversión se realizó a través de un fideicomiso de administración a cargo de la CND.

<sup>[1]</sup> No incluye las inversiones ejecutadas en la construcción del ANTEL Arena.

### **3.6. Agua y saneamiento**

Durante 2018 se realizaron inversiones por US\$ 90 millones en infraestructura de agua potable y saneamiento, permitiendo alcanzar una ejecución de US\$ 335 millones en 2015-2018. Para este año se prevén inversiones por US\$ 94 millones en este rubro, lo que significaría completar ejecuciones por US\$ 430 millones aproximadamente en 2015-2019.

Obras Sanitarias del Estado (OSE) ejecutó inversiones por US\$ 32 millones en 2018 en infraestructura de saneamiento, acumulando un total de US\$ 144 millones en el cuatrienio finalizado el año pasado. Dentro de estas inversiones se encuentran las obras en la red de saneamiento en la localidad de Aceguá ejecutadas con aportes del FOCEM.

Por su parte, para continuar garantizando el suministro de agua potable en cantidad y calidad se invirtieron US\$ 19 millones y un total de US\$ 61 millones en 2015-2018. Asimismo, se han realizado inversiones por US\$ 37 millones en ese mismo período para la reducción del agua no contabilizada.

### 3.7. Otras inversiones

En lo que refiere a lo que fue categorizado por el plan como “Otras inversiones”, en 2018 se evidenció una ejecución de US\$ 82 millones aproximadamente, que permitió alcanzar un total de US\$ 347 en el cuatrienio culminado el año pasado. Con lo previsto para 2019, el conjunto de estas inversiones alcanzaría a US\$ 382 millones en el quinquenio 2015-2019 (en línea con lo planificado).

Dentro de estas inversiones se destacan las ejecutadas en obras de infraestructura en el marco del Programa Fondo de Desarrollo del Interior (FDI). De hecho, se realizaron inversiones en diversa infraestructura en el interior del país por US\$ 140 millones entre 2015 y 2018.

En este apartado también se consideran las inversiones canalizadas a través de las Direcciones Nacionales de Arquitectura, Topografía, Transporte y Secretaría del MTOP en programas y convenios para el desarrollo y mantenimiento de diversa infraestructura. Estas Direcciones ejecutaron un total de US\$ 125 millones en el cuatrienio finalizado en 2018.

Finalmente, las inversiones en el rubro portland (las realizadas por ANCAP y por Cementos del Plata S.A.) alcanzaron a US\$ 81 millones en 2015-2018.

## **VIII. Compromisos de Gestión y lineamientos presupuestales 2018 para las empresas públicas**

El Poder Ejecutivo, a través de la OPP y el MEF, continuó promoviendo la mejora en el desempeño de las Empresas Públicas y de las Instituciones Financieras oficiales a través de la definición anual de los presupuestos y los programas financieros de estas. De ese modo, se profundizó la estrategia de alcanzar mayores niveles de eficiencia que permitieran mejorar la calidad y cobertura de los bienes y servicios producidos, los resultados operativos y la articulación de las inversiones con lo establecido en el Plan Quinquenal de Infraestructura 2015-2019. Para materializar estos propósitos, en este período de gobierno se implementaron Compromisos de Gestión entre las empresas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas, donde se determinaron indicadores y metas de cumplimiento.

El establecimiento de Compromisos de Gestión procura expresar la planificación estratégica de las Empresas Públicas en un conjunto de metas respecto a los indicadores más representativos de la globalidad del desempeño. Por otra parte, la definición de estas metas se realiza paralelamente a un proceso de monitoreo que alienta la mejora permanente en el desempeño, en un ambiente de gestión por resultados y rendición de cuentas de la gestión de la Administración Pública. Por estas razones, el establecimiento de los Compromisos de Gestión excede largamente el objetivo de la racionalización del gasto, promoviendo el diseño de incentivos que promuevan la calidad y eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Debe destacarse que el diseño e implementación de los instrumentos de monitoreo del desempeño de las Empresas Públicas e Instituciones Financieras oficiales como los reseñados, forma parte de una estrategia destinada a obtener resultados relevantes en respecto de la mejora de la calidad del gasto público en un entorno de transparencia, la consolidación de los avances en cobertura, así como el establecimiento de precios competitivos para los bienes y servicios provistos por el sector público, de modo que ello redunde en elevar la competitividad de la economía y la calidad de vida de los ciudadanos.

La estrategia implementada a comienzos de este período se consolidó como práctica de evaluación permanente y rendición de cuentas sobre el desempeño, lo cual se refleja también en la mayor complejidad y el aumento de los niveles de exigencia que contienen los Compromisos de Gestión año tras año. En ese sentido, se encuentra en proceso de implementación un programa para acceder en tiempo real a los principales indicadores de la gestión, de modo de realizar un monitoreo más exhaustivo y permanente de la performance de las Empresas Públicas, tanto respecto a los Compromisos de Gestión, como del Sistema de Remuneración Variable (SRV). Ello redundará además en la mejora de la calidad de los datos en la difusión pública respecto de los resultados, contribuyendo al control ciudadano de la gestión de los organismos involucrados.

Los lineamientos generales para las iniciativas presupuestales para el ejercicio 2018 establecen la reducción global de 2% en términos reales de las adquisiciones de bienes y servicios, con excepción de aquellas que dependen directamente del nivel de actividad y no sean controlables por la empresa, mantenimiento en el ejercicio 2018 del criterio de no llenado de un tercio de las vacantes generadas en el año, reducción de al menos un 10% de las horas extras y la no aceptación de nuevos regímenes de retiros incentivados o extensión de la vigencia de los existentes, ni de nuevas reestructuras.

Por otra parte, las metas acerca de los niveles de inversión para el ejercicio 2018 estarán en consonancia con las acordadas oportunamente con la OPP y el MEF, las que a su vez, sólo se podrán ejecutar si sus estudios de rentabilidad financiera y económica-social cuentan con dictamen favorable del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de la OPP, de acuerdo al Decreto N° 231/15, de 31 de agosto de 2015.

Los resultados en materia de metas e indicadores de los Compromisos de Gestión del ejercicio 2018 se reportan a continuación:

ANC	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Relación Grupos 1 y 2 - Tributos /Ingresos Operativos Propios.	≤54%	58%	✗
2- Gastos de Publicidad y Propaganda (Exc. Canje)	≤ \$ 5.650.000	\$ 453.604	✓
3- Ocupación de vacantes generadas en el año	≤ 67%	65,6%	✓
4- Reducción Ejec. Bienes y Servicios respecto a 2017	≤ 98%	87,2%	✓
5- Reducción Horas Extras respecto a 2017	≤ 90%	87,2%	✓
6- Ingresos Propios no SPU / Ing. Propios **	≥ 16%	21,4%	✓
7- Satisfacción clientes corporativos	Índice ≥ 7,5	7,9	✓
8- Satisfacción Clientes Red Nacional Postal	Índice ≥ 8	9,1	✓
9- Cobertura Territorial: pobl. urbanas ≥ 500 hab	≥ 98	99,3%	✓
10- Plan de Desarrollo 2018 - 2022	Elaborado al 31.Dic.2018	Elaborado 8.03.2019	✗
11- Modernización del operador designado: sistema contabilidad analítica	Apertura de ingresos Contado - crédito. Apertura de Gastos. Cálculo SPU	100%	✓
12-Ejecución de Inversiones	entre 85% y 100%	58,5%	✗

\* Servicio Postal Universal (SPU)

\*\*Ingresos no SPU/total ingresos de ANC

ANCAP	Meta	Valor	Cumplimiento
1- EBITDA ANCAP Individual.	≥ USD 155,8 millones	USD 216,5	✓
2- Ahorro Gastos Gestionables.	Ejec. 2018≤ 87% Ej.2014	69,2%	✓
3- Margen Neto de Refinación.	≥USD 3,80/BBL	USD 4,63/BBL	✓
4- Ahorro Gastos Horas Extra.	Ejec. 2018≤ 90% Pto 2017	107,6%	✗
5- Fondo de Biocombustibles.	FBS≤U\$S 171,0 millones	U\$S 170,1	✓
6- EBITDA Portland.	EBITDA 18≥EBITDA 17 x 1,2	No cumple	✗
7-EBITDA Cementos del Plata.	EBITDA18≥EBITDA 17 x 1,2	No cumple	✗
8- Gestión de Stocks Ptos Energéticos.	527.433m3	458.448m3	✓
9- Severidad de Accidentes.	360 días sin accidentes	No cumple	✗
10- Plan Mejora de Eficiencia Negocio GLP.	Presentación Plan	Presentación Plan	Parcial
11- Optimización Cadena de Distribución de Combustibles.	Presentación Plan	Presentación Plan	✓
12- Implementación Cobertura Precio de Crudo.	Al 31.03.2018	NO	✗
	Hito 1: Reducción 3% costos energéticos.	Hito 1: +37,3%	
	Hito 2: Aumento 5% toneladas vendidas.	Hito 2: -20,4%	
	Hito 3: Reducción 10% costo de contrataciones.	Hito 3: 5,0%	
	Hito 4: Reducción 5% costos logísticos negocio cemento.	Hito 4: +56,2%	
13- Implementación Plan Estratégico Portland.			✗

Nota: En el caso de ANCAP se excluyen algunos indicadores que por tratarse de negocios en competencia tienen carácter confidencial

ANP	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Índice de Gestión (Res. Neto antes de IRAE/ Activo prom.)	≥5,2%	6,1%	✓
2. Superávit Global + Transf. E Impuestos Netos (Caja).	≥ miles u\$S 62.000,0	miles u\$S 46.440,3	✗
3- Ocupación de Vacantes generadas en el año	≤ 66,7%	0%	✓
4- Horas Extras	Ejec. 2018 ≤ 90% Pto 2017	111%	✗
5- Gastos en Bienes y Servicios	Ejec. 2018 ≤ 98 % Pto. 2017	28,4%	✗
6- Gastos en Publicidad y Propaganda	Ejec. 2018 ≤100% Pto. 2018	89%	✓
7- Tiempo de Espera de Buques.	Al menos 88% ≤ 3 horas 30	88%	✗
8- Movimiento de Contenedores (Medido en TEUS)	≥ 850.000	804.864	✓
9- Encuesta Satisfacción de Pasajeros.	Imp. encuesta Mvdeo y Colonia	100%	✓
10- Infraestructura Marítima: Cota Dragado	11 metros	11,5 metros	✓
11- Ejecución de Inversiones (Exc. Proyecto 9)	Entre 85% y 100%	105%	✗
12- Implementación de nuevo SOFTWARE (Inc. Tres desarrollos)	Por lo menos 2 desarrollos ≥ 66%	100%	✓
13- Hito Plan Director.	Dco. Final Plan Director Sist. Nacional de Puertos 2016 - 2035 c/ Plan de Infraestructura.	100%	✓

ANTEL	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Contribución al programa financiero	≥ \$ 13.200:	\$ 13.442:	✓
2- Rentabilidad sobre Activos (ROA)	≥ 4,5%	10,3%	✓
3- Cumplimiento de inversiones (caja)	≤ USD 125:	USD 143,2:	✗
4- Variación de Costos Operativos respecto a 2017	-2%	3,5%	✗
5- Reducción de Horas Extras respecto a Pres. 2017	≥ 10%	32%	✓
6- Reducción de la plantilla de Personal	≤ 133	558	✓
7- Ocupación de Vacantes generadas en el año	≤ 66,7%	0	✓
8- Conectividad Internet cada 100 hogares	≥ 79,5%	79,9%	✓
9- Porcentaje de Servicios de Datos por FO	≥ 69%	72,4%	✓
10- Tasas de reclamos promedio anual	≤ 2,7%	2,19%	✓

ANV	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Recaudación Bruta de Fideicomisos	≥ \$ 2.469	\$ 2.920	✓
2- Recaudación Bruta de Carteras MVOTMA	≥ \$ 1.100	\$ 1.456	✓
3- Relación Egresos/Ingresos	≤ 2,8	2,1	✓
4- Morosidad de carteras de fideicomisos	≤ 16,5 %	15,20%	✓
5- Morosidad de carteras MVOTMA	≤ 15,6 %	13,10%	✓
6- Gestión de Proyectos de Cooperativas de Vivienda del MVOTMA*	100%	96,7%	✗
7- Gestión de procesos por Licitación MVOTMA*	100%	100%	✓
8- Refacción de viviendas a comercializar (Fideicomisos)**	100%	100%	✓
9- Aplicación Ley N° 18.795 (proyectos ingresados activos)***	80%	99%	✓
10- Gestión de carteras con morosidad extrema	90%	91%	✓
11- Regularización notarial Inmuebles CH	8 conjuntos	12 conjuntos	✓
12- Gestión de custodia de inmuebles libres en cartera FIDES.	100% sin intrusión o denuncia policial	97%	✗
13- Evaluación de Funcionarios	100% de eval. entregadas en plazo	100%	✓

\*100% de solicitudes informadas en plazo

\*\* 100% de las intervenciones solicitadas en plazo

\*\*\* Porcentaje de proyectos ingresados estudiados en plazo ≤15 días

BCU	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Cumplimiento Plan -Adecuación a las Normas Internacionales de Información Financiera	100%	100%	✓
2- Cumplimiento Hoja de Ruta del PLAE para Desarrollos Metodológicos	100%	100%	✓
3- Cumplimiento Plan -Proyecto Sistema de Gestión de Calidad	100%	100%	✓
4- Cumplimiento Plan para continuidad operativa	100%	100%	✓
5- Cumplimiento Plan 2018 Programa BCU Educa -Desarrollo de capacidades de los actores externos públicos y privados	100%	100%	✓

BHU	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Colocación de créditos	≥ UI 900:	UI 838:	✗
2- Participación en el Mercado de Préstamos Hipotecarios	50%≤X≤65%	38,91%	✗
3- Ingreso bruto de depósitos	≥ UI 320:	UI 314,70:	✗
4- Satifacción de clientes con atención personalizada en crédito	> 80%	90%	✓
5- Nivel de morosidad: cartera total	≤ 3%	1,4%	✓
6- % Avance cumplimiento trabajos previstos en cuadro "temáticas centrales para la mejora de datos"	80%	83,0%	✓
7- % de Avance en las acciones necesarias para obtener certific SGC implantado	100%	100,0%	✓
8- ROE (Rentabilidad/Patrimonio inicial)	> 3%	9,61%	✓
9- Ejecución de inversiones	≥ 85%	18%	✗
10- Vacantes cubiertas en 2017	≤ 66,6%	65%	✓
11- Costos operativos respecto a 2014 (Ejec. 2018/Ejec. 2014)	≤ 87%	80,00%	✓

BPS	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Grado de cumplimiento de inversiones (ejecución de inv.)	≤ \$ 532.398.110	\$ 526.846.669	✓
2- Variación de costos operativos respecto a 2014	-13,0%	-20,92%	✓
3- Ocupación de vacantes generadas en el año	≤ 67%	67%	✓
4- Horas Extras (Tope)	≤ \$ 3.607.980	\$ 1.992.332	✓
5- Tiempo de otorgamiento de jubilación*	≥ 80%	85,39%	✓
6- Tiempo de otorgamiento de pensión por sobrevivencia*	≥ 88%	90,71%	✓
7- Tiempo de otorgamiento de pensión/invalidez*	≥ 55%	45,83%	✗
8- Tiempo de otorgamiento de pensión por vejez*	≥ 60%	83,09%	✓
9- Tiempo de readjudicación de viviendas en Montevideo**	≤ 110 días	98 días	✓
10- Tiempo de readjudicación de viviendas en Interior***	≤ 135 días	105 días	✓
11- Juntas médicas realizadas con respecto al año anterior	≥ 5%	45,92%	✓
12- Variación de los puestos de trabajo	≥ -1,10%	0,06%	✓
13- Empresas fiscalizadas con irregularidades respecto al total de empresas fiscalizadas	≥ 60%	63,23%	✓
14- Promedio Anual de Nóminas Pagas (dentro del mes de vencimiento)	≥ 90%	90,76%	✓
15- Gestión de cartera de morosos. Peso relativo de montos adeudados respecto a recaudados	≤ 4%	2,72%	✓
16- Presentar Estados Contables con Informe de Auditoría Externa	Estados contables 2018 con dictamen de Auditor Externo	100,00%	✓

\*% altas en menos de 90 días

\*\*% altas en menos de 120 días

\*\*\*% altas en menos de 135 días

BROU	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Ejecución de inversiones	85%≤X≤100%	91%	✓
2-1 Costos directos relacionados c/nivel actividad (Ej. 2018/Ej. 2014)	reducc. ≥ 6%	22%	✓
2-2. Resto de Costos Operativos excl. Publicidad (Ej 2018/Ej. 2017)	reducc. ≥ 11%	16%	✓
2-3. Gasto de Publicidad y Propaganda (Ej. 2018/ Ej. 2017)	reducc. ≥ 10%	20,1%	✓
3-Ocupación de vacantes generadas en el año	≤ 67%	67%	✓
4- Reducción de horas extras (Ej 2018/Ej. 2017)	≥ 10%	18,0%	✓
5- Perspectiva financiera			
5-1. Rentabilidad/Patrimonio promedio	≥ 7%	25,80%	✓
5-2. Res. Pat. Neta BROU/ Res. Pat. Mínima BCU	≥ 1%	1,61%	✓
6- Perspectiva comercial			
6.1 Incremento de clientes SNF micro y Pyme	≥ 5000	8.064	✓
6.2 Crecimiento Red de dependencia y canales digitales	≥ 300.000	318.350	✓
6.3 Índice de Morosidad	≤ 6,5%	5,8%	✓
7- Perspectiva procesos			
7-1. Dependencias implantadas (NMA) en capitales departamentales	11 dependencias	19	✓
7-2. Tiempo promedio de espera en sucursales con NMA	Caja: 17 min, Comercial: 27 min, Servicio: 17 min	19,25 y 26	✗
8- Perspectiva de aprendizaje y desarrollo			
8-1. Horas de capacitación CORE y CRM	≥ 48.000	52.939	✓
8-2. Horas de capacitación sin CORE y CRM	≥ 30.000	58.624	✓

BSE	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Ejecución de inversiones	85%≤X≤100%	76%	✗
2- Ejecución Bienes y Servicios vs Presupuesto respecto a 2014	Ejec. 2018 ≤ 89,9%	81%	✓
3- Reducción Horas Extras respecto a 2017	Ejec. 2018 ≤ 90%	82%	✓
4- ROE Depurado	≥ 1%	5,74%	✓
5- Evolución de ventas respecto a 2017	≥ 14%	10,40%	✗
6- Tiempo ponderado de resolución de Siniestros (días)	≤ 38	26,3	✓
7- Rentabilidad real media del portafolio de inv. en activos fin.	≥ 3%	2,63%	✗
8- Adhesiones al sistema de débito automático	≥ 100.000	104.843	✓
9. Puesta en Funcionamiento Nuevo Sanatorio.	Cumplimiento de Hitos	89,6%	✗
10- Ocupación de vacantes generadas en el año	≤ 66,67%	2,51%	✓
11- Análisis de Costos Vida Previsional.	Cumplimiento de Hitos	100%	✓
12- Análisis Sensibilidad s/ Tablas de Mortalidad.	Cumplimiento de Hitos	100%	✓

Casinos	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Rec. del Juego 2018/ Rec. del juego 2016	0,14%	-5,78%	✗
2- Recaudación por clase de juego(2018/2016)			
2-1 De paño	-10,6%	-9,8%	✓
2-2 Slots	0,6%	-5,6%	✗
3- Recaudación por clase de juego / Recaudación total			
3-1 De paño	97,0%	97%	✓
3-2 Slots	3,0%	3,5%	✓
4- Resultado de juego por sistema/ Resultado Total			
4-1 Mixto	70,0%	70,9%	✓
4-2 Tradicional	30,0%	29,1%	✓
5- Presupuesto operativo / Ingresos del giro	72%	72,4%	✗
6- Transferencias a RRGG / Resultado presupuestal	93%	93,6%	✓
7- Transferencias a RRGG / Ingresos de juego	15%	17,1%	✓
8- Transferencias/Ingresos del Juego*			
8-1 Por distribución de utilidades	1,3%	1,2%	✗
8-2 Apoyo actividad hípica	5,7%	5,3%	✗
9- Slots operativos/Slots totales	94%	93,0%	✗
10- Slots on line/Total de slots sistema tradicional	95%	100,0%	✓
11- Mejoras edilicias/Ingresos del juego	1,3%	0,3%	✗
12- Slots operativos comprados después del 31/12/2019	100%	95,6%	✗
13- Cantidad de slots /Cantidad de funcionarios	6 Slots	7 Slots	✓
14- Resultado por clase de juego/ Cantidad de funcionarios por clase			
14-1 Por cada funcionario de Slots	\$ 6,2:/func. Slots	\$ 7,9:/func. Slots	✓
14-2 Por cada funcionario especializado	\$ 1,0:/func esp	\$ 1,8:/func esp	✓
15- Ingresos del giro/Cantidad de funcionarios	\$ 4.984/funcionario	\$ 6.345/funcionario	✓
16- Horas de capacitación interna/Total de funcionarios	1 hora	1,05 hs.	✓
17- Participación en Cursos/ Cantidad de Funcionarios	50% de los fun. un curso	100% de los fun. con 1,24	✓

\* Excluye transferencia a RRGG

INC	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Cumplimiento de inversiones.	≤ 100%	100%	✓
2- Variación de costos operativos respecto a 2014.	-13%	-16,0%	✓
3- Ejecución Gasto de Publicidad y Propaganda s/Pto 2018	Ejecución ≤ 100%	83,0%	✓
4- Ocupación de vacantes generadas	≤ 67%	42%	✓
5- Reducción Horas Extras (Ejec 2018/Eje c. 2014 a igual nivel de precios)	-20%	-37,0%	✓
6- Ejecución compra campo c/rec. presupuestales.	≥ 97%	107,0%	✓
7- Cobranza de Deudores: Cobro Deudores 2018/Cargo Renta 2015	Cobro ≥ 93%	97%	✓
8- Tiempo conformación de colonias	90% c/plazo 405 días	102,5%	✓
9- Adjudicación de Fracciones libres	≥ 100%	123%	✓
10- Tiempo de adjudicación de fracciones**	95%	81%	✗
11- Cumplimiento proceso evaluación y desempeño	100%	50%	✗
12- Horas de capacitación promedio por funcionario	12 hs	20 hs	✓

\*% con plazo menor a 16 meses

\*\*% con plazo menor a 150 días

OSE	Meta	Valor	Cumplimiento
1- ROE	entre 3,3% y 3,6%	3,1%	✗
2- Índice de Recaudación (Ing. Recaudados/ Facturados)	96%	97,3%	✓
3- UH saneamiento / 100 m redes saneamiento	≥ 11,4	9,4	✗
4- Calidad de Agua - Fisicoquímicos	≥95,8%	96,6%	✓
5- Calidad de Agua - Bacteriológicos	≥95,9%	97,0%	✓
6- Porcentaje de aprobación de Imagen	72,0%	70,0%	✗
7- RANC: Agua Facturada/Agua Disponible	País= 48%; Interior= 51,6% Montevideo = 44,5%	País= 46,6%; Interior= 50,2% Montevideo = 42,9%	✗
8- T90. Reparación Pérdidas*	≤ 7	6	✓
9- T90 Reclamos Operativos sin Agua **	≤48	45	✓
10- Cobertura de Agua (% Población)	Urbana = 99,0% Total= 95,7%	Urbana = 98,8% Total= 94,8%	✗
11- Cobertura Saneamiento (% Población Urbana)	53%	49,6%	✗
12- Horas Extras (Pres. 2018)	Ejec. 2018 ≤100% Pres. 2018	85,2%	✓
13- Variación Gastos Gestionables respecto a 2014	-7%	-2,5%	✗
14- Porcentaje de ejecución de Inversiones	entre 85% y 100%	73,8%	✗

\*Tiempo de reparación del 90% de las pérdidas (en días)

\*\*Tiempo sin agua del 90% de los reclamos (en horas)

UTE	Meta	Valor	Cumplimiento
1- Ejecución de inversiones	≤100%	100,0%	✓
2- Variación de costos operativos respecto a 2014	-10%	-11,8%	✓
3- Rentabilidad (ROE) <sup>1/</sup>	≥5,24%	9,21%	✓
4- Contribución al resultado de las EE.PP. <sup>1/</sup>	≥USD736:5	USD 748:5	✓
5- Cobrabilidad	≥98,4%	99,0%	✓
6- Costo medio de generación (Mw/h) <sup>2/</sup>	≤USD 44,59	USD 41,34	✓
7- Disponibilidad hidráulica	≥96,50%	96,9%	✓
8- Disponibilidad térmica	≥89,90%	91,1%	✓
9- Disponibilidad eólica	≥95%	96,7%	✓
10- Disponibilidad Lineas 150 KV	≥99,45%	99,5%	✓
11- Disponibilidad Líneas 500 KV	≥99,6%	99,5%	✗
12- Disponibilidad Trafos 150 KV	≥98,51%	98,8%	✓
13- Disponibilidad Trafos 500 KV	≥99,24%	99,3%	✓
14- Pérdida de distribución y comercial	≤18,3%	17,7%	✓
15- Tiempo de corte (horas)	≤11	9,9	✓
16- Frecuencia de corte (horas)	≤5,6	5,2	✓
17- Evolución plantilla de personal	6.650	6.610	✓
18- Reducción horas extra miles de \$	≤293.808	292.885	✓
19- Plan de Evaluación de Competencias	≥90%	93,0%	✓
20- Precio de la Energía CTM	1	Opera cláusula de salvaguarda.	✓

Nota: <sup>1/</sup> Estos indicadores están corregidos por subcosto energético.

<sup>2/</sup> Estructural. Estimado con hidrálidad media.

<sup>3/</sup> No se ha llegado a un consenso entre MEF, OPP y UTE para la definición de este precio

## **IX. Gestión Presupuestal**

El presente capítulo analiza el gasto del Gobierno desde el punto de vista presupuestal, así como de su impacto en términos de los egresos de caja.

El capítulo consta de tres secciones, en la primera se analiza la evolución del gasto presupuestal del Gobierno en el período 2005-2018, detallándose los principales destinos de dichos gastos y la evolución de los mismos en la estructura y en la composición del gasto presupuestal.

En la segunda sección se aborda con mayor detenimiento el año 2018, explicitando los principales incrementos de los créditos presupuestales respecto al año anterior y su composición, así como también un análisis general de la ejecución presupuestal anual.

Por último, se presenta un detalle de la ejecución presupuestal de los diferentes incisos del Presupuesto Nacional.

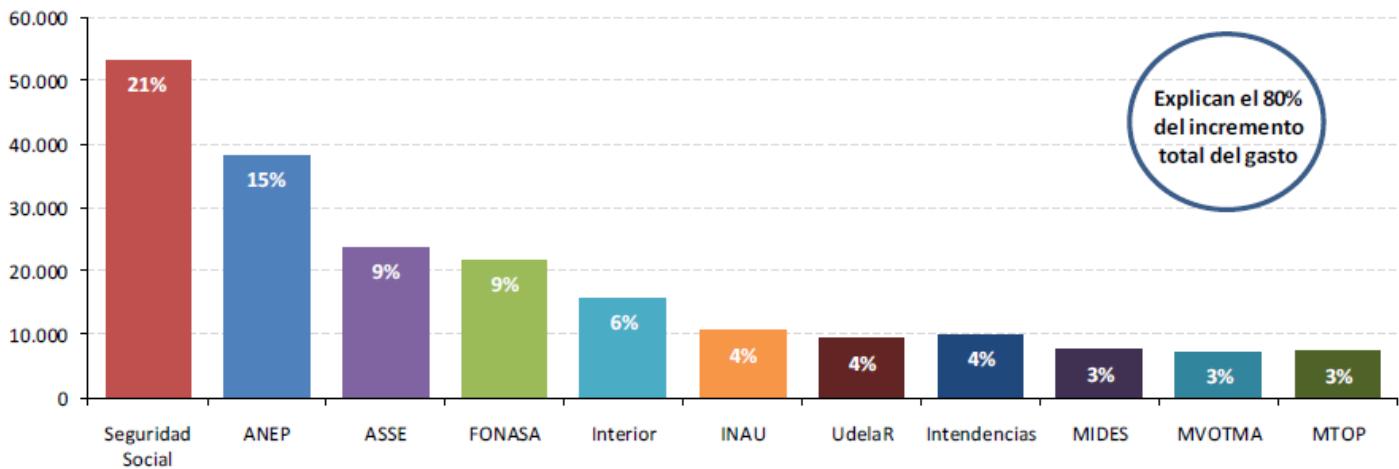
## **1. Evolución del gasto presupuestal 2005-2018**

## 1.1. Principales destinos del gasto presupuestal

El gasto presupuestal creció 96% en términos reales en el período 2005-2018, situándose en torno al 28,6% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2018. Se han fortalecido significativamente los gastos de los organismos de la enseñanza, el principal prestador público de salud y la seguridad ciudadana, habiéndose más que duplicado sus asignaciones en los últimos 14 años, como se detallará posteriormente. Adicionalmente, han crecido fuertemente las transferencias a la Seguridad Social, que representaron el 21% del total del incremento de gasto del período 2005-2018.

### Principales destinos del incremento del gasto presupuestal 2005-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



Los gastos con menor grado de discrecionalidad en el corto plazo corresponden principalmente a las transferencias a la Seguridad Social, los intereses de la Deuda Pública y los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del FONASA.

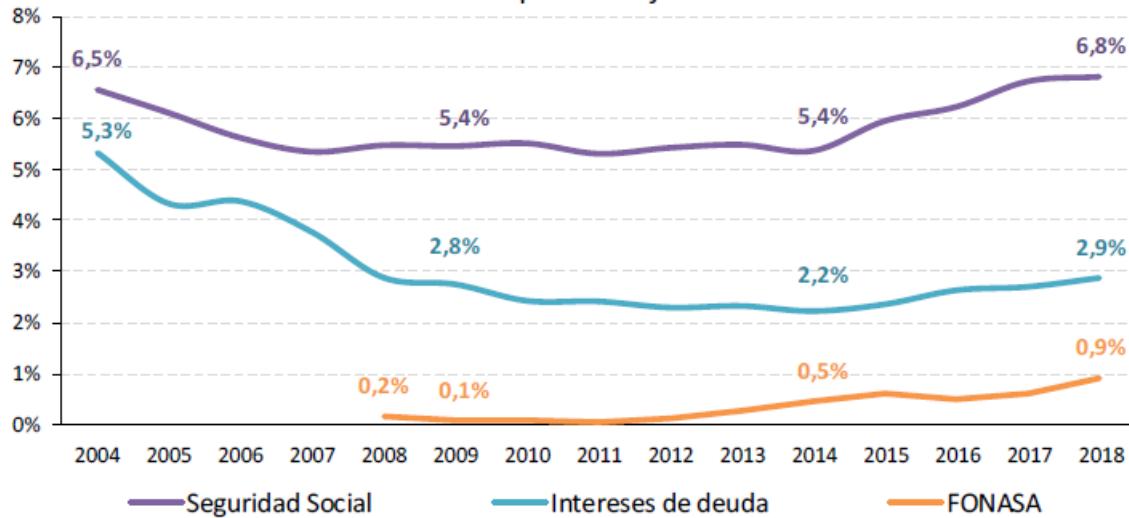
Las transferencias a la Seguridad Social representaron el 21% del total del incremento del gasto del período 2005-2018. Entre 2005 y 2009, dichas transferencias disminuyeron en términos del PIB acompañando un proceso de crecimiento económico, aumento del empleo y del salario, para luego mantenerse relativamente estables en torno a un 5,4% del PIB. A partir del 2015, las transferencias a la Seguridad Social comenzaron a incrementarse significativamente hasta alcanzar un 6,8% del PIB en 2018, lo cual fue originado principalmente por el impacto gradual de la flexibilización en el acceso a la jubilación aprobada en 2008, el aumento de las jubilaciones por invalidez y el incremento de los subsidios por enfermedad, maternidad y paternidad.

Adicionalmente, la reforma del Sistema Nacional Integrado de Salud asignó recursos públicos para incorporar gradualmente más beneficiarios y extender las prestaciones incluidas en la cobertura, requiriendo un aporte creciente de Rentas Generales para el financiamiento del Fondo Nacional de Salud. Esto implicó que dichas erogaciones absorvieran el 8,5% del total del incremento del gasto del período, pasando del orden de 1.000 millones de pesos en 2008 a más de 21.000 millones en 2018.

Estos incrementos fueron compensados parcialmente por una reducción de los intereses de la deuda pública de 9% en términos reales en el período 2005-2018, lo que también se ve reflejado en la disminución de estos gastos en términos del PIB que pasaron de 5,3% en 2004 a 2,9% en 2018.

## Evolución del Gasto Presupuestal I

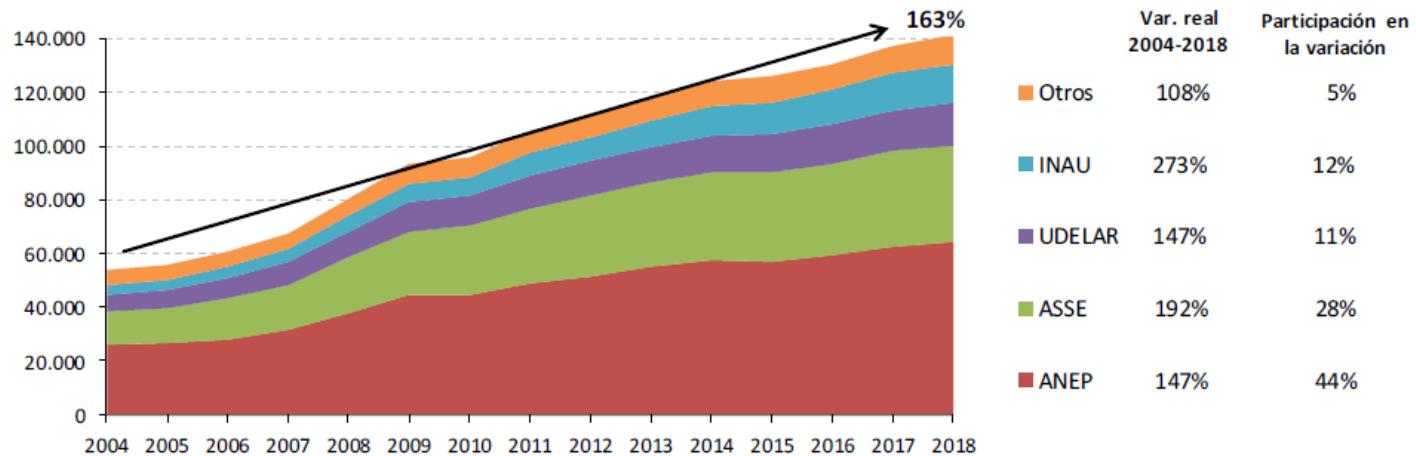
### Como porcentaje del PIB



El gasto de los Organismos del artículo 220 de la Constitución creció un 163% en términos reales en el período 2005-2018, absorbiendo un 39% del total del aumento. Se destacan por su incidencia ANEP, seguido por ASSE, INAU y Udelar.

## Evolución del Gasto de los Organismos del artículo 220 de la Constitución

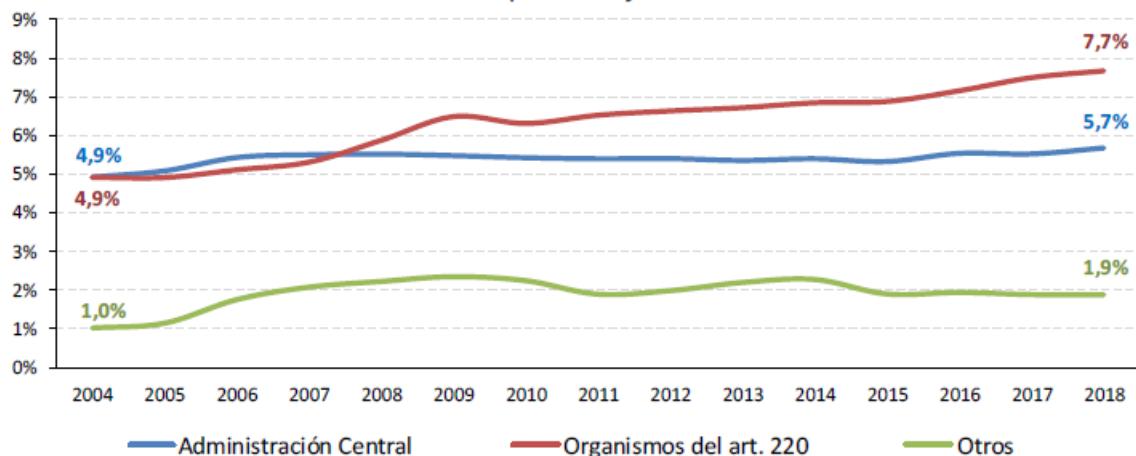
### En millones de pesos constantes a valores de 2018



El gasto de estos organismos se incrementó fuertemente medida en términos del PIB, pasando de representar un 4,9% en 2004 a un 7,7% del PIB en 2018.

## Evolución del Gasto Presupuestal II

### Como porcentaje del PIB

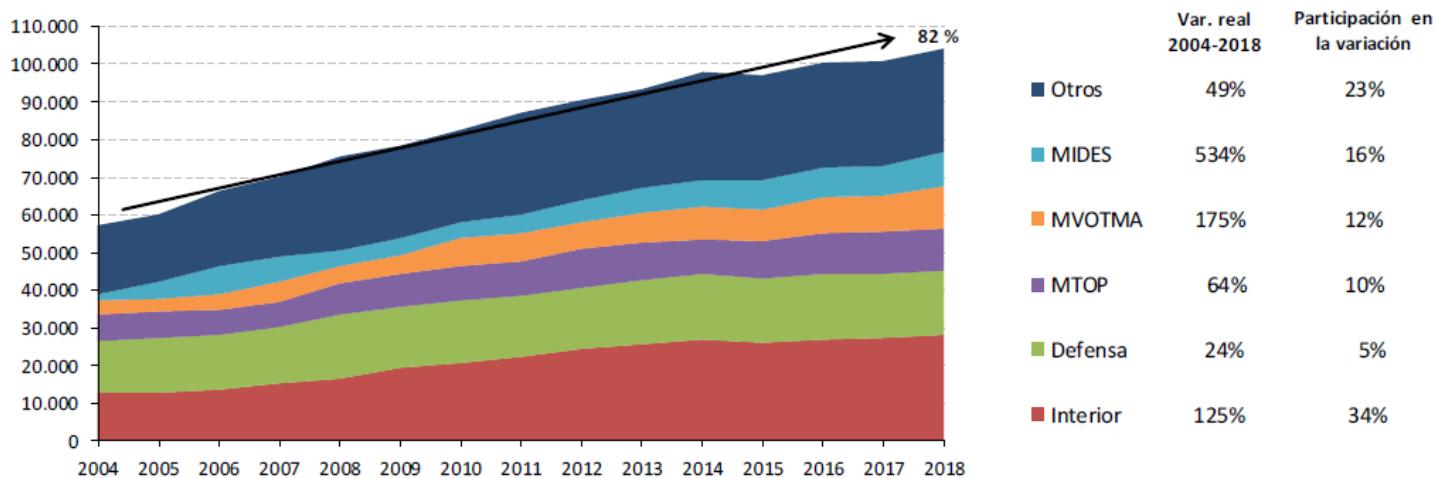


Por otro lado, el gasto de la Administración Central, si bien creció fuertemente, incrementándose 82% en términos reales en el período 2005-2018, lo hizo a una tasa que es casi la mitad de la de los Organismos del artículo 220 de la Constitución. Los incrementos del gasto en este caso acompañaron el crecimiento del PIB, manteniéndose relativamente estables en todo el período en torno al 5,5%.

El gasto de la Administración Central representó un 22% del total del aumento del gasto del período 2005-2018 y se destinó, principalmente, al Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP).

### Evolución del Gasto de la Administración Central

En millones de pesos constantes a valores de 2018



## 1.2. Análisis del gasto por período presupuestal

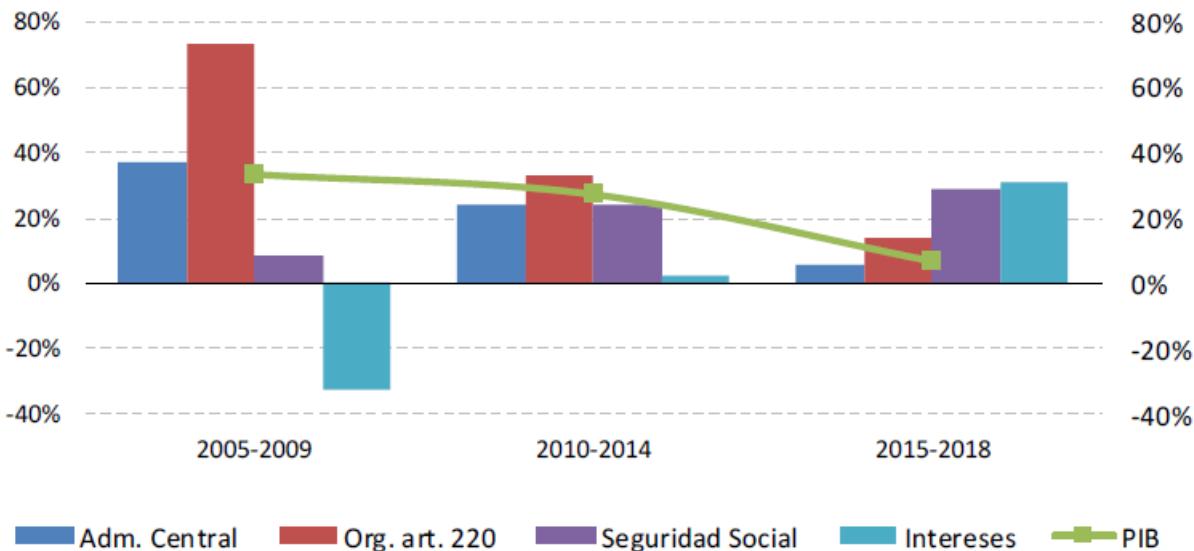
Los tres períodos presupuestales transcurridos desde el año 2005 tienen características claramente diferentes en cuanto a los ritmos de crecimiento de la economía, de la recaudación fiscal y del gasto endógeno y, por lo tanto, también se diferencian los márgenes existentes para destinar a aumentos del gasto discrecional<sup>[1]</sup>.

A partir de 2005 y durante 10 años, la economía presentó un fuerte crecimiento del PIB, lo cual permitió incrementar los gastos presupuestales a fin de atender las necesidades en educación, salud, seguridad y protección social.

Hasta el año 2009, esto fue impulsado, adicionalmente, por una importante disminución del peso de los gastos con dinámica endógena, como las transferencias a la seguridad social y los intereses de la deuda pública.

A partir de 2015 se verificó una desaceleración económica importante pasando el crecimiento del PIB de promediar 5,5% anual entre 2005 y 2014 a un 1,7% anual entre 2015 y 2018. La misma fue acompañada con una moderación del ritmo de crecimiento del gasto público que, sin embargo, siguió creciendo a una tasa mayor que el crecimiento del PIB, fundamentalmente impulsado por las transferencias a la Seguridad Social y los intereses de la deuda pública, gastos con menor grado de discrecionalidad en el corto plazo. Asimismo, es de destacar en el período, la reducción importante del ritmo de crecimiento de los gastos de la Administración Central y una moderación en el aumento del gasto de los Organismos del artículo 220 de la Constitución.

**Gasto Presupuestal y PIB**  
Crecimiento real acumulado, por período presupuestal



## EVOLUCIÓN DEL GASTO (1)

Crecimiento real y acumulado, por período presupuestal

	2005-2009	2010-2014	2015-2018
Administración Central	37%	24%	6%
Organismos del artículo 220	73%	33%	14%
Seguridad Social	9%	24%	29%
Intereses	-32%	2%	31%
Otros (2)	91%	49%	14%
<b>Gasto Presupuestal</b>	<b>28%</b>	<b>28%</b>	<b>17%</b>
<b>Egresos Caja</b>	<b>22%</b>	<b>30%</b>	<b>13%</b>
PIB	33%	27%	7%
Deflactor PIB	37%	47%	29%
Inflación	39%	47%	36%

(1) Las variaciones reales del gasto se calculan considerando la inflación, en tanto que el PIB real está afectado por el deflactor del producto. Ambos índices difieren en su evolución y construcción.

(2) Otros: comprende el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones" y el Inciso 24 "Diversos Créditos".

### Periodo 2005-2009

En este periodo, Uruguay alcanzó un crecimiento acumulado del PIB de un 33% real, lo que equivale a una tasa promedio anual de un 6%, mientras que el gasto presupuestal lo hizo a una tasa real acumulada del 28%. En dicho período, se verificó una importante disminución del peso de los gastos no discretionales: los intereses de la deuda pública y las transferencias a la Seguridad Social pasaron de representar un 47% del total del gasto en 2004 a un 33% en 2009.

La evolución del endeudamiento y de los intereses, resulta relevante teniendo en cuenta que, a comienzos del año 2005, el país tenía un importante endeudamiento público con una significativa concentración de vencimientos de deuda en el corto plazo y una deuda dolarizada, todo lo cual implicaba una significativa exposición a la evolución del tipo de cambio y a la volatilidad de los mercados financieros internacionales. El proceso llevado adelante de reducción gradual del peso de la deuda neta -que pasó de representar el 100% del PIB en 2004 al 65% en 2009-, y la mejora del perfil y la composición de la deuda, así como la evolución cambiaria, contribuyeron a una disminución de los intereses de la deuda pública del 32% en términos reales, entre 2004 y 2009.

El despeje del horizonte financiero contribuyó a generar, junto con otros factores, los grados de confianza y estabilidad necesarias para sentar las bases del desempeño económico y social alcanzado en el conjunto del período.

Asimismo, el proceso de formalización de puestos de trabajo se tradujo en una caída de la tasa de evasión de 19 puntos porcentuales en el mismo período. Esto fue acompañado por el incremento de la calidad y cantidad del empleo, estimulado por el crecimiento de la economía y el funcionamiento de los Consejos de Salarios, y el fuerte aumento del salario real, todo lo cual, permitió disminuir la asistencia financiera a la Seguridad Social, a la vez que se aumentaban las prestaciones.

Adicionalmente, en este período, se registró un aumento de los ingresos del gobierno asociado al incremento del nivel de actividad, la implementación de la reforma tributaria y la reforma de la administración tributaria. Se logró una sustancial mejora en la eficiencia de la recaudación tributaria, reduciéndose la tasa de evasión del IVA en 16 puntos porcentuales entre 2004 y 2009 pasando de 34,4% en 2004 a 18,5% en 2009<sup>[2]</sup>. En términos de recaudación adicional, la ganancia total de eficiencia de la DGI representó alrededor de un 0,5% del PIB por año.

La evolución favorable de la economía, la mejora de los ingresos tributarios, el aumento del salario real, la formalización del empleo y una adecuada estrategia de financiamiento, hicieron posible que se destinaran aumentos sustanciales de recursos para atender las necesidades más sensibles para la población. Es así que, más del 60% del total del incremento del gasto del período se destinó a educación, salud, seguridad y protección social, manteniéndose a la vez estables los niveles de gasto total en términos de Producto.

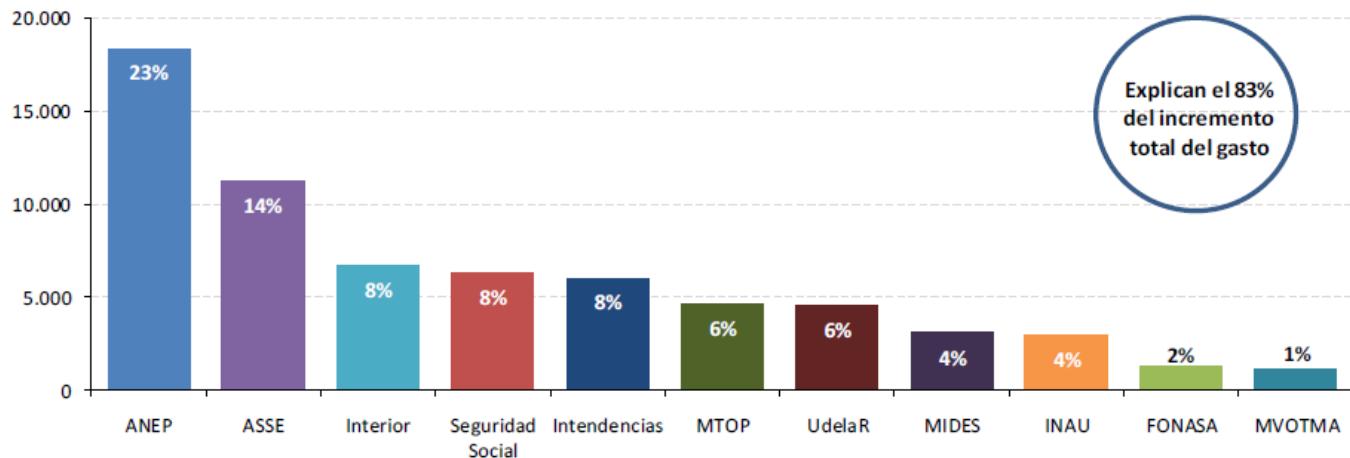
En este sentido, el gasto de los Organismos del artículo 220 de la Constitución creció 73% en términos reales en el período

2005-2009, muy por encima del crecimiento del PIB, lo que se reflejó en una mayor participación de los mismos en el total del gasto, pasando de representar un 20% en 2004 a un 27% en 2009.

En lo que respecta a la Administración Central, se realizó un fuerte incremento del Gasto Social, implementándose el “Plan de Emergencia” destinado a la población en condiciones de pobreza e indigencia, condición que en 2004 alcanzaba al 36% de la población. Además, se aumentó sustancialmente el gasto en seguridad ciudadana y las transferencias a los Gobiernos Departamentales. En materia de infraestructura, el incremento del gasto fue destinado a atender necesidades en la infraestructura vial y de vivienda. Asimismo, hay que destacar el importante empuje en las inversiones de las Empresas Públicas, si bien éstas no forman parte del Presupuesto Nacional.

### Principales destinos del incremento del gasto presupuestal 2005-2009

En millones de pesos constantes a valores de 2018



### Periodo 2010-2014

En este periodo, la economía continuó creciendo fuertemente, aunque a un ritmo algo menor que en el período anterior, totalizando un acumulado de 27% en términos reales en el período, lo que equivale a una tasa promedio anual de 5,4%.

En estos años, se frenó el efecto de los gastos que presentan una dinámica endógena -como las transferencias a la seguridad social y los intereses de la deuda-, cuya participación en el total del gasto se estabilizó en torno al 31%. Las transferencias a la Seguridad Social crecieron un 24% en términos reales en el período y los intereses de la deuda un 2%.

Diversas leyes votadas por el Parlamento y decisiones administrativas del BPS llevaron a incrementar sustancialmente el gasto destinado a la seguridad social. En particular, se destacan los efectos de la ley aprobada en el año 2018 que flexibilizó el acceso a las jubilaciones, el aumento del número de beneficiarios de subsidios por enfermedad a partir de 2010, de los subsidios por maternidad y paternidad a partir de 2013, el aumento de las jubilaciones por incapacidad, las pensiones por invalidez y el proceso de aumento de las jubilaciones mínimas a lo largo de todo el período.

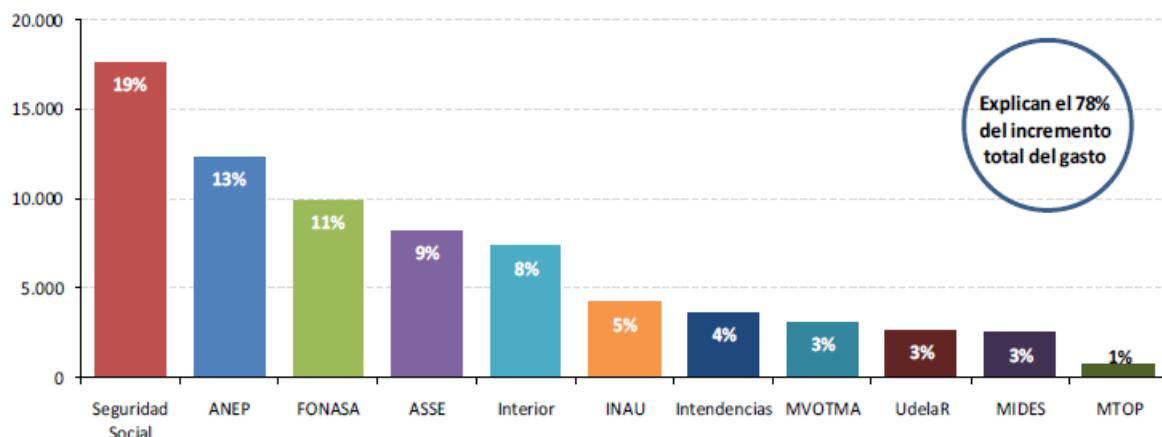
Ello determinó que, si bien el gasto en otras áreas prioritarias continuó creciendo en términos reales, se acotó el espacio adicional para incrementar su participación en el gasto total. En consecuencia, en el período 2010-2014, el gasto de los Organismos del artículo 220, creció un 33% en términos reales, mientras que el gasto de la Administración Central lo hizo en un 24%, moderándose ambos sensiblemente respecto del ritmo de crecimiento del período anterior.

Continuando con el proceso de consolidación de los avances sociales, la atención de las prioridades y la continuidad de los procesos de cambio llevados adelante en el período anterior, las asignaciones incrementales discrecionales se destinaron principalmente a ANEP, ASSE, el Ministerio del Interior, INAU y UdelaR.

Es importante destacar que, en el año 2007, se aprueba la Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud, que modifica la forma de financiamiento del sistema, a la vez que procura un cambio sustantivo en el modelo de atención de la salud. Con el fin lograr la incorporación gradual de los diferentes colectivos de beneficiarios y extender las prestaciones incluidas en la cobertura es que se comprometió un monto significativo y creciente de recursos públicos. Este cambio generó un incremento significativo de las erogaciones presupuestales necesarias para el financiamiento del sistema, pasando del orden de los 600 millones de pesos en el año 2009, a más de 8.500 millones en 2014 absorbiendo así el 11% del incremento total del gasto del período.

## Principales destinos del incremento del gasto presupuestal 2010-2014

En millones de pesos constantes a valores de 2018



### Periodo 2015-2018

En el período iniciado en el año 2015, el país enfrenta un contexto externo desfavorable caracterizado por importantes estancamientos y caídas del nivel de actividad en Argentina y Brasil, tendencias crecientemente proteccionistas a nivel mundial, caída de los precios de los principales productos que Uruguay exporta y un panorama de incertidumbre signado por las tensiones comerciales entre EEUU y China, la incertidumbre sobre cómo se procesará la salida del Reino Unido de la Unión Europea y el enlentecimiento del crecimiento del comercio mundial.

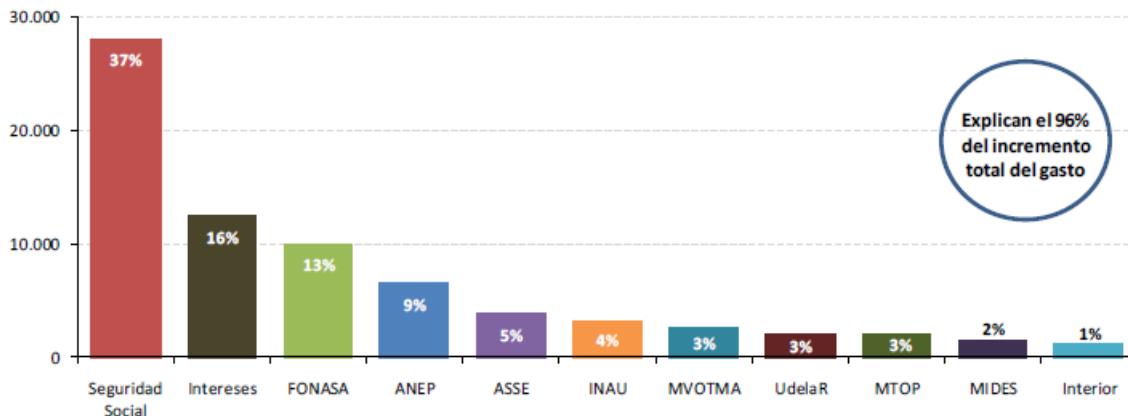
En este contexto, si bien la economía uruguaya continúa creciendo, lo que contrasta con la situación de Argentina y Brasil, lo hace a una tasa sensiblemente menor que antes. En el período 2015-2018, el crecimiento promedio anual fue del 1,7%, acumulando un incremento del 6,9% en el período. Por tanto, creció en tres años lo que antes aumentaba en promedio anualmente.

En esta situación, las transferencias a la seguridad social, los intereses de la deuda y la asistencia financiera al FONASA incrementan en forma significativa su participación en el gasto, absorbiendo en conjunto, el 66% del incremento total del gasto público en el período. Los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del FONASA crecieron un 84% en términos reales en los últimos cuatro años, mientras que los intereses de la deuda lo hicieron un 31% y las prestaciones de seguridad social un 29% real en el mismo período.

Los tres factores anteriores implicaron que, si bien se moderó el ritmo de incremento del gasto público, creció a una tasa mayor que el crecimiento del PIB. Es de destacar que la Administración Central redujo el ritmo de crecimiento del gasto, incrementándose un 6% en términos reales en el período 2015-2018. Por otra parte, si bien el aumento del gasto de los Organismos del artículo 220 de la Constitución se moderó, creció un 14% en los últimos cuatro años, ritmo mayor que el crecimiento del producto. Los recursos fueron destinados principalmente a ANEP, ASSE, INAU y UdelaR.

## Principales destinos del incremento del gasto presupuestal 2015-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



En estos momentos, en que la economía crece menos y se enfrenta a una estructura de gasto más rígida, se vuelve primordial enfatizar los esfuerzos por la mejora de la calidad del gasto, que debe ser un objetivo en todos los niveles de la administración.

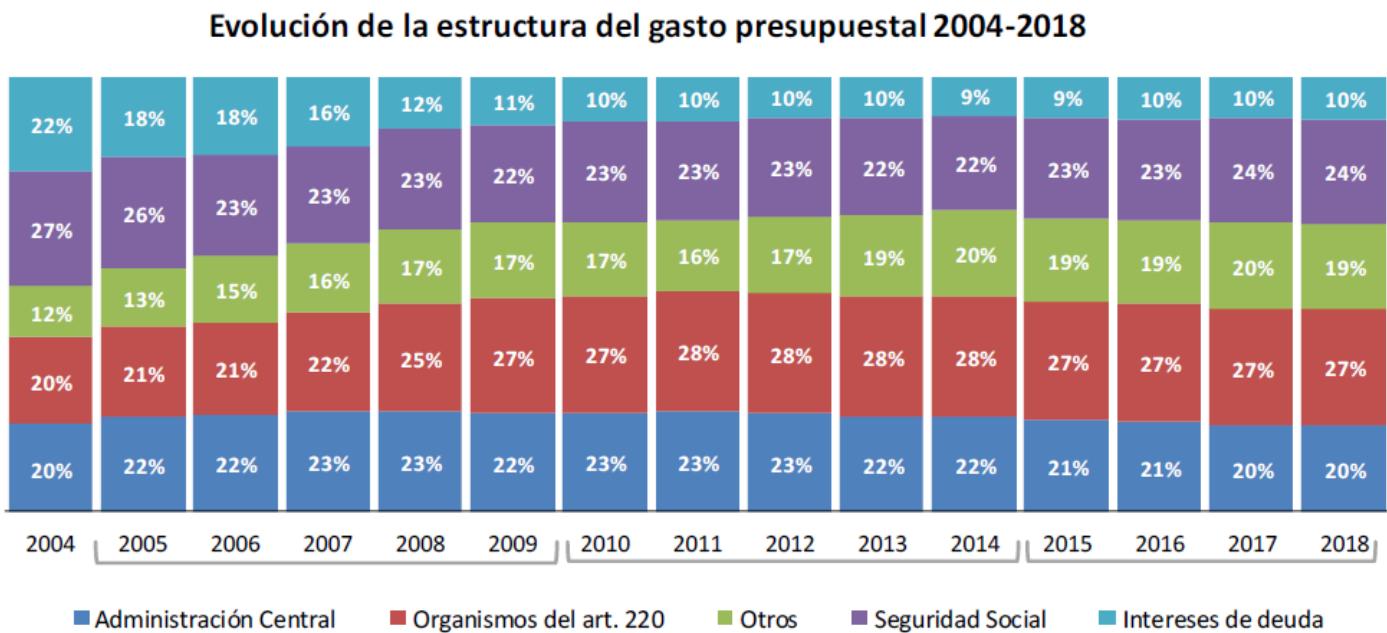
En este sentido, cabe resaltar que desde el año 2016, el MEF a través del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestal, estimula y facilita la incorporación de sistemas y la capacitación, para mejorar los procesos de gestión presupuestal y financiera en los organismos ejecutores del gasto, con el objetivo de contar con información oportuna y de calidad para lograr una gestión pública más eficiente.

[1] Los Incisos 21 “Subsidios y Subvenciones” y 24 “Diversos Créditos” no fueron considerados en el análisis precedente, en la medida que incluyen asignaciones que tienen una composición disímil, lo que implica que las variaciones resultantes no sean comparables en un contexto de análisis global.

[2] Fuente: Informe Evasión en el IVA 2000-2016, del 8 de marzo de 2019 de DGI <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,Evasion-IVA,O.es,0>.

## 1.3. Estructura y composición del gasto presupuestal

Como consecuencia de lo analizado anteriormente, la estructura de gasto presupuestal tuvo importantes modificaciones a lo largo del período 2005-2018, lo cual puede visualizarse en la gráfica presentada a continuación.



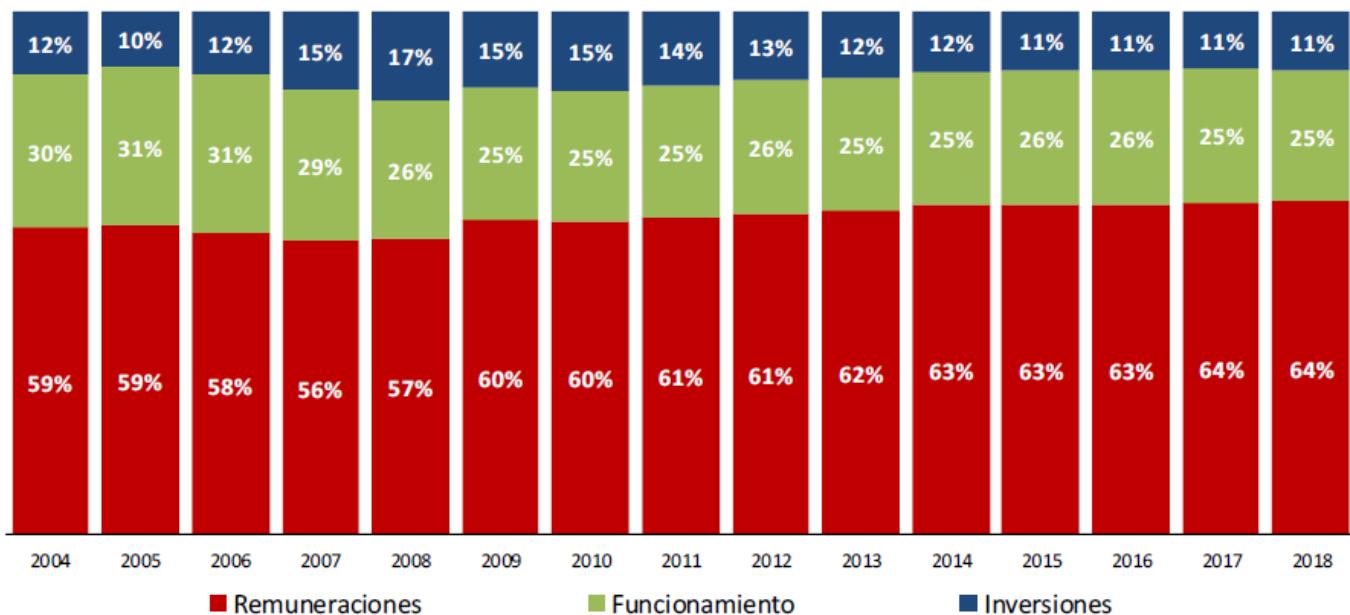
La categoría “Otros” de la gráfica anterior incluye los gastos del Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones”, que corresponden a las partidas presupuestales destinadas a instituciones que no integran el Presupuesto Nacional, como las empresas públicas deficitarias, las personas públicas no estatales y diversas instituciones privadas y los gastos del Inciso 24 “Diversos Créditos”, que comprende las erogaciones que, por su naturaleza, constituyen gastos generales del Estado y por tanto no corresponde imputarlas a la actividad operativa de ningún inciso en particular. Entre estas, se incluyen las partidas con destino a los Gobiernos Departamentales, los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del FONASA y los Certificados de Crédito emitidos por la DGI, entre otros.

Los Certificados de Crédito se originan por devoluciones vinculadas a pagos en exceso, por la devolución de impuestos indirectos en el caso del sector exportador o sectores asimilados y por los régimenes de incentivo tributario, entre otros. Es importante destacar que la mayor parte de los mismos no constituyen conceptualmente “gasto tributario”, como, por ejemplo, las devoluciones de impuestos por reliquidaciones o al sector exportador, sino que conceptualmente corresponden mayormente a una disminución de los ingresos tributarios.

En términos de la composición, el gasto de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución se destina mayormente, a prestaciones de servicios que son intensivos en recursos humanos, como educación, salud y seguridad. Como consecuencia de ello, aumentó el peso de las remuneraciones en el total del gasto, pasando de un 59% en 2004 a un 64% en 2018.

## Composición del Gasto Presupuestal 2004-2018 <sup>(1)</sup>

Administración Central y Organismos del artículo 220



(1) A partir de la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014 se ajustó el concepto de inversión, que procuró reflejar la efectiva formación de activos.

## INCREMENTO DEL GASTO POR PERÍODO PRESUPUESTAL

Total créditos presupuestales ejecutados 2005 - 2018

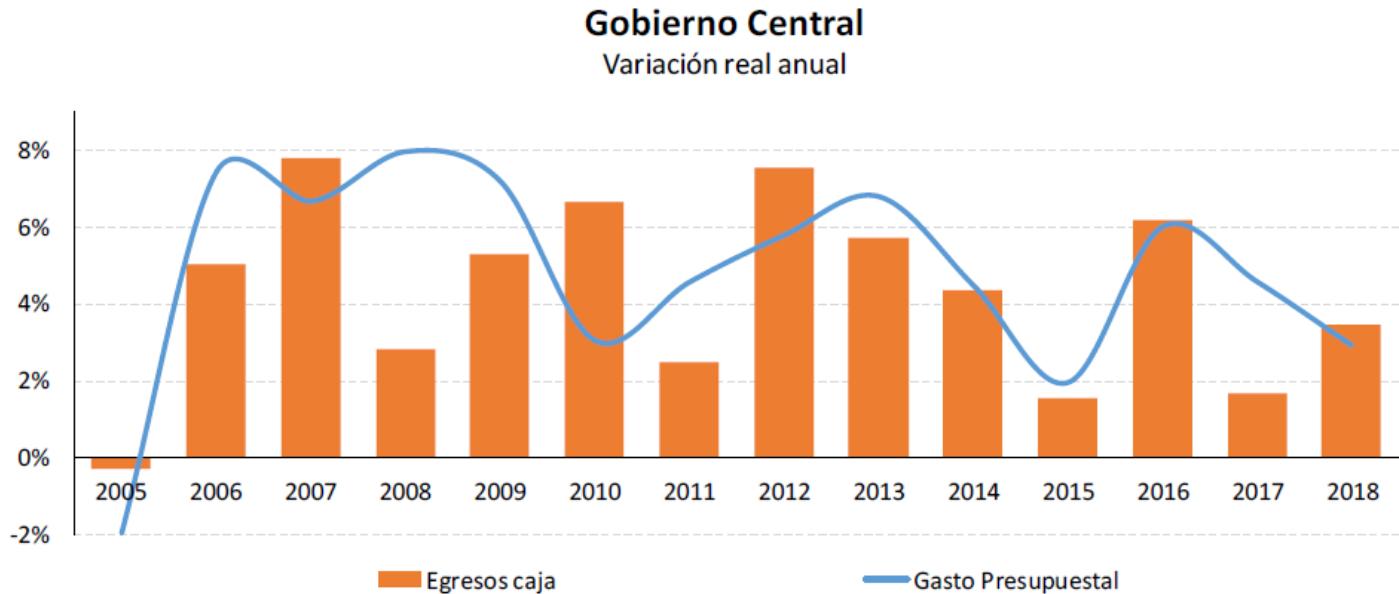
Inciso	2005 - 2009		2010 - 2014		2015 - 2018		2005 - 2018	
	Variación real	Participación en la variación						
2 Presidencia	61%	2%	19%	1%	17%	1%	125%	1%
3 Defensa	19%	3%	5%	1%	0%	0%	24%	1%
4 Interior	53%	9%	41%	8%	4%	1%	125%	6%
5 Economía y Finanzas	52%	3%	12%	1%	-9%	-1%	55%	1%
6 Relaciones Exteriores	-18%	-1%	-2%	0%	2%	0%	-18%	0%
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	56%	2%	-5%	0%	-13%	-1%	30%	0%
8 Industria, Energía y Minería	89%	1%	53%	0%	-23%	0%	121%	0%
9 Turismo	47%	0%	16%	0%	-18%	0%	40%	0%
10 Transporte y Obras Públicas	25%	2%	9%	1%	21%	3%	64%	2%
11 Educación y Cultura	48%	1%	36%	1%	-6%	0%	87%	1%
12 Salud	22%	0%	65%	1%	7%	0%	117%	0%
13 MTSS	25%	0%	8%	0%	-4%	0%	29%	0%
14 MVOTMA	27%	1%	64%	3%	31%	3%	175%	3%
15 MIDES	215%	4%	59%	3%	22%	2%	534%	3%
<b>Administración Central</b>	<b>37%</b>	<b>28%</b>	<b>24%</b>	<b>19%</b>	<b>7%</b>	<b>8%</b>	<b>82%</b>	<b>19%</b>
16 Poder Judicial	51%	2%	12%	1%	26%	2%	114%	1%
17 Tribunal de Cuentas	51%	0%	22%	0%	-1%	0%	82%	0%
18 Corte Electoral	20%	0%	21%	0%	-27%	-1%	6%	0%
19 T. Contencioso Administrativo	39%	0%	26%	0%	5%	0%	83%	0%
25 ANEP	71%	24%	30%	13%	11%	9%	147%	15%
26 UDELAR	71%	6%	26%	3%	15%	3%	147%	4%
27 INAU	76%	4%	66%	5%	28%	4%	273%	4%
29 ASSE	90%	15%	37%	9%	12%	5%	192%	9%
31 UTEC	-	-	-	1%	30%	0%	-	0%
32 INUMET	29%	0%	18%	0%	93%	0%	193%	0%
33 Fiscalía General de la Nación	42%	0%	32%	0%	53%	1%	185%	0%
34 JUTEP	5%	0%	12%	0%	31%	0%	54%	0%
<b>Organismos del art. 220</b>	<b>73%</b>	<b>51%</b>	<b>33%</b>	<b>31%</b>	<b>14%</b>	<b>22%</b>	<b>163%</b>	<b>35%</b>
Intereses y gastos de la Deuda	-32%	-24%	2%	1%	31%	16%	-9%	-2%
Subsidios y Subvenciones	644%	13%	20%	2%	-8%	-1%	724%	4%
Transf. a la Seguridad Social	9%	8%	24%	19%	29%	37%	74%	21%
Diversos Créditos	63%	25%	56%	27%	18%	18%	198%	24%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>	<b>17%</b>	<b>100%</b>	<b>93%</b>	<b>100%</b>

## 1.4. Egresos en base caja y su vínculo con el gasto presupuestal

Los egresos del gobierno medidos con criterio de caja crecieron 80% en términos reales en el período 2005-2018 mientras que el gasto presupuestal lo hizo en un 93% real en el mismo período. Es importante considerar que, las metas fiscales se establecen y miden en base al criterio de caja.

Ambos criterios, tanto el presupuestal como el de caja, son conciliables, pero conceptualmente diferentes. Cada uno refiere a distintos momentos del proceso presupuestal, tienen diferentes criterios de exposición de la información respecto a los ingresos y gastos y, además, existen algunas diferencias en cuanto a la cobertura.<sup>[1]</sup>

En términos generales, los niveles de ejecución presupuestal y los egresos de caja presentan una tendencia similar, sin embargo, cuando se consideran los datos anuales, puede haber diferencias transitorias entre las imputaciones presupuestales y el pago efectivo de las dichas obligaciones, lo que tiende a compensarse en el mediano plazo.



[1]

En primer lugar, el período a efectos del resultado de caja se corresponde con el año calendario, en tanto que el período presupuestal comprende imputaciones hasta el cierre de balance, fecha posterior al cierre del año calendario. Los egresos de caja incluyen a organismos que no forman parte del Presupuesto Nacional, como el Poder Legislativo y Casinos, así como otras fuentes de financiamiento que no son presupuestales, como las donaciones recibidas desde el exterior. Por último, existen partidas que se exponen en forma diferente. En la información en base caja, la recaudación se registra por el neto, en tanto presupuestalmente se registra en forma bruta y los certificados de crédito como un gasto.

## **2. Créditos y ejecución presupuestal del año 2018**

Los créditos presupuestales del año 2018 ascendieron a 540.302 millones de pesos y los mismos fueron ejecutados en un 97%. Esto implicó un incremento del gasto presupuestal de un 2,6% en términos reales respecto al año anterior y situó al gasto presupuestal en torno al 28,6% del PIB.

A continuación, se detallan los incrementos de crédito asignados en el año 2018 respecto al año anterior y su composición, para, posteriormente, analizar la ejecución presupuestal efectiva de los créditos presupuestales del año 2018.

## 2.1. Créditos presupuestales incrementales

Los créditos presupuestales del año 2018 se componen, básicamente, de las asignaciones establecidas en la Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 y en las sucesivas Rendiciones de Cuentas, así como de aquellas partidas autorizadas a partir de normativa específica.

Respecto del año anterior, los créditos se incrementaron en 50.100 millones de pesos, lo que implicó un crecimiento real de un 2,4%. Las transferencias a la Seguridad Social explican el 22% del total de dicho aumento y los intereses de la deuda pública un 14%. Estas partidas presupuestales son habilitadas a partir de leyes específicas y son de carácter estimativo.

La Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, que explican el 60% del aumento total, incrementaron sus asignaciones en 24.535 millones de pesos, de las cuales el 44% corresponden al ajuste salarial anual. Adicionalmente, el Presupuesto Nacional y las Rendiciones de Cuentas otorgaron a estos organismos 4.562 millones de pesos incrementales para el año 2018, destinados principalmente a ANEP y ASSE para partidas retributivas y a MVOTMA para consolidar y dar continuidad a los proyectos desplegados, principalmente de régimen cooperativo.

A ello se agregan las habilitaciones de crédito autorizadas por leyes específicas para la Administración Central y los Organismos del artículo 220 que representan un incremento de 5.164 millones de pesos respecto al año anterior. Estas comprenden la habilitación de crédito a ASSE por la recaudación que percibe del FONASA, la habilitación de crédito a ANEP por la recaudación del Impuesto de Primaria, la habilitación de MVOTMA correspondiente al incremento de la recaudación del

[\[1\]](#)

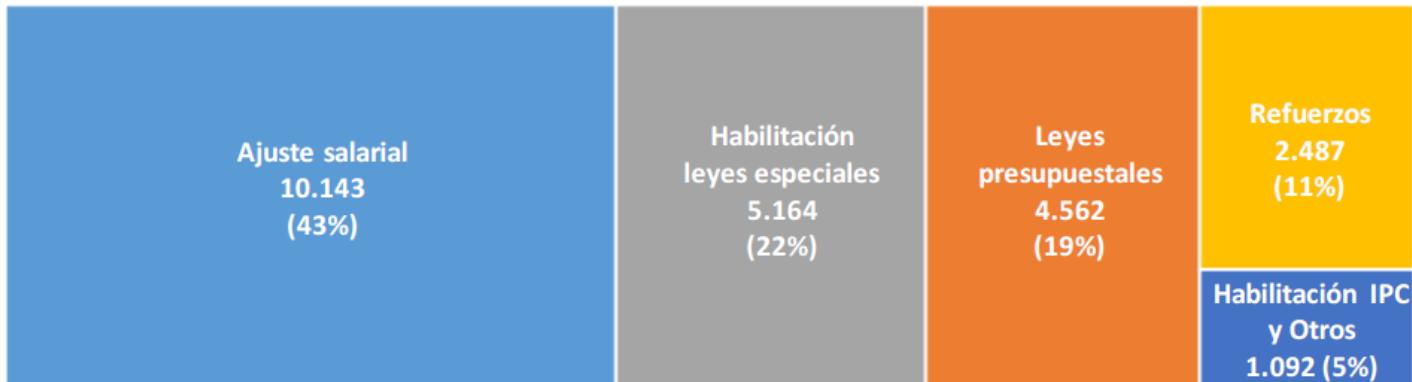
Fondo Nacional de Vivienda [\[1\]](#) y la habilitación de créditos de INAU en la medida que las partidas para convenios con OSC's están fijadas en Unidades Reajustables y ajustan de forma automática.

Los refuerzos de rubro y las habilitaciones por IPC, se incrementaron en 3.649 millones de pesos respecto al año 2017. Dichas partidas son destinadas, principalmente a cubrir los incrementos de precios de los gastos de funcionamiento y a enfrentar situaciones puntuales que no estuvieran incluidas en las previsiones de créditos originales. De dicho incremento, 1.000 millones de pesos fueron destinados al MIDES para extender la cobertura de las medidas de asistencia social y cuidados, 476 millones de pesos al Ministerio del Interior para el arrendamiento de cámaras de video vigilancia, compra de uniformes y gasto en combustibles, 466 millones al MTOP para cumplir con las erogaciones asociadas a las obras del Ferrocarril Central y 451 millones a MVOTMA para continuar fortaleciendo el programa de cooperativas de vivienda.

### Composición de los créditos incrementales - año 2018

Administración Central y Organismos del Art. 220

En millones de pesos a valores corrientes



**COMPOSICIÓN DE LOS CRÉDITOS INCREMENTALES - AÑO 2018**

En millones de pesos a valores corrientes

Inciso	Leyes presupuestales (1)	Modificaciones presupuestales						SUBTOTAL	Reasignación Inciso 24 <sup>(2)</sup>	TOTAL	Variación 2017-2018 <sup>(4)</sup>
		Ajuste salarial	Ajuste suministros	Refuerzos	Habilitación IPC	Habilitación leyes especiales	Trasposiciones y otros ajustes <sup>(2)</sup>				
2 Presidencia	41	187	7	50	2		-42	246	306	552	10%
3 Defensa	13	855	64	113	228	-61	3	1.214	552	1.214	7%
4 Interior	82	1.543	82	331	69	306	9	2.421	69	2.973	10%
5 Economía y Finanzas	55	351	7	-38	6	29	-95	314	69	383	5%
6 Relaciones Exteriores	6	50	1	-1	7	320	-2	380	82	462	14%
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	-11	151	5	74		3	-96	126	-3	123	3%
8 Industria, Energía y Minería	6	50	1	-4	4		55	112	-10	102	9%
9 Turismo	4	13	1	-14			-10	-7		-7	-1%
10 Transporte y Obras Públicas	-7	165	10	372	93	358	-12	980	66	1.046	10%
11 Educación y Cultura	152	177	5	28	12	-2	-160	212	12	224	5%
12 Salud	11	66	3	43	25		-18	129		129	6%
13 MTSS	2	63	2	12	6		-9	75		75	7%
14 MVOTMA	949	39	1	451		1.021	8	2.468		2.468	28%
15 MIDES	-233	75	3	560	492		326	1.223		1.223	15%
<b>Administración Central</b>	<b>1.070</b>	<b>3.786</b>	<b>191</b>	<b>1.976</b>	<b>943</b>	<b>1.973</b>	<b>-45</b>	<b>9.893</b>	<b>1.074</b>	<b>10.966</b>	<b>11%</b>
16 Poder Judicial	133	354	6	14		646	42	1.194		1.194	21%
17 Tribunal de Cuentas		35	0	9			-4	41		41	7%
18 Corte Electoral	0	76	1	24		0	-15	87		87	8%
19 T. Contencioso Administrativo		10	0			1	4	15		15	9%
25 ANEP	2.294	3.534	50	31		401	-32	6.279		6.279	11%
26 UDELAR	347	819	17	230		93	10	1.515	3	1.518	11%
27 INAU	495	353	9	194	118	265	-182	1.252		1.252	9%
29 ASSE	44	1.069	47	8	101	1.721	-133	2.857	12	2.869	8%
31 UTEC	90	27	1	-1			-4	113		113	21%
32 INUMET	31	11	0			2	-1	44		44	19%
33 Fiscalía General de la Nación	57	67	1			62	-29	157		157	14%
34 JUTEP		2	0	1	0	0	-4	-1		-1	-4%
<b>Organismos del art. 220</b>	<b>3.492</b>	<b>6.357</b>	<b>132</b>	<b>511</b>	<b>219</b>	<b>3.191</b>	<b>-348</b>	<b>13.554</b>	<b>15</b>	<b>13.569</b>	<b>10%</b>
Intereses y gastos de la Deuda		0		0		7.008	0	7.008		7.008	15%
Subsidios y Subvenciones	-136	0		180	54	113	483	693		693	6%
Transf. a la Seguridad Social		0		0		11.140	7	11.147		11.147	10%
Diversos Créditos	1.131	10		377	45	6.326	-83	7.806	-1.088	6.717	8%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.557</b>	<b>10.153</b>	<b>323</b>	<b>3.042</b>	<b>1.262</b>	<b>29.750</b>	<b>13</b>	<b>50.100</b>	<b>-</b>	<b>50.100</b>	<b>10%</b>
<b>Participación en el total</b>	<b>11%</b>	<b>20%</b>	<b>1%</b>	<b>6%</b>	<b>3%</b>	<b>59%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

(1) Leyes presupuestales comprende las asignaciones incrementales aprobadas por la Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 y las leyes de Rendición de Cuentas 2015, 2016 y 2017.

(2) Trasposiciones y otros ajustes incluye las variaciones de Trasposiciones de crédito, Misiones Oficiales, Acontecimientos graves e imprevistos y Otros.

(3) La reasignación del Inciso 24 corresponde a los créditos presupuestales del Inciso 24 "Diversos Créditos" que están directamente asociados a un inciso en particular y se exponen en el inciso correspondiente.

(4) Representa el incremento en términos porcentuales del inciso respecto al crédito propio del año anterior.

Se detalla a continuación un resumen de las asignaciones presupuestales otorgadas al amparo del art. 41 de la Ley N° 17.930 "refuerzos de rubro" y del art. 27 de la Ley N° 19.149 "habilitación por IPC".

**ASIGNACIONES OTORGADAS AL AMPARO DEL ART. 41 DE LA LEY N° 17.930**

**Y DEL ART. 27 DE LA LEY N° 19.149 - AÑO 2018**

En millones de pesos corrientes

Inciso	Habilitación IPC	Refuerzos <sup>(1)</sup>				Participación en el total
		Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones	Total	
2 Presidencia	2	1	333	165	498	5%
3 Defensa	228	23	136	398	557	8%
4 Interior	69		705	45	749	8%
5 Economía y Finanzas	6	11	99	103	213	2%
6 Relaciones Exteriores	7		105	1	106	1%
7 Ganadería, Agricultura y Pesca		7	82	11	100	1%
8 Industria, Energía y Minería	4		15		15	0%
9 Turismo			22	12	34	0%
10 Transporte y Obras Públicas	93		170	379	549	6%
11 Educación y Cultura	12		113	28	141	1%
12 Salud	25		345		345	4%
13 Trabajo y Seguridad Social	6		17		17	0%
14 MVOTMA				600	600	6%
15 Desarrollo Social	492		1.578	1	1.579	20%
<b>Administración Central</b>	<b>943</b>	<b>43</b>	<b>3.719</b>	<b>1.742</b>	<b>5.504</b>	<b>62%</b>
16 Poder Judicial			14		14	0%
17 Tribunal de Cuentas		18	12	2	32	0%
18 Corte Electoral			27		27	0%
19 T. Contencioso Administrativo			1	1	1	0%
25 ANEP		29	30		59	1%
26 Universidad		365			365	3%
27 INAU	118		337		337	4%
29 ASSE	101		1.499	151	1.650	17%
31 UTEC						0%
32 INUMET						0%
33 Fiscalía General de la Nación						0%
34 JUTEP	0		2		2	0%
<b>Organismos del art. 220</b>	<b>219</b>	<b>411</b>	<b>1.920</b>	<b>154</b>	<b>2.486</b>	<b>26%</b>
Intereses y gastos de la Deuda						0%
Subsidios y Subvenciones	54		926	2	928	9%
Transf. a la Seguridad Social						0%
Diversos Créditos <sup>(2)</sup>	45		281		281	3%
<b>TOTAL</b>	<b>1.262</b>	<b>455</b>	<b>6.847</b>	<b>1.897</b>	<b>9.199</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL 2017</b>	<b>945</b>	<b>251</b>	<b>5.159</b>	<b>746</b>	<b>6.156</b>	
<b>Diferencia 2018-2017</b>	<b>316</b>	<b>203</b>	<b>1.688</b>	<b>1.151</b>	<b>3.042</b>	

(1) Los incrementos para "Remuneraciones" solo pueden otorgarse cuando obedecen a necesidades para las cuales existe recaudación afectada a esos efectos (Recursos con Afectación Especial).

(2) Los incrementos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

[1]

De acuerdo a lo establecido por el artículo 605 de la Ley N° 18.719.

## 2.2. Análisis del gasto presupuestal

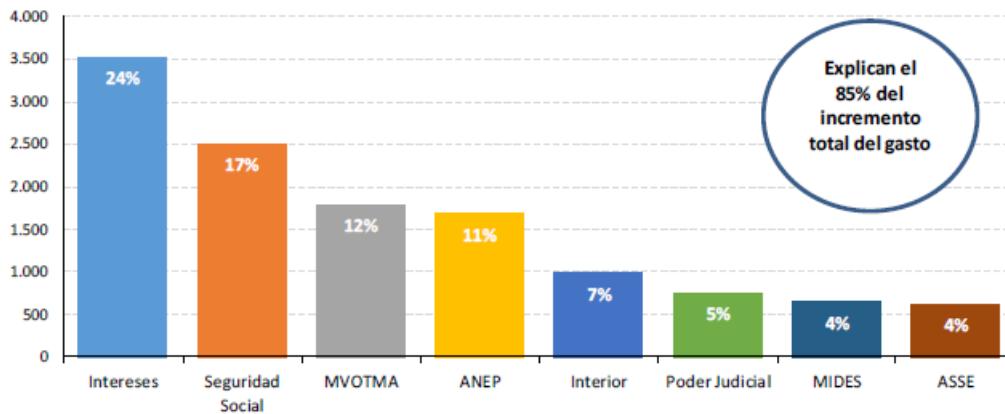
En el año 2018, el crédito presupuestal efectivamente ejecutado ascendió a 525.963 millones de pesos lo que implica un crecimiento del gasto de 2,6% en términos reales respecto al año anterior. El nivel de ejecución presupuestal fue de un 97% de los créditos otorgados, manteniéndose estable respecto al año anterior.

Los gastos con menor grado de discrecionalidad en el corto plazo representaron un 42% del total del incremento del gasto. Los intereses de la deuda pública y las transferencias a la Seguridad Social, en conjunto, se incrementaron un 3,5% en términos reales respecto al año anterior, lo que se compensó con una caída en términos reales de la asistencia financiera al FONASA.

- Los intereses de la deuda pública se incrementaron un 7% en términos reales respecto a 2017, representando un 24% del total del incremento del gasto anual.
- Las transferencias a la Seguridad Social ascendieron a 125.070 millones de pesos, lo que implica un crecimiento de un 2% real respecto al año anterior. De este incremento, un 77% correspondió al BPS, un 21% a la Caja Militar y un 2% a la Caja Policial.
- La asistencia financiera al FONASA fue de 21.825 millones de pesos en 2018, disminuyendo en 2% en términos reales respecto al año anterior.

### Principales destinos de los incrementos del gasto 2017-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



Los gastos de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, que tienen un mayor grado de discrecionalidad, crecieron un 3% en términos reales. Si bien el incremento anual fue similar en ambos casos, el comportamiento de cada uno difiere en su composición por tipo de gasto.

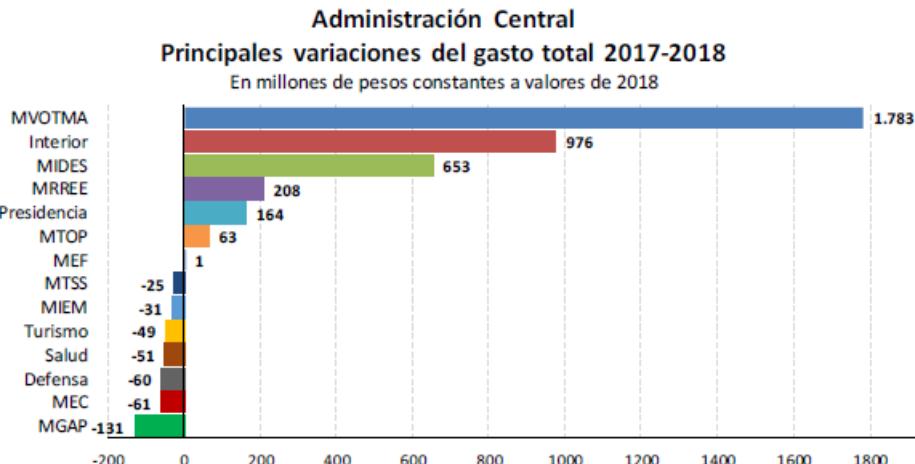
CRECIMIENTO REAL DEL GASTO 2017-2018		
Administración Central y Organismos del art. 220		
Tipo de gasto	Administración Central	Organismos del art. 220
Remuneraciones	1%	4%
Funcionamiento	4%	1%
Inversión	10%	-4%
<b>TOTAL</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>

- En la Administración Central se incrementaron principalmente las inversiones, que crecieron un 10% en términos reales respecto al año anterior. Se destacan el MVOTMA, que fortaleció fuertemente los programas de vivienda de régimen cooperativo, y el Ministerio de Defensa Nacional, cuyas inversiones fueron destinadas al mantenimiento y reparación de aeronaves, buques y sistemas de comunicación y control aéreo, entre otros proyectos de inversión.

Los gastos de funcionamiento crecieron un 4% en términos reales respecto a 2017 de los cuales el 80% es explicado por el Ministerio del Interior, cuyo aumento de gasto fue destinado al arrendamiento de cámaras de video vigilancia, uniformes y combustibles, así como también a los gastos asociados a los pagos por disponibilidad de la PPP Unidad N°1 Punta de Rieles.

Estos aumentos, se compensaron parcialmente, por una disminución de los gastos, medidos en términos reales, de varios ministerios. Por otra parte, en el MIDES se fortalecieron los programas de Apoyo Alimentario y refugios<sup>[1]</sup> entre otros, lo que implicó que los gastos de funcionamiento del inciso crecieran un 7% en términos reales respecto al año anterior<sup>[2]</sup>.

Por su parte, las remuneraciones crecieron un 1% en términos reales, siendo esto explicado por el MIDES, que está llevando adelante un proceso de ordenamiento de la estructura y vínculos laborales, lo que implicó la presupuestación de contrataciones previamente realizadas por OSC's y que por ende se registraban como gastos de funcionamiento. Estos incrementos se contrarrestan con una baja en términos reales de los demás incisos de la Administración Central.



- En lo que refiere a los Organismos del artículo 220 de la Constitución, el crecimiento del gasto total es de un 3% en términos reales respecto al año anterior. El mismo se da, fundamentalmente, en remuneraciones, que se incrementó en un 4% en términos reales, siendo explicado por ANEP, Udelar y UTEC en un 62% y por ASSE en un 21%, incisos intensivos en recursos humanos.

Por otro lado, los gastos de funcionamiento asociados a los Organismos del artículo 220 crecieron un 1% en términos reales, fundamentalmente por el incremento en los gastos del Poder Judicial y de INAU, que se contrarrestaron con una disminución, en términos reales, de los gastos de funcionamiento de ANEP y de ASSE.

Por un lado, el Poder Judicial requirió partidas adicionales para hacer frente a los pagos del convenio salarial suscripto entre el Poder Ejecutivo y la Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay. Por su parte, INAU incrementó sus gastos en un 5% en términos reales respecto al año anterior, explicado principalmente por un incremento en la cantidad de convenios con las OSC's por la ampliación de la cobertura de atención de los centros CAIF, bajo la órbita del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, y la ampliación de programas como acogimiento familiar, discapacidad, entre otros.

En sentido contrario, los gastos de funcionamiento de ASSE disminuyeron 2% en términos reales respecto al año anterior. Esto se da, principalmente, por la incorporación a la función pública del personal contratado mediante las Comisiones de Apoyo y Patronato del Psicópata -cuya imputación presupuestal se daba anteriormente a través de gastos de funcionamiento-, además de un importante esfuerzo del inciso por el ordenamiento de sus gastos a nivel general.

Por otra parte, los gastos de funcionamiento de ANEP disminuyeron un 6% en términos reales respecto al año anterior, asociado principalmente a la facultad de la ANEP de reasignar recursos de funcionamiento a remuneraciones, priorizándose, en 2018, las asignaciones incrementales en salarios.

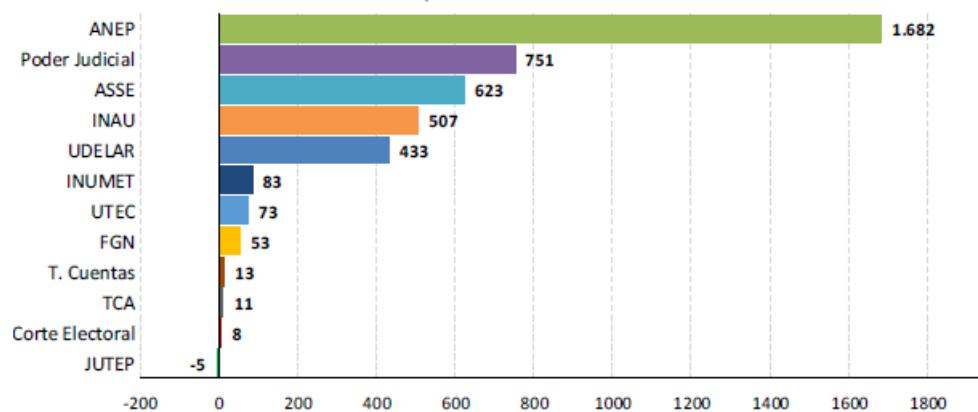
Las inversiones de los Organismos del artículo 220 disminuyeron 4% real respecto a 2017 lo cual es explicado principalmente por INAU y por la Fiscalía General de la Nación.

Las inversiones de INAU disminuyeron un 21% en términos reales respecto del año anterior. Por un lado, el inciso recibió asignaciones importantes entre los años 2016 y 2017 para obras específicas. Además, tiene la facultad de reasignar recursos de remuneraciones a inversiones. Si bien, tanto en 2017 como en 2018 realizó importantes trasposiciones a inversiones, el monto de 2018 fue menor, en tanto aumentó el nivel de ejecución de las remuneraciones.

Por otro lado, las inversiones de la Fiscalía General de la Nación cayeron un 73% en términos reales respecto al año anterior. Este inciso recibió, en 2017, una dotación importante de recursos en partidas retributivas para poder implementar el Nuevo Código del Proceso Penal (NCPP), las cuales, por causa de la postergación de su aplicación y las flexibilidades con que cuenta el organismo, fueron reasignadas hacia inversiones para acondicionar diversas oficinas en Montevideo y el interior del país. En la medida en que los cargos creados están siendo ocupados, disminuyó el margen del inciso para continuar financiando

inversiones.

**Organismos del artículo 220 de la Constitución**  
**Principales variaciones del gasto total 2017-2018**  
En millones de pesos constantes a valores de 2018



Los gastos del Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones” e Inciso 24 “Diversos Créditos”<sup>[3]</sup> se incrementaron, en conjunto, un 1% en términos reales respecto al año anterior. Se destacan las transferencias a los Gobiernos Sub-nacionales, que crecieron 7% en términos reales en el mismo período, totalizando 17.880 millones de pesos en el año 2018. Este incremento se compensa con la baja de otros gastos de estos incisos.

# TOTAL CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN - AÑO 2018

En millones de pesos corrientes

Inciso <sup>(1)</sup>	Crédito			Ejecución	Porcentaje ejecución	Estructura
	Inciso	Reasignación	Total <sup>(3)</sup>			
	Inciso 24 <sup>(2)</sup>	Total				
2 Presidencia	4.538	1.527	6.065	5.207	86%	1%
3 Defensa	18.719		18.719	17.159	92%	3%
4 Interior	31.300	553	31.853	27.990	88%	5%
5 Economía y Finanzas	7.146	271	7.417	6.488	87%	1%
6 Relaciones Exteriores	3.230	648	3.878	3.696	95%	1%
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	3.951	350	4.301	3.633	84%	1%
8 Industria, Energía y Minería	1.239		1.239	961	78%	0%
9 Turismo	649		649	563	87%	0%
10 Transporte y Obras Públicas	11.816	66	11.881	11.327	95%	2%
11 Educación y Cultura	4.483	29	4.513	3.890	86%	1%
12 Salud	2.305		2.305	2.154	93%	0%
13 MTSS	1.206		1.206	991	82%	0%
14 MVOTMA	11.395		11.395	11.140	98%	2%
15 MIDES	9.461		9.461	8.915	94%	2%
<b>Administración Central</b>	<b>111.439</b>	<b>3.444</b>	<b>114.883</b>	<b>104.115</b>	<b>91%</b>	<b>20%</b>
16 Poder Judicial	7.017		7.017	6.897	98%	1%
17 Tribunal de Cuentas	650		650	603	93%	0%
18 Corte Electoral	1.240		1.240	1.145	92%	0%
19 T. Contencioso Administrativo	186		186	176	95%	0%
25 ANEP	64.980		64.980	64.040	99%	12%
26 UDELAR	15.817	151	15.968	15.747	99%	3%
27 INAU	14.730		14.730	14.444	98%	3%
29 ASSE	37.009	333	37.342	36.187	97%	7%
31 UTEC	658		658	658	100%	0%
32 INUMET	281		281	275	98%	0%
33 Fiscalía General de la Nación	1.261		1.261	1.235	98%	0%
34 JUTEP	33		33	29	88%	0%
<b>Organismos del art. 220</b>	<b>143.863</b>	<b>484</b>	<b>144.347</b>	<b>141.434</b>	<b>98%</b>	<b>27%</b>
Intereses y gastos de la Deuda	53.003		53.003	53.003	100%	10%
Subsidios y Subvenciones	12.840		12.840	12.451	97%	2%
Transferencias a la Seguridad Social	125.074		125.074	125.070	100%	24%
Diversos Créditos	94.083	-3.928	90.154	89.916	100%	17%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>540.302</b>	<b>0</b>	<b>540.302</b>	<b>525.989</b>	<b>97%</b>	<b>100%</b>

(1) No incluye el Inciso 23 "Partidas a Reaplicar" que corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

(2) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

(3) No se incluyen las partidas figurativas que totalizan 59 millones de pesos en el año 2018.

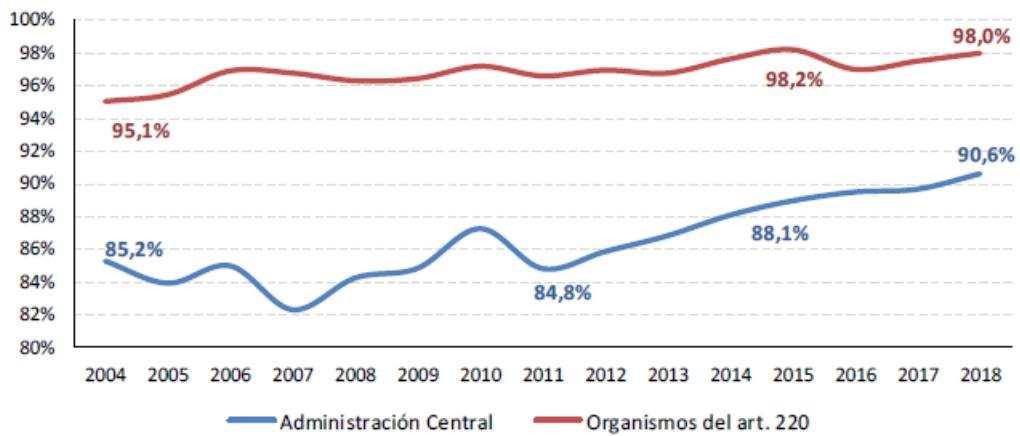
El nivel de ejecución presupuestal se mantuvo estable respecto al año anterior. La ejecución de los créditos presupuestales se ubicó en un 97,4% mientras que en el año 2017 lo hizo en 97,3%. El nivel de ejecución por tipo de gasto presenta un porcentaje mayor en los gastos de funcionamiento y de inversión (99% y 97% respectivamente) respecto al nivel alcanzado en remuneraciones (93%).

El análisis de los niveles de ejecución no permite inferir consideraciones acerca de la eficiencia y efectividad del gasto, sino solo respecto de la capacidad que tienen las instituciones de concretar procesos de ejecución y de las flexibilidades con que cuentan.

Los Organismos del artículo 220, que cuentan con una flexibilidad legal sustancialmente mayor para el manejo de sus recursos humanos y para la gestión de los créditos presupuestales, ejecutaron el 98% de los mismos en el año 2018. Estos organismos, tienen la facultad de reasignar créditos presupuestales del rubro "remuneraciones" para cubrir gastos de funcionamiento e inversiones, lo que les permite presentar ejecuciones cercanas al 100% en remuneraciones y, además, contar con mayores recursos para inversiones. Como además pueden, muchas veces, recurrir a mecanismos como la constitución de fideicomisos, se logran niveles elevados de ejecución presupuestal también en las partidas de inversiones.

Por otra parte, la Administración Central ejecutó el 91% de los créditos asignados. Los niveles de subejecución se dan fundamentalmente en el rubro "remuneraciones" que, en este caso, presenta mayores rigideces en la medida que tienen que contar con créditos para financiar toda la estructura de remuneraciones, tanto ocupados como vacantes.

## Evolución de la Ejecución Presupuestal



Hay que tener en cuenta que, dado los porcentajes de ejecución actuales, los niveles de sub-ejecución del gasto registran una tendencia levemente decreciente cercana a un 0,8% del PIB en 2018, debiendo los mismos ser incorporadas en los análisis de riesgos fiscales, en tanto corresponden a créditos presupuestales aprobados, que podrían ser ejecutados por los incisos y deben ser considerados en el diseño de las proyecciones fiscales.

[1]

Los refugios incluyen los Programas de Atención a Personas en Situación de Calle, de Atención de Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes y Centros de Cuidados y Casas Asistidas.

[2]

Este crecimiento se compensó con una disminución de los gastos de funcionamiento asociados a la presupuestación de contrataciones realizadas por OSC's, que implicó una trasposición de créditos de funcionamiento a remuneraciones. Esto implicó que, a nivel general, el MIDES creciera 2% en términos reales respecto al año anterior.

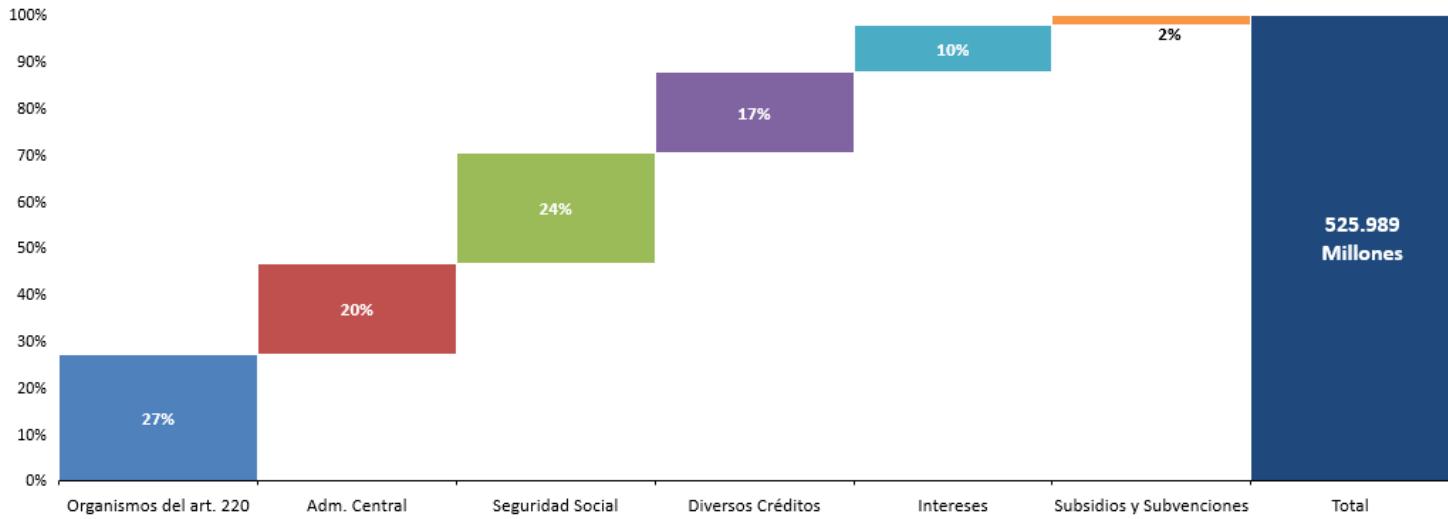
[3]

En el Inciso 24 "Diversos Créditos" se incluyen los Certificados de Crédito emitidos por la DGI y los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del déficit del FONASA. Si bien se registran en el Inciso 24, estos se excluyen en este cálculo porque se consideraron como partidas de menor grado de discrecionalidad.

## 2.3. Estructura del gasto

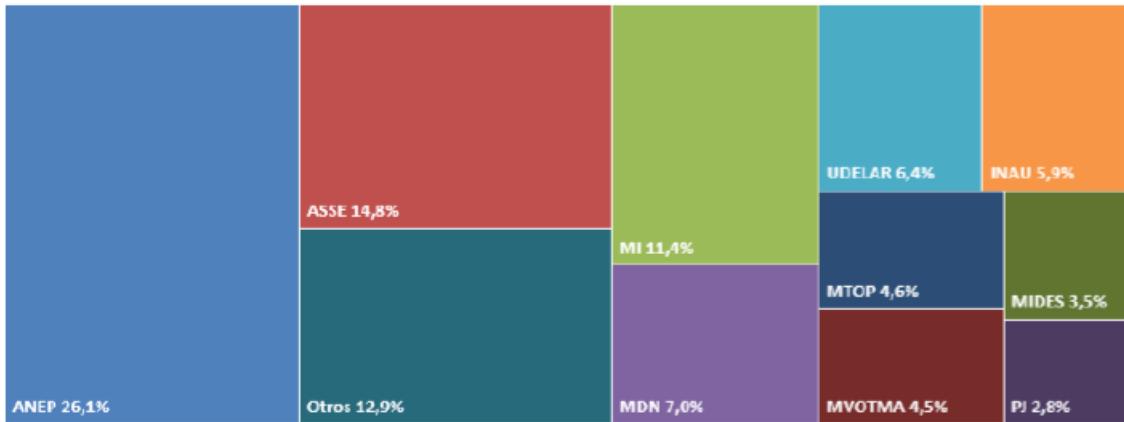
Los gastos con menor grado de discrecionalidad mantienen su participación en el total del gasto respecto al año anterior. Las transferencias a la Seguridad Social y los intereses de la Deuda Pública han venido creciendo en los últimos cinco años hasta ubicarse, en su conjunto, en un 34% del total del gasto de 2018. Si adicionalmente consideramos los Certificados de Crédito emitidos por la DGI y los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del déficit de FONASA, dichos gastos ascienden al 47%.

**Estructura del Gasto Presupuestal - Año 2018**



A nivel institucional, los gastos de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución se concentran en educación, salud y seguridad. Más de un 30% del gasto de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, se destinó, en 2018, a incisos asociados a servicios educativos (ANEPE, UDELAR y UTEC), un 15% a ASSE y un 11% al Ministerio del Interior. Esta estructura se mantuvo estable respecto al año anterior.

**Estructura del Gasto Presupuestal - Año 2018**  
**Administración Central y Organismos del artículo 220**

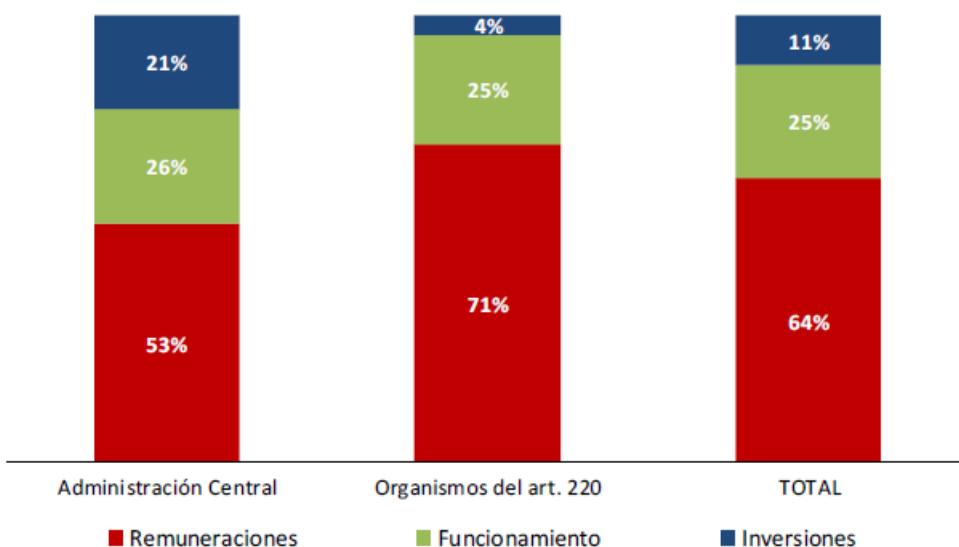


Dada la concentración de los gastos en áreas intensivas en recursos humanos, las remuneraciones representan más de la mitad del gasto de la Administración Central y de los Organismos del artículo 220. El 36% del total de las remuneraciones corresponden a ANEP, el 14% al Ministerio del Interior, el 12% a ASSE y el 8% a la Udelar.

## Estructura del Gasto Presupuestal - Año 2018

Administración Central y Organismos del artículo 220

Por Tipo de gasto



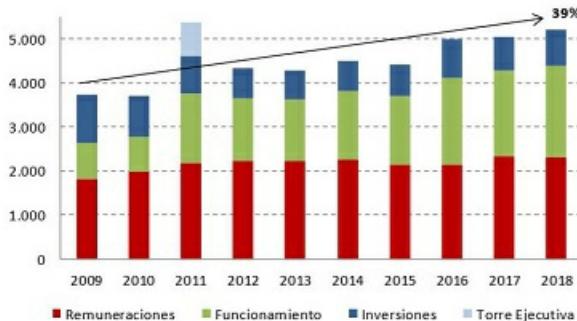
### **3. Análisis presupuestal de los Incisos**

### 3.1. Presidencia de la República

La Presidencia de la República ha incrementado su gasto en el período 2009-2018 en el orden del 39% en términos reales, considerando en el análisis las partidas que, por ser de carácter transversal, ejecuta la Presidencia dentro del Inciso 24 “Diversos Créditos”, con excepción de las partidas destinadas a los Gobiernos Departamentales.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos contantes a valores de 2018



(1) En el año 2011 se destaca la inversión realizada por el Inciso para la construcción de la Torre Ejecutiva, actual sede de la Presidencia de la República.

Corresponde mencionar que en la Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 se implementaron diversas modificaciones institucionales que afectaron a este Inciso: se creó la Secretaría Nacional del Deporte como una nueva unidad ejecutora dentro del Inciso a partir de la unidad homónima del entonces Ministerio de Turismo y Deporte; a su vez, los proyectos “Uruguay Crece Contigo” y el “Plan Juntos” dejaron de ser ejecutados por el Inciso para pasar a la órbita del MIDES y MVOTMA respectivamente; y los proyectos correspondientes a “Caminería Departamental” del MTOP pasaron a ser ejecutados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A efectos del análisis, se reclasifican los créditos de años anteriores, reflejando la institucionalidad actual.

#### EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

PRESIDENCIA	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014-2018
Remuneraciones	3.097	2.302	74%	6%	42%
Funcionamiento	1.130	1.101	97%	0%	39%
Inversiones	311	306	98%	53%	74%
<b>Total Inciso</b>	<b>4.538</b>	<b>3.709</b>	<b>82%</b>	<b>7%</b>	<b>43%</b>
<b>Total Diversos Créditos</b>	<b>1.527</b>	<b>1.498</b>	<b>98%</b>	<b>24%</b>	<b>118%</b>
<b>TOTAL PRESIDENCIA</b>	<b>6.065</b>	<b>5.207</b>	<b>86%</b>	<b>11%</b>	<b>59%</b>

(1) La inflación acumulada del período es de 36%.

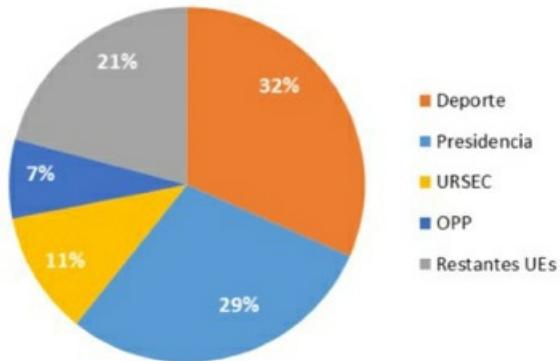
La ejecución propia del Inciso en el año 2018 fue de 3.709 millones de pesos, de los cuales un 62% corresponde a remuneraciones, un 30% a funcionamiento y un 8% a inversiones.

Asimismo, cabe resaltar que en la última Ley de Presupuesto y subsiguientes rendiciones de cuentas se establecieron abatimientos en los créditos correspondientes a remuneraciones <sup>[1]</sup> y funcionamiento <sup>[2]</sup>.

En cuanto a la participación de las Unidades Ejecutoras en el gasto total del Inciso, la Secretaría Nacional del Deporte representa un 32%, seguida de la Unidad Ejecutora 001 “Presidencia de la República y Unidades Dependientes”, con una participación del 29% en el total.

## Gasto por Unidad Ejecutora 2018

Incluye remuneraciones, funcionamiento e inversiones



Siendo la Secretaría Nacional del Deporte la unidad ejecutora que más peso tiene dentro del Inciso, se entiende importante poder analizarla con mayor detalle.

Esta Secretaría tiene a su cargo la promoción y el apoyo del deporte y actividad física, fundamentalmente a través de la construcción y mantenimiento de plazas de deporte y piscinas, para las cuales se destaca un importante desarrollo en los últimos años.

Las plazas y piscinas han constituido un gran aporte para las distintas comunidades y barrios, permitiendo una revitalización de estos espacios públicos y generando incentivos para la población para el uso de las mismas y su consiguiente acercamiento a la actividad física y fomento de la integración social. En este sentido, cabe mencionar que se realizan convenios con escuelas y liceos que permiten un mayor uso y aprovechamiento de la infraestructura instalada, la que en los últimos años ha tenido una importante inversión. Actualmente la Secretaría Nacional del Deporte gestiona 101 plazas, 44 piscinas, 186 canchas y 37 gimnasios cerrados, distribuidos en todo el país.

Debe mencionarse también el significativo aporte que se realiza al deporte federado, a través de transferencias, de programas inclusivos y del apoyo a su infraestructura, mediante la construcción o mejora de centros de entrenamiento. Asimismo, la Secretaría ofrece varios programas de acercamiento a la comunidad local y otros asociados por ejemplo al combate a las drogas.

Adicionalmente, cada año se lleva adelante la organización de juegos y eventos deportivos y se le da soporte a la participación de jóvenes escolares y liceales en los juegos sudamericanos. A modo de ejemplo, en el año 2018 se llevaron a cabo en nuestro país el Mundial de Fútbol Femenino Sub-17 y partidos previos al mundial de rugby, entre otros, además de los Juegos Deportivos Nacionales anuales.

Para posibilitar el desarrollo de sus cometidos, debe mencionarse el proceso que se ha venido llevando a cabo de mejoramiento de la infraestructura deportiva, sobre todo en las plazas y piscinas, pero también debe destacarse el énfasis puesto en la consolidación del sistema nacional de entrenamiento de alta especialización, fundamentalmente para el básquetbol, atletismo, *volley* de playa, *hockey*, fútbol, deportes de combate y canotaje. Para ello, se han realizado varias erogaciones a lo largo de estos últimos años, a medida que se han identificado las necesidades, destacándose en particular una importante inversión en el Estadio Charrúa y en el Palacio Peñarol.

Las acciones de la Secretaría Nacional del Deporte han sido apoyadas a través de recursos incrementales en la Ley de Presupuesto 2015-2019 por 180 millones de pesos, así como también en incrementos de crédito puntuales para acciones específicas, como por ejemplo la Copa América de Básquetbol del año 2017 o el Mundial de Rugby en el año 2018.

Además del gasto que el Inciso realiza a través de sus unidades ejecutoras, también debe considerarse la ejecución que realiza a través del Inciso 24 “Diversos Créditos”, que en el año 2018 ascendió a 1.498 millones de pesos. Se destacan los proyectos de gobierno electrónico llevados adelante por AGESIC y los proyectos gestionados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para Electrificación Rural, el manejo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y del Fondo Nacional de Pre-inversión (FONADEP), entre otros. En particular a partir de 2018 se agregan los retiros incentivados de los funcionarios de AFE, que son gestionados a través de la ONSC.

AGESIC ha cumplido y continúa cumpliendo un rol clave al mejorar las capacidades tecnológicas del Estado, gestando la infraestructura en comunicaciones, estableciendo estándares de interoperabilidad, definiendo criterios y también generando

regularización de procesos e información. Por otro lado, promueve el desarrollo del Gobierno Digital, facilitando el relacionamiento de la ciudadanía con la administración pública a través del desarrollo del gobierno abierto y de la simplificación de trámites al usuario. En los últimos 10 años AGESIC se ha consolidado como un referente a nivel internacional en el desarrollo del Gobierno Digital.

Para cumplir con los objetivos y líneas de acción propuestas, la Agencia lleva adelante diversos proyectos transversales que procuran colaborar con los distintos organismos para fortalecer sus propias capacidades en pos de la implementación del gobierno electrónico en el Estado, y particularmente, la realización de los trámites en línea. Naturalmente, ello conlleva costos operativos crecientes, asociados al incremento de la actividad a medida que se avanza en los procesos y por supuesto también relacionados a la continuidad de los desarrollos ya implementados, lo que implica mayores costos de mantenimiento y almacenamiento de la información.

Cabe mencionar que AGESIC también lleva adelante diversos proyectos en colaboración con distintos organismos, como ser, “Salud Uy” referido a la historia clínica electrónica, e “Infraestructura de Datos Espaciales” que, en coordinación con la Dirección Nacional de Catastro, contribuye a la modernización de la cartografía rural del Uruguay. Asimismo, se encuentra trabajando en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas en el proyecto del nuevo Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF 2), así como también en el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria que promueve el desarrollo de sistemas de gestión y el fortalecimiento de las capacidades de los diversos Incisos en materia de planificación y ejecución de su presupuesto.

Todas estas acciones repercuten en que AGESIC en el año 2018 ejecutara 1.066 millones de pesos, considerando tanto el presupuesto dentro de la Presidencia de la República, como a través del Inciso “Diversos Créditos”. Se destaca que en la última Ley de Presupuesto 2015-2019 se destinaron a la Agencia recursos incrementales por un monto de 375 millones de pesos<sup>3</sup>, a los que deben sumarse incrementos puntuales en función de necesidades específicas.

<sup>[1]</sup> Abatimientos por 100 millones de pesos a partir del 2016, 51 millones de pesos a partir del 2017, 13 millones de pesos a partir del 2018 y 22 millones de pesos a partir del 2019.

<sup>[2]</sup> Abatimientos por 26 millones de pesos a partir del 2018 y 16 millones de pesos a partir del 2019. También fueron abatidos créditos de AGESIC por 50 millones de pesos a partir de 2018.

## 3.2. Ministerio de Defensa Nacional

El gasto de este Ministerio financiado con fondos presupuestales alcanzó un 1% del PIB en el año 2018, representando el 7% del gasto total de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución. Los gastos presupuestales de este Ministerio tuvieron un crecimiento real del 4% en el período 2010-2018.

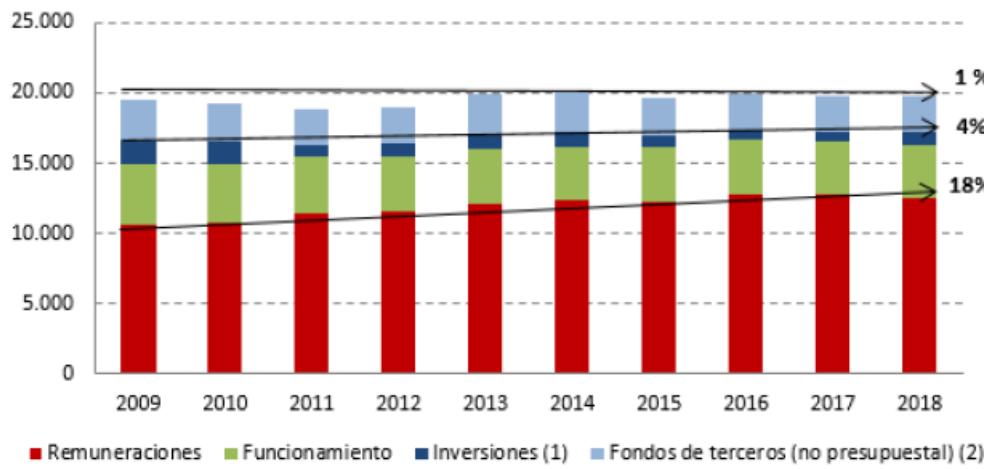
Importa destacar que el gasto en remuneraciones, que en 2018 representó un 63% del gasto con fondos presupuestales, se incrementó en un 18% real en el período 2010-2018, habiéndose destinado recursos en las últimas instancias presupuestales para mejorar las retribuciones del personal, fundamentalmente subalterno.

Cabe resaltar que este Ministerio cuenta además con un monto significativo de recursos no presupuestales, denominados “Fondos de Terceros Declarados por Ley”, originados en la recaudación de fondos por las misiones de paz de la ONU, por los aportes personales a sanidad militar y por la recaudación de la Dirección General de los Servicios por servicio fúnebre, entre otros. El monto global de éstos ha venido disminuyendo en los últimos años, producto de una reducción de los provenientes de las misiones de paz, que no logró ser compensado por el incremento de los aportes a sanidad militar y la recaudación de la Dirección General de los Servicios. Considerando el total de gastos con fuentes presupuestales y no presupuestales, los mismos presentan un aumento del 1% real en el período 2010-2018.

Asimismo, el MDN ejecuta fondos transferidos por distintos organismos públicos y privados, mediante convenios, a través de los cuales el MDN brinda apoyo utilizando sus capacidades técnicas y materiales, pero sobre todo de personal, especialmente del Comando General del Ejército y la Armada. Cabe mencionar, el convenio con la Intendencia de Montevideo para la contratación [1] de marineros de playa, convenios diversos con otras Intendencias Departamentales, con el Ministerio de Desarrollo Social en el marco del Plan Invierno, con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para cumplir con los cometidos de barrera sanitaria fronteriza, entre otros convenios.

### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) En el año 2009 se ejecutó gran parte de una compra de dos radares para la Fuerza Aérea

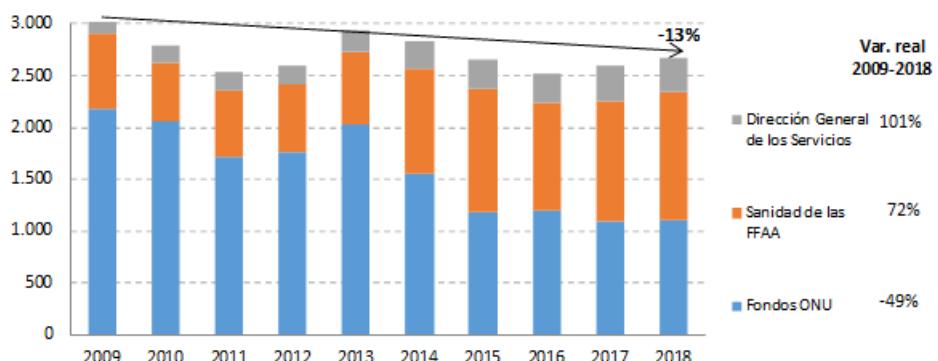
(2) Se excluyen algunas imputaciones que no son gasto efectivo

En el año 2018, la ejecución con fondos presupuestales ascendió a 17.159 millones de pesos<sup>[2]</sup>, con un significativo incremento de las remuneraciones en el período 2010-2018 de 18% en términos reales, y una disminución de los gastos de funcionamiento y las inversiones.

Asimismo, en 2018 fueron ejecutados 2.675 millones de pesos de “Fondos de Terceros”, que financian alrededor del 13% del total del gasto del Ministerio y en particular, un 26% de las inversiones totales del Inciso, y dentro de éstas casi el 100% de las inversiones de Sanidad y de la Dirección General de Secretaría, que gestiona el reembolso de las inversiones realizadas por parte de la ONU.

## Ejecución con Fondos de Terceros <sup>(1)</sup>

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) Se excluyen algunas imputaciones que no son gasto efectivo.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y NO PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

MDN	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	14.050	12.568	89%	6%	38%
Funcionamiento	3.788	3.739	99%	7%	35%
Inversiones	880	852	97%	36%	10%
<b>Total presupuestal</b>	<b>18.719</b>	<b>17.159</b>	<b>92%</b>	<b>7%</b>	<b>36%</b>
Funcionamiento	2.664	2.208	83%	4%	20%
Inversiones	1.044	466	45%	53%	89%
<b>Total Fondos de Terceros <sup>(2)</sup></b>	<b>3.708</b>	<b>2.675</b>	<b>72%</b>	<b>11%</b>	<b>29%</b>
<b>TOTAL MDN</b>	<b>22.426</b>	<b>19.833</b>	<b>88%</b>	<b>8%</b>	<b>35%</b>

(1) La inflación acumulada del periodo fue de 36%.

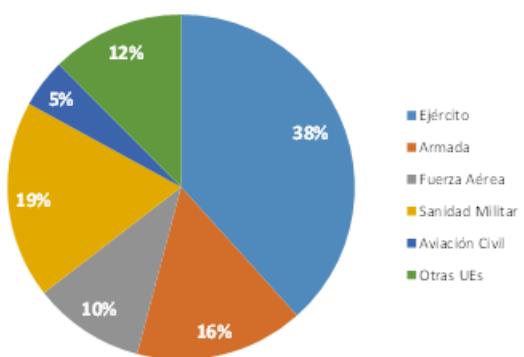
(2) El crédito de la fuente "Fondos de Terceros" se registra de acuerdo a una proyección de ejecución de inicios de año, esto explica en gran parte la distancia con la ejecución.

El Inciso ejecutó en 2018 un 92% de sus créditos presupuestales, con niveles de ejecución cercanos al 100% en gastos de funcionamiento. Los mayores niveles de ejecución fueron realizados por el Ejército, Sanidad Militar y la Armada, que en conjunto explican un 73% del gasto total del Ministerio.

## Gasto por Unidad Ejecutora 2018

Incluye remuneraciones, funcionamiento e inversiones

Fuentes presupuestales y Fondos de terceros



## Remuneraciones y cargos

Los salarios del personal subalterno han registrado un significativo incremento desde el año 2005, por encima de los aumentos percibidos por el personal superior, mostrando la clara priorización otorgada a la mejora salarial de dichos funcionarios. Un soldado de primera, que en el año 2005 percibía una remuneración nominal [\[2\]](#) de 11.430 pesos a valores de 2018, pasó a cobrar 20.501 pesos en 2018, lo que significa un aumento del 79% en términos reales.

Estos aumentos fueron financiados con asignaciones incrementales focalizadas y con reducción de vacantes. En el período 2010-2015 se asignaron partidas incrementales para financiar aumentos de los salarios más bajos, que fueron financiadas con una disminución de 2.366 cargos en el período. Adicionalmente, el Presupuesto 2015-2019 previó un incremento salarial a partir de 2016, para el personal subalterno del escalafón K “militar” y civiles equiparados, cuyo costo total alcanzó los 400 millones de pesos. Parte de este gasto fue cubierto con reasignaciones dentro del propio Inciso, siendo el costo incremental de unos 256 millones de pesos, que debe ser financiado mediante la supresión gradual de vacantes u otros créditos asignados a remuneraciones, hasta diciembre de 2019. Entre 2017 y 2018 se realizó una disminución de 129 millones de pesos, de acuerdo a lo establecido por las dos últimas rendiciones de cuentas. Estas reducciones de crédito se financiaron en cierta parte con la eliminación de vacantes, 62 en total, de las cuales 54 fueron civiles.

Adicionalmente, la Rendición de Cuentas de 2017 previó un incremento salarial a partir de 2019 para el personal subalterno combatiente y no combatiente del escalafón K “militar” y civiles equiparados, cuyo costo total alcanzó los 230 millones de pesos, que deberá ser financiado por el Ministerio de Defensa Nacional con los créditos ya asignados [\[3\]](#).

Por los aumentos salariales del Presupuesto y la Rendición de Cuentas de 2017, queda pendiente culminar a diciembre de 2019 la reducción comprometida, por un monto del orden de los 377 millones de pesos a valores de enero 2019 [\[4\]](#).

Estos incrementos de carácter general, se han complementado con mejoras salariales para aquellos que desempeñan algunas funciones específicas. En 2018, las compensaciones representaron un 8% de la ejecución total de remuneraciones [\[5\]](#).

Del total de compensaciones específicas ejecutadas en 2018, cerca de 1.000 millones de pesos, casi el 50% corresponde a las asignadas a profesionales médicos de Sanidad Militar, un 12% al suplemento al sueldo militar para quienes participan en misiones de paz, un 11% a las compensaciones por vigilancia externa de los establecimientos carcelarios, un 10% a la DINACIA (en su mayor parte compensaciones de los controladores de tránsito aéreo). Las restantes compensaciones específicas corresponden al personal embarcado, asiduidad de vuelo, policía aérea, entre otras.

Asimismo, el personal militar, tanto superior como subalterno, perciben otra partida de naturaleza salarial, que presupuestalmente es parte del crédito de funcionamiento, cuya ejecución en 2018 ascendió a 1.081 millones de pesos.

Cabe destacar que desde 2009, se ha verificado una disminución del 9% de los cargos ocupados militares, lo que equivale a un total de 2.770 cargos menos en 2018 respecto a 2009.

A efectos de dimensionar este Ministerio, importa considerar que a fines de 2018 contaba con 28.217 cargos ocupados, 26.877 militares y 1.340 civiles. El siguiente cuadro presenta los cargos ocupados por unidad ejecutora, detallando para los cargos militares el personal superior y el subalterno.

## EFFECTIVOS MILITARES Y CIVILES <sup>(1)</sup>

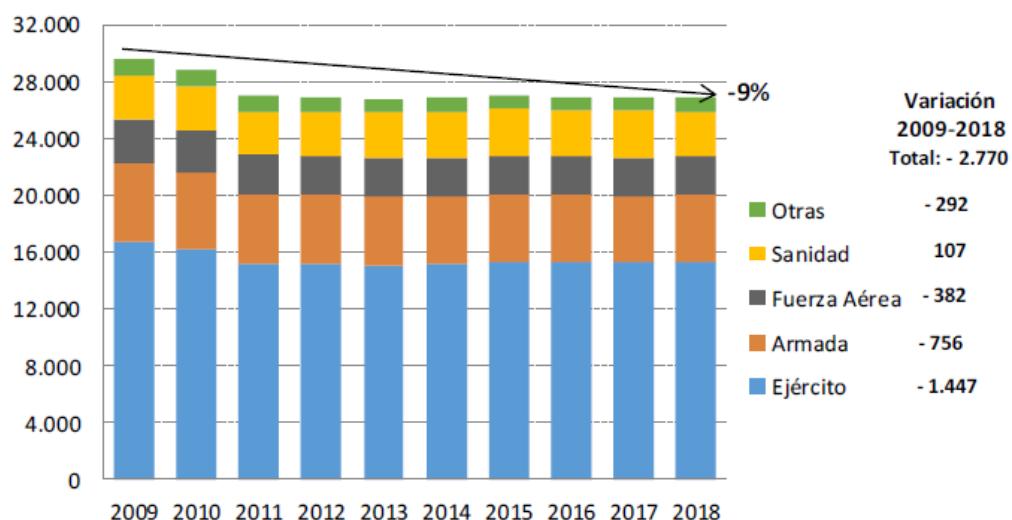
A diciembre 2018

Cargos	DGS	Inteligencia de Estado	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Sanidad	Dirección Gral de los Servicios	Retiros y Pensiones	Aviación Civil	Total Inciso
Personal superior	76	19	1.417	436	421	1.124	3	7	0	3.503
Personal subalterno	447	188	13.852	4.327	2.257	2.069	93	141	0	23.374
<b>Total efectivos militares</b>	<b>523</b>	<b>207</b>	<b>15.269</b>	<b>4.763</b>	<b>2.678</b>	<b>3.193</b>	<b>96</b>	<b>148</b>	<b>0</b>	<b>26.877</b>
Civiles	181	8	14	236	10	239	12	35	463	1.198
Civiles equiparados	24	1	11	4	0	53	1	1	2	97
Provisoriato y contratos permanentes	13	0	0	1	0	0	0	3	28	45
<b>Total efectivos civiles</b>	<b>218</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>241</b>	<b>10</b>	<b>292</b>	<b>13</b>	<b>39</b>	<b>493</b>	<b>1.340</b>
<b>TOTAL EFECTIVOS</b>	<b>741</b>	<b>216</b>	<b>15.294</b>	<b>5.004</b>	<b>2.688</b>	<b>3.485</b>	<b>109</b>	<b>187</b>	<b>493</b>	<b>28.217</b>

(1) Los efectivos incluyen cargos ocupados, jubilados reincorporados y los fuera de cuadro. No se incluye vínculos que no son de función pública.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

## Ocupados Militares <sup>(1)</sup>



(1) Incluyen cargos ocupados, jubilados reincorporados y los fuera de cuadro

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

### ***Inversiones***

En los últimos años se han realizado diversas inversiones en todas las unidades ejecutoras, fundamentalmente para mantener operativa la infraestructura y el equipamiento disponible.

En la Armada se destacan dos grandes proyectos de inversión, iniciados en 2018 y con ejecución prevista en 3 años, la compra de dos helicópteros y la sustitución de los dos motores del Buque multipropósito ROU 04 "General Artigas". También se realizaron reparaciones en el buque ROU 026 "Vanguardia", el que cuenta con diversas capacidades y realiza, entre otras misiones, las campañas antárticas. Asimismo, en 2018 se finalizó la reparación mayor del Buque Escuela Capitán Miranda, que permitió a partir de 2019 retomar los viajes de instrucción de los alumnos próximos a egresar de la Escuela Naval. Otras inversiones a destacar, financiadas con recursos extrapresupuestales provenientes de las misiones de paz, fueron la adquisición de vehículos para la Prefectura y de dos lanchas para tareas de búsqueda y rescate. También fueron incorporadas 3 aeronaves, donadas por la Armada de Chile, con las cuales se incrementan las posibilidades de patrulla aeronaval.

Por su parte, en el Ejército Nacional, con el financiamiento de los reembolsos por la participación en misiones de paz, fue posible financiar inversiones en equipamiento, armamento e infraestructura, necesarias para el perfeccionamiento de las unidades que se despliegan en misión.

A su vez, en los últimos años, se vienen realizando reparaciones del equipamiento de la Fuerza Aérea. Se destaca la compra de radares, que integran un sistema de control aéreo, adquisición de simuladores de vuelo para entrenamiento, la adquisición de una aeronave y un avión multipropósito que, entre otros cometidos, realiza traslados sanitarios. En 2017 comenzó la sustitución de asientos eyectables de la flota de aeronaves Cessna, que dan cumplimiento a las tareas relacionadas a la vigilancia y control del espacio aéreo. A partir de 2018 se comienza a trabajar en la incorporación de un nuevo sistema de comunicaciones aire-tierra para el Centro de Operaciones Aéreas, desde donde se controla el tráfico en el espacio aéreo nacional.

Asimismo, se realizaron mejoras en distintos aeropuertos. Se destacan las obras en el Aeropuerto de Melilla para adecuarlo a las exigencias normativas y la construcción del cerco perimetral del Aeropuerto de Rivera. También, en 2018 se finalizó la instalación de la nueva planta de combustible en el Aeropuerto de Colonia y, en el Aeropuerto de Artigas, se realizaron adecuaciones para permitir la operación de aeronaves en situaciones de baja visibilidad o nocturnas. A su vez, para 2019 está prevista la inversión en el mantenimiento del radar y el sistema de comunicación del Aeropuerto Internacional de Carrasco.

En cuanto a las inversiones concretadas en las demás unidades ejecutoras, se destacan, en Sanidad Militar los avances de la obra de construcción de la segunda parte de la Torre 5.

También se encuentra en ejecución una fuerte inversión en obras en Pasos de Frontera, iniciada en 2018, correspondiente a la remodelación en el Área de Control Integrado en Fray Bentos, que se realiza a través de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Por último, interesa destacar que este Ministerio ha realizado importantes esfuerzos para mejorar su gestión, ordenando y registrando los ingresos y gastos por las misiones de paz, adecuando los procedimientos de compra y los controles en diversas unidades. Más recientemente, la Dirección General de Secretaría (DGS) del MDN, comienza a partir de 2019 un proceso de mejora de la gestión, implementando un sistema integrado que abarca todas las áreas administrativas. El objetivo del proyecto es modernizar e integrar la gestión presupuestal, la contabilidad patrimonial, finanzas y toda la cadena de abastecimiento. A su vez, procura mejorar la asignación de recursos, obtener información de calidad para la toma de decisiones y contribuir a una cultura de trabajo transversal a todas las unidades ejecutoras del Ministerio.

[1] La Rendición de Cuentas de 2017, en su artículo 56, facultó al Ministerio de Defensa Nacional, a la contratación de hasta 300 marineros de playa, financiando la totalidad de su remuneración, así como los gastos de funcionamiento e inversión asociados a su actividad, con los fondos transferidos por la Intendencia de Montevideo.

[2] Se consideró el sueldo promedio de un soldado de 1ra. con un año de antigüedad en el grado.

[3] La ley autoriza a utilizar hasta 100 millones de gastos de funcionamiento y los restantes 130 millones deberán corresponder a crédito de servicios personales.

[4] Los 256 millones de pesos a valores de la Ley de Presupuesto, equivalen a 348 millones a valores de enero 2019. La suma de las bajas realizadas en 2017 y 2018 ascendió a 144 millones de pesos, a valores de enero 2019. Por otra parte, la baja comprometida en la Rendición de Cuentas 2017 fue de 248 millones a valores de enero 2019. De este último importe, 70 millones de pesos, a valores de 2018, se computan para la baja de la reducción de crédito comprometida en el Presupuesto 2015-2019.

[5] Se incluye el suplemento equivalente al 50% del sueldo militar y compensaciones correspondientes para quienes participan en misiones de paz. Esta partida no es categorizada por el MDN como compensación específica, dado que la Ley N° 14.157, en su artículo 102, lo define como un suplemento para cuya determinación en la base de cálculo se incluyen el sueldo base y las compensaciones.

### 3.3. Ministerio del Interior

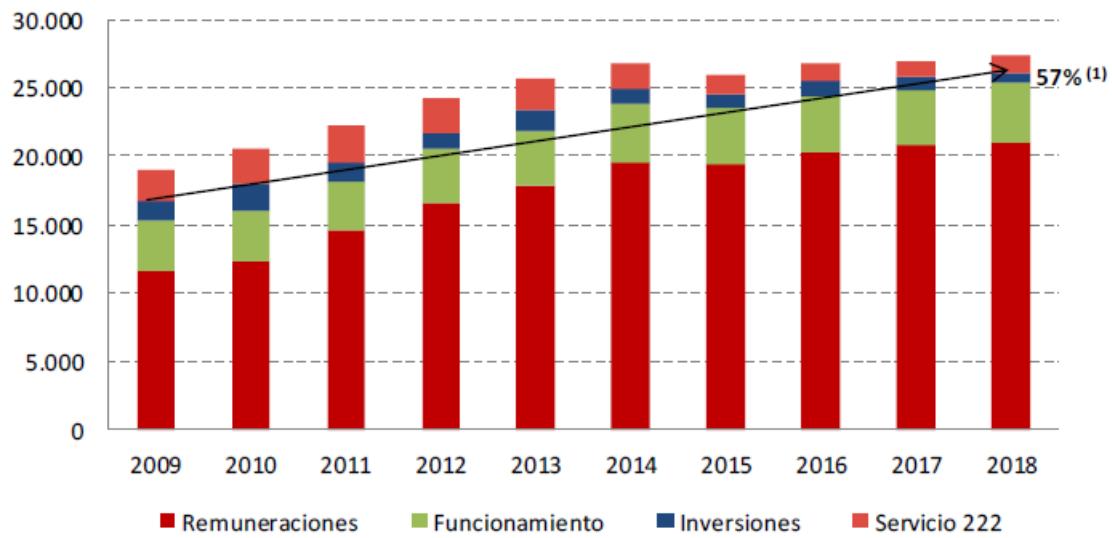
La seguridad interna constituye una clara prioridad de gobierno, siendo además una de las principales preocupaciones de la población. En función de ello, en los últimos años se destinaron importantes montos de recursos al Ministerio del Interior,

aumentando su gasto un 57%<sup>[1]</sup> en términos reales en el período 2010 - 2018. Ello significó un incremento de más de 8.400 millones de pesos a valores de 2018, destinados principalmente a financiar un sustancial incremento de los salarios, la incorporación de más efectivos, mejoras de la infraestructura y del equipamiento y en los últimos años, un importante fortalecimiento tecnológico.

Para dimensionar este Ministerio, hay que tener en cuenta que el gasto en 2018 ascendió a 27.109 millones de pesos, representando el 11% del total del gasto de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución y cuenta con unos 32.000 cargos ocupados.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos a valores constantes de 2018



(1) La variación calculada excluye el servicio de vigilancia especial de la Policía (art. 222 Ley N° 13.319), que implica un servicio para terceros con ingresos asociados.

La estrategia seguida para la mejora en la gestión policial se apoya en cuatro pilares fundamentales: a) gestión de recursos humanos; b) cambios institucionales; c) gestión de tecnología; d) mejora de infraestructura.

##### a. Gestión de los recursos humanos

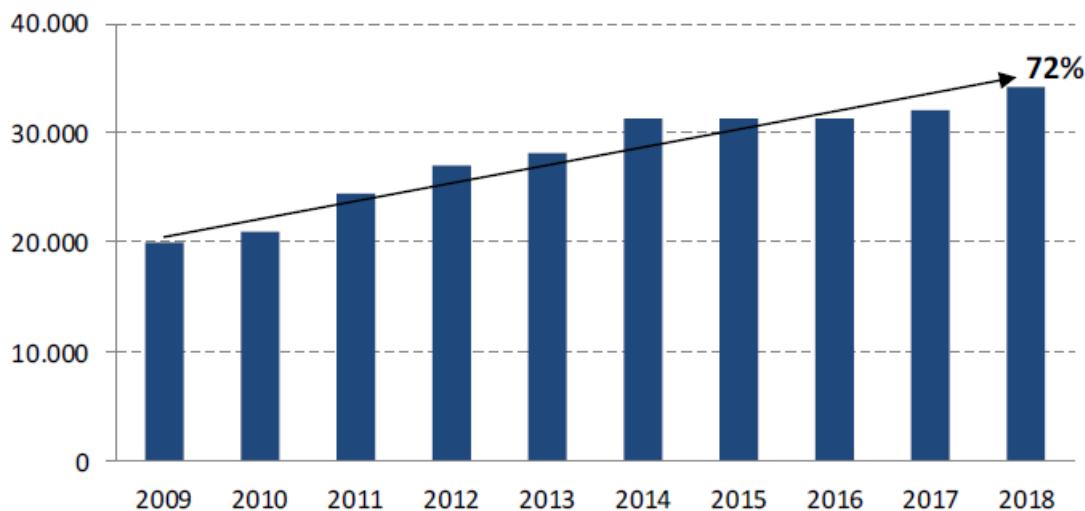
La mejora en la gestión de los recursos humanos iniciadas en el anterior período presupuestal abarcó múltiples líneas de acción, entre las que se destacan: i) *importantes incrementos salariales*, asociados en parte al cumplimiento de compromisos de gestión; ii) *nueva Ley Orgánica Policial*; iii) *disminución de la jornada laboral* vinculada a la reducción de las horas del servicio de custodia extraordinario (servicio 222), sin que ello implicara una disminución del salario; iv) *aumento en el número de funcionarios*; v) *Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)*; vi) *incorporación del operador penitenciario a la gestión carcelaria*.

i. *Importantes incrementos salariales*: los salarios aumentaron significativamente, como factor básico para la dignificación de la función policial y, por ende, como un prerequisito básico para un mejor desempeño. A vía de ejemplo, el salario de un Agente pasó de 20.919 pesos en 2010 a 34.173 pesos en 2018, todo expresado a valores de 2018, lo que implica un aumento del 72% real en el período.

Este aumento salarial incluye componentes asociados a “compromisos de gestión”, que constituyen una herramienta útil para explicitar objetivos institucionales y orientar acciones para su cumplimiento, así como también, la partida prevento represiva.

## Evolución del Salario Real

Agente de Segunda Ejecutivo a valores de 2018



- i. *Nueva Ley Orgánica Policial (LOP):* en el año 2015 se aprobó una nueva Ley Orgánica Policial, sustituyendo la que estaba vigente desde el año 1971 e introduciendo importantes cambios en la estructura y organización de la policía. La última Ley de Presupuesto, instrumenta varios aspectos de la nueva Ley Orgánica a partir de 2016. En lo que tiene que ver con la estructura, se unifican grados del escalafón policial, pasando de 14 a 10 grados, lo que también significó ajustes salariales para varios de ellos.

*Reducción de la jornada laboral:* hasta el año 2010 no existían limitaciones en la cantidad de horas que un policía podía destinar al servicio extraordinario 222,

- i. percibiendo algunos funcionarios hasta 200 horas mensuales por este concepto. La Ley de Presupuesto 2010-2014 redujo gradualmente la cantidad máxima de horas que un efectivo puede realizar por este servicio, limitándose a un máximo de 50 horas a partir de 2015.

Esta reducción implicó un gran desafío. La disminución gradual de horas de servicio 222 debía compensarse con un incremento en la retribución del policía por servicio ordinario. El principal objetivo fue la mejora en la calidad de vida del policía junto con una mayor concentración de esfuerzos en su función ordinaria, sin que esto involucrara una pérdida salarial. La disminución de horas disponibles también implicó un cambio en la planificación y gestión del Ministerio, destinando el servicio 222 a aquellos servicios que se corresponden estrictamente con la tarea de seguridad que la policía nacional tiene por cometido.

Para facilitar esta transición, a partir del año 2011, se retomó la modalidad de contratación de policías eventuales, siendo estos efectivos que prestan un servicio para terceros dentro de su horario habitual de trabajo <sup>[11]</sup> con el objetivo de cubrir la demanda de servicios de vigilancia. Desde el año 2016, el Ministerio cuenta con un cupo máximo de 2.000 policías eventuales.

- ii. *Aumento del número de funcionarios:* en los últimos años se incrementó significativamente la dotación de recursos humanos dedicados a la seguridad interna y a tareas de rehabilitación en establecimientos carcelarios. En la Ley de Presupuesto 2010-2014, se crearon más de 3.200 cargos, de los cuales 1.500 correspondían al Instituto Nacional de Rehabilitación y adicionalmente, en la Rendición de Cuentas de 2011, se crearon 300 cargos para la Guardia Republicana. Siguiendo en esta línea, en la última Ley de Presupuesto, se previó la creación de 196 cargos del escalafón penitenciario a partir de 2017.

*Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO):* a partir de 2016 y en aplicación de la nueva Ley de Presupuesto, se creó el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO). Este régimen de trabajo de alta especialización cuenta actualmente con 1.700 efectivos con dedicación exclusiva, cuyo accionar se centra en zonas consideradas críticas, mediante patrullaje preventivo y disuasivo principalmente. Por la complejidad de su tarea y el régimen laboral especial que comprende, estos

- i. efectivos perciben una compensación especial, con lo que la retribución de un agente de segunda ejecutivo asciende a 46.500 pesos, a valores de 2018.
- ii. *Operador Penitenciario Escalafón “S”:* en el año 1986, se agrega el personal penitenciario a la estructura de escalafones del Ministerio. A través de la Ley de Presupuesto 2010-2014, se crea el Instituto Nacional de Rehabilitación y los primeros cargos para este escalafón.

El operador penitenciario cumple un rol fundamental y diferente al policial en los establecimientos penitenciarios. Tiene tareas de facilitador y promotor de la intervención socioeducativa, atendiendo a las necesidades de las personas privadas de libertad, acompañando su circulación y comportamiento dentro de la unidad de internación. Para su ingreso deben contar con un curso de formación y capacitación de 6 meses.

#### a. Cambios institucionales

En los últimos años se llevaron adelante importantes cambios institucionales con el objetivo de mejorar la efectividad de la respuesta policial.

Se incrementó la participación del personal destinado a tareas ejecutivas, reduciéndose el personal afectado a funciones administrativas o de apoyo. Para ello, entre otras medidas, se incrementó la partida “prevento-represiva” y adicionalmente, en la última Ley de Presupuesto, se previó la contratación de becarios para la atención al público en las seccionales de Montevideo.

En 2013, se llevó a la práctica una reestructura en el cuerpo de respuesta de la Jefatura de Policía de Montevideo, que pasa a organizarse en base a cuatro zonas de carácter ejecutivo en puntos estratégicos de la capital (Jefaturas Operativas). Este cambio centraliza en las 4 zonas el accionar de las 25 seccionales policiales y descentraliza hacia estas cuatro zonas las funciones de los cuerpos especializados, con el objetivo de mejorar la eficacia de la acción y respuesta policial.

Bajo una nueva perspectiva del rol del Ministerio del Interior, más cercana al ciudadano y fomentando la participación del mismo, se vienen realizando diversas acciones, como el fortalecimiento de la Policía Comunitaria y la participación en las Mesas de Convivencia de Seguridad Ciudadana y se ha procurado integrar acciones preventivas en materia de seguridad pública con políticas sociales.

En cuanto al sistema carcelario, se transfirió la gestión de todos los establecimientos al Instituto Nacional de Rehabilitación, lo que conlleva importantes cambios en la organización de los centros de reclusión y de las jefaturas, con el objetivo de separar las funciones específicas de cada una.

Estos cambios requieren una mejora permanente en la formación y capacitación de los recursos humanos, habiéndose fortalecido el rol de la Escuela Nacional de Policía, adecuando la currícula, dotándola de más docentes y mejorando su infraestructura.

#### a. Gestión de tecnología

La incorporación de tecnología y sistemas de información constituye un elemento fundamental para la modernización de la gestión policial y para potenciar su eficacia y resolutividad.

El Ministerio viene llevando a cabo un importante desarrollo de sistemas de información. Estos procesos, requieren además de la incorporación de equipamiento, cambios culturales y de procedimientos, que implican la formación de los recursos humanos y la adaptación a nuevas formas de gestionar y actuar.

Se destaca el desarrollo del Sistema de Gestión de Seguridad Pública; el sistema de comunicaciones y vigilancia (TETRA); el sistema de control vehicular (SISCONVE), que, junto con el equipamiento de los vehículos con GPS, permiten una optimización en el despliegue del patrullaje y en el consumo de combustible. Desde 2016, se encuentra operativo el sistema de interceptación de llamadas denominado Guardián, que opera en los casos en que la justicia así lo disponga.

Uno de los emprendimientos más ambiciosos del Ministerio, ha sido la instalación de cámaras de video vigilancia a partir del año 2014 en diversas zonas de Montevideo, extendiéndose posteriormente a distintos puntos del interior, lo que conlleva un cambio significativo en la forma en que se instrumenta la vigilancia y la respuesta policial. En el año 2018, se avanzó en la instalación de 3.000 cámaras en la Zona Metropolitana, adicionales a las 1.000 que ya funcionaban en diversas zonas de Montevideo, con el consiguiente incremento de costos operativos. En ese mismo año, se recibió una donación de 2.000 cámaras del Gobierno de la República de China, cuya instalación se espera concretar en el año 2019, destinándose 1.400 al interior del país. Es importante mencionar que el Ministerio realiza, además, el monitoreo de 1.300 cámaras cuya adquisición estuvo a cargo de las Intendencias, principalmente de Maldonado y en menor medida, de Canelones y Rocha. Todo este despliegue conlleva un importante incremento de los gastos operativos asociados, según se analiza más adelante.

Se ha realizado una importante actualización tecnológica de la policía técnica, incorporándose un laboratorio de ADN, que complementa el Sistema Automático de Identificación Dactilar. Asimismo, se procuró la capacitación en investigación criminal con el objetivo de mejorar la profesionalización del personal. También se incorporó la tecnología de verificación de presencia y localización de personas para casos de alto riesgo en violencia doméstica, a través de tobilleras.

Se desarrolló el Sistema de Gestión Carcelaria, mediante el cual, se registra toda la información relativa a las personas privadas de libertad. Para el año 2018 se encontraba 100% operativo en todos los establecimientos penitenciarios.

En lo relativo a documentos de identidad, cabe destacar que, a partir del año 2015, comenzó la emisión de cédulas de identidad

y pasaportes con mayor nivel de seguridad, acorde a las exigencias internacionales, contando con un chip que permite la incorporación de información biométrica y para la cédula de identidad, la firma digital.

El Ministerio también ha realizado esfuerzos para la mejora de las compras y de su gestión interna y de sus recursos humanos. Más recientemente, está instrumentando sistemas para la gestión presupuestal y financiera, que le permitirán mejorar la planificación y la información para la toma de decisiones, contando para ello con apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria del MEF.

#### b. Mejora de infraestructura y equipamiento

La mejora en la gestión policial no sólo requiere de inversiones en materia tecnológica, sino que también es necesario contar con una flota vehicular a disposición y efectivos adecuadamente equipados. Es así que, en los últimos años, se han realizado importantes inversiones en renovación del equipamiento policial y se ha incrementado la cantidad de vehículos afectados al patrullaje, unificando los procedimientos para su mantenimiento y reparaciones. En el año 2012, se firmó un convenio con el Centro de Talleres Mecánicos de Automóviles, que facilita el acceso a talleres especializados, ordena los controles y costos, a la vez que disminuye los tiempos de reparación.

En esta misma línea, se creó una unidad aérea de la Policía Nacional, que cuenta con un avión y tres helicópteros para el fortalecimiento del patrullaje, así como también para servicios de apoyo y traslados.

En el año 2018 se inició la construcción de la nueva sede de la Jefatura de Montevideo, previendo su finalización para el año 2019. A su vez, se han incorporado y se proyecta seguir incorporando Unidades Especializadas en Violencia Doméstica (UEVD) y se han llevado a cabo remodelaciones en diversas dependencias del Ministerio en Montevideo y el interior del país.

En cuanto a la infraestructura carcelaria, las importantes inversiones realizadas principalmente en el período presupuestal 2010-2015 han permitido mejoras significativas en la capacidad de las instalaciones, la seguridad de las mismas y en las condiciones de reclusión, lográndose un incremento neto de 2.800 nuevas plazas [\[1\]](#).

Se destaca la construcción de revisorías y guardias perimetrales en varios establecimientos y la incorporación *descanners* con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y control. En el año 2018 se finalizó la construcción de un nuevo centro penitenciario en Florida y se encuentran en ejecución diversas obras de acondicionamiento en los restantes centros.

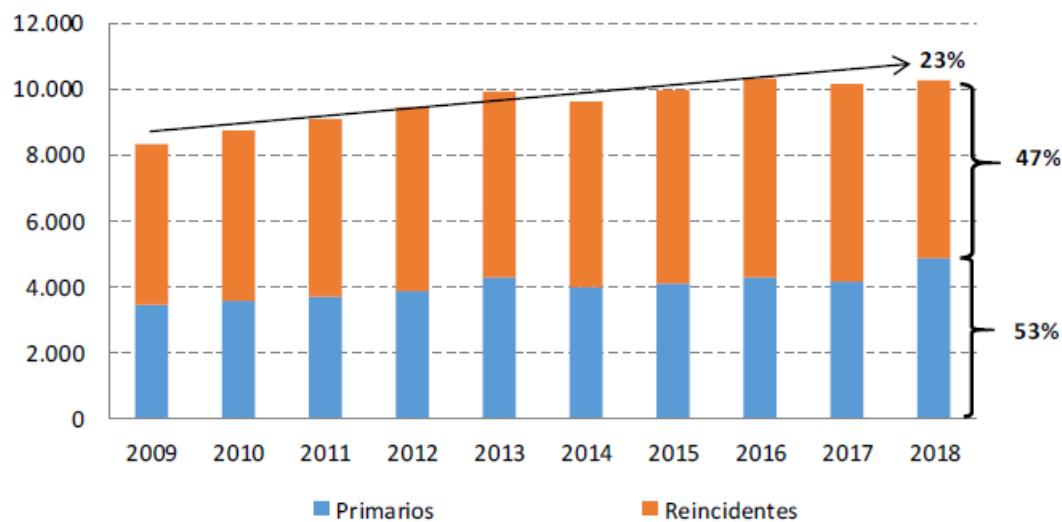
En marzo de 2018 se inauguró el primer proyecto de asociación público privada del país, para el diseño, construcción, operación y financiamiento de un centro penitenciario para 1.860 plazas y un edificio de “admisión y clasificación” de 100 plazas. El valor estimado de la inversión fue del orden de los 70 millones de dólares y el pago anual al contratista, que incluye además alimentación, lavandería, biblioteca y espacio de recreación, ronda los 19 millones de dólares anuales por un plazo de 27,5 años. De esta manera, se complementan los esfuerzos de inversión realizados, asegurando una mayor disponibilidad de plazas y procurando un nuevo modelo de gestión en materia carcelaria. Cabe destacar que habiendo transcurrido algunos meses desde su inauguración, la ocupación no es plena aún y todavía se está trabajando en la adopción de un nuevo modelo de gestión a efectos de lograr incorporar los beneficios previstos con el cambio de régimen.

Complementando este proceso, se ha puesto énfasis en el trabajo para la reinserción en la sociedad de las personas privadas de libertad, fortaleciéndose la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINAL). En este sentido, en el año 2018 se inauguró la Posada Camino, que brinda alojamiento durante los primeros meses, a reclusos recientemente liberados y tiene como objetivo brindarles apoyo en este proceso de reinserción.

Cabe señalar que, en los últimos años, la población reclusa ha aumentado en forma significativa pasando de 8.300 en 2009 a 10.200 en 2018. Habiéndose alcanzado un pico máximo en 2016, la población reclusa se redujo levemente en los dos últimos años.

Se observa un cambio en cuanto a la composición entre reincidientes y primarios. Hasta el año 2017 estos últimos representaban el 40% de la población carcelaria total, mientras que en el año 2018 pasan a ser un 53%.

## Evolución de la Población Reclusa 2009-2018



### Análisis de la ejecución presupuestal

En el año 2018, los gastos de funcionamiento se incrementaron significativamente, un 9% en términos reales respecto al año 2017, principalmente debido a los costos operativos vinculados a las cámaras de video vigilancia y al aumento de flota, así como también a la mayor demanda de tobilleras por casos de violencia doméstica y salidas transitorias.

El monto de inversiones se mantiene relativamente estable en los últimos años, en el orden de los 800 millones de pesos, variando su composición de acuerdo a las prioridades del Ministerio. En cuanto a las remuneraciones, en la Ley de Presupuesto, se establecieron varias partidas adicionales a partir de 2016, que alcanzaron los 628 millones de pesos. Estos incrementos fueron focalizados en financiar las adecuaciones para la aplicación de la nueva Ley Orgánica Policial, la implementación del régimen de trabajo de alta dedicación (PADO) que busca mejorar la efectividad de la respuesta policial y aumentos salariales para el escalafón "S" penitenciario. Es importante mencionar que en el año 2018 se estableció una partida destinada al pago de compensación por nocturnidad.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018					
En millones de pesos a valores corrientes					
INTERIOR	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	25.995	22.272	86%	8%	41%
Funcionamiento	4.473	4.382	98%	17%	41%
Inversiones	833	784	94%	-6%	-4%
<b>Total Inciso</b>	<b>31.300</b>	<b>27.438</b>	<b>93%</b>	<b>9%</b>	<b>39%</b>
Contrataciones PPP	553	553	100%	100%	100%
<b>Total Diversos Créditos</b>	<b>553</b>	<b>553</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL INTERIOR</b>	<b>31.854</b>	<b>27.991</b>	<b>88%</b>	<b>11%</b>	<b>42%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

[1]

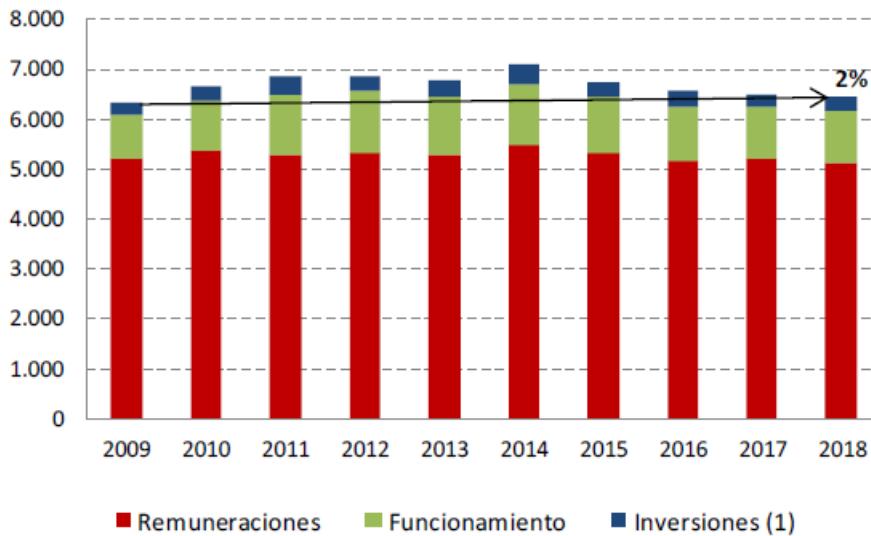
El gasto aumentó un 57% en el período 2010-2018, si no se considera el servicio 222, en tanto si éste se considera la variación es de 44% real.

### 3.4. Ministerio de Economía y Finanzas

La ejecución de este Ministerio en el año 2018 ascendió a 6.488 millones de pesos, habiendo mantenido un nivel de gasto relativamente estable en el período 2010-2018.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) En el año 2014 el Inciso realizó inversiones en el acondicionamiento para el traslado del Servicio de Garantía de Alquileres, de la Contaduría General de la Nación.

Se destacan los procesos de mejora de gestión que se vienen llevando a cabo en varias dependencias a su cargo, procurando la modernización de los procesos internos, el desarrollo de sistemas de información y el fortalecimiento y capacitación de los recursos humanos.

En cuanto a la Dirección General Impositiva, se viene profundizando en los últimos años, la mejora en la administración tributaria iniciada en el período 2005–2009, cuando se estableciera la exclusividad de sus funcionarios y se impulsara el uso de los compromisos de gestión como instrumento de fortalecimiento institucional. El foco radica en el fortalecimiento y la capacitación de los recursos humanos, en la incorporación de tecnología para el desarrollo y en la mejora de los sistemas de gestión. En este sentido, cabe destacar el impulso dado a la factura y los certificados electrónicos, el desarrollo de la gestión de riesgos para la fiscalización y, más recientemente, la adecuación a los cambios en la fiscalidad internacional.

La Dirección Nacional de Aduanas viene realizando un proceso de modernización institucional, que permitió a su vez una facilitación en los trámites de comercio exterior y mejorar la capacidad de control. Este proceso implicó transformación y capacitación de los recursos humanos, mejoras edilicias, de equipamiento y el desarrollo de sistemas de gestión que brindan mayor transparencia.

En lo que refiere a la Dirección Nacional de Catastro, se concretó un importante proceso de actualización y sistematización de la gestión catastral, que permitió la automatización de trámites vía web facilitando por ejemplo la obtención de cédulas catastrales en línea, entre otros. Además, participa conjuntamente con AGESIC en el proyecto de Infraestructura de Datos Espaciales (IDE). Este proyecto tiene como finalidad modernizar la cartografía rural facilitando la disponibilidad, el acceso, y el uso de productos y servicios de información geográfica del territorio nacional.

Dentro de la Dirección General de Secretaría, se consolidaron varias unidades sustantivas como la Asesoría Macroeconómica, la Unidad de Gestión de Deuda, la Unidad de Presupuesto Nacional, la Unidad de Organismos Multilaterales y la Unidad de Participación Público Privada, haciendo foco en el fortalecimiento y capacitación de los recursos humanos, en la mejora de los procesos y en el desarrollo de sistemas.

La Contaduría General de la Nación, por su lado, ha impulsado mejoras en los procesos y ha llevado adelante mejoras edilicias. En este sentido, cabe mencionar el traslado del Servicio de Garantía de Alquileres a una sede propia. Además, se han realizado importantes esfuerzos en infraestructura tecnológica, y en la documentación y análisis de los procesos, a fin de poder llevar adelante el proyecto de reingeniería del SIIF.

Se modernizó la Tesorería General de la Nación, destacándose en este sentido la incorporación de la banca privada al sistema de pagos del Gobierno Central, el desarrollo de sistemas para la planificación de los pagos en conjunto con los organismos

ejecutores y para el seguimiento y manejo de las cuentas del gobierno.

La Auditoría Interna de la Nación ha procurado robustecer su función a través de la mejora de sus sistemas de gestión, logrando la simplificación y automatización de trámites y promoviendo el uso de la Central de Balances Electrónica, permitiendo de esta forma el registro online de los estados financieros.

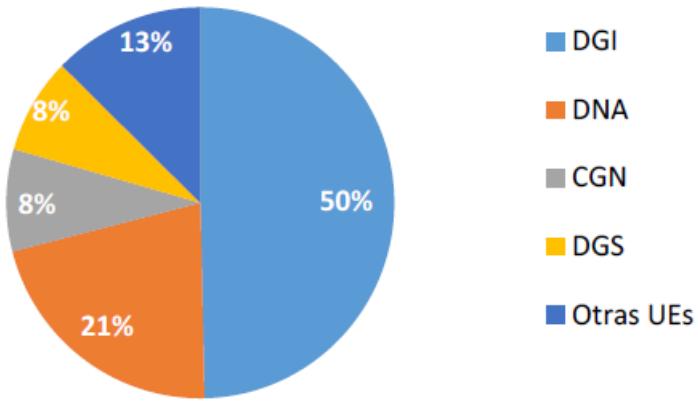
Asimismo, se buscó reposicionar a la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas y mejorar el funcionamiento de la Dirección Nacional de Comercio.

En cuanto a la estructura de gastos de este Ministerio, las remuneraciones representan el 82% del gasto total del Inciso, los gastos de funcionamiento un 15% y las inversiones un 3%. La Dirección General Impositiva representa la mitad del gasto del Ministerio, seguido por la Dirección Nacional de Aduanas con un 21%.

## Gasto por Unidad Ejecutora 2018

Incluye remuneraciones, funcionamiento e

inversiones



Es de destacar que este Inciso ha realizado un significativo abatimiento de las partidas de remuneraciones por más de 600 millones de pesos <sup>[1]</sup>, de acuerdo a lo establecido en la última Ley de Presupuesto y en las sucesivas leyes de rendición de cuentas.

Corresponde destacar que entre los años 2009 y 2018, el MEF disminuyó los vínculos laborales en el orden de los 600, lo que representa un 12% del total inicial, finalizando el año 2018 con 4.515 vínculos. La principal reducción se dio en la Dirección Nacional de Aduanas con 354 vínculos, seguida por la Contaduría General de la Nación con 93. Del total de vínculos actuales, el 31% se concentran en la Dirección General Impositiva.

Además de la ejecución propia del Inciso, este Ministerio lleva adelante algunos proyectos que, por ser de carácter transversal, se registran presupuestalmente en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

Entre éstos, se destaca el proyecto de reingeniería del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Este proyecto implica una necesaria actualización tecnológica y una revisión integral de los procesos, que permitirá principalmente la elaboración de la contabilidad del gobierno, la visibilidad de los créditos de años futuros y realizar ejecuciones presupuestales sobre base multianual y permitirá mejorar el tratamiento de la moneda extranjera. Es un proceso liderado en forma conjunta por las tres unidades del Ministerio de Economía y Finanzas directamente involucradas en el proceso presupuestal, la Contaduría General de la Nación, la Unidad de Presupuesto Nacional y la Tesorería General de la Nación, contándose además con la activa participación de Agesic. Actualmente se encuentra en desarrollo

la primera de las dos fases que componen este proyecto, que en total se prevé insuma unos 3 años.

Asimismo, desde el año 2016, el Ministerio está llevando adelante el “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria”, con el objetivo de mejorar la gestión de los diferentes organismos ejecutores del gasto, apoyando el desarrollo de sistemas específicos y adecuados a las necesidades y capacidades de cada uno. La premisa es que para que la información sea oportuna y de calidad, debe surgir directamente de los sistemas de gestión. Ello mejorará las condiciones para la toma de decisiones de los ejecutores y también permitirá mejorar la información que aportan a los organismos centrales. Con el desarrollo de los primeros proyectos se diseñaron funcionalidades que permitieron conformar un conjunto de módulos que constituyen la “Vertical Estado Uruguayo”, desarrollada en software libre y de código abierto. De esta manera se genera una importante economía de escala en el costo de implementación y de mantenimiento y una importante reducción en los tiempos de implementación. Ello ha permitido crear una comunidad de ejecutores, estimulando la estandarización de procesos y la capacitación de los recursos humanos. Siendo voluntaria la participación en el programa, es de destacar que en apenas tres años se han implementado o están en ejecución programas en el MTSS, MSP, INAU, Consejo de Educación Inicial y

Por otro lado, en el año 2017 finalizó el Préstamo “IBTAL” con el Banco Mundial, el cual tenía como objetivo el apoyo en la modernización del sector público en esferas como la administración tributaria, estadísticas nacionales y el gobierno electrónico entre otras. Continuando esta importante línea de trabajo, se aprobó una nueva operación denominada “PROMESEG” (Proyecto de Mejora de los Servicios de Gobierno Electrónico), la cual tiene por objetivo apoyar a varios organismos (ANII, Ceibal, AGESIC, DGI y la DGS del MEF entre otros), en iniciativas vinculadas con la mejora en la prestación de los servicios de gobierno electrónico.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018					
En millones de pesos a valores corrientes					
MEF	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	5.946	5.116	86%	6%	27%
Funcionamiento	1.013	955	94%	2%	13%
Inversiones	187	168	90%	2%	-37%
<b>Total Inciso</b>	<b>7.146</b>	<b>6.239</b>	<b>87%</b>	<b>5%</b>	<b>21%</b>
<b>Total Diversos Créditos</b>	<b>271</b>	<b>248</b>	<b>92%</b>	<b>130%</b>	<b>197%</b>
<b>TOTAL MEF</b>	<b>7.417</b>	<b>6.488</b>	<b>87%</b>	<b>8%</b>	<b>24%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%

[1]

Se realizó un abatimiento en los créditos correspondientes a remuneraciones por 504 millones de pesos a partir de 2016, a lo que se agregan 76 millones a partir de 2017 y 17 millones desde 2018, a lo que se suman 20 millones adicionales a partir de 2019.

### 3.5. Ministerio de Relaciones Exteriores

Este Ministerio tiene como cometidos la planificación, dirección y ejecución de la política exterior y las relaciones internacionales del país. Ejecutó en el año 2018 unos 3.051 millones de pesos, a los que se agregan 646 millones de pesos correspondientes a gastos transversales que se efectivizan a través de esta Secretaría de Estado, particularmente las contribuciones a Organismos Internacionales, los costos de dragado del Río Uruguay y del Río de la Plata, así como también, gastos relacionados con juicios y controversias internacionales y ejecución de políticas de derechos humanos.

Las competencias y el ámbito de acción del Ministerio, hacen que el análisis de la evolución de su gasto, deba realizarse considerando especialmente el efecto de la evolución del tipo de cambio. Dado que la mayor parte del gasto se realiza en el exterior, las variaciones de los arbitrajes afectan la evolución de los gastos expresados en moneda nacional, por lo que las variaciones de gastos expresadas en pesos corrientes, y especialmente en pesos constantes, no necesariamente implican resoluciones expresas de aumentos o disminuciones de la ejecución presupuestal.

La Cancillería ha cumplido un rol importante en posicionar al país en el exterior. Es así que, en los últimos años, se ha procedido a la apertura de nuevas representaciones en Finlandia, Angola, Vietnam, ante la Unión de Estados Africanos en Adís Abeba (Etiopía) y en Guangzhou (China). Además, en el año 2018 se procedió a la apertura del Consulado en Estambul (Turquía) y en Paraná (Argentina), y se encuentran avanzadas las instancias para la apertura de las Misiones en Indonesia y Armenia.

Adicionalmente, a pesar de ser Uruguay un país pequeño, mantiene y profundiza una activa y permanente presencia en el ámbito multilateral. En reconocimiento de esto, en los años 2016 y 2017 Uruguay integró el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

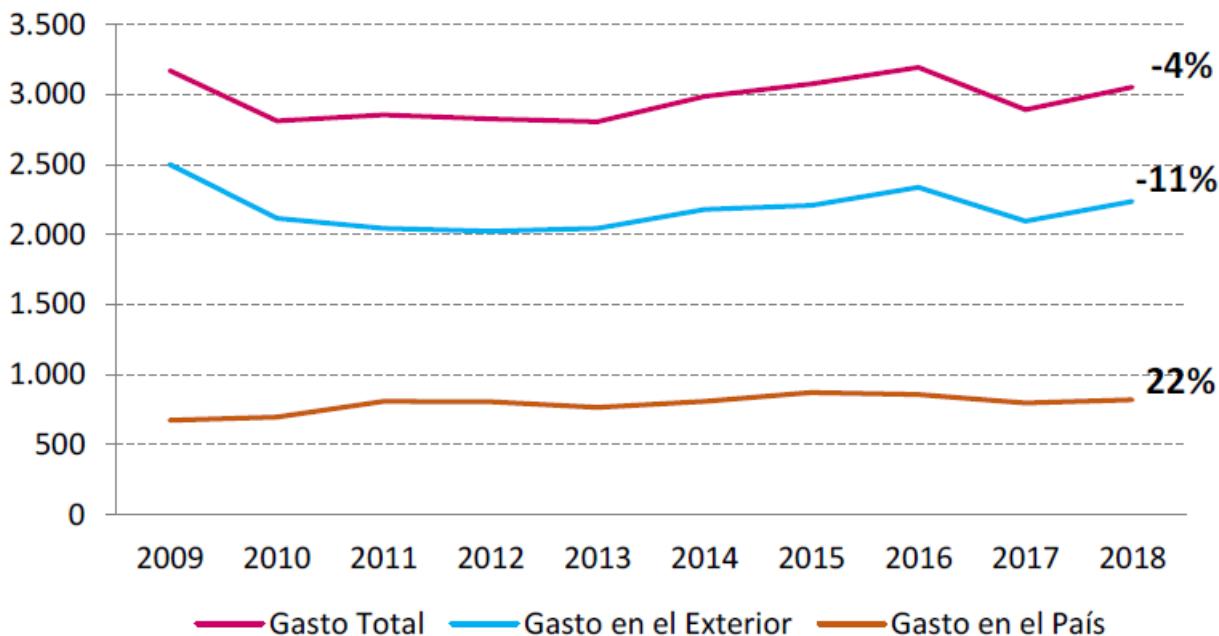
#### **Análisis de la ejecución presupuestal**

En lo que refiere a los gastos en el exterior de este Ministerio, cabe mencionar que en el período 2009-2018, éste se redujo en 11% en términos reales.

Si se compara el año 2018 respecto de 2017, el gasto en el exterior se incrementó en un 14%, medido en pesos corrientes. Este incremento se debe en parte a las aperturas de los nuevos consulados, así como también a la variabilidad del tipo de cambio, que incide fuertemente en los gastos en el exterior. Estos representan aproximadamente el 80% del gasto total, ascendiendo en 2018 a 2.234 millones de pesos.

#### **Evolución de la Ejecución 2009 - 2018 <sup>(1)</sup>**

En millones de pesos constantes a valores de 2018



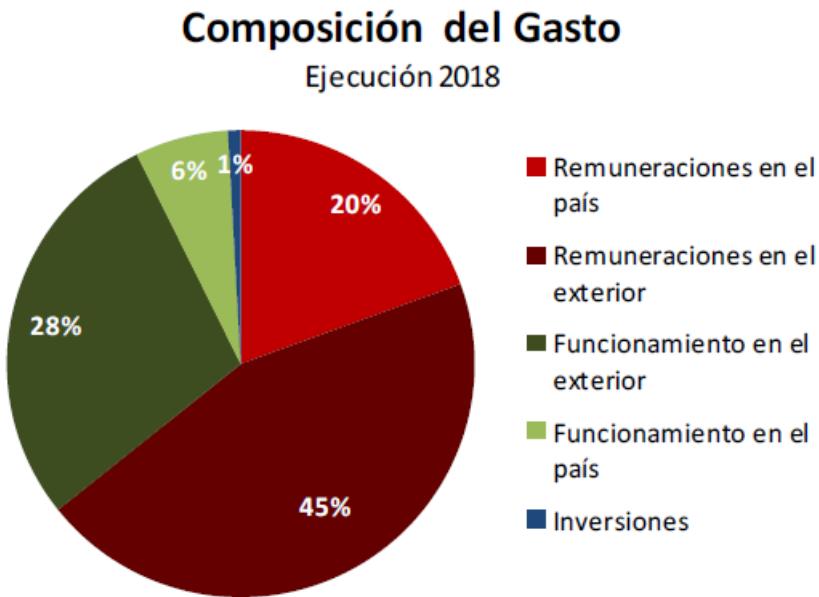
(1) Se presenta el gasto ejecutado directamente por el Inciso, sin considerar la ejecución a través del Inciso 24 "Diversos Créditos".

En cuanto a los gastos locales, en el período 2009-2018 se incrementaron en 22% en términos reales, permaneciendo

relativamente estables en los últimos años. Este gasto representa el 20% del total y en el año 2018 ascendió a 817 millones de pesos. Cabe mencionar que, en ese año, el gasto se incrementó por un mayor recambio del personal diplomático, en lo que incidió la apertura de nuevas misiones en el exterior,

En lo que refiere al incremento de su capital humano, se han revitalizado en los últimos años los mecanismos de procesos de ascensos en el personal profesional, semitécnico y administrativo y se ha activado una política de formación y especialización constante. Al momento se ha concretado el ingreso de personal administrativo e informático, convocado a través de concursos. No obstante, el proceso de reestructura no ha finalizado, lo que explica una menor ejecución del crédito previsto para este concepto.

El 64% del gasto total del Ministerio corresponde a remuneraciones, 35% a gastos de funcionamiento y 1% a inversiones.



Respecto a las inversiones, cabe mencionar que este Ministerio ha llevado adelante obras de mantenimiento en la sede de la Cancillería, el Palacio Santos y la Casa Pérsico, donde funciona el Instituto Artigas. En los últimos años, el Ministerio procedió a la venta de algunos inmuebles en el exterior, destacándose la del edificio de la Embajada en la República Argentina, con el objetivo de contribuir a la financiación de las inversiones edilicias, tanto locales como en el exterior.

Además, está implementando sistemas de gestión y de información, con el objetivo de mejorar la operativa, el control y contar con información oportuna para la toma de decisiones, contando para ello con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestal y Financiera del MEF.

Adicionalmente al crédito específico del Ministerio, esta Secretaría gestiona algunas partidas que corresponden a gastos generales del Estado y que se exponen en el Inciso 24 “Diversos Créditos”, entre las cuales se encuentra el pago de afiliaciones a organismos internacionales de los que el país es miembro, las partidas complementarias para el financiamiento de los dragados del Río Uruguay y del Canal Martín García, así como los gastos del juicio entablado por Philip Morris, que fuera ganado por el país y que implicó un ingreso de aproximadamente 8 millones de dólares y significó un resarcimiento de los costos incurridos.

Las contribuciones que nuestro país realiza a los organismos internacionales ascendieron a 13 millones de dólares en 2018. Estos aportes se vienen incrementando en los últimos años, principalmente porque a partir del año 2013 Uruguay pasó a ser considerado un país de renta alta, con el consiguiente ajuste de los coeficientes en base a los cuales se calculan las contribuciones.

En cuanto a los dragados, a fines del año 2017, la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) realizó la licitación internacional para la Obra de Dragado de Profundización y Mantenimiento del Canal Martín García, cuyo costo para el estado uruguayo, asciende a 64 millones de dólares en un plazo de 5 años a partir de la firma del contrato. Este proyecto implica la profundización del canal de 32 a 34 pies, con la consiguiente reducción de costos para el comercio exterior, lo que debería acompañarse de un ajuste en los precios de los peajes a fin de contribuir a la financiación de las obras.

Respecto al dragado del Río Uruguay, en 2018 se finalizaron las obras de profundización, comenzando en el año 2019 las tareas de mantenimiento. El costo de las obras para Uruguay sería del orden de los 20 millones de dólares, a cargo de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU).

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

MRREE	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones en el exterior	1.367	1.367	100%	37%	36%
Remuneraciones en el país	746	594	80%	9%	47%
Funcionamiento en el exterior	867	867	100%	15%	45%
Funcionamiento en el país	220	197	90%	26%	18%
Inversiones	30	27	88%	-27%	31%
<b>Total Inciso</b>	<b>3.230</b>	<b>3.051</b>	<b>94%</b>	<b>14%</b>	<b>39%</b>
Transferencia a Organismos Internacionales	458	456	100%	16%	76%
Dragados <sup>(2)</sup>	182	182	100%	19%	12%
Convenio Uruguay - México	8	8	100%	10%	-82%
<b>Total Diversos Créditos</b>	<b>648</b>	<b>646</b>	<b>100%</b>	<b>16%</b>	<b>39%</b>
<b>TOTAL MRREE</b>	<b>3.878</b>	<b>3.697</b>	<b>95%</b>	<b>14%</b>	<b>39%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

(2) Incluye el Dragado del Canal Martín García y el del Río Uruguay.

### 3.6. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

En los últimos años, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) ha procurado fortalecer sus capacidades como ejecutor y regulador de las políticas de desarrollo agropecuario. Este fortalecimiento resulta imprescindible a fin de acompañar el fuerte crecimiento que ha tenido el sector agropecuario, apoyar las acciones que tienden a la sustentabilidad de los recursos naturales ante un uso más intensivo de los mismos, prever la adaptación al cambio climático, desarrollar acciones destinadas a apoyar a los pequeños productores rurales y adecuar la actividad de contralor a las exigencias crecientes de los mercados de destino de la producción.

La estrategia seguida por Uruguay para apoyar el desarrollo de productos con mayor valor agregado y el acceso a nuevos mercados de elevadas exigencias, requiere de esfuerzos permanentes y crecientes. Se inscriben, en ese sentido, acciones en materia de trazabilidad que permiten que Uruguay sea el primer país con trazabilidad del 100% del ganado vacuno, así como los esfuerzos crecientes para asegurar el control sanitario, tanto animal como vegetal, reforzados por la reciente creación de la Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria. Esto permitió el ingreso reciente a importantes mercados cárnicos como Corea y Japón y a Estados Unidos con los citrus.

Con el objetivo de continuar incrementando la productividad del sector en forma sustentable, se está llevando adelante el proyecto de “Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático”, que realiza intervenciones a nivel predial o multi-predial para el abastecimiento de agua, abrevaderos, sistemas de riego, cuidado de suelos, manejo del campo natural y fortalecimiento de los productores a través de la incorporación a las cadenas productivas. En el Presupuesto se asignaron fondos para fortalecer esta línea de trabajo y se institucionalizaron algunas de estas políticas, procurando la incorporación del personal técnico.

En el último Presupuesto, se creó una nueva unidad ejecutora, la 009 “Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria”. Esta unidad es responsable de las barreras sanitarias y, para llevar adelante este cometido, a partir de 2017 cuenta con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional. Adicionalmente, se creó por ley el Sistema Nacional de Información Agropecuaria, con el objetivo de integrar la información recabada por los diferentes sistemas del Ministerio, creando una base de datos única.

En lo que respecta a los recursos humanos, en el Presupuesto se previó un reordenamiento de la estructura, procurando adecuarla a los nuevos requerimientos y estrategias.

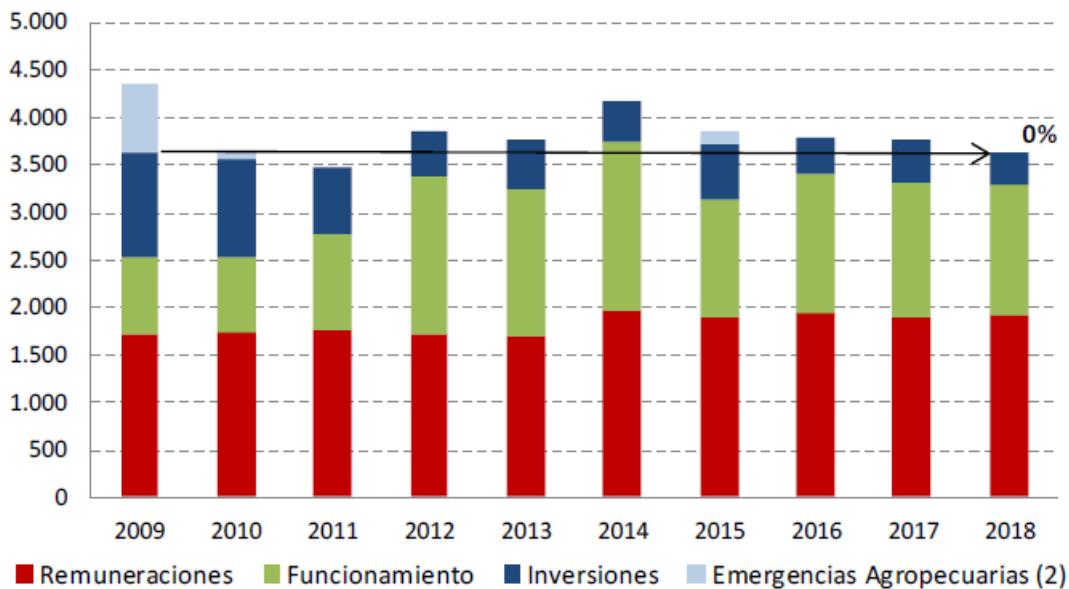
Un rasgo particular de este Ministerio, es la importante cantidad de funcionarios capacitados que alcanzan causal jubilatoria en el período, lo que refuerza la necesidad de incorporación de personal. Si bien el Ministerio ha avanzado en este reordenamiento, los tiempos para su implementación están siendo más extensos de lo previsto originalmente.

Cabe destacar que, en el año 2014, se realizó una importante salarización de proventos, independizando la retribución que perciben los funcionarios de lo que pagan los usuarios por los servicios, lo que permitió una racionalización de los conceptos cobrados.

Cabe resaltar que el gasto de este Ministerio se mantuvo relativamente estable en el período 2010-2018<sup>[11]</sup>, sin considerar los gastos extraordinarios para atender situaciones de emergencia.

# Evolución de la Ejecución 2009-2018 <sup>(1)</sup>

En millones de pesos constantes a valores de 2018



■ Remuneraciones ■ Funcionamiento ■ Inversiones ■ Emergencias Agropecuarias <sup>(2)</sup>

(1) En 2011 se depuraron inversiones reasignando partidas a gastos de funcionamiento

(2) A efectos de la variación, no se consideran los gastos ocasionados por emergencias agropecuarias

En 2018, este Ministerio ejecutó un total de 3.633 millones de pesos, destinándose más de la mitad a remuneraciones, un 28% a gastos de funcionamiento y un 9% a inversiones. Dentro de este total, se debe mencionar que el 10% del gasto corresponde al Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja, ejecutado a través del MGAP y que se expone presupuestalmente en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

Los principales gastos de funcionamiento realizados por este inciso corresponden a dispositivos de trazabilidad (caravanas), contrataciones de profesionales y técnicos destinados principalmente al mantenimiento del Sistema Nacional de Identificación Ganadera, diferentes modalidades de apoyo al sector agropecuario mediante transferencias y al Fondo Agropecuario de Emergencias. Cabe mencionar que las últimas normas presupuestales establecieron abatimientos para remuneraciones y funcionamiento a partir del año 2017 <sup>[2]</sup>.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

MGAP	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	2.468	1.925	78%	9%	33%
Funcionamiento	1.087	1.015	93%	6%	20%
Inversiones	396	343	87%	-19%	10%
<b>Total Inciso</b>	<b>3.951</b>	<b>3.283</b>	<b>83%</b>	<b>4%</b>	<b>26%</b>
<b>Total Diversos Créditos <sup>(2)</sup></b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>-23%</b>
<b>TOTAL MGAP</b>	<b>4.301</b>	<b>3.633</b>	<b>84%</b>	<b>4%</b>	<b>19%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

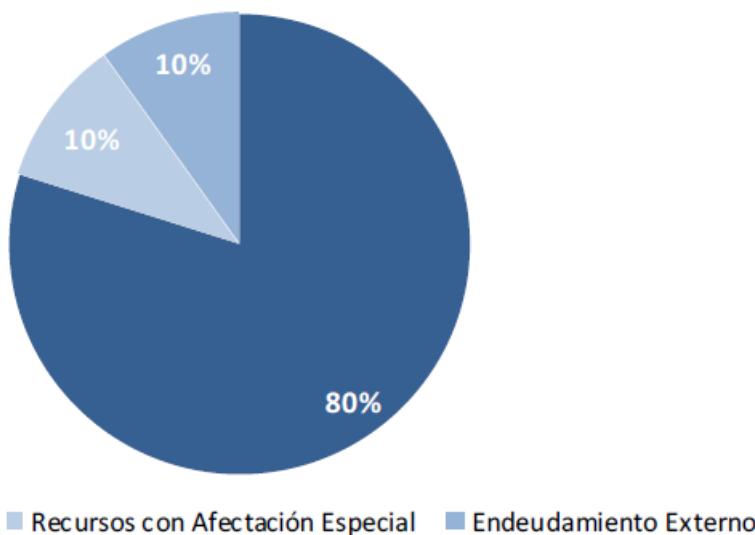
(2) Corresponde al Fondo de Fomento de la Granja. La ejecución presupuestal está distorsionada ya que si bien en 2014 fue de 452 millones de pesos, esto corresponde a que se adelantaron 140 millones para el año 2015.

El financiamiento con endeudamiento externo juega un papel fundamental para el fortalecimiento de las capacidades del

organismo y para el despliegue de las políticas agropecuarias, tanto a través del Banco Mundial, como del Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. En 2018 estos representaron un 10% de la ejecución total del Ministerio. Estos generalmente corresponden a proyectos mixtos, que incluyen tanto gastos de funcionamiento, como inversiones.

## Fuentes de Financiamiento

Ejecución 2018



### EJECUCIÓN POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

Tipo de Fuente	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones	Total
Rentas Generales	1.907	621	95	2.622
Recursos con Afectación Especial	19	274	44	336
Endeudamiento Externo		121	204	325
<b>TOTAL MGAP</b>	<b>1.925</b>	<b>1.015</b>	<b>343</b>	<b>3.283</b>

En materia de apoyos directos a los sectores productivos, se destaca el fortalecimiento del “Fondo de Fomento a la Granja” y su aplicación en el apoyo económico para diversos planes de negocios, en programas que procuran mejoras sanitarias que impactan en la calidad de la producción, y en el estímulo para el desarrollo de seguros, de forma de gestionar mejor los riesgos en lugar de administrar los daños. En el Presupuesto se asignaron 350 millones de pesos al Fondo de Fomento de la Granja y posteriormente se desafectó la recaudación de IVA a la importación de frutas, flores y hortalizas.

Debe resaltarse la rápida respuesta del Ministerio y la contribución aportada por el Fondo de Fomento de la Granja y el Fondo Agropecuario de Emergencias en las situaciones de emergencias climáticas verificadas en los últimos años. Estos apoyos, implicaron subsidios monetarios a los pequeños productores y créditos subsidiados a los productores mayores, financiándose las intervenciones, no sólo a través de Rentas Generales, sino en forma creciente mediante los recuperos de los propios préstamos otorgados por ambos fondos. En este sentido, en los años 2015 y 2018 se subsidió mediante el Fondo Agropecuario de Emergencias a productores afectados por el granizo y la sequía respectivamente.

A partir del año 2015, las indemnizaciones por sacrificio de animales con tuberculosis, que eran cubiertas con el Fondo Permanente de Indemnización, pasaron a cubrirse mediante un seguro conformado por aportes de los productores. Este seguro cubre además casos de brucelosis y otras enfermedades prevalentes.

Cabe mencionar que en el año 2018 de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 19.649, el Fondo de Desarrollo Rural aportó 38 millones de pesos al Fondo de Asistencia a los Productores de Leche Remitentes a Pili S.A., a fin de cubrir los adeudos que la empresa mantenía con estos productores.

Por otra parte, el Fondo Forestal, que se registró presupuestalmente entre los subsidios y subvenciones administrados por el Ministerio hasta el año 2017, aún continúa realizando pagos de deudas, estimando que finalicen en el año 2020.

Por último, para enfrentar los crecientes desafíos en materia agropecuaria, en los últimos años se realizaron diversas modificaciones a la institucionalidad agropecuaria, cumpliendo el Ministerio el rol de rectoría y de articulación de los diferentes organismos involucrados: INIA, IPA, INAC, INASE e INALE.

[\[1\]](#) En los años 2009 y 2010 se excluyen las partidas administradas por este Ministerio destinadas a subsidios, que a partir de 2011 se exponen en el Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones”.

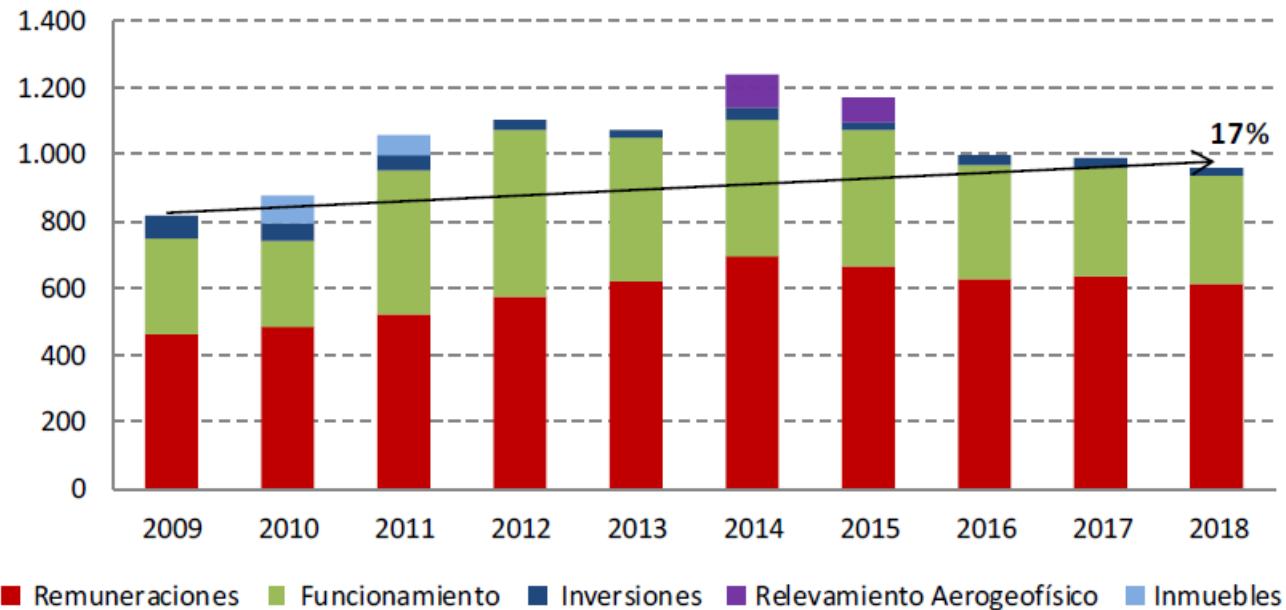
[\[2\]](#) Se estableció un abatimiento de 65 millones de pesos a partir de 2017 y 61 millones de pesos más a partir de 2018. En funcionamiento se estableció un abatimiento de 37 millones de pesos a partir de 2018.

### 3.7. Ministerio de Industria, Energía y Minería

Este Inciso ha incrementado su gasto en el orden del 17% en términos reales en el período 2010-2018, alcanzando 960 millones de pesos en el año 2018.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



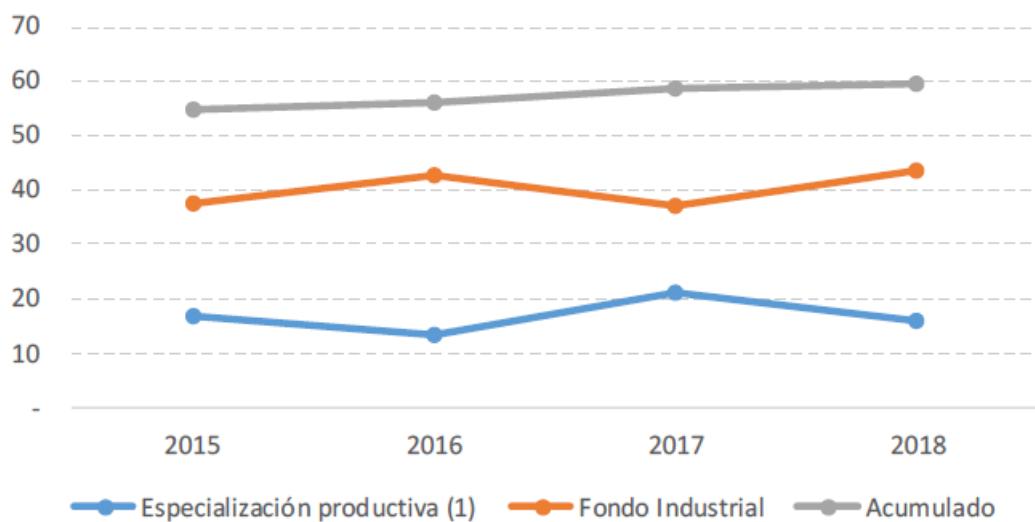
Cabe destacar que hasta el año 2014, el Inciso presenta un incremento significativo de su masa salarial, principalmente explicado por el aumento de las compensaciones en el año 2014. Posteriormente, ésta se estabiliza, presentando incluso una ligera disminución, en lo que inciden los abatimientos establecidos en las últimas normas presupuestales [1].

Dentro de los gastos de funcionamiento, se destaca el peso de las transferencias realizadas al LATU por la prestación de los servicios de Metrología Legal. A través del LATU, que tiene delegadas las tareas administrativas y de inspección, se realiza el control de todos los instrumentos reglamentados del país, como balanzas, surtidores, taxímetros, etc. Podemos destacar que, en los últimos años, el pago por los servicios prestados se ha incrementado sustancialmente, producto del aumento en las inspecciones realizadas y de una disminución de las tasas cobradas, que contribuyó a una mayor actividad.

Además, en el marco del Sistema de Transformación Productiva y Competitividad, en el cual se trabaja en estrecha colaboración con otros Ministerios y Agencias, se ha puesto énfasis en la promoción de herramientas que favorezcan la innovación y el empleo en todas las actividades productivas a través de distintas convocatorias. En este sentido, se destacan las convocatorias realizadas bajo el proyecto de especialización productiva y el fondo industrial, que en el 2018 significó una ejecución de 59 millones de pesos. La especialización productiva se enmarca en la estimulación de las mejoras tecnológicas e innovación en las empresas, y el fondo industrial tiene como objetivo la diversificación y tecnificación de la estructura productiva y desarrollo de industrias de soporte.

## Evolución de la Ejecución Presupuestal

En millones de pesos a valores corrientes



(1) La evolución se muestra sin considerar la partida del Parque Científico y Tecnológico de Pando, la cual a partir del año 2016, se transfirió hacia el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", Unidad Ejecutora 008 "Ministerio de Industria, Energía y Minería".

Fuente: MIEM

Cabe comentar que, en el año 2018, el fondo industrial fue fortalecido a través de la transferencia de 5 millones de pesos desde el Fondo de Diversificación de Mercados (FODIME), a fin de apoyar al sector industrial dentro del objetivo "Fortalecer la Industria Nacional".

Por otra parte, la Rendición de Cuentas correspondiente al año 2017 estableció la reasignación de una cuota parte del saldo de la Ley de la Vestimenta [2] al proyecto de especialización productiva, por un monto de 55 millones de pesos para el año 2018. A su vez, del saldo no ejecutado a diciembre de 2018 se realizará una reasignación adicional de aproximadamente 305 mil dólares en el año 2019.

En cuanto a las inversiones, es de destacar que, en los años 2010 y 2011, se realizó la compra de un inmueble con la finalidad de que se constituyera en la sede del Ministerio, lo que hasta ahora no pudo concretarse debido a los costos del acondicionamiento requerido. En los años 2014 y 2015, se ejecutó el proyecto de Relevamiento Aerogeométrico de Alta Resolución, llevado adelante por la Dirección Nacional de Minería y Geología, que procuró generar un mayor conocimiento de los recursos mineros del país. Además, se destinaron recursos para el proyecto de Cartografía Geológica y Minera, para el Parque Tecnológico Audiovisual y para el Laboratorio de Tecnogestión.

A partir del año 2016, se realizó un reordenamiento de los créditos presupuestales, transfiriéndose al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones" las partidas que este Ministerio traspasa al Parque Científico y Tecnológico de Pando.

### EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

MIEM	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	829	617	74%	5%	20%
Funcionamiento	384	323	84%	6%	8%
Inversiones	27	20	75%	-32%	-80%
<b>TOTAL MIEM</b>	<b>1.240</b>	<b>960</b>	<b>77%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

[1]

Para el año 2016 se estableció un abatimiento de 40 millones de pesos, a los que se agregan otros 7 millones a partir del año 2017, y 2 millones a partir del 2018.



### 3.8. Ministerio de Turismo

El Ministerio de Turismo tiene dentro de sus cometidos el diseño, la promoción, ejecución, regulación y la evaluación de las políticas de Estado relativas a la actividad turística. En ese sentido, cabe destacar la relevancia que para nuestro país tiene el turismo como actividad económica, intensiva en generación de empleo, registrándose en los últimos años importantes aumentos en el flujo de ingreso de turistas.

En el período 2018-2019 la actividad turística se ha visto afectada por un entorno regional más complejo, pese a lo cual se registró un ingreso del entorno de 3 millones y medio de turistas, lo que significó una moderada disminución respecto del período anterior.

Las acciones para promocionar a Uruguay como destino turístico se han intensificado en los últimos años. En la región, se realizan campañas focalizadas, atendiendo a la situación especial del mercado a que se está apuntando. Cabe resaltar en este sentido, que entre los años 2012 a 2014, este Ministerio emprendió activamente acciones con el objetivo de contrarrestar la situación regional y fortalecer la conectividad aérea del país, lo que se reflejó en un mayor gasto durante esos años.

Asimismo, se ha reforzado la coordinación con otros organismos aprovechando diferentes oportunidades para dar a conocer al país y posicionarlo como destino turístico. En este aspecto, el Ministerio comenzó a utilizar tecnologías de información para la promoción turística, lo que permite conocer la respuesta del público objetivo en tiempo real. De esta forma, se logran hacer campañas más eficientes y focalizadas en los intereses particulares del potencial turista, haciendo énfasis en destinos preferidos o beneficios existentes.

También se ha puesto foco en la descentralización territorial y en el desarrollo de nuevos productos y destinos turísticos, más allá de los costeros en la temporada estival, trabajando para ello en estrecha coordinación con los Gobiernos Departamentales y los Municipios. Siguiendo esta línea se han realizado diversas campañas con el fin de incentivar el turismo interno, promocionando los diferentes atractivos turísticos del país.

En este sentido, con el fin de fortalecer los corredores turísticos, el Ministerio ejecuta un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, denominado “Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos”, que procura a través del mejoramiento de la infraestructura turística en el interior del país, promover áreas no tradicionales, como el turismo náutico en el litoral y en particular el denominado “Corredor de los Pájaros Pintados”, que ha promovido localidades como San Javier, Villa Soriano, Nuevo Berlín, Pueblo Belén, entre otras.

Asimismo, lleva a cabo el Programa de Turismo Social con el apoyo de diversos organismos estatales y privados, que facilita a los diferentes sectores de la población, la realización de turismo interno conociendo distintas localidades del país.

Hay que resaltar un cambio institucional que modificó la composición del Ministerio desde el año 2016 cuando, a partir de la Dirección Nacional de Deporte de este Ministerio, se crea la Secretaría Nacional del Deporte como órgano descentrado dependiente de la Presidencia de la República. A efectos del análisis presupuestal, se reclasifican los créditos y la ejecución de años anteriores, para reflejar la situación institucional actual del Inciso.

El gasto total del Ministerio de Turismo asciende a 563 millones de pesos, destinándose el 36% a promoción turística.

El gasto del inciso estuvo afectado por las campañas de promoción turística, que implicaron acciones puntuales para contrarrestar la situación regional y de conectividad aérea, por la variación del tipo de cambio y por la estrategia seguida en materia de campañas focalizadas, lo que significó un decrecimiento del orden del 5% en términos reales.

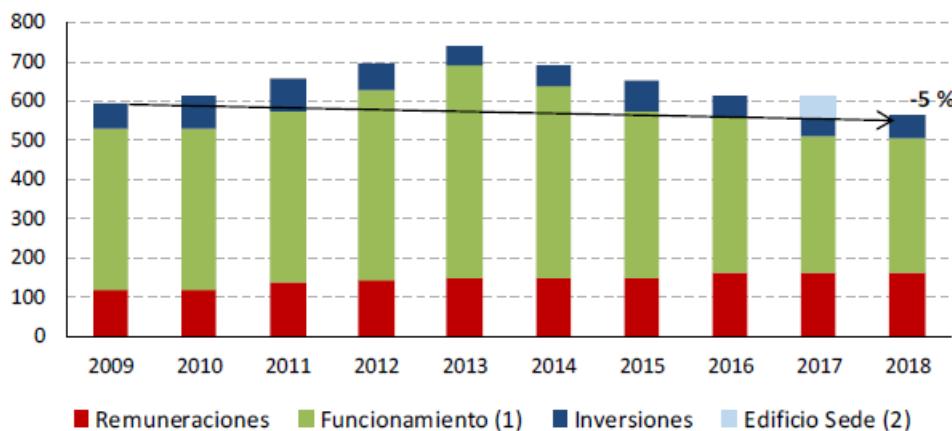
En 2018 el 19% de los gastos totales del Inciso fueron financiados con el denominado “Fondo de Fomento del Turismo”, destinado a la promoción e infraestructura turística. Este fondo se nutre de lo recaudado por concepto de canon por la explotación de casinos y de la venta de pasajes aéreos adquiridos en el país y en el exterior para iniciar el viaje desde Uruguay. A partir del 2019 se incorpora el canon por la ampliación de la concesión del Aeropuerto de Carrasco.

Los gastos operativos propios del Inciso, corresponden a remuneraciones, que representan un 29%, y a otros gastos de funcionamiento, que ascienden al 25% del total del gasto del Inciso. Cabe destacar los esfuerzos que el Ministerio viene realizando para institucionalizar y fortalecer la estructura de sus recursos humanos y para generar una descentralización de su accionar en el interior del país.

En lo que respecta a las inversiones, éstas se destinan mayormente a fortalecer la infraestructura turística disponible en el interior, como a mejoras edilicias. Destacándose en este sentido en el año 2017, la adquisición de un inmueble para trasladar la sede del Ministerio, con el objetivo de que el lugar donde actualmente se asienta, propiedad de la Administración Nacional de Puertos, pueda convertirse en una moderna terminal de cruceros dada su ubicación estratégica en el puerto de Montevideo.

## Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) Los gastos de funcionamiento están fuertemente afectados por las campañas de promoción turística, que implicaron en algunos años acciones puntuales a fin de contrarrestar la situación regional y de conectividad aérea, por la variación del tipo de cambio y por la estrategia seguida en busca de mayor eficacia.

(2) En el año 2017 se compró un inmueble para nueva sede del Ministerio.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

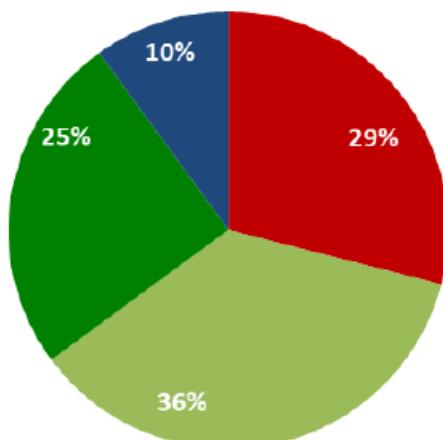
En millones de pesos a valores corrientes

MINTUR	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	221	163	74%	8%	49%
Funcionamiento	368	343	93%	6%	-5%
Inversiones	60	56	94%	-40%	55%
<b>TOTAL MINTUR</b>	<b>649</b>	<b>563</b>	<b>87%</b>	<b>-1%</b>	<b>11%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%

## Composición del Gasto

Ejecución 2018



■ Remuneraciones ■ Promoción turística ■ Otros gastos ■ Inversiones

### 3.9. Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Este Ministerio, a través de la Dirección Nacional de Vialidad, juega un papel fundamental para el desarrollo de la infraestructura vial nacional, con el objetivo de facilitar la accesibilidad, conectividad y circulación, tanto para la población en general, como para las actividades productivas. Sobre esto último, cabe resaltar que el importante aumento en los volúmenes de carga transportados en los últimos años, le ha significado una presión a la red vial, aumentando el desgaste de las rutas y generando exigencias adicionales.

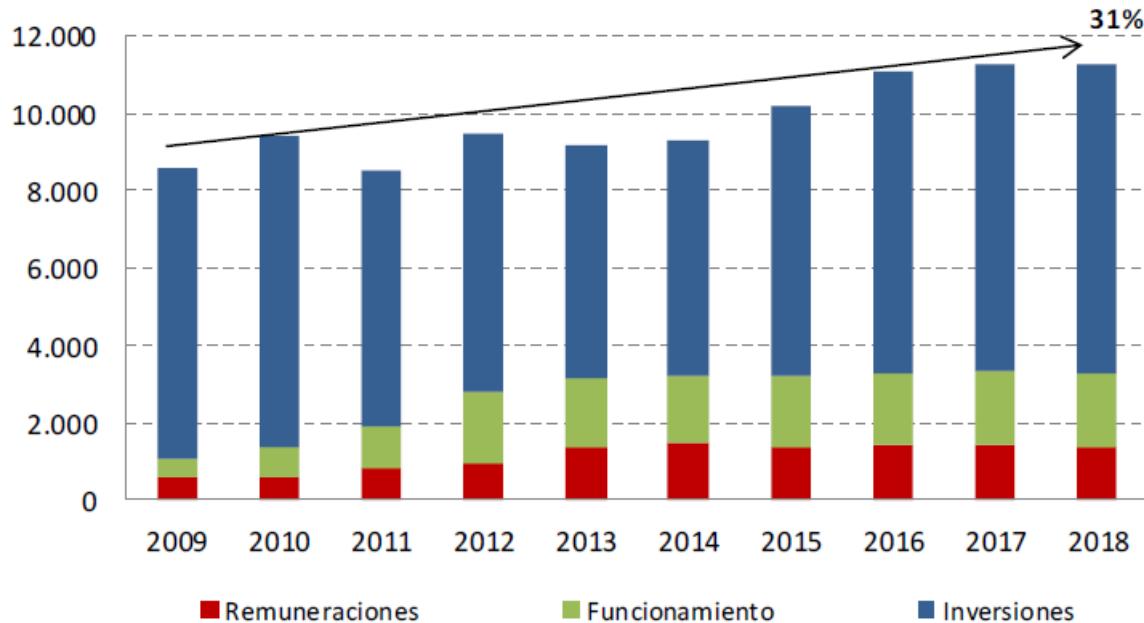
Asimismo, el MTOP es un actor clave a través de la Dirección Nacional de Transporte para llevar adelante la planificación y articulación de un plan global de transporte, que abarca el transporte aéreo, ferroviario, fluvial, marítimo y por carretera, así como también la regulación del transporte de pasajeros en sus diversas modalidades.

Se destaca también el importante papel que asumen otras Unidades Ejecutoras del Inciso, como lo son la Dirección Nacional de Hidrografía, promoviendo el desarrollo de la actividad portuaria y la administración de las vías navegables; la Dirección Nacional de Arquitectura, gestionando obras públicas del Estado y la Dirección Nacional de Topografía, encargada de mantener la cartografía básica de todo el país y de gestionar los procesos expropiatorios requeridos en función de los diversos proyectos en curso. Esto último ha cobrado especial protagonismo desde el año 2018, al iniciarse las expropiaciones para el proyecto Ferrocarril Central.

El gasto total realizado por el MTOP aumentó un 31% en términos reales en el período 2010-2018. Este crecimiento se debe fundamentalmente al incremento de 855 millones de pesos anuales, asignados en la Ley de Presupuesto 2015-2019, así como también al uso de la facultad para ajustar los créditos de inversiones por hasta la inflación del año anterior, en función de lo cual, para 2018 por ejemplo, se ajustaron los créditos en 358 millones de pesos.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos contantes a valores de 2018



Corresponde mencionar que, a partir del año 2016, los proyectos correspondientes a Caminería Departamental, que anteriormente eran ejecutados por el MTOP, pasaron a ser ejecutados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, habiéndose ajustado los créditos de años anteriores en el gráfico y en los cuadros, a efectos de reflejar la institucionalidad actual.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

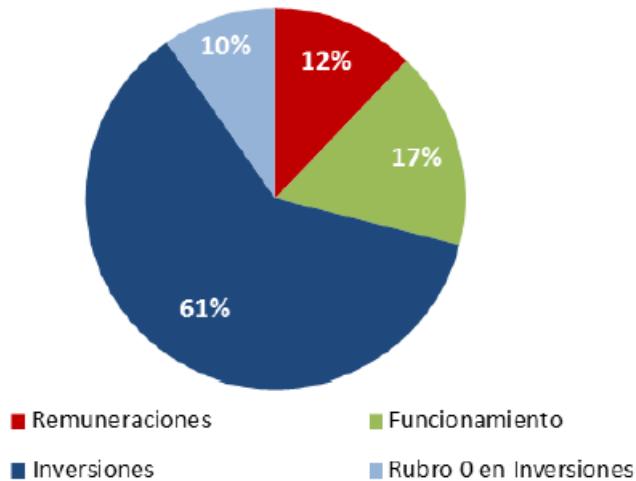
MTOP	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014-2018
Remuneraciones	1.697	1.369	81%	4%	26%
Funcionamiento	1.905	1.898	100%	6%	46%
Inversiones	8.214	8.015	98%	9%	79%
<b>Total Inciso</b>	<b>11.816</b>	<b>11.281</b>	<b>95%</b>	<b>8%</b>	<b>65%</b>
<b>Total Diversos Créditos <sup>(2)</sup></b>	<b>66</b>	<b>46</b>	<b>70%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL MTOP</b>	<b>11.882</b>	<b>11.327</b>	<b>95%</b>	<b>8%</b>	<b>65%</b>

(1) La inflación acumulada del período es de 36%.

(2) Corresponde a un primer pago por disponibilidad realizado para el Proyecto de Participación Público-Privada de las rutas 21 y 24.

### Composición del Gasto

Ejecución 2018



Considerando el gasto total del Inciso, las remuneraciones representaron un 12% del total en el año 2018, a lo que debe agregarse un 10% correspondiente a las remuneraciones incluidas dentro de los programas de mantenimiento, que forman parte de las inversiones. Cabe señalar que en las últimas normas presupuestales se establecieron abatimientos de los créditos correspondientes a este rubro <sup>[11]</sup>.

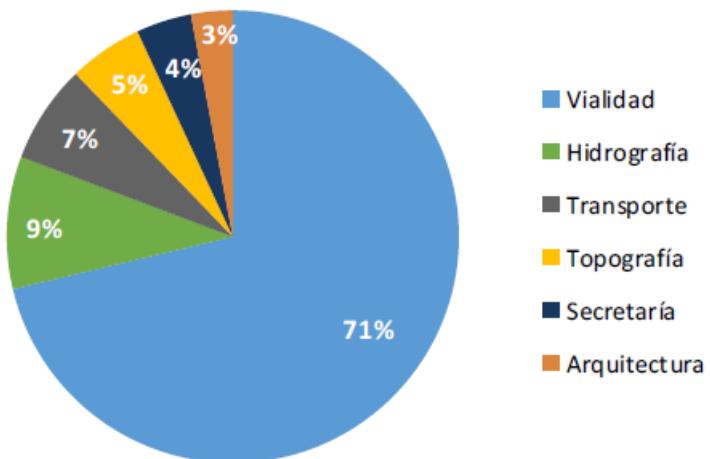
Dentro de los gastos de funcionamiento, el principal gasto a destacar corresponde al subsidio del boleto de estudiante, para el cual se ejecutaron en el año 2018, 1.185 millones de pesos para la modalidad de estudiantes de Montevideo, 360 millones de pesos para los estudiantes del interior del país y 37 millones de pesos para el subsidio correspondiente a los estudiantes que no poseen acceso al transporte público y, por tanto, el traslado se realiza a través de camionetas contratadas. El subsidio, en particular el correspondiente a los estudiantes de Montevideo, se ha incrementado en los últimos años como consecuencia del uso más intenso del beneficio y del aumento del precio del boleto. Mediante la incorporación de las máquinas a bordo en las unidades de transporte del interior, el MTOP ha logrado mejorar el control y la rendición de estos gastos por parte de las Intendencias y de las empresas.

Otro gasto de funcionamiento a destacar, corresponde al suministro de energía eléctrica, que ha venido aumentando desde el año 2015, debido al importante aumento de la cantidad de luminarias en las rutas nacionales, instaladas con el objetivo de mejorar la seguridad vial.

La ejecución principal y más significativa del Ministerio corresponde a las inversiones, y más particularmente a las realizadas por la Dirección Nacional de Vialidad.

## Inversiones por Unidad Ejecutora

Ejecución 2018



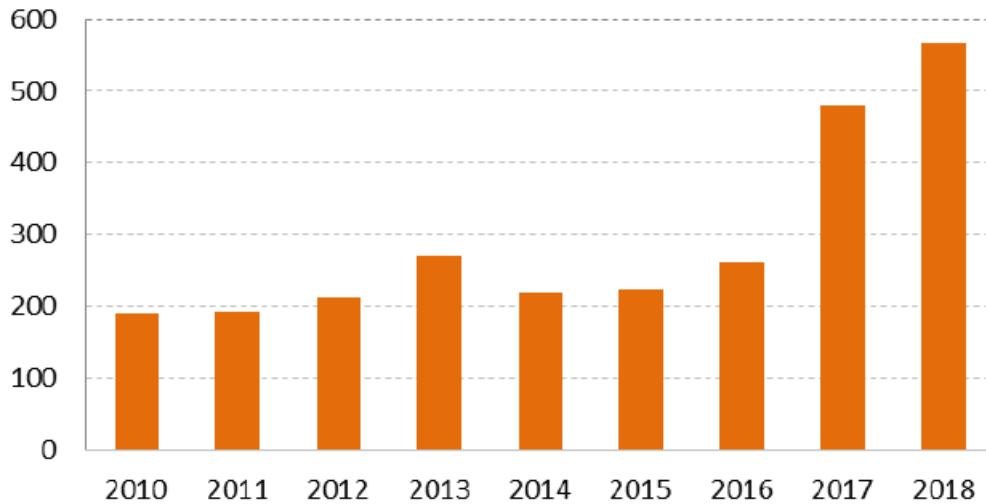
En el año 2018, el Inciso ejecutó inversiones por 8.015 millones de pesos, de los cuales 5.714 millones de pesos, correspondieron a la Dirección Nacional de Vialidad.

La inversión vial se compone fundamentalmente de acciones en mantenimiento de rutas y puentes, reconstrucción y construcción de tramos nuevos y ampliaciones e instalación de señalización e iluminación para mejorar la seguridad vial. Además de las inversiones en infraestructura vial ejecutadas directamente por el MTOP, también se realizan obras viales a través de la Corporación Vial del Uruguay (CVU) y de concesiones a privados, como en las Rutas 5 y 8. A esto, deben adicionarse las obras realizadas a través del mecanismo de Participación Público Privada, que comenzaron a ejecutarse a partir del año 2018.

En los últimos años se ha puesto especial énfasis en mejorar la infraestructura vial, destinando para ello unos 260 millones de dólares en el año 2016, 480 millones en el año 2017 y 568 millones en 2018. En estos montos, se incluye la ejecución de obras que realiza directamente el MTOP, así como también las inversiones realizadas por la Corporación Vial del Uruguay, por los restantes concesionarios y la inversión realizada a través del proyecto de participación público privada de las Rutas 21 y 24 [\[2\]](#).

### Inversión Vial

En millones de dólares corrientes



Si se analiza en particular la inversión de CVU, se destaca que la misma se incrementó significativamente en los últimos dos años: en 2017 alcanzó 369 millones de dólares y en 2018, 440 millones de dólares. Actualmente la CVU es concesionaria de unos 2.600 kilómetros de rutas, en un total de 8.800 km de red vial bajo jurisdicción de la Dirección Nacional de Vialidad.

La ejecución de la CVU se materializa a través de diversas fuentes de financiamiento, las que incluyen transferencias desde el MTOP, emisión de obligaciones negociables respaldadas en la recaudación de peajes y la obtención de préstamos con organismos internacionales.

Así como la CVU constituye una herramienta para la ejecución de proyectos viales, también lo es el mecanismo de participación público-privada. Actualmente existen siete proyectos en cartera, con distintos grados de avance en el proceso, según se detalla en el capítulo correspondiente a infraestructura que integra esta exposición de motivos.

Se destaca el inicio de obra del correspondiente a las Rutas 21 y 24, para el cual se realizó un primer pago por disponibilidad para el ejercicio 2018, por 46 millones de pesos, incrementándose los pagos en los años siguientes <sup>[3]</sup>.

Tanto la Ley de Presupuesto 2015-2019, como la Ley de Rendición de Cuentas 2017, contemplan partidas presupuestales para financiar los pagos por disponibilidad correspondientes a proyectos estructurados bajo esta modalidad y para el que se prevé un aumento importante, en la medida que avance la ejecución de las obras de los proyectos restantes. En la medida que se vayan concretando estos proyectos, se requerirá incrementar en futuras instancias presupuestales las asignaciones para cubrir los pagos por disponibilidad. Estas partidas se asignan en el Inciso 24 “Diversos Créditos” y son ejecutados por la administración contratante.

En materia de infraestructura ferroviaria, en primer lugar, se destaca el proyecto del Ferrocarril Central, que implica un importante esfuerzo para la construcción y mantenimiento de 273 km de vías férreas entre el puerto de Montevideo y la ciudad de Paso de los Toros, a realizarse bajo la modalidad de Participación Público Privada. Para dimensionar la magnitud de este proyecto, cabe mencionar que se estima un pago por disponibilidad máximo de unos 150 millones de dólares anuales por 15 años.

Adicionalmente, el proyecto requiere un complemento de inversión vial asociado a obras conexas, como lo son los puentes vehiculares y peatonales, cruces en desnivel y caminos, para los que se calculan unos 97 millones de dólares. Asociado a esto y como fuera mencionado al inicio, la realización de estas obras implica un volumen significativo de expropiaciones. En parte, está previsto que estas inversiones se financien con el aporte del excedente del Fondo de Estabilización Energética, según fuera dispuesto en el artículo 335 de la Ley N° 19.670. Es importante mencionar que, además, para permitir el acceso del tren al puerto de Montevideo, este proyecto requiere importantes inversiones para la construcción de un viaducto, que sería de cargo del presupuesto de la Administración Nacional de Puertos.

En segundo lugar, corresponde mencionar que se encuentran en ejecución dos proyectos de rehabilitación de vías férreas en el norte y centro del país, mediante el apoyo del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). El mismo constituye un fondo no reembolsable, habiéndose asignado en normas presupuestales las correspondientes contrapartes locales en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

El primer proyecto correspondía al tramo de Pintado – Rivera por un total de 75 millones de dólares. Las obras iniciales estaban estructuradas en dos tramos (norte y sur). Sin embargo, la ejecución de la obra se ha concentrado en el tramo norte (Tacuarembó y Rivera), dado que el tramo sur fue suspendido, debido al proyecto del Ferrocarril Central. Con este cambio, de los 422 km de vías previstos, se estarían rehabilitando 293 km, manteniéndose el monto de inversión previsto originalmente.

El segundo proyecto se encuentra en ejecución y abarca los tramos de Piedra Sola – Tres Arboles – Algorta – Paysandú – Queguay – Salto – Salto Grande, por un monto total de 127 millones de dólares. Cabe mencionar que, a partir de la revisión de los requerimientos técnicos realizados al proyecto, se incrementaron los costos previstos, debiendo adecuarse los kilómetros a rehabilitar, que pasaron de 327 a 216 km.

<sup>[1]</sup> Se abatieron créditos en remuneraciones por 26 millones de pesos para 2016, 58 millones para 2017, 21 millones para 2018, a los que se adicionan 12 millones para 2019.

<sup>[2]</sup> Este monto no considera la inversión en Caminería Departamental, que ejecuta la OPP.

<sup>[3]</sup> Se estiman pagos del orden de 140 millones de Unidades Indexadas durante 21 años.

### 3.10. Ministerio de Educación y Cultura

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tiene diversidad de competencias, que comprenden desde educación, cultura, museos, la biblioteca, el canal y las radios públicas, hasta los registros públicos. Ello se refleja en una estructura organizativa compleja, con diferentes dimensiones, capacidades de negociación e incidencia presupuestal, lo que redundó en unidades ejecutoras con características muy disímiles dentro de un mismo inciso. Con ese punto de partida, se ha iniciado un reordenamiento institucional para mejorar el desarrollo de las actividades y la prestación de servicios, asumiendo el MEC su rol de rector y articulador de políticas en las áreas de educación, cultura, ciencia y tecnología.

Cabe destacar que, en el año 2016, se realizó un cambio institucional relevante, separándose la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación y la Junta de Transparencia y Ética Pública, que se constituyeron como servicios descentralizados. En función de ello, se han ajustado los créditos y la ejecución presupuestal para reflejar la situación institucional actual.

La complejidad institucional se ve reflejada en los recursos humanos, lo que provoca una importante dispersión de niveles salariales entre las diferentes unidades y la existencia de múltiples modalidades contractuales.

En los últimos períodos presupuestales, se inició un proceso de ordenamiento de las estructuras, de los vínculos contractuales y de los niveles salariales, habiéndose destinado partidas específicas para ello. Aún resta mucho por hacer en estos procesos de cambio y consolidación institucional.

Se consolidó la Dirección de Educación como unidad ejecutora, procurando contribuir a que el MEC asuma un mayor rol en esta materia. Se asignaron recursos para horas docentes de educación no formal, fundamentalmente en los Centros de Capacitación y Producción (CECAP), con el fin de establecerlos como una forma de reinserción de jóvenes que abandonaron el sistema educativo y para actividades socioeducativas en secundaria que se realizan en liceos de tiempo extendido y tiempo completo. Se apoya a los estudiantes de educación media, así como los de CECAP mediante un sistema de becas. Además, desde el año 2012, se inició el programa de becas "Julio Castro" en coordinación con el Consejo de Formación en Educación de la ANEP, con la finalidad de estimular la carrera de magisterio, las cuales en 2019 pasaron a ejecutarse presupuestalmente en la ANEP.

En el área de cultura, se han desarrollado múltiples líneas de acción para estimular y fomentar la creación cultural en todo el territorio nacional y se ha reordenado su estructura institucional, agrupando los museos en la Dirección de Cultura. Esta área requiere una adecuación de su estructura funcional y una readecuación de sus recursos humanos. Por otra parte, enmarcado en el plan museístico de la Dirección Nacional de Cultura se prevé la adquisición del Museo Gurvich en el año 2019.

En el año 2009, finalizó la construcción del Estudio Auditorio del SODRE, Dra. Adela Reta, y se enfrentó el desafío de ponerlo en funcionamiento. Se trabajó para el fortalecimiento de la gestión de la institución a fin de consolidar el Auditorio como un centro cultural de referencia, que procura atraer espectáculos de calidad y hacerlos accesibles al público nacional. El desafío es que este proceso se realice en un marco que le dé sustentabilidad en materia artística, de gestión y financiera. En este contexto, es de destacar el relanzamiento del Ballet Nacional, con una intensa actividad artística, tanto en el propio Auditorio, como a través de sus giras nacionales e internacionales, logrando convocar al público y concitar un amplio reconocimiento.

La Televisión Nacional y las Radios del SODRE han renovado su programación y la calidad de sus contenidos, con el fin de repositionar la acción de los diferentes medios de comunicación estatales y se han adaptado las estructuras organizativas a las actividades realizadas. Por otra parte, se han unificado en una sola Unidad Ejecutora, denominada "Sistema de Comunicación Audiovisual Nacional", estando aún en proceso el afianzamiento de su funcionamiento y pendiente la consolidación de su actualización tecnológica.

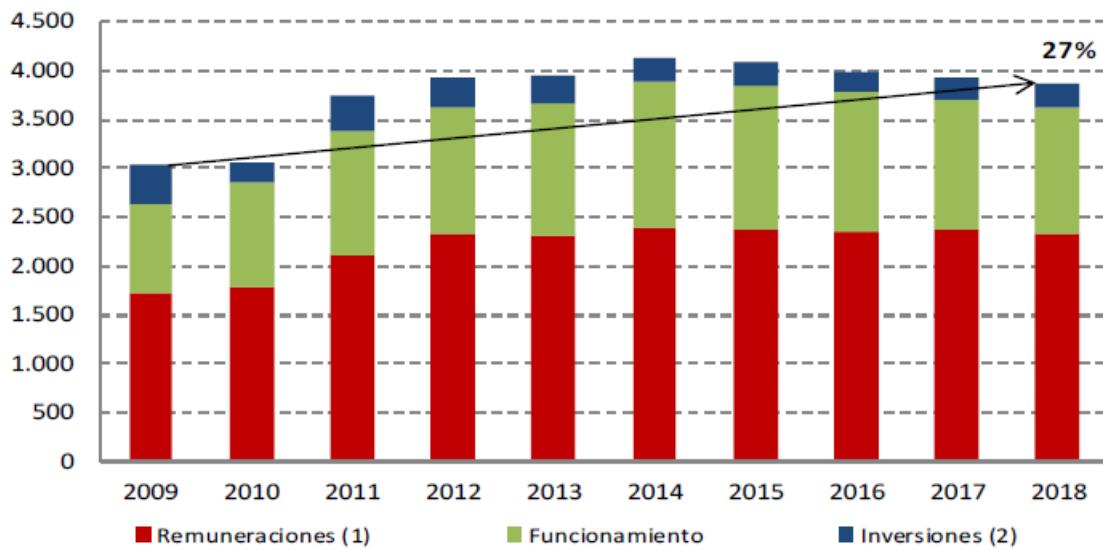
En el área registral, se continúa con el proceso de informatización y digitalización de la Dirección General de Registros y del Registro de Estado Civil, priorizándose la mejora en la atención al ciudadano y facilitando las transacciones, con apoyo de AGESIC. El principal proyecto en el que está trabajando actualmente es el de DGREC Digital, el cual propone la accesibilidad a las partidas de forma digital y las inscripciones a partir de documentos digitales. Para poder avanzar en esto es que en la Rendición de Cuentas de 2017 se facultó al Poder Ejecutivo a establecer la gratuidad de las partidas digitales y aquellas que se emitían a través de un sistema de interoperabilidad con organismos estatales.

Asimismo, se ha iniciado un proceso de mejora de gestión para darle un seguimiento centralizado a los juicios contra el Estado, en colaboración con el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestal, que lleva adelante el Ministerio de Economía y Finanzas.

En el período 2010–2018, el gasto de este Ministerio aumentó un 27% en términos reales. Este aumento estuvo centrado en las asignaciones presupuestales del período 2010-2014. Posteriormente, el MEC logró estabilizar e incluso reducir levemente el gasto total en términos reales.

# Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



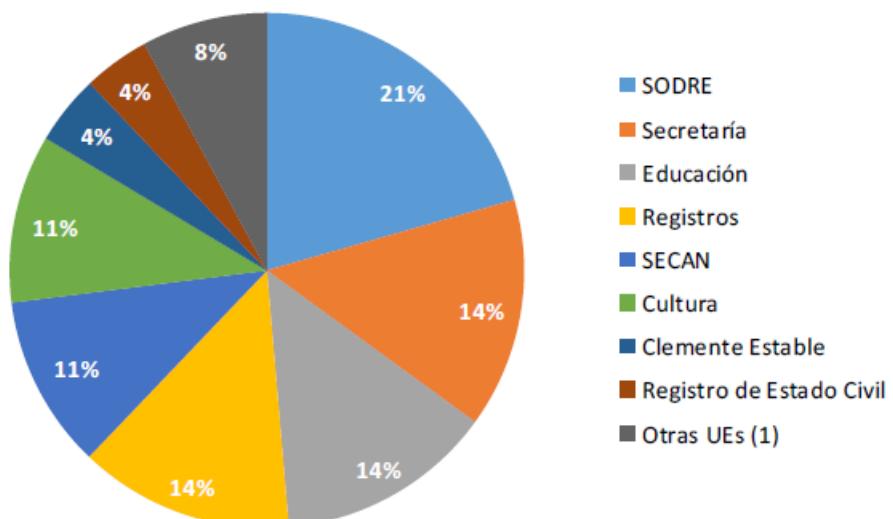
(1) En el Presupuesto 2010-2014 se asignaron créditos para contratación de Horas Docentes.

(2) En los años 2009 y 2011 se realizaron importantes inversiones en el Complejo de Espectáculos del SODRE.

Tres unidades concentran más de la mitad del gasto total del Ministerio: el SODRE, la Dirección General de Secretaría y la Dirección General de Registros. El SODRE por sí solo, representa la quinta parte del gasto total, financiando un 7% de su gasto con ingresos propios.

## Gasto por Unidad Ejecutora 2018

Incluye remuneraciones, funcionamiento e inversiones



(1) Corresponde a: Biblioteca Nacional, Archivo General de la Nación, Comisión de Patrimonio, Desarrollo de la Ciencia y el Conocimiento (ex DICYT), Procuraduría de Estado en Contendido Administrativo, Fiscalías de Gobierno.

Las remuneraciones representan más de la mitad de los gastos del Ministerio y cabe mencionar, que en las últimas rendiciones de cuentas se establecieron abatimientos de crédito para este Inciso [\[11\]](#).

Dada la diversidad de cometidos del Inciso, los gastos de funcionamiento son variados: transferencias al fideicomiso del SODRE para la gestión del Complejo de Espectáculos, transferencias de apoyo a instituciones culturales, convenios con entidades educativas y transferencias para actividades del Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay, becas para educación media, CECAP y magisterio, y gastos operativos de limpieza, vigilancia y arrendamiento de las diversas dependencias.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

MEC	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	2.886	2.325	81%	5%	33%
Funcionamiento	1.357	1.306	96%	5%	19%
Inversiones	241	230	95%	14%	26%
<b>Total Inciso</b>	<b>4.483</b>	<b>3.860</b>	<b>86%</b>	<b>6%</b>	<b>27%</b>
<b>Total Diversos Créditos <sup>(2)</sup></b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>66%</b>	<b>66%</b>
<b>TOTAL MEC</b>	<b>4.512</b>	<b>3.890</b>	<b>86%</b>	<b>6%</b>	<b>27%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

(2) Corresponde al Fondo de desarrollo artístico y cultural del SODRE conformado por las disminuciones permanentes de créditos presupuestales del SODRE a fin de transferirlos al fideicomiso.

En el período presupuestal 2015-2019, el MEC tuvo asignaciones incrementales destinadas principalmente a la educación no formal (CECAP), al Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, al Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay y a actividades socioeducativas a realizarse en la enseñanza media.

Cabe resaltar que este Ministerio está llevando adelante un importante esfuerzo para el mantenimiento y el acondicionamiento edilicio de las múltiples dependencias a su cargo y en particular de los museos. En este sentido fue que en 2018 se reabrió el Museo Nacional de Antropología y las casas Giró y Espínola Gómez, pertenecientes al Museo Histórico Nacional. Es de destacar que, en 2017, comenzó la obra para el nuevo Museo Nacional de Historia Natural, en la ex cárcel de Miguelete, donde, además, actualmente se encuentra ubicada la sede del Museo de Arte Contemporáneo. En julio de 2018, se realizó una primera inauguración parcial, previéndose su finalización en 2019. De esta manera, este museo contará finalmente con una sede acorde a su importancia histórica y científica, teniendo en cuenta que desde el año 2000 se encontraba alojado en una sede provisoria y no estaba abierto al público.

Durante el año 2018, se iniciaron las gestiones para recibir por primera vez una exposición de pinturas de Pablo Picasso, en el marco del programa Picasso Mundo, a realizarse entre los meses de marzo y junio de 2019. La muestra se llevará a cabo en el Museo Nacional de Artes Visuales y contará con 45 obras del artista, pertenecientes mayormente a la colección del Musée National Picasso-Paris.

<sup>(1)</sup> Se establecieron abatimientos en remuneraciones por 123 millones de pesos en 2017 y de 36 millones adicionales a partir de 2018.

### **3.11. Ministerio de Salud Pública**

[Se expone en el punto 5.5 del Capítulo “V. Informe Social”](#)

### 3.12. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cumple un rol fundamental en el diseño e implementación de las políticas de empleo, formación profesional, relaciones laborales y seguridad social. Es un actor principal en lo que concierne a la negociación colectiva y en lo referente a los mecanismos de prevención de conflictos laborales.

En este sentido, se destaca en 2018 la realización de la séptima ronda de consejos de salarios, que incluyó más de 220 ámbitos de negociación en el sector privado y el público.

El Ministerio cuenta con 42 oficinas en todo el país, que cumplen funciones en las áreas de negociación individual y colectiva, audiencias y consultas laborales. Para dimensionar su actividad, en el 2018 se realizaron 38.002 audiencias individuales en todo el país, se atendieron 67.124 consultas laborales y se llevaron adelante 16.711 actuaciones inspectivas.

En los últimos años el Ministerio procuró el fortalecimiento de los recursos humanos en sus diferentes dependencias, con el fin de mejorar la prestación de sus servicios, abocado a un mejor cumplimiento de sus cometidos principales. Con este fin, se han realizado distintas acciones para promover una mejora en las condiciones laborales, como el pago de compensaciones para funciones específicas y el establecimiento un régimen de exclusividad para quienes desempeñan funciones inspectivas y jurídicas en la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social y para quienes desempeñan funciones de consultas y audiencias de conciliación en la Dirección Nacional de Coordinación del Interior.

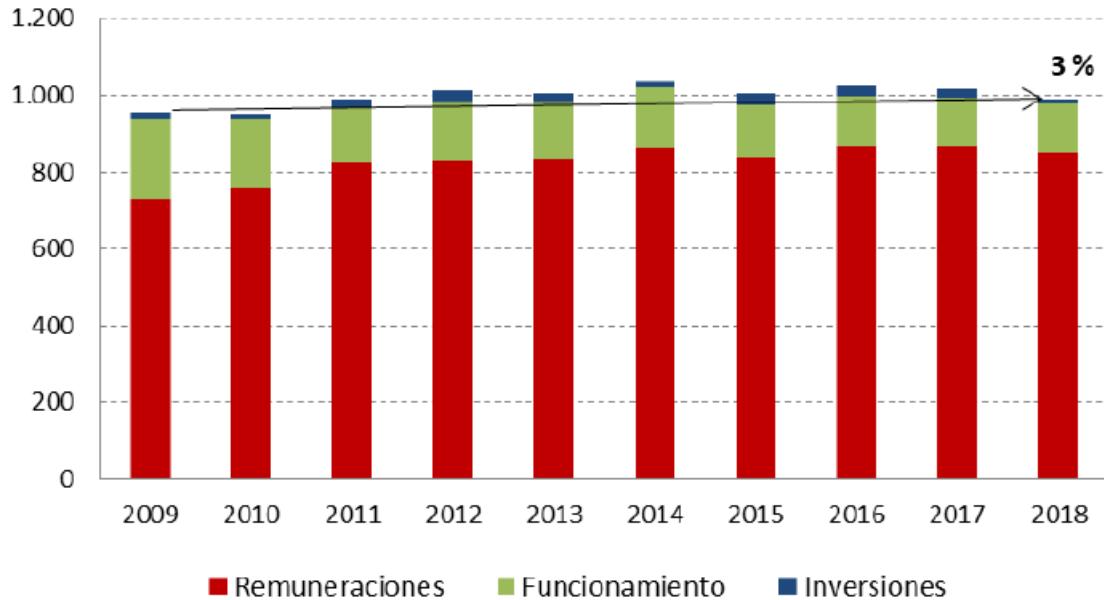
La política en materia de trabajo, es complementada con políticas de capacitación y reinserción laboral llevadas adelante por el INEFOP, organismo que cuenta con una importante disponibilidad de recursos para apoyar activamente estas acciones.

El Instituto Nacional de Alimentación (INDA), que hasta el año 2015 funcionaba en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a partir de 2016 se integró al Ministerio de Desarrollo Social. A los efectos del análisis presupuestal, se reclasifican los créditos de años anteriores para reflejar la situación institucional actual del Inciso.

El total de gastos de este Ministerio se incrementó un 3% en términos reales en el período 2010-2018.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



Las remuneraciones representan el 86% del total del gasto del Inciso, habiéndose incrementado un 16% real en el período 2010-2018. Cabe señalar que las últimas normas presupuestales, se establecieron abatimientos en los créditos correspondientes a remuneraciones [1].

Los gastos de funcionamiento se destinan básicamente a cubrir los gastos operativos, como suministros, limpieza, pasajes y viáticos. Además, en 2018 se realizaron gastos excepcionales para el desarrollo de la ronda de consejos de salarios. Es de destacar que el Ministerio está llevando adelante un importante esfuerzo para la mejora de los sistemas de gestión e información, informatizando las diferentes dependencias y mejorando los procesos de trabajo. Esto ha permitido que la totalidad de los trámites de esta Secretaría de Estado puedan comenzarse en línea, mejorando de esta forma la presencia del Ministerio

en el territorio, procurándose además reforzar la coordinación con otras oficinas fiscalizadoras del Estado. En este sentido, en 2017 se concretó la unificación de la planilla de trabajo con los registros del BPS, permitiendo la simplificación de trámites y una mejora en la información de las condiciones laborales, alcanzando en 2018 una actualización de la información de más de 100.000 empresas.

En el año 2018, el Ministerio implementó un nuevo sistema de gestión (GRP), que le permitirá contar con información adecuada para la toma de decisiones, habiendo contado para ello con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria, que lleva adelante el Ministerio de Economía y Finanzas.

En materia de inversiones, en los últimos años, el Ministerio ha realizado diversas obras de mantenimiento y mejoras edilicias, necesarias para un mejor funcionamiento y atención a los usuarios.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018					
En millones de pesos a valores corrientes					
MTSS	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	1.044	849	81%	6%	34%
Funcionamiento	143	129	90%	7%	11%
Inversiones	20	13	67%	-37%	36%
<b>TOTAL MTSS</b>	<b>1.207</b>	<b>991</b>	<b>82%</b>	<b>5%</b>	<b>30%</b>

(1) La inflación acumulada del período es de 36%

[1]

Se abatieron créditos en remuneraciones por 35 millones de pesos para 2016, 18 millones para 2017, 5 millones para 2018, a los que se agregan 3 millones de pesos para 2019.

### 3.13. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, cumple un rol fundamental en la implementación y consolidación de las políticas urbano – habitacionales, siendo las mismas un componente sustantivo de las políticas sociales.

También gestiona diversos procesos orientados a la planificación y el ordenamiento del territorio nacional y es regulador de las políticas medio ambientales que propician el desarrollo sostenible, buscando asegurar que la mejora de la calidad de vida de la población esté acompañada con la conservación y el uso responsable de los ecosistemas.

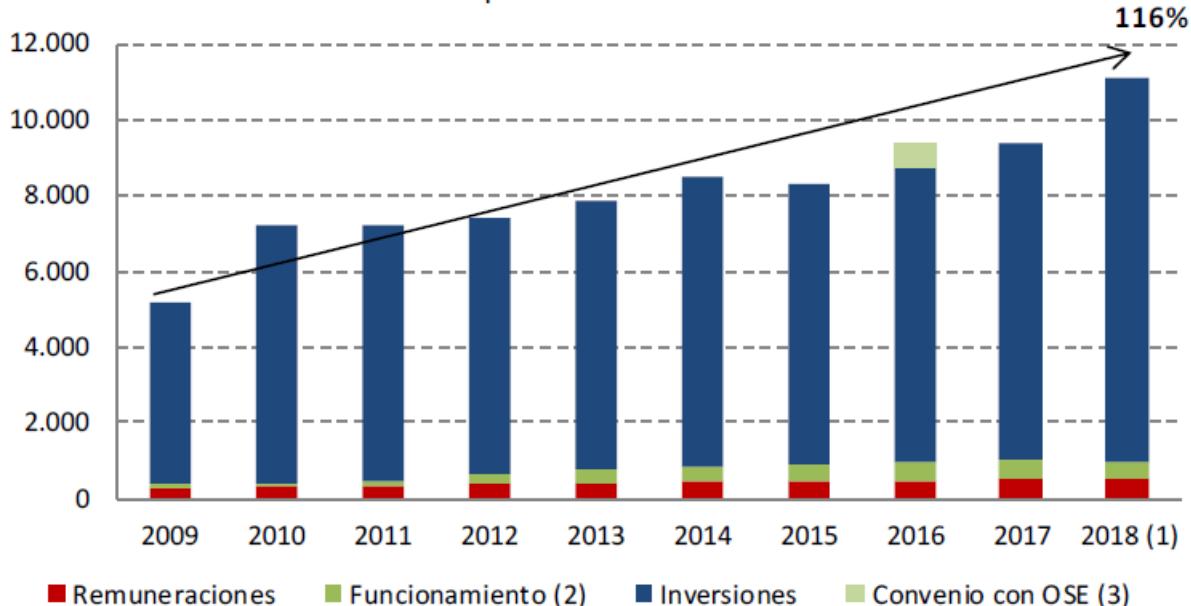
Este Ministerio ha incrementado su gasto en un 116% en términos reales en el período 2009-2018. Ello evidencia el énfasis que los últimos gobiernos han puesto en el fortalecimiento fundamentalmente de las políticas de vivienda, que absorben la mayor parte de los recursos del Inciso.

Debe destacarse el importante esfuerzo adicional, realizado en los años 2018 y 2019 para apoyar las políticas de vivienda. En el año 2018 se asignaron 1.500 millones de pesos y en 2019 300 millones, para cubrir necesidades del Inciso, fundamentalmente en el programa de Cooperativas, seguido de un apoyo especial para atender la problemática habitacional de los realojos.

Cabe mencionar que, en los años 2016 y 2017, el Ministerio destinó recursos adicionales para las intervenciones urbanas necesarias a efectos de contribuir a la reconstrucción de la ciudad de Dolores, a raíz del tornado acontecido en el año 2016, por 95 y 130 millones de pesos respectivamente. Desde el año 2016, el Inciso lleva adelante la gestión del proyecto “Plan Juntos”, que anteriormente funcionaba en la órbita de la Presidencia de la República, por lo que a efectos de hacer comparativo el análisis, se reclasificaron los créditos de años anteriores a efectos de reflejar la situación actual.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



La ejecución del Inciso para el año 2018 fue de 11.140 millones de pesos, de los cuales un 91% corresponde a inversiones, un 5% a remuneraciones y un 4% a funcionamiento. Corresponde señalar que, dentro de las inversiones, el 97% se ejecuta a través de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI).

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

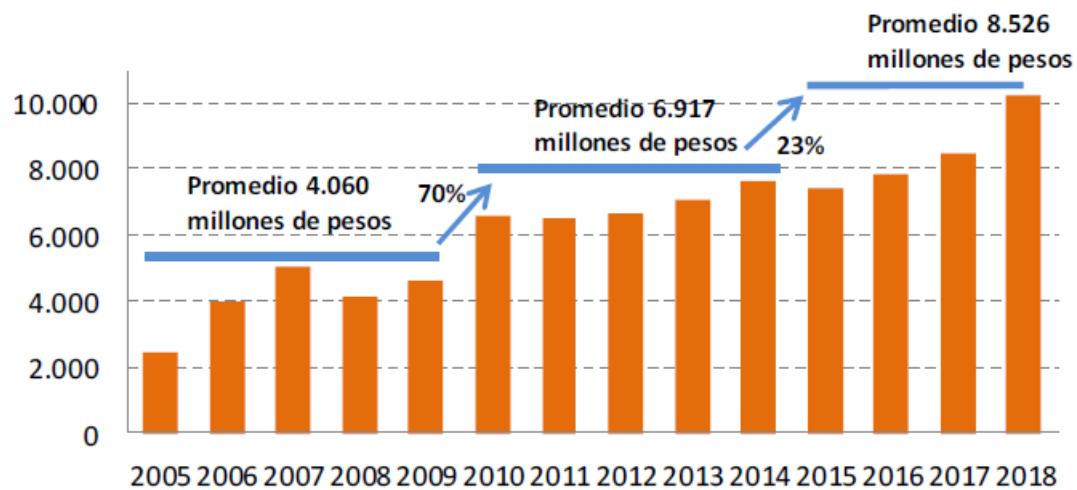
MVOTMA	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014-2018
Remuneraciones	647	497	77%	5%	49%
Funcionamiento	511	495	97%	1%	67%
Inversiones	10.238	10.148	99%	31%	82%
<b>TOTAL MVOTMA</b>	<b>11.395</b>	<b>11.140</b>	<b>98%</b>	<b>28%</b>	<b>79%</b>

(1) La inflación acumulada del período es de 36%.

La inversión pública en vivienda, se ha incrementado significativamente en los últimos años, como se ilustra en la gráfica siguiente. El promedio anual de inversiones del período 2010-2014, es un 70% superior en términos reales a las inversiones realizadas en el período 2005-2009 y en el período 2015-2018, las inversiones están un 23% por encima del período anterior. En el período 2015-2018 el promedio anual de inversiones fue de 8.526 millones de pesos a valores de 2018.

### Inversiones en Vivienda <sup>(1)</sup>

Ejecución en millones de pesos constantes de 2018



(1) Se presenta el total de inversiones de la DINAVI, incluyendo el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Plan Juntos y la Política Nacional de Alquileres, y considerando todas las fuentes de financiamiento.

La ejecución de la DINAVI se puede dividir en diversos tipos de apoyo, según la modalidad de intervención. Se destacan el programa de cooperativas, el otorgamiento de préstamos y subsidios para la compra de viviendas, la construcción de viviendas para activos y pasivos, la vivienda rural y los realojos, entre otros.

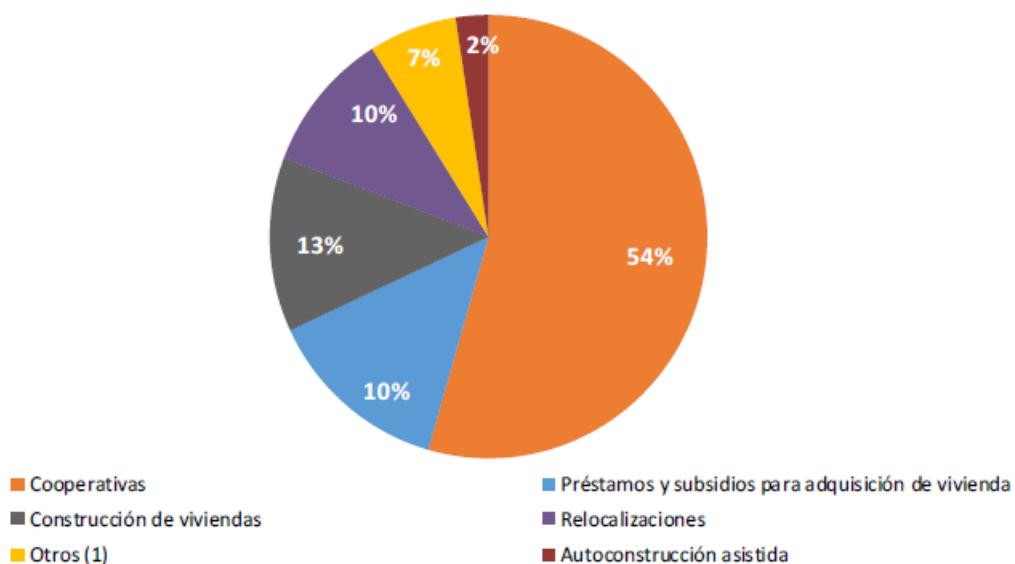
El Ministerio ha mantenido una tendencia creciente en la ejecución de sus distintos programas de vivienda, lo que ha redundado en un avance importante para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Quinquenal de Vivienda.

Las prioridades de la DINAVI han sido convalidadas y apoyadas a través de recursos incrementales en la última Ley de Rendición de Cuentas donde se distingue una asignación presupuestal para el año 2018 de 1.500 millones de pesos y para el año 2019 de 300 millones de pesos, como fuera mencionado anteriormente.

Particularmente, se destaca el proyecto presupuestal "Nuevas Soluciones Urbano Habitacionales", que ocupa la mayor parte del crédito de la DINAVI, donde se encuentra la ejecución de diversas líneas de acción en materia de vivienda, que tienen como objetivo contribuir al acceso de las familias a una solución habitacional.

## Proyecto "Nuevas Soluciones Urbano Habitacionales"

Ejecución 2018



(1) Incluye gastos que no pueden ser asociados a una línea de acción en particular: convenios de gestión con la ANV, gastos de vigilancia de inmuebles, entre otros.

Asimismo, dentro de la DINAVI se destacan otros proyectos que pretenden mejorar las condiciones de residencia de la población, como lo son los mecanismos de préstamos o subsidios para la refacción o mejora de la vivienda y el Plan Juntos que está dirigido a población en situación de vulnerabilidad social.

Por otro lado, se distingue también la importancia de la implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios (ex PIAI) que tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de la población de asentamientos irregulares y áreas degradadas mediante un mejor acceso a la infraestructura básica y a los servicios sociales y urbanos. Este programa se encuentra financiado en parte a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabe mencionar que la política de vivienda debe analizarse encuadrada dentro de la institucionalidad global del Sistema Público de Vivienda, que fue reestructurado sustantivamente en el quinquenio 2005-2009.

Las diversas políticas son financiadas en su mayoría por la fuente presupuestal correspondiente al Fondo Nacional de Vivienda, que representa un 90% de la ejecución total del Inciso. A su vez, esta recaudación ajusta de forma automática los créditos del Inciso, según lo establecido en el artículo 605 de la Ley N° 18.719. El ajuste realizado de forma anual incluye, en función de los diversos componentes de la recaudación, ajustes dados por la variación del IMS, por los aportes patronales volcados por los Organismos del Estado y por los recuperos de créditos realizados, los que vienen creciendo de forma anual, generando en consecuencia un incremento del crédito. A modo de ejemplo, en el año 2018 se ejecutaron 9.975 millones de pesos, frente a los 4.319 millones ejecutados en 2009, expresados a valores del 2018.

Otro punto a destacar es la reforma y capitalización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), que le permitió volver a ocupar un rol activo para el otorgamiento de créditos para vivienda con garantía hipotecaria. Esto le permite al Banco participar en el mercado de forma dinámica complementando las políticas del Ministerio, posibilitando además el acceso a la vivienda para amplios sectores de la población.

Como consecuencia del ordenamiento del mercado de crédito de vivienda, también se desarrollaron otras modalidades de financiamiento a través de la banca privada, que complementan la oferta de financiamiento provista por el BHU, posibilitando el acceso a la vivienda.

Debe mencionarse en el año 2007 la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), como organismo descentralizado y responsable de la gestión de los fideicomisos adquiridos por el Estado y transferidos desde el BHU. La Agencia recibe un subsidio por 789 millones de pesos, que se ejecutan en el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", a lo que deben sumarse las comisiones pagadas por el Ministerio de Economía y Finanzas por la administración de la cartera de fideicomisos del MEF y el pago del MVOTMA por la gestión de los créditos de vivienda por unos 80 millones de pesos anuales.

Además, desde el año 2011 se comenzó a implementar una política de incentivo a la inversión privada para "viviendas de interés social", que promueve el acceso a la vivienda para población con ingresos medios. Se establecieron exoneraciones fiscales para este tipo de inversión privada, destinada tanto a renta como a venta a través de créditos hipotecarios. Con el objetivo de acercar la oferta de la vivienda promovida y la población destinataria de subsidios, a partir del año 2017, se exige

que al menos el 10% de las viviendas promovidas en Montevideo y el 20% para el interior, se comercialicen a través del Ministerio.

Por otra parte, se destaca la labor de MEVIR, que se ejecuta a través del Inciso “Subsidios y Subvenciones” pero que además se complementa con el crédito del proyecto “Vivienda rural” del MVOTMA. Este Organismo continúa consolidándose como actor principal en las políticas de erradicación de la vivienda rural insalubre, particularmente en las pequeñas localidades del interior.

En lo que respecta a las otras áreas de acción de este Ministerio, se destaca la participación creciente de la DINAMA, la que busca asegurar la protección de los recursos naturales y la implementación de políticas de cuidado del medio ambiente.

Vinculado a esto último, se considera importante mencionar el proyecto de ley recientemente aprobado a iniciativa de la DINAMA para la regulación del uso de bolsas plásticas y el proyecto sobre la gestión integral de los residuos, que se encuentra para su evaluación en el Parlamento.

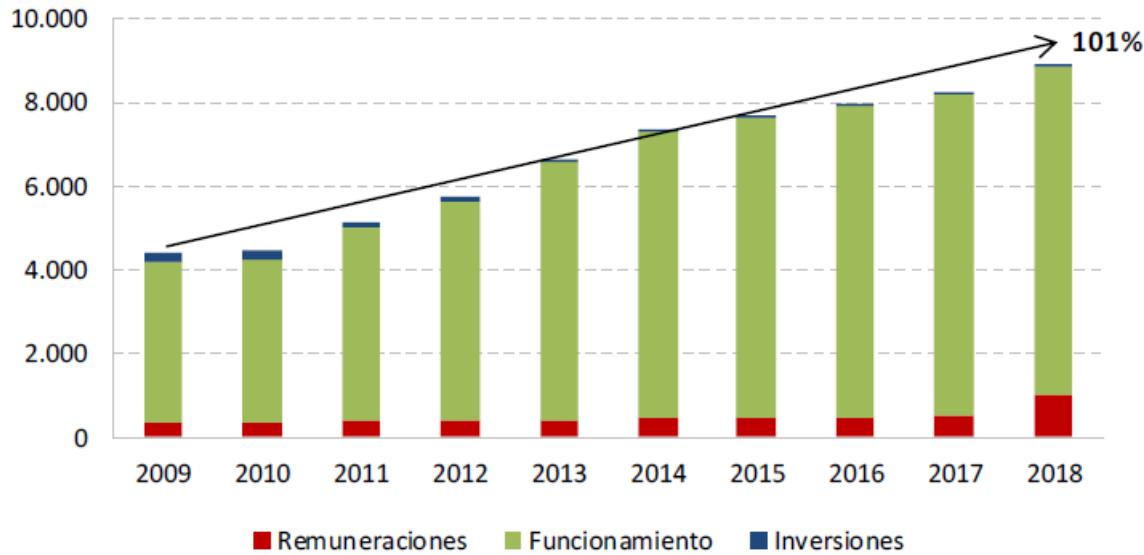
### 3.14. Ministerio de Desarrollo Social

El MIDES es el ministerio encargado de la coordinación de las políticas sociales y, en algunos casos, también de la ejecución directa de las mismas, siendo responsable de la definición, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes y programas en su área de competencia, procurando la integración social de todos los uruguayos, principalmente de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El gasto ejecutado por MIDES se incrementó significativamente en los últimos años, llegando a duplicarse en el período 2010-2018. El gasto total pasó de unos 4.434 millones de pesos en el año 2009, a 8.915 millones de pesos en el año 2018, todo expresado a valores 2018.

#### Evolución de la ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores 2018



La última Ley de Presupuesto estableció algunos cambios institucionales a partir del año 2016, que afectan la estructura de este Ministerio. El Instituto Nacional de Alimentación (INDA) pasó a la órbita del MIDES, dejando de ser una Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el programa Uruguay Crece Contigo (UCC), que se desarrollaba en la órbita de la Presidencia de la República, también pasó a formar parte del MIDES. Para un mejor análisis, se realizaron las reclasificaciones de créditos para años anteriores, a efectos de reflejar la situación institucional actual del Inciso.

En el año 2015, se creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), cuya Secretaría opera en el ámbito del MIDES. En la Ley de Presupuesto se le asignaron recursos crecientes para el despliegue de sus programas, cuyas líneas de acción son ejecutadas por el MIDES, ANEP e INAU, como se analiza más a detalle.

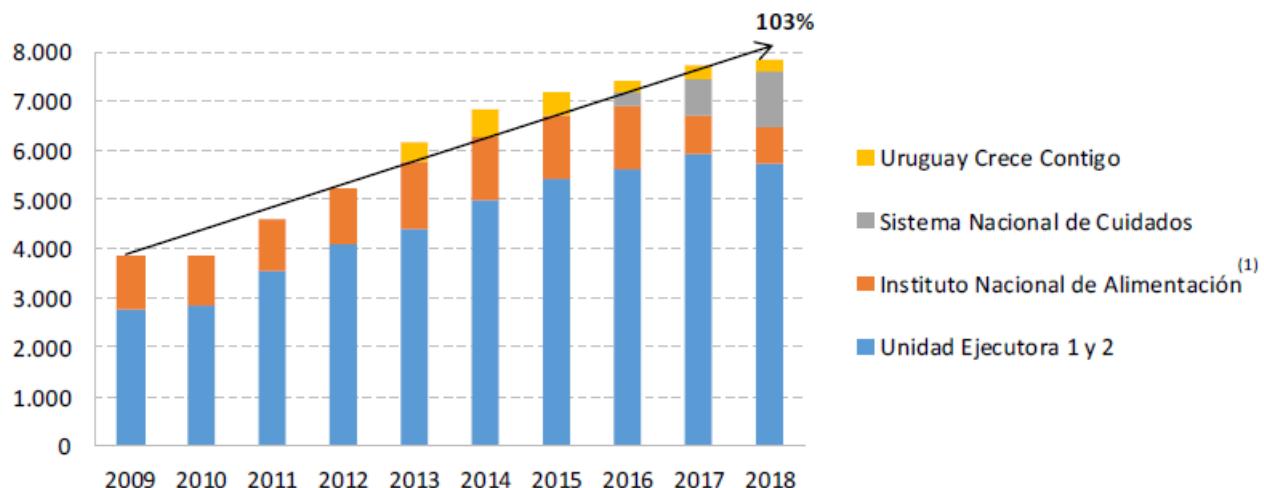
Además de los cambios institucionales, es importante señalar que el MIDES a su vez, viene llevando adelante un proceso de ordenamiento de su estructura y de los vínculos laborales permanentes. En la Ley de Presupuesto se limitó el ingreso de personal adicional contratado a través de organizaciones de la sociedad civil y se estableció un mecanismo para que aquellos que a la fecha de promulgación de la ley prestaran servicios en esta modalidad, pudieran ingresar a la función pública. Como consecuencia de ello, se presupuestó un total de 1.274 funcionarios, habiendo otros que no aceptaron la propuesta.

Cabe mencionar además que se han adoptado diferentes medidas con el objetivo de mejorar la gestión interna a través de una racionalización y focalización de los recursos asignados. Como una primera medida se destaca la puesta en marcha de un sistema informático de rendición de cuentas, que permite el seguimiento del presupuesto asignado a los convenios con organizaciones sociales, así como la sistematización de los datos. Este pasaje de controles manuales a un sistema integrado, permite mejorar la eficacia y eficiencia, racionalizando recursos.

En cuanto a los créditos presupuestales, los gastos de funcionamiento se han duplicado en términos reales en el período 2010-2018, pasando de 3.873 millones de pesos en 2009, a 7.426 millones de pesos en el año 2018, todo expresado a valores de 2018. Debido a las modalidades en que MIDES presta sus servicios, dichos gastos constan principalmente de transferencias, ya sea para prestaciones directas, como para diversas organizaciones encargadas de llevar adelante los diferentes programas.

## Gastos de Funcionamiento 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) La variación en los créditos del INDAs se debe a que prestaciones de dicho programa fueron integradas al conjunto de prestaciones generales del MIDESy a que en el caso de las transferencias a CAIF, se transfirió el crédito a INAU, a efectos de centralizar la ejecución en dicho organismo.

## Composición del Gasto

Ejecución 2018



## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

MIDES	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	1.374	1.052	77%	123%	203%
Funcionamiento <sup>(2)</sup>	8.064	7.845	97%	9%	57%
Inversiones	24	18	76%	-44%	-20%
<b>TOTAL MIDES</b>	<b>9.462</b>	<b>8.915</b>	<b>94%</b>	<b>16%</b>	<b>66%</b>

(1) La inflación acumulada del período es del 36%.

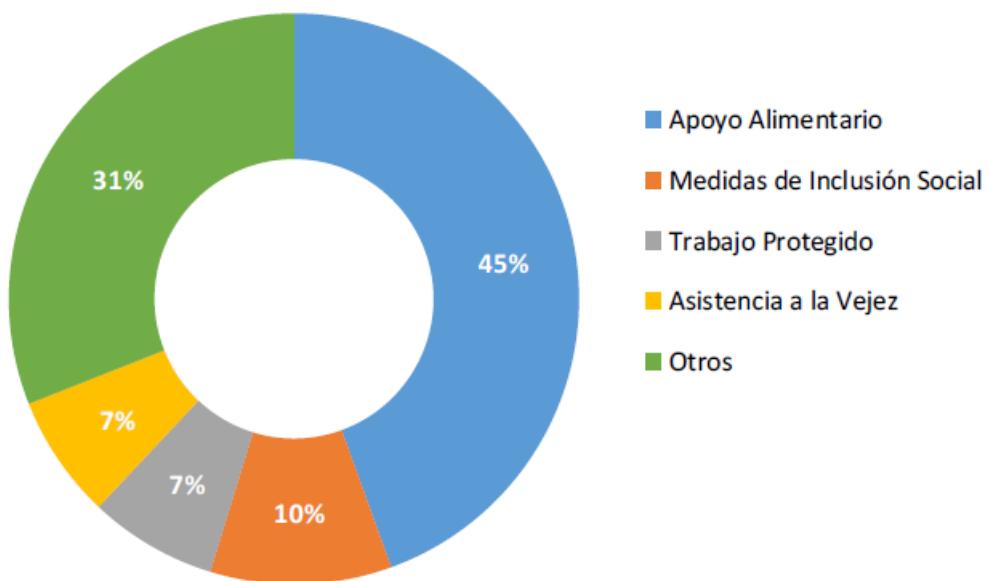
(2) Incluyen los créditos correspondientes al SNIC, INDA y partidas para presupuestación.

A continuación, se analizan detalladamente los principales instrumentos del MIDES para implementar sus productos, de acuerdo a las siguientes agrupaciones: a) los que ejecuta el MIDES sin considerar el INDA, ni el SNIC; b) los que ejecuta el INDA; c) los que ejecuta el SNIC.

### **Programas que ejecuta el MIDES sin considerar el INDA ni el SNIC**

Una de las principales líneas de acción dentro del MIDES es la Tarjeta Uruguay Social (TUS), comprendida dentro del programa de Apoyo Alimentario. Por otra parte, los refugios, centros de cuidados y jóvenes en red, entre otros, se encuentran comprendidos bajo las Medidas de Inclusión Social. También se destaca el programa de Género, Generaciones y Capacidades Diferentes, que incluye principalmente la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, PRONADIS, Inmayores y casas asistidas, y el programa Igualdad de Género, que incluye centros para madres con niños, niñas y adolescentes, así como también un departamento de violencia basada en género. En otras asistencias se destacan, el programa Uruguay Crece Contigo enfocado en la primera infancia, contribuyendo con el cuidado de niños hasta 4 años y mujeres embarazadas. En cuanto a los adultos que se encuentren desocupados y en situación de vulnerabilidad económica, el programa socioeducativo laboral "Uruguay Trabaja", bajo el programa Trabajo Protegido, lleva adelante un proyecto para lograr la inserción laboral. En lo que respecta al adulto mayor, el Ministerio cuenta con un programa de Asistencia a la Vejez que ofrece subsidios a personas entre 65 y 70 años.

### **MIDES** Gastos de Funcionamiento 2018 No incluye INDA y SNIC



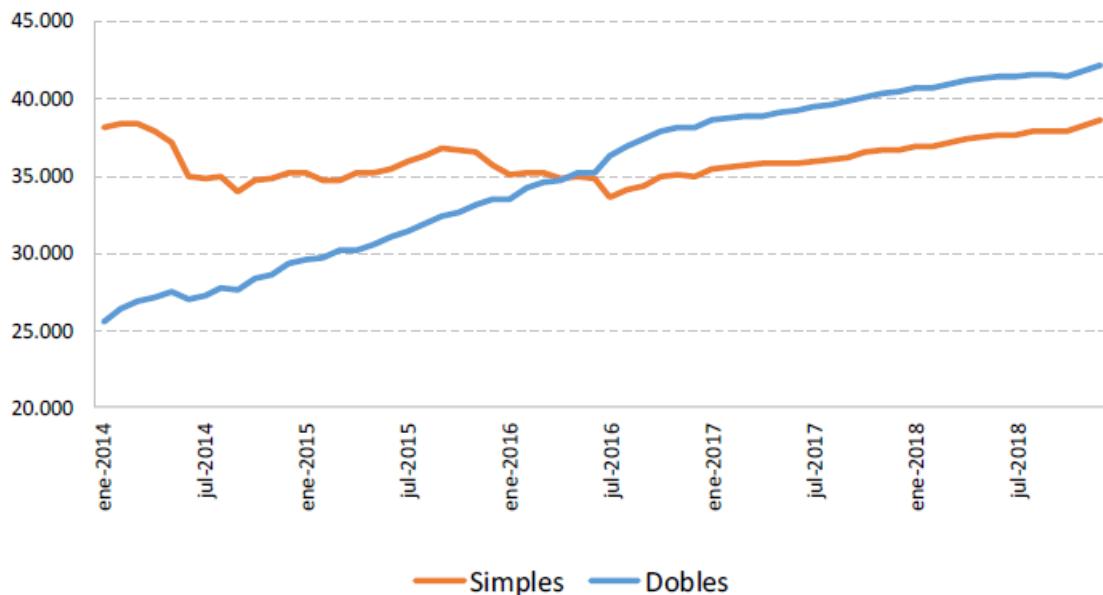
El principal gasto de funcionamiento del MIDES es el programa Apoyo Alimentario, mayormente a través de la Tarjeta Uruguay

Social (TUS). Dicho programa representa un 30% del gasto total del Ministerio y en los últimos cinco años se incrementó en casi un 38% en términos reales, alcanzando una ejecución de 2.658 millones de pesos en 2018. Este incremento se origina, fundamentalmente por un aumento del número de tarjetas con dotación duplicada en hogares con mayor vulnerabilidad.

En promedio la cantidad de tarjetas aumentaron considerablemente. En particular, las tarjetas dobles pasaron de 27.477 en 2014, a 41.318 en 2018, en tanto las tarjetas simples crecieron en menor medida, pasando de un promedio de 31.132 en 2014 a 39.359 en 2018.

## Evolución de la Cantidad de TUS

Enero 2014- Diciembre 2018



Dentro del programa se han implementado nuevas medidas que afectaron tanto la cantidad, como la composición de las tarjetas simples y dobles. Estas medidas incluyen desde 2015, la incorporación de indicadores de emergencia habitacional y problemas de vivienda, como complemento al Índice de Carencias Críticas (ICC). En 2016, a los hogares en zonas inundadas, se les facilitó el acceso a tarjetas por un período de tiempo determinado. A su vez, en el mismo año, deja de entregarse en especie la leche fortificada con hierro y se comienza a acreditar en la tarjeta un complemento por cada niño menor de 4 años o mujer embarazada. En 2017, a las personas trans que además tienen TUS otorgada por ICC, se les comienza a acreditar de manera independiente ambos beneficios. Adicionalmente, se aumenta la cantidad de cupos especiales en todo el país, pasando de 400 a 1.000, se extiende el plazo de 6 meses a 1 año y se incorporan los prenatales, como un menor más del hogar para el cálculo del ICC. Cabe destacar que en los últimos años se intensificaron las visitas a efectos de evaluar las condiciones de los hogares.

Las tarjetas duplicadas pasaron de ritmos de crecimientos muy elevados, en el entorno del 15% anual, a moderarse en los últimos dos años. En tanto, las tarjetas simples disminuyeron, luego crecieron y tuvieron incrementos moderados en los últimos dos años. Si bien la composición de las tarjetas varió, el crecimiento en términos reales se ha mantenido a un ritmo constante, del orden del 5% anual para el período 2014-2018.

El monto de las TUS se ajusta en función de la evolución del Índice de Precios de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas (IPAB). Cabe destacar que desde el año 2016 el IPAB ha evolucionado por debajo del IPC, por lo tanto, si se analiza en términos del IPC, se observa una reducción del 5% en 2018. El monto que recibe una familia con cuatro o más hijos, es de unos 5.300 pesos mensuales a valores de 2018.

Otra de las principales líneas de acción del MIDES son los Refugios, que abarcan el Programa de Atención a Personas en Situación de Calle, de Atención de Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes, los Centros de Cuidados y Casas Asistidas.

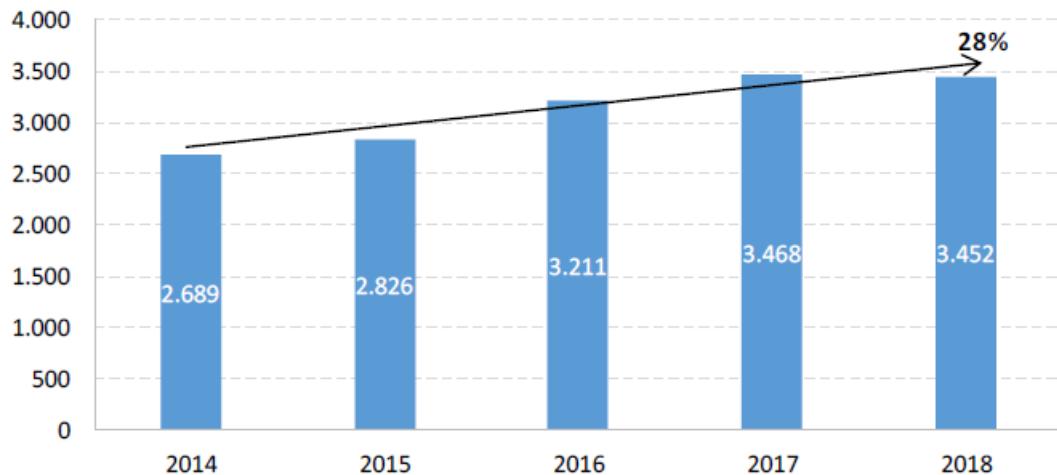
En todo el país existen 47 centros, de los cuales 42 se encuentran en Montevideo, 3 en Canelones, 1 en Maldonado y 1 en San José. Cuentan con una cantidad permanente de cupos durante el año, que se incrementan en invierno. En 2018 se contó con una cantidad de 1.565 cupos permanentes y 205 contingentes, lo que implicó una ejecución presupuestal de 618 millones de pesos.

El programa de Asistencia a la Vejez es otro de los programas relevantes del MIDES. En el período 2010-2018 la ejecución se incrementó 66% en términos reales, alcanzando los 418 millones de pesos en 2018. En el año 2017, como consecuencia de una facilitación del trámite para el acceso al beneficio, se observó un salto sustantivo en la cobertura, pasando de un promedio de

2.800 a 3.400 personas. El monto por beneficiario es del orden de los 10.300 pesos mensuales, a valores de diciembre de 2018.

## Asistencia a la Vejez: Evolución de la Cantidad de Beneficiarios

A diciembre de cada año



Uruguay Trabaja es un programa socioeducativo que forma parte del componente Trabajo Protegido. Está enfocado en personas entre 18 y 64 años de edad, en situación de vulnerabilidad socioeconómica y con nivel educativo inferior a tercer año del Ciclo Básico, que se encuentren desocupadas hace más de dos años a la fecha de inicio de las inscripciones. El programa brinda cursos y capacitaciones en diversos oficios, así como una prestación social brindada a través del BPS. El programa consta de un total de 30 horas semanales, donde la participación dura ocho meses en ciudades y capitales y hasta seis meses en pequeñas localidades.

El programa tuvo un crecimiento del orden del 16% real en el período 2014-2017. Cabe destacar que la ejecución del programa puede presentar variaciones anuales, ya sea por desfasajes por corrimientos de pagos, o por la existencia de cupos vacantes. Por dichas razones la ejecución en el 2018 fue menor, analizando el período 2014-2018 el crecimiento representa el 2%.

La cantidad de cupos se ha mantenido relativamente constante en los últimos años, en el orden de los 3.400 aproximadamente. El monto del beneficio equivale a 2,35 BPC, que significan unos 9.043 pesos a valores de 2018.

En cuanto al programa de Violencia Basada en Género, cabe mencionar que en 2018 se profundizaron las acciones que el MIDES viene llevando adelante desde hace varios años. Para atender este tema, en la última Rendición de Cuentas se asignaron recursos a diferentes ministerios.

### ***Instituto Nacional de Alimentación (INDA)***

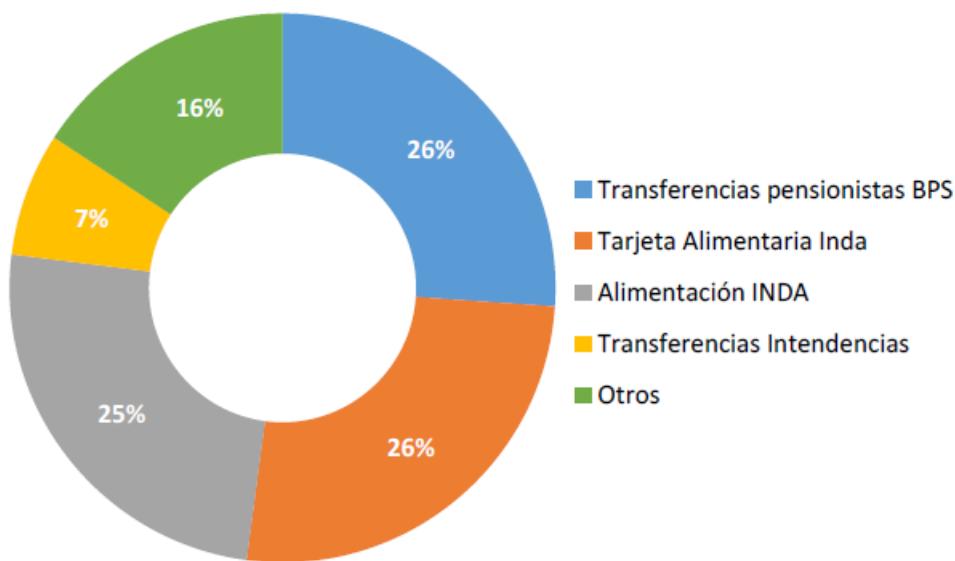
El INDA se incorporó a este Ministerio a partir del año 2016, lo que permitió racionalizar beneficios y recursos e identificar solapamientos entre diferentes programas dirigidos a sectores de similares características. Esto permitió no sólo mejorar la gestión, sino que significó un mejor abordaje a las diferentes problemáticas bajo el marco del desarrollo de un sistema unificado de transferencias.

La ejecución total del INDA en 2018 alcanzó los 724 millones de pesos y consta principalmente de compras de alimentos y transferencias. Los principales instrumentos incluyen las transferencias monetarias a jubilados y pensionistas del BPS, la tarjeta alimentaria INDA, alimentación INDA y transferencias a intendencias a través del Sistema Nacional de Comedores.

Las transferencias monetarias efectuadas a jubilados y pensionistas del BPS, que fue incorporada a las prestaciones del BPS, tuvo una ejecución de 189 millones de pesos, lo que equivale a una atención de 82.000 beneficiarios en promedio, con un costo aproximado de 190 pesos mensuales. En cuanto a las tarjetas alimentarias del INDA, la cantidad promedio superó las 24.000 en 2018, con una prestación de 600 pesos mensuales, lo que implicó una ejecución presupuestal de 188 millones de pesos. Alimentación INDA, incluye básicamente la compra de alimentos frescos y secos y bandejas de alimentación, destinadas principalmente a comedores, refugios y otros. En 2018 se destinó en transferencias a intendencias un monto de 53 millones de pesos, correspondiente a los convenios vigentes con las intendencias en el interior del país para gestionar los comedores. En Montevideo los comedores son gestionados directamente por el INDA.

## Instituto Nacional de Alimentación

### Gastos de Funcionamiento 2018



Cabe mencionar que en los últimos años se llevaron a cabo cambios que permitieron mejoras en la gestión, como el pasaje de beneficios en especie a las tarjetas alimentarias.

Por otro lado, en 2018 se transfieren al INAU los créditos del INDA y del SNIC destinados a cubrir los gastos de alimentación en los centros CAIF, permitiendo centralizar en INAU la gestión de transferencias económicas hacia los CAIF y que el INDA se centre en el acompañamiento técnico, capacitación y supervisión de los aspectos alimentarios y nutricionales.

Otro hecho relevante es el establecimiento de protocolos de actuación con el Sistema Nacional de Emergencias, mejorando la gestión para hacer frente a las emergencias.

#### ***Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)***

La coordinación del SNIC se encuentra a cargo de la Secretaría de Cuidados, que funciona en la órbita del MIDES, quien, además, se encarga de llevar adelante de forma directa algunas prestaciones. El Sistema comprende tanto nuevas prestaciones, como la coordinación y expansión de servicios ya existentes, incluye también la regulación de las personas que prestan servicios de cuidados.

En la Ley de Presupuesto y posteriores Rendiciones de Cuenta, se ha puesto especial énfasis en el desarrollo del SNIC, destinándole recursos incrementales. En términos reales la ejecución presupuestal aumentó en 174% para el período 2016-2018, en 2018 la ejecución fue de 2.485 millones.

Existen transferencias de créditos hacia programas de otros organismos, a fin de dar cumplimiento a diversos convenios, por lo que la ejecución efectiva del gasto se encuentra reflejada en los organismos que recibieron los fondos. A su vez, puede ocurrir que dentro del mismo organismo se realicen transferencias de fondos hacia programas no pertenecientes al SNIC, o reasignaciones entre los mismos programas pertenecientes al SNIC.

A continuación, se presentan los créditos y la ejecución del SNIC en 2018, desagregado por incisos y proyectos.

## CRÉDITOS SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CUIDADOS 2018

Ejecución en millones de pesos a valores corrientes

### MIDES

DESCRIPCIÓN PROYECTO	Crédito	Ejecución <sup>(1)</sup>	Porcentaje ejecución	Estructura
<b>Total Remuneraciones</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>23%</b>	<b>0%</b>
Asistentes personales	962	962	100%	39%
Fortalecimiento de capacidades institucionales	118	91	77%	4%
Becas inclusión socio- educativa	79	79	100%	3%
Centros diurnos para dependencia	12	12	100%	0%
Igualdad de género	4	1	17%	0%
<b>Total Funcionamiento</b>	<b>1.175</b>	<b>1.145</b>	<b>97%</b>	<b>46%</b>
<b>TOTAL MIDES</b>	<b>1.187</b>	<b>1.148</b>	<b>97%</b>	<b>46%</b>

### INAU

DESCRIPCIÓN PROYECTO	Crédito <sup>(2)</sup>	Ejecución <sup>(1)</sup>	Porcentaje ejecución	Estructura
<b>Total Remuneraciones</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>96%</b>	<b>2%</b>
CAIF - Primera infancia	514	513	100%	21%
Centros sindicatos-empresas	48	47	98%	2%
Centros diurnos primera infancia	22	19	89%	1%
Fortalecimiento de capacidades institucionales	30	19	61%	1%
Casas de cuidados comunitarios	3	1	48%	0%
<b>Total Funcionamiento</b>	<b>616</b>	<b>599</b>	<b>97%</b>	<b>24%</b>
CAIF - Primera infancia	360	358	100%	14%
Centros diurnos primera infancia	5	4	75%	0%
<b>Total Inversiones</b>	<b>364</b>	<b>362</b>	<b>99%</b>	<b>15%</b>
<b>TOTAL INAU</b>	<b>1.030</b>	<b>1.009</b>	<b>98%</b>	<b>41%</b>

### ANEP

DESCRIPCIÓN PROYECTO	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución <sup>(3)</sup>	Estructura
<b>Total Remuneraciones</b>	<b>104</b>	<b>104</b>	<b>100%</b>	<b>4%</b>
<b>Total Funcionamiento</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>	<b>1%</b>
<b>Total Inversiones</b>	<b>207</b>	<b>207</b>	<b>100%</b>	<b>8%</b>
<b>TOTAL ANEP</b>	<b>328</b>	<b>328</b>	<b>100%</b>	<b>13%</b>
<b>TOTAL SNIC</b>	<b>2.545</b>	<b>2.485</b>	<b>98%</b>	<b>100%</b>

(1) Existen transferencias de créditos hacia programas de otros organismos a causa de diversos convenios, por lo que la ejecución efectiva del gasto se encuentra bajo los organismos que recibieron los fondos. A su vez, dentro del mismo organismo se realizan transferencias de fondos hacia programas no pertenecientes al SNIC.

(2) Existen partidas que por normativa específica se ajustan por la variación de la UR.

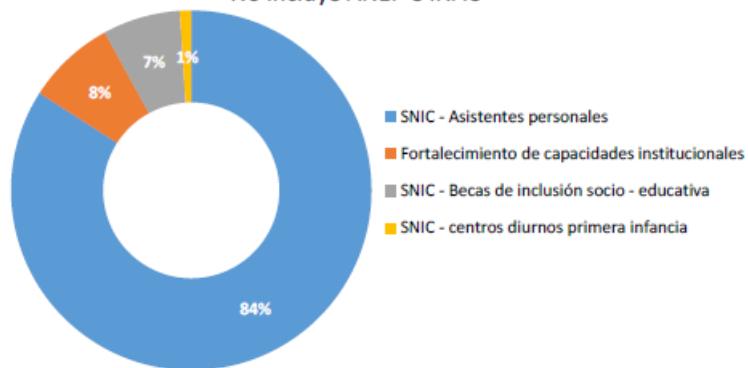
(3) Se supone una ejecución del 100%, dado que la ejecución del SNIC no está identificada en ANEP.

En 2018, los programas del SNIC ejecutados por el MIDES, disponían de un crédito de 1.187 millones de pesos, destinados principalmente a asistentes personales (AP), fortalecimiento de capacidades institucionales y becas de inclusión socio-educativa, ejecutándose el 96% de las asignaciones.

## Sistema Nacional Integrado de Cuidados

### Gastos de Funcionamiento 2018

No incluye ANEP e INAU



El servicio de Asistentes Personales, representa más del 80% de los créditos que el MIDES destina a Cuidados, alcanzando los 962 millones de pesos. Los beneficiarios del programa son personas en situación de dependencia severa, menores de 29 años o mayores de 80 años, que cuentan con un AP para asistirlos en el desarrollo de las actividades de la vida diaria, concurriendo a su domicilio en los días y horarios acordados con el usuario por un total de 80 horas mensuales. El costo mensual por AP equivale a 4,6 BPC, que significan unos 17.700 pesos a valores de 2018.

El nivel de prestaciones se ha incrementado de manera importante desde su inicio en 2016, llegando a casi 5.000 beneficiarios al cierre de 2018. Cabe mencionar que estos incrementos, se ubican por encima de las estimaciones realizadas inicialmente para este programa.

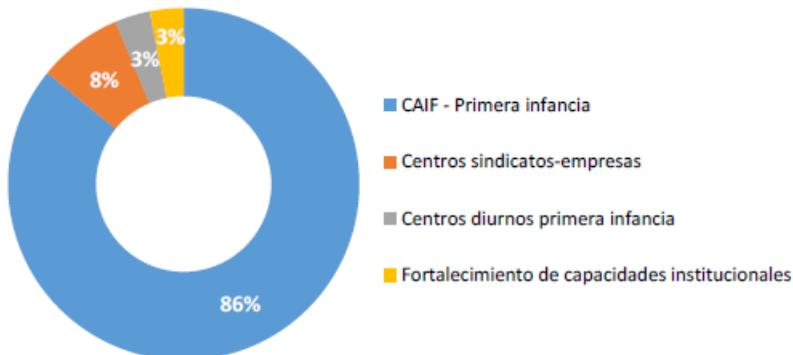
A su vez, a través del MIDES se ejecutan los Bonos de Inclusión Socioeducativa (BIS) destinados a la primera infancia. El programa consiste en becas para familias integradas a los programas Acompañamiento Familiar del MIDES e INAU, que permite la asistencia de sus hijos a centros educativos privados, en aquellas zonas con insuficiencia de oferta de servicios públicos de cuidados y educación infantil. La cantidad de BIS ha crecido sensiblemente en los últimos años, pasando de 367 en 2014 a 1.315 en diciembre del año 2018.

El MIDES cuenta con otras líneas de acción, también orientadas a la población dependiente, que han tenido una evolución más moderada. Entre ellas se encuentra el servicio de Tele-asistencia en casa, servicio que permite que las personas mayores de 70 años, en cierta situación de dependencia, tengan la posibilidad de dar aviso ante cualquier incidente que ocurra en su hogar; el programa Bonos para Dependientes, subsidio económico destinado a personas mayores de 65 años en situación de dependencia, que residan en centros de larga estadía (residenciales) y deban realojarse y los Centros de Día, que brindan cuidados integrales a personas mayores en situación de dependencia leve o moderada en un régimen ambulatorio.

Las principales líneas de acción del Sistema de Cuidados enfocadas en la primera infancia son ejecutadas por el INAU y ANEP. En 2018, el INAU ejecutó 1.009 millones de pesos, correspondientes a la expansión de centros CAIF, lo que representa el 86% del crédito de Cuidados en INAU. Las líneas de acción en INAU también comprenden centros diurnos de primera infancia, centros de sindicatos y empresas, casas comunitarias de cuidados y formación para los cuidadores.

## Sistema Nacional Integrado de Cuidados: INAU

### Gastos de Funcionamiento 2018



Si bien la política de CAIF es de larga data, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, se está construyendo una tipología particular de CAIF que incorpora la atención diaria de niños de 1 año, siendo semanal en los CAIF tradicionales. A su vez, se expande la oferta de cuidado diario teniendo por lo menos un grupo de tiempo completo para niños de 1 año y otro para niños de 2 años.

Para el quinquenio, se previó la incorporación de 15.000 niños de 0, 1 y 2 años (se contempla en este número los niños de estimulación oportuna), hasta fines de 2018 se han incorporado alrededor de 6.000.

El rol de la ANEP en el marco del SNIC refiere a la institucionalización de los niños de 3 años. Esto implica incorporar aproximadamente 14.000 niños, principalmente de los sectores más vulnerables de la población.

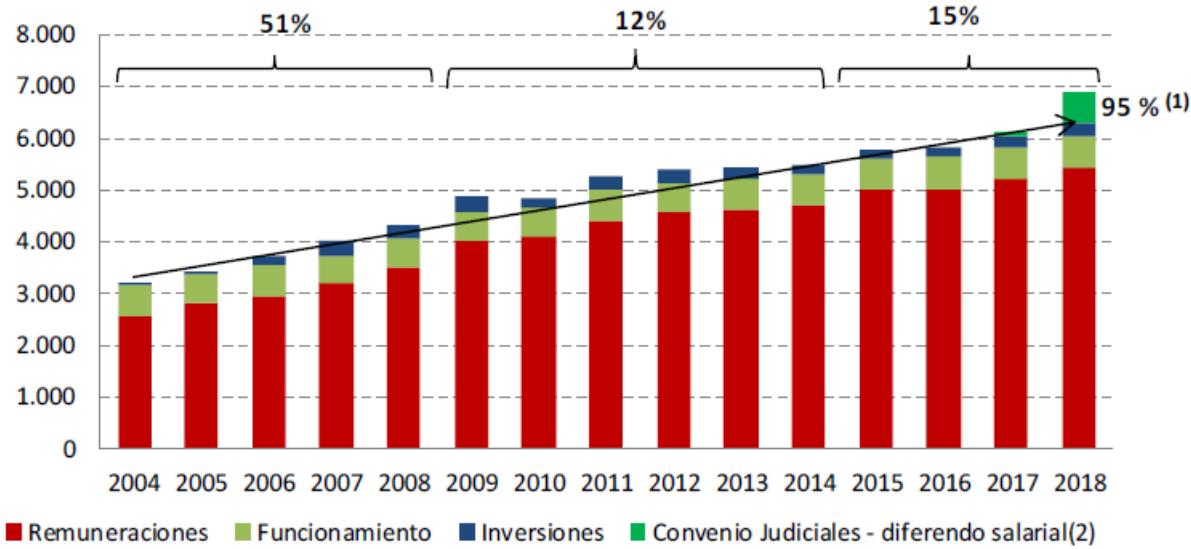
En 2016 se superaron las expectativas, ya que, frente a 800 inscripciones previstas, se incorporaron más de 2.000 niños. En 2017 el servicio se reorganizó, lo que permitió abrir grupos de 3 años en escuelas comunes. Estos factores permitieron que para el año 2018 ya se superara la meta, alcanzando la incorporación de 14.472 niños.

### 3.15. Poder Judicial

El Poder Judicial tuvo un incremento presupuestal significativo en el período 2005-2018, que alcanzó el 95% en términos reales. Este incremento se compone de un importante aumento del 51% en el período 2005-2009, al que se agregó un 12% adicional en el período 2010-2014 y 15 % más en los últimos 4 años, sin considerar el incremento correspondiente a las cuotas por el diferendo salarial.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) No se consideran los costos del Convenio judicial a efectos de determinar el porcentaje de incremento.

(2) Corresponde a las cuotas y se ejecuta a través de funcionamiento

En la Rendición de Cuentas 2015 se asignaron recursos para la implementación del Nuevo Código del Proceso Penal (NCP). Su instrumentación conlleva un cambio profundo en todo el proceso penal, que pasó a ser oral y público, modificándose los roles de los magistrados y de los fiscales. Su aplicación fue postergada hasta el 1º de noviembre de 2017, explicando parte de la subejecución en los gastos de funcionamiento, permitiendo reasignar créditos a inversiones por 49 millones de pesos a partir de la subejecución transitoria de remuneraciones.

A fines del año 2014 se aprobó el Nuevo Código Aduanero otorgando nuevas competencias al Poder Judicial, que anteriormente eran diligenciadas por la Dirección Nacional de Aduanas. En la Rendición de Cuentas de 2015 se incluyeron los cargos, así como los gastos de funcionamiento y las inversiones solicitadas por el Poder Judicial para su instrumentación, que se financiaron mayormente con cargo a los créditos de la Dirección de Aduanas.

Respecto a las remuneraciones, la masa salarial ha aumentado en el orden del 111% en términos reales en el período 2005-2018. Por un lado, los incrementos para remuneraciones establecidos en las leyes presupuestales del período 2010-2014 representaron un aumento de un 25% en términos reales y fueron destinados a ajustes de las partidas de presentismo e incompatibilidad absoluta y permanencia a la orden, así como a la creación de cargos. Éstos abarcaron los principales ámbitos de acción de este Poder, creándose cargos de Magistrados, Mediadores, Defensores Públicos, técnicos, informáticos, administrativos y auxiliares, así como los cargos necesarios para nuevos Juzgados Letrados de Primera Instancia y Juzgados Letrados de instancia única en materia de trabajo, un Tribunal de Apelaciones en materia laboral y un Juzgado de Faltas, entre otros.

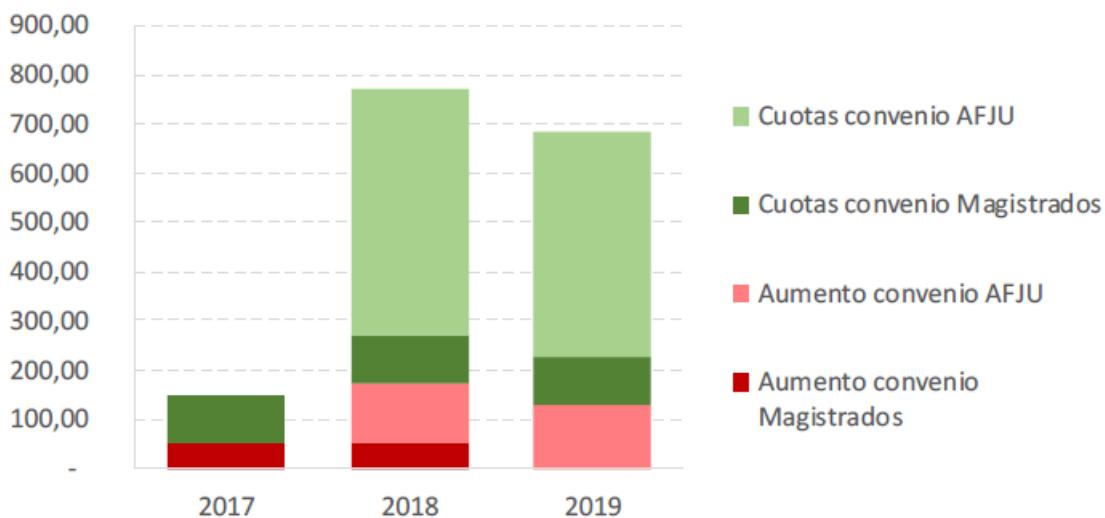
Por otro lado, en 2015, se llegó a un acuerdo entre el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y la intergremial del Poder Judicial en cuanto a la forma de distribución, naturaleza y condiciones de ejecución de la partida dispuesta por el artículo 3 de la Ley N° 19.310, del 7 de enero de 2015, la cual implicó un adelanto a cuenta, en el marco del conflicto salarial mantenido con el Poder Ejecutivo. En 2016, se habilitaron 266 millones de pesos por este concepto, correspondiente a un ajuste del 7,76%. Sobre finales del mismo año, el Poder Ejecutivo suscribió sendos acuerdos con la Asociación de Magistrados, la Asociación de Magistrados Fiscales, la Asociación de Defensores Públicos y los respectivos Incisos, a efectos de poner fin al diferendo salarial mantenido desde hace varios años. Éstos establecen el pago de una partida única, la que se hará efectiva en tres cuotas iguales y consecutivas en los años 2017, 2018 y 2019, un incremento salarial de 3,24% en el año 2017 y un 3% adicional en el año 2018. Una vez perfeccionados dichos acuerdos, a iniciativa del Poder Ejecutivo, el Parlamento sancionó la Ley N° 19.485, a través de la cual se instrumentó el cumplimiento de dichos convenios para el año 2017. Los créditos para su cumplimiento fueron presupuestados por el artículo 233 de la Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017, y se encuentran actualmente en

ejecución, habiéndose realizado el pago de la segunda cuota de tres.

La Asociación de Funcionarios Judiciales, el colectivo reclamante más numeroso, con quienes se siguió el proceso de negociación y que representa al resto de los escalafones del Poder Judicial, con excepción de los Actuarios, suscribió con fecha 1º de febrero de 2018 un convenio que establece el pago de una partida única, la que se hará efectiva en dos cuotas de 670 y 540 millones de pesos en 2018 y 2019 respectivamente, además de un incremento salarial del 5% para el año 2018 y otro 5% acumulado para el año próximo. De esta forma, considerando los adelantos otorgados al amparo del artículo 3 de la Ley N° 19.310, de 7 de enero de 2015, se alcanzará un incremento salarial total del 18,8%. Los créditos para su cumplimiento fueron asignados por el artículo 317 de la Ley N° 19.670, de 15 de octubre de 2018, y se encuentran en ejecución a partir del año 2018, habiéndose realizado el pago de la primera cuota.

## Asignaciones por diferendo salarial (1) (2)

En millones de pesos a valores constantes



(1) Corresponde a asignaciones por normas presupuestales a valores de 2018.

(2) No se incluye la partida del 7,76% otorgada en el año 2016 como adelanto a cuenta de los convenios colectivos o condenas que surjan, dado que no es posible distribuirlo entre los diferentes colectivos.

A efectos de tener una magnitud de los montos involucrados, cabe señalar que el monto total de las asignaciones para las cuotas asciende a 1.261 millones de pesos y el costo asignado para el aumento salarial se estima en el orden de los 652 millones de pesos, expresados a valores de 2018.

En cuanto a las inversiones, este organismo ha realizado importantes esfuerzos para ampliar y adecuar su infraestructura edilicia. En el período 2010-2017 se destinaron 1.550 millones de pesos a inversiones, expresados a valores 2017. Dentro de éstas, es de destacar que, en el año 2017, se terminó la primera etapa de la construcción del Centro de Justicia de Maldonado, para lo cual se destinaron 263 millones de pesos en 3 años, a valores 2017. En 2018 se adquirieron 2 inmuebles, uno destinado a centralizar oficinas administrativas y el otro destinado a la Defensoría Penal. Con estas adquisiciones se pretende disminuir el costo de arrendamientos del Inciso.

Además, el Poder Judicial viene desarrollando un proceso para mejorar su gestión, informatizando y reorganizando los procedimientos, procurando disminuir el plazo de tramitación de los expedientes judiciales.

En cuanto a la estructura de los gastos, en 2018 las remuneraciones constituyeron un 79% del gasto del Poder Judicial. Los gastos de funcionamiento, que representan un 17%, corresponden principalmente a arrendamientos y gastos de limpieza de las sedes.

Cabe destacar que el organismo implementó medidas para reducir el gasto en suministros, a través de la migración a nuevas tecnologías, logrando disminuir por ejemplo los costos en telecomunicaciones.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

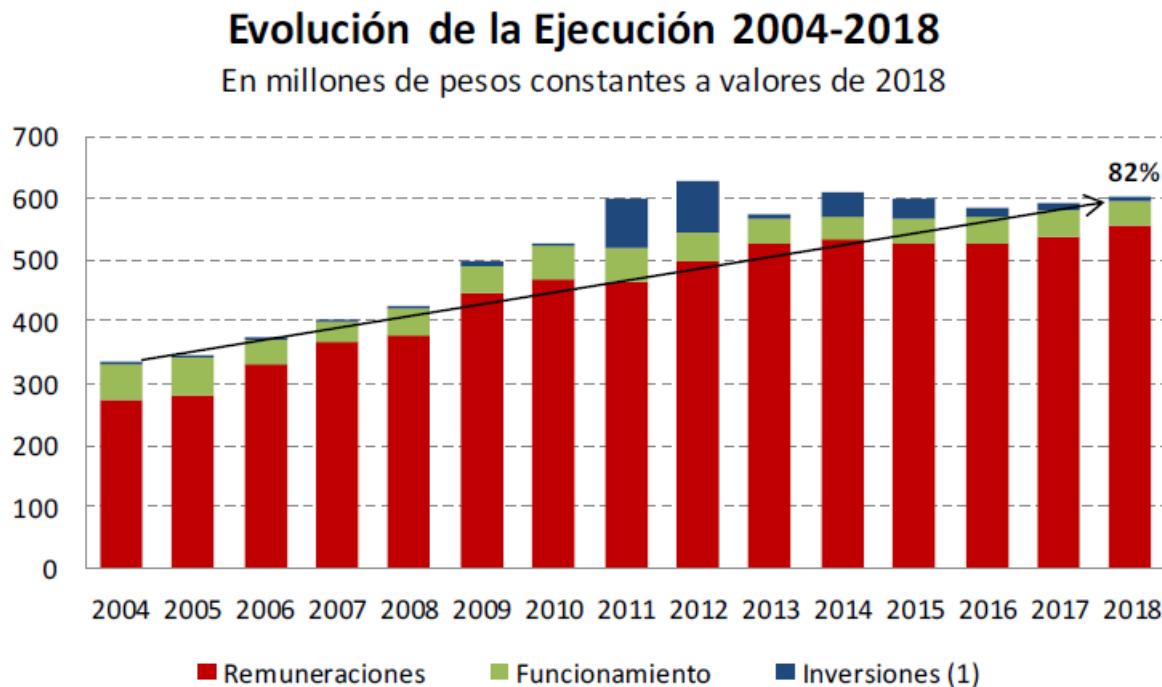
En millones de pesos a valores corrientes

PODER JUDICIAL	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	5.555	5.460	98%	13%	58%
Funcionamiento	1.210	1.194	99%	81%	169%
Inversiones	252	243	96%	14%	87%
<b>TOTAL PODER JUDICIAL</b>	<b>7.017</b>	<b>6.897</b>	<b>98%</b>	<b>21%</b>	<b>72%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

### 3.16. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas incrementó su gasto en un 82% en términos reales en el período 2005-2018, correspondiendo el mayor crecimiento a remuneraciones. Ello se debe, fundamentalmente, al aumento en las partidas específicas correspondientes a beneficios sociales y al aumento de la partida especial prevista por cumplimiento de compromisos de gestión, promoviéndose el uso de este instrumento como mecanismo para el fortalecimiento institucional.



Cabe subrayar que, en los últimos años, se han llevado adelante varias inversiones significativas. En 2011 y 2012, se adquirió un edificio contiguo a la sede del Tribunal, cuyas refacciones fueron realizadas entre los años 2014 y 2016. Asimismo, se han realizado inversiones en materia informática que implicaron la renovación de equipamiento y mejora en los sistemas de gestión.

Se destaca la importancia de las remuneraciones, que en el año 2018 representan el 92% del total de gastos del Inciso.

En lo que refiere a funcionamiento, básicamente se corresponden con gastos operativos como suministros y bienes de consumo.

Además del aporte de Rentas Generales, el Tribunal de Cuentas tiene recaudación propia a través de la tasa de control por la intervención que le compete en los estados contables de las empresas comerciales e industriales del Estado y por los servicios de auditorías y actuaciones que brinda, así como también, por las intervenciones y auditorías de proyectos financiados con préstamos de Organismos Internacionales.

Con estos fondos, en el año 2018 se financió un 19% de los gastos del Inciso, siendo destinados principalmente a beneficios sociales, funcionamiento e inversiones.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

TCR	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	599	555	93%	11%	42%
Funcionamiento	44	42	95%	1%	57%
Inversiones	6	6	98%	-16%	-78%
<b>TOTAL TCR</b>	<b>650</b>	<b>603</b>	<b>93%</b>	<b>10%</b>	<b>35%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

### 3.17. Corte Electoral

La Corte Electoral percibió incrementos significativos en sus asignaciones, tanto en el Presupuesto 2010-2014, como en la Rendición de Cuentas del año 2015.

En el Presupuesto 2010-2014, se incrementaron los créditos correspondientes a remuneraciones con el objetivo de iniciar el proceso de reestructura del organismo y establecer un régimen de remuneración variable sujeto al cumplimiento de metas, procurándose de esa manera estimular la finalización de la informatización del registro cívico.

En la Rendición de Cuentas de 2015, se dispuso un cambio en el régimen de trabajo, estableciéndose un complemento por permanencia a la orden, en sustitución del pago de complementos retributivos por extensión horaria originados en los actos eleccionarios. De esta manera, se incrementó la retribución mensual que perciben los funcionarios, y a la vez, se eliminaron los pagos adicionales por mayor carga de trabajo en los períodos electorales. Este nuevo régimen entró en vigencia en enero de 2017.

El cambio de régimen tuvo un costo total de 206 millones de pesos a valores de 2016, que fue cubierto con una reasignación de créditos dentro del organismo<sup>[1]</sup> por 53 millones de pesos, más una asignación de 153 millones de pesos, que se componen de 149 millones que corresponden al costo anualizado de los complementos retributivos abonados durante el último ciclo electoral y un costo incremental de 4 millones.

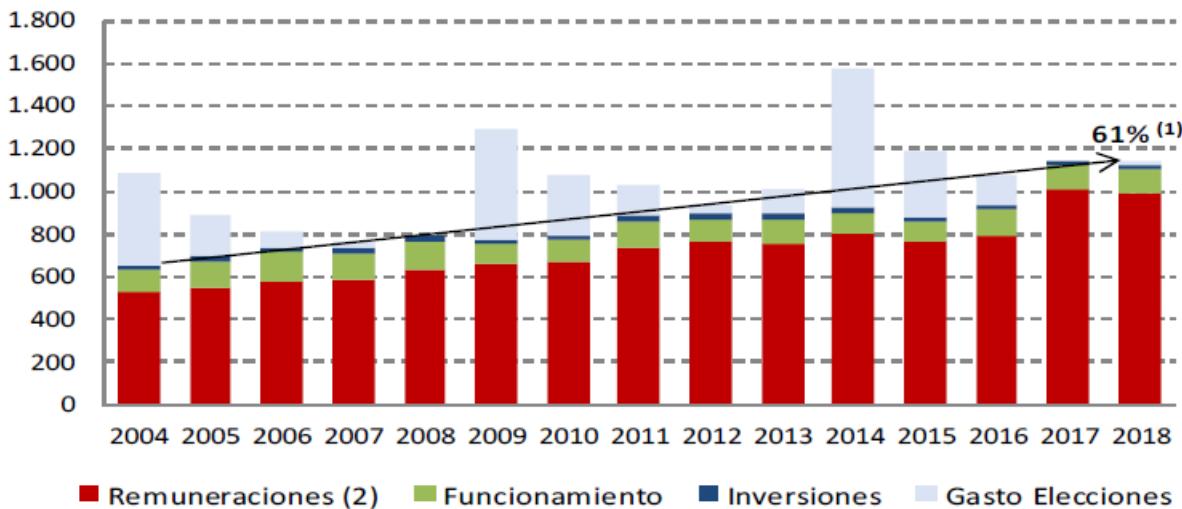
Hay que tener en cuenta que la evolución de los gastos de la Corte Electoral, está fuertemente afectada por las partidas complementarias para cubrir los costos de los actos eleccionarios, incluyendo los complementos retributivos, los gastos de funcionamiento y las inversiones. Cabe destacar que los costos de los actos eleccionarios de 2014 fueron particularmente importantes, al haberse renovado el equipamiento electoral.

El incremento del gasto de la Corte Electoral en el período 2005-2018 ha sido de un 61% en términos reales, sin considerar los gastos habilitados para actos eleccionarios. Este crecimiento incluye el nuevo sistema retributivo, que incorpora en forma anualizada el costo de las otras elecciones.

Además, se ha venido incrementando el costo de los actos eleccionarios: 21% real considerando 2009 respecto a 2004 y 25% adicional considerando 2014 respecto a 2009. En relación al próximo período electoral 2019-2020, se destacan las inversiones realizadas por la Corte Electoral con el propósito de integrar el uso de tecnologías y trasmisiones de resultados durante las jornadas electorales, como en los escrutinios primarios y trasmisión de resultados. Es esta primera instancia, se pretende realizar la trasmisión en línea de los resultados de los escrutinios primarios en las próximas elecciones.

#### Evolución de la Ejecución 2004-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) No se consideran los gastos en elecciones a efectos de determinar el porcentaje de incremento.

(2) En el año 2017 entró en vigencia un nuevo régimen de trabajo, que incorpora en forma anualizada los costos salariales de elecciones pasadas, lo que incide en el porcentaje de variación.

En el año 2018, el 86% del gasto total correspondió a remuneraciones, 12% a gastos operativos habituales de la institución, siendo un 2% lo correspondiente a inversiones.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018					
En millones de pesos a valores corrientes					
CORTE ELECTORAL	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	1.080	989	92%	6%	6%
Funcionamiento	137	136	99%	29%	-20%
Inversiones	22	19	87%	8%	-64%
<b>TOTAL CORTE ELECTORAL</b>	<b>1.240</b>	<b>1.145</b>	<b>92%</b>	<b>8%</b>	<b>-1%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

[1]

Se eliminaron vacantes por 48 millones de pesos y se dispuso una trasposición de 4 millones de pesos.

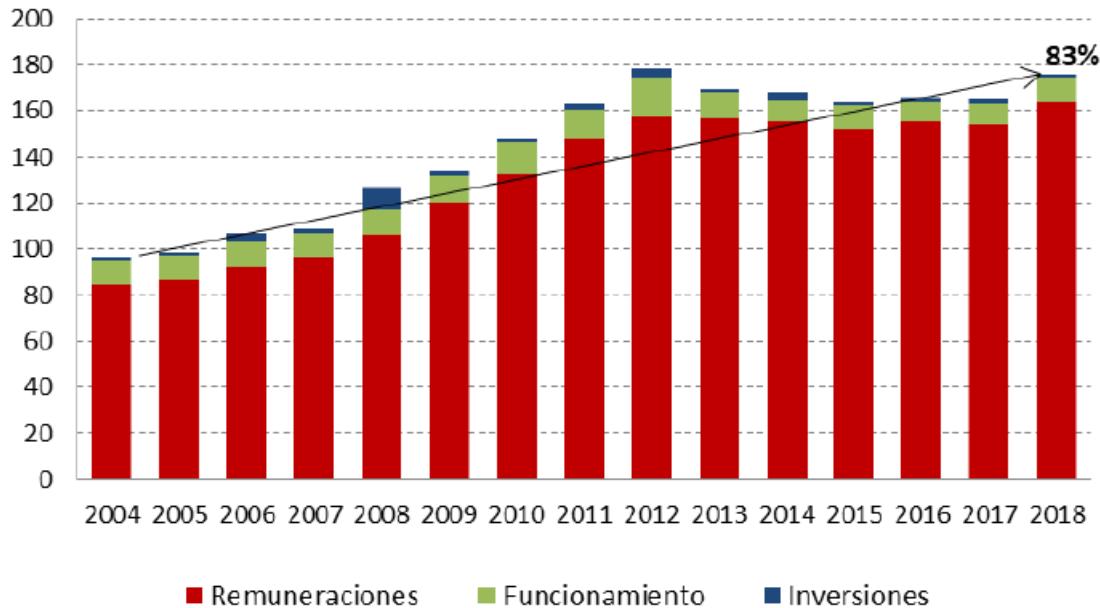
### 3.18. Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El gasto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se incrementó en un 83% en términos reales en el período 2005-2018.

En el Presupuesto 2010-2014, se realizaron asignaciones incrementales destinadas principalmente a financiar la reestructura escalafonaria y salarial, a aumentar la partida de perfeccionamiento académico, así como también, para la contratación de asistentes técnicos. A esto, deben agregarse las mejoras salariales que los funcionarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo perciben por equiparación con los funcionarios del Poder Judicial.

#### Evolución de la Ejecución 2004-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



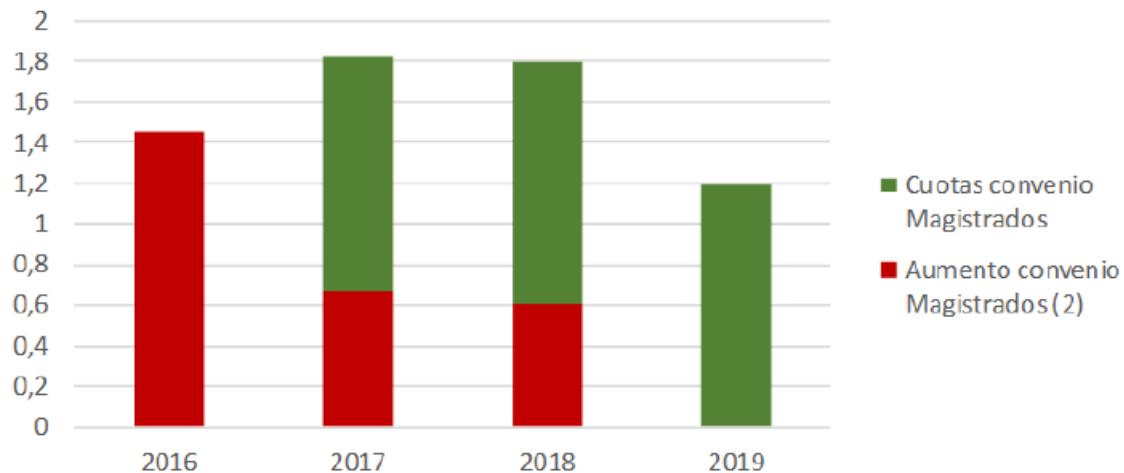
En 2018, las remuneraciones representaron el 93% del total de gastos del Inciso. Los gastos de funcionamiento corresponden fundamentalmente a suministros y a partidas de perfeccionamiento académico, y las principales inversiones, están destinadas al desarrollo de sistemas informáticos y al mantenimiento del edificio sede.

Además del financiamiento de Rentas Generales, el Inciso tiene recaudación propia a través del cobro por los escritos que son presentados ante el Tribunal y por el acceso a su base de jurisprudencia y sistema de gestión.

Como consecuencia del diferendo salarial con los magistrados, se acordó el pago de una partida en tres cuotas: 2017, 2018 y 2019, del orden de 1 millón de pesos cada una, además de un aumento salarial del 7,76% en 2016, del 3,24% en 2017 y del 3% para 2018.

## Asignaciones por diferendo salarial <sup>(1)</sup>

En millones de pesos a valores constantes



(1) Corresponde a asignaciones por normas presupuestales expresados a valores 2018.

(2) En 2016 la asignación corresponde únicamente a la partida del 7,76% otorgada como adelanto a cuenta de los convenios colectivos o condenas que surjan.

A efectos de tener una magnitud de los montos involucrados, cabe señalar que el monto total de las asignaciones para las cuotas asciende a 3,5 millones de pesos, expresado a valores del 2018, y el costo asignado para el aumento salarial se estima en el orden de los 2,7 millones de pesos a partir de 2018, expresados a valores de dicho año.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

TCA	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	171	164	96%	14%	43%
Funcionamiento	13	11	84%	30%	62%
Inversiones	2	2	97%	-1%	-38%
<b>TOTAL TCA</b>	<b>186</b>	<b>176</b>	<b>95%</b>	<b>15%</b>	<b>43%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

### 3.19. Administración Nacional de Educación Pública

[Se expone en el punto 4.2 del Capítulo "V. Informe Social".](#)

### **3.20. Universidad de la República**

[Se expone en el punto 4.3 del Capítulo “V. Informe Social”](#)

## 3.21. Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay

Los recursos destinados al INAU se han triplicado en los últimos 14 años, siendo uno de los organismos que ha tenido mayor incremento presupuestal en términos porcentuales. Ello pone de manifiesto la importancia que reviste para el gobierno la atención de la infancia y la adolescencia, especialmente en los sectores más vulnerables, en el entendido de que se trata de etapas fundamentales para el desarrollo de las personas.

En este sentido, el INAU cumple un rol sustantivo en materia de atención, cuidado y formación de niños y adolescentes en los contextos más críticos de la sociedad. Es una institución compleja, con múltiples ámbitos de acción y diversidad de programas para abordarlos, que van desde centros CAIF, centros de primera infancia, clubes de niños, a la temática de las adopciones, programas de acogimiento familiar, hogares propios, múltiples programas para la atención de los adolescentes, intervenciones en materia de drogas, atención en clínicas psiquiátricas y para discapacitados y la prevención y atención de las víctimas de violencia y de explotación sexual.

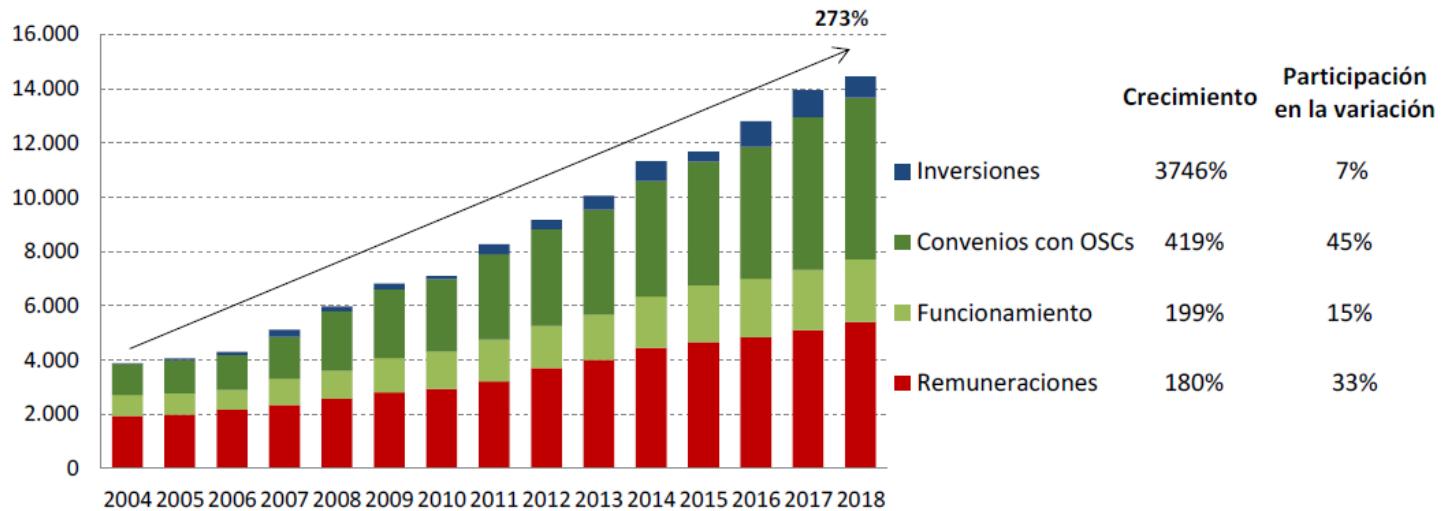
### Análisis presupuestal

Si se observa el período 2004-2018, los recursos presupuestales del INAU se han incrementado un 271% en términos reales.

Cabe aclarar que, si bien a partir del año 2015 el INISA se separa institucionalmente del INAU, operativamente su ejecución presupuestal continuó hasta el año 2018 realizándose a través del Inciso 27 INAU. A mediados del año 2017 se comienza a separar la ejecución de los créditos entre ambas instituciones, logrando que para el año 2018 la ejecución de INISA se viera reflejada mayormente en el Programa 461 del Inciso 27. Teniendo en cuenta que para los períodos anteriores al ejercicio 2018 no es posible realizar dicha división, en el análisis histórico, los créditos presupuestales se presentan en conjunto. Sin embargo, la ejecución de los créditos, al igual que las partidas asignadas por ley de presupuesto y rendiciones de cuentas, se presentan por separado para el ejercicio 2018.

### Evolución de la Ejecución 2004-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018

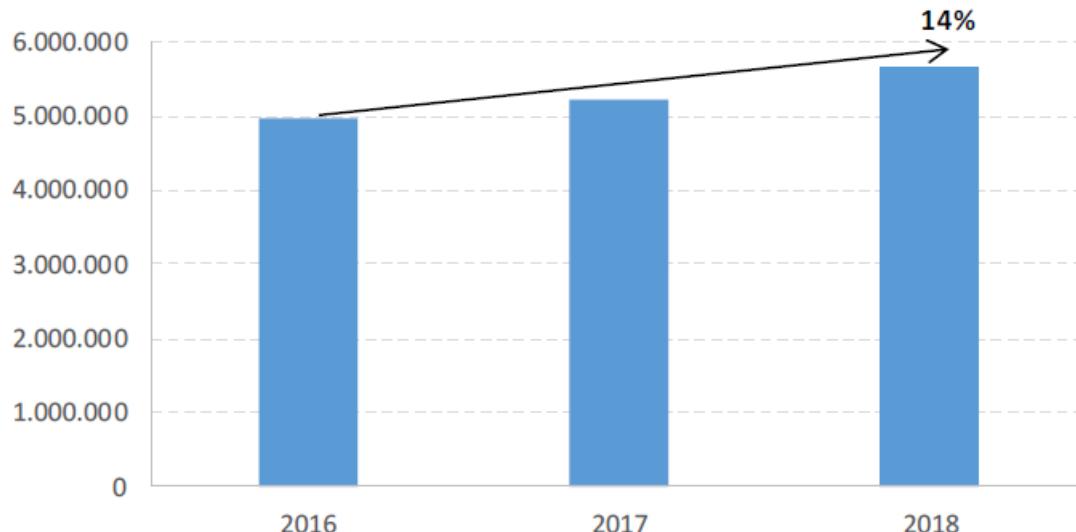


Los gastos de funcionamiento se incrementaron en un 199% en términos reales en el período bajo análisis, en tanto los gastos correspondientes a convenios con OSC's lo hicieron en un 419%, lo que muestra una clara tendencia hacia esa modalidad de atención.

Resulta importante señalar, que los créditos asociados a estos convenios están fijados en unidades reajustables, por lo que estas partidas en particular cuentan con un ajuste automático de precios. Este ajuste es del orden de los 300 millones de pesos anuales.

## Créditos para Convenios OSCs

Valores en UR



En cuanto a la estructura del gasto, los convenios han tenido un importante incremento en su ejecución, llegando a representar el 41% del total del gasto de 2018, participación similar al gasto en remuneraciones para ese año.

En todo el período, pero particularmente a partir del año 2010, se destaca el crecimiento de las remuneraciones, que implicó un aumento de la masa salarial del 93% en términos reales entre los años 2009 y 2018. En la Ley de Presupuesto 2010-2014, se previeron asignaciones, no sólo para el ingreso de recursos humanos especializados y capacitación de los mismos, sino también para incrementos salariales, extensiones horarias, así como para la incorporación de componentes variables en las remuneraciones asociados al presentismo y a compromisos de gestión.

Desde el año 2016 se comenzó un proceso de reestructura organizacional en relación a los cargos y puestos de trabajo. Como consecuencia de dicha reestructura, la cantidad de vínculos de INAU – INISA, aumentó en casi un 30% en el año 2016, pasando de unos 5.100 a 6.500. En 2017 se mantuvo la cantidad de vínculos, pero varió la composición, al presupuestarse los “talleristas”.

A partir de la Ley de Presupuesto 2015-2019 y posteriores rendiciones de cuentas, se previeron asignaciones incrementales para que el INAU<sup>[1]</sup> pudiera atender sus cometidos en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que implican mayormente la ampliación de la cobertura de atención de CAIF y CAPI (ex Centros Diurnos).

## ASIGNACIONES PRESUPUESTALES

En millones de pesos a valores de cada Ley<sup>(1)</sup>

Destino	2016	2017	2018	2019
INAU	188	304	304	304
SNIC - INAU	506	801	786	786
<b>Total Presupuesto</b>	<b>693</b>	<b>1.105</b>	<b>1.090</b>	<b>1.090</b>
INAU		(53)		
<b>Total Rendición de Cuentas 2015</b>		<b>(53)</b>		
INAU			365	365
SNIC - INAU			139	139
<b>Total Rendición de Cuentas 2016</b>			<b>504</b>	<b>504</b>
INAU				121
<b>Total Rendición de Cuentas 2017</b>				<b>121</b>

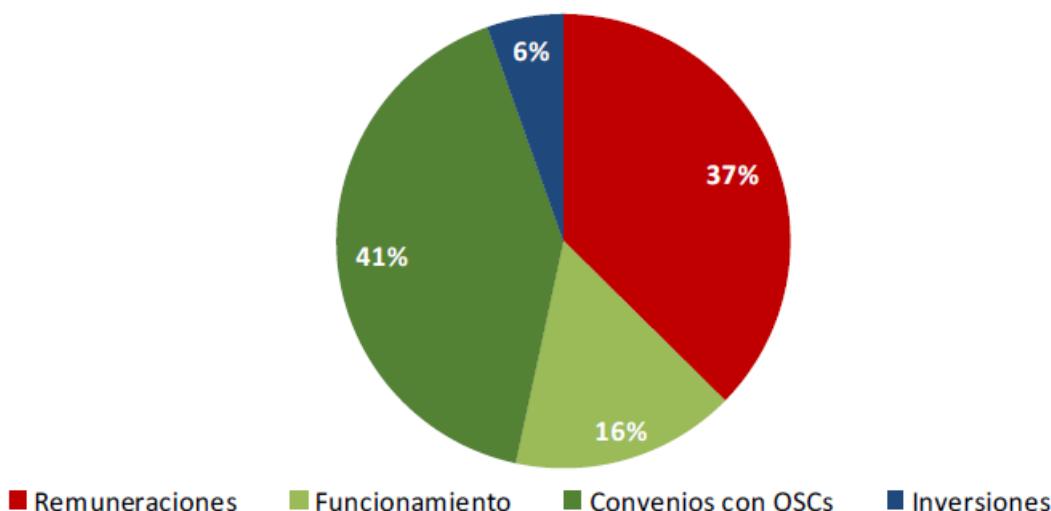
(1) Presupuesto a valores de enero de 2015, Rendición de Cuentas 2015 a valores de enero 2016, Rendición de Cuentas 2016 a valores de enero 2017, Rendición de Cuentas 2017 a valores de enero 2018.

Cabe destacar que el INAU tiene la facultad para realizar trasposiciones de crédito desde remuneraciones hacia inversiones. Esta flexibilidad le ha permitido al Instituto fortalecer las asignaciones destinadas a construcciones de CAIF e inversiones en centros oficiales. En este sentido, en los últimos tres años se reasignaron importantes montos, que a valores 2018, totalizan 554 millones.

INAU cuenta con dos fideicomisos con la Corporación Nacional para el Desarrollo, a efectos de llevar adelante buena parte de sus inversiones, uno específicamente creado para la construcción de centros CAIF y CAPI y otro destinado a la compra-venta de inmuebles, cuyo producido se destina tanto para la adquisición de nuevos inmuebles como para la refacción de los ya existentes. A su vez el INAU ejecuta directamente obras de mantenimiento menores.

### Composición del Gasto

Ejecución 2018



## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018 <sup>(1)</sup>

En millones de pesos a valores corrientes

INAU	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(2)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	5.474	5.403	99%	14%	66%
Funcionamiento	2.357	2.309	98%	12%	66%
Convenios con OSCs	5.990	5.948	99%	14%	90%
Inversiones	908	784	86%	-15%	45%
<b>TOTAL INAU</b>	<b>14.730</b>	<b>14.444</b>	<b>98%</b>	<b>12%</b>	<b>74%</b>

(1) Se incluyen los créditos y la ejecución de INISA.

(2) La inflación acumulada del período es del 36%.

### Ampliación de cobertura y líneas de acción implementadas

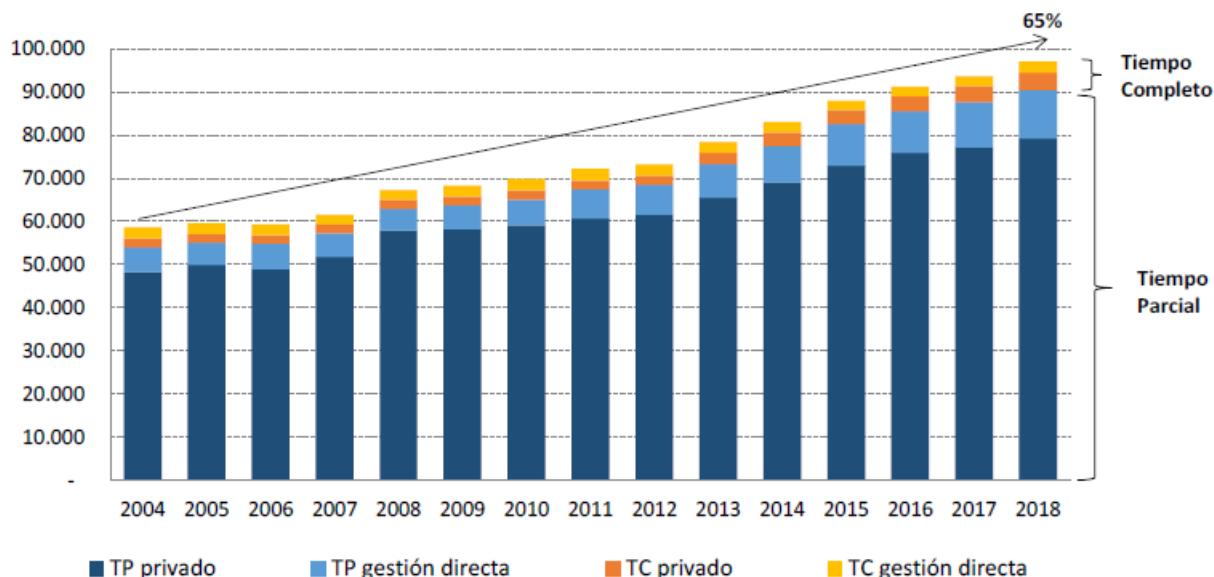
La mayor asignación de recursos se ha traducido en una mejora en la calidad de las prestaciones que el INAU brinda, en el desarrollo de nuevas áreas y modalidades de atención, así como en una ampliación de la cobertura que se vio incrementada en un 65% en el período 2005-2018.

El INAU, en sus diversas modalidades de abordaje, brinda atención a más de 91.000 niños y adolescentes, pudiendo en algunos casos atender en más de una modalidad al mismo sujeto de derecho. Para atender esta estructura, INAU cuenta con una plantilla que, al año 2018 asciende a 5.299 funcionarios.

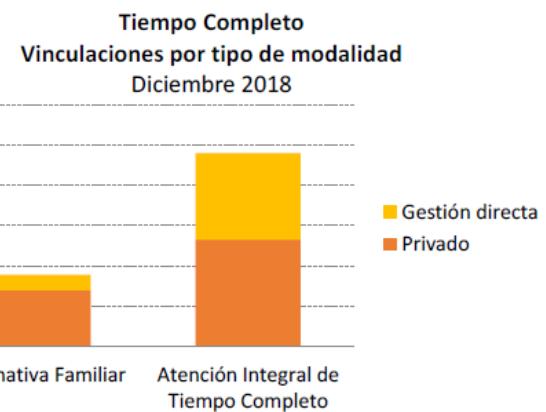
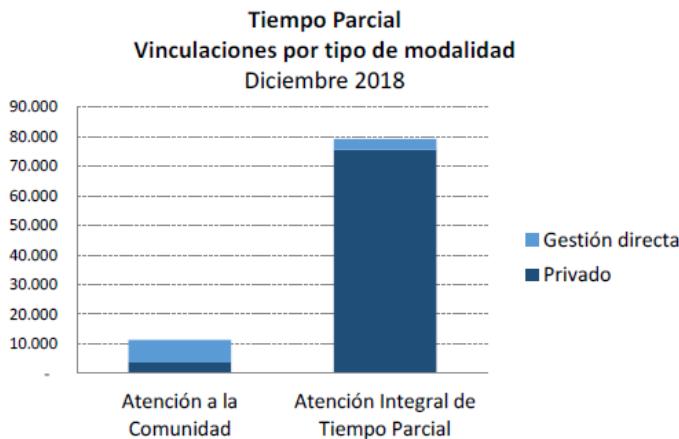
Dentro de las modalidades de atención se distinguen las de tiempo parcial y completo, tanto por gestión directa, como por contrato o convenio con privados. Las cuatro modalidades en las que clasifica sus prestaciones son: atención en la comunidad, atención integral de tiempo parcial, alternativa familiar y atención integral de tiempo completo, siendo las dos primeras de tiempo parcial y las siguientes de tiempo completo.

### Evolución de las prestaciones brindadas

Cantidad de vinculaciones



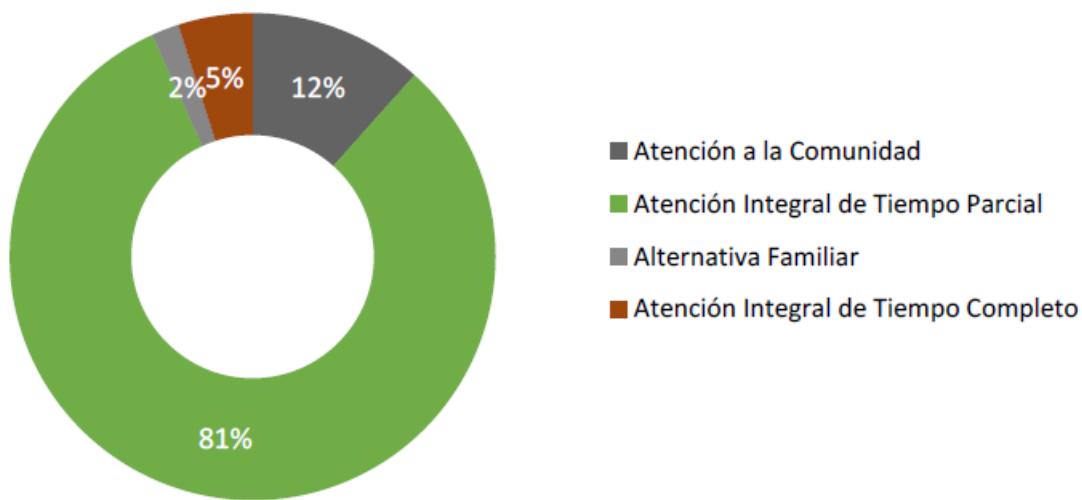
Fuente: Sistema de Información Para la Infancia (SICI).



Dentro de estas modalidades, se destaca la atención integral de tiempo parcial que está mayormente representada por los centros CAIF. La cobertura se incrementó en un 59% entre 2004 y 2018, lo que significa la incorporación de más de 20.000 niños, llegando a atender a más de 55.000 en 2018. En la actualidad hay 427 centros CAIF en el país, llegando a construirse, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, 55 nuevos centros en el período 2015-2018, con la expectativa de acelerar las obras y lograr una mayor apertura de centros para el período 2019-2021.

## Cantidad de vinculaciones por tipo de modalidad

Diciembre 2018



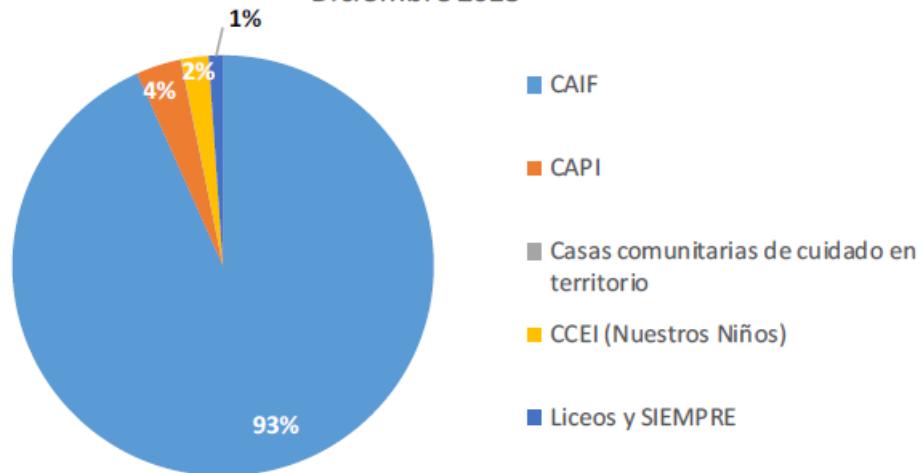
Cabe destacar que la cobertura en primera infancia se ha ampliado incluyendo nuevos programas, como las casas comunitarias de cuidado en territorio, liceos y centros SIEMPRE, así como implementando una nueva modalidad de los centros CAIF.

Las casas comunitarias de cuidados brindan servicios a través de cuidadores calificados, que atienden en su propio hogar o en un espacio físico comunitario habilitado para tal fin, a bebés mayores de 45 días y menores de 12 meses de edad. Liceos refiere a espacios de cuidados y educación para hijos e hijas de estudiantes, brindan cobertura para niños de 0 a 5 años. Los centros se encuentran cercanos a locales de ANEP, tienen una carga horaria de 4 horas diarias y pueden recibir hasta 20 niños en forma simultánea. Los centros SIEMPRE son espacios de educación y cuidados con sindicatos y empresas, brindando atención a los niños de los trabajadores a través de acuerdos con las empresas.

En cuanto a la nueva modalidad de los CAIF, ésta consta de centros con cupos de hasta 108 niños entre 0 y 2 años, con turnos de 4 horas en la mañana y la tarde, así como salas de 8 horas. Entre varias prestaciones se destacan los programas de estimulación temprana u oportuna en niños de hasta un año.

# Distribución de la atención en Primera Infancia

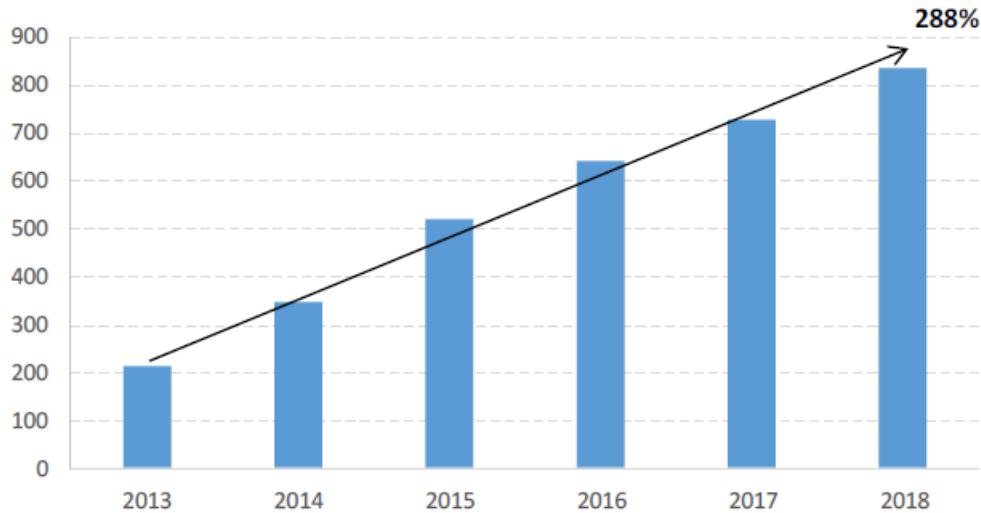
Diciembre 2018



Bajo el programa de clínicas de atención a problemáticas psiquiátricas agudas, INAU brinda atención psiquiátrica especializada, a través de clínicas privadas, a niños y adolescentes que transitan por episodios agudos. Actualmente sigue vigente una licitación realizada en el año 2013 con una cobertura de 400 cupos. En cuanto a la evolución de la ejecución, la misma tuvo un crecimiento real del 288% entre el año 2013 y el año 2018.

## Clínicas Psiquiátricas: Evolución de la ejecución presupuestal

En millones de pesos constantes a valores de 2018



## Estrategias: fortalecer el programa de acogimiento familiar y erradicar la violencia y el maltrato infantil

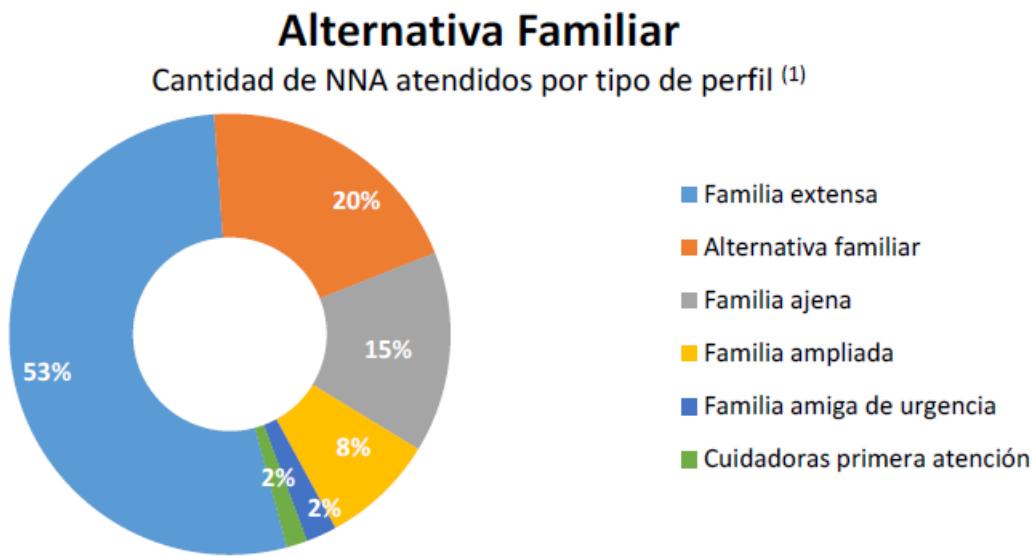
En este período presupuestal, las líneas estratégicas de acción abarcan el fortalecimiento de múltiples programas, entre los cuales se destacan la protección integral a la primera infancia y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, detallados anteriormente, así como el derecho a la vida en familia y fortalecimiento de las parentalidades, ambas tendientes a reducir el nivel de internación y favorecer los programas de acogimiento familiar. A su vez, se prevé fortalecer las acciones para la erradicación de la violencia y el maltrato infantil.

Respecto al derecho a la vida en familia y fortalecimiento de las parentalidades, se ha trabajado en el último período en la transformación de los modelos de atención de los centros de protección de 24 horas en Centros de Atención y Fortalecimiento Familiar (CAFF). Asimismo, con el fin de lograr minimizar la internación residencial de niños de 0 a 5 años y fortalecer el acogimiento familiar, se crearon Equipos de Atención Territoriales de Atención Familiar (ETAF) que junto a los CAFF trabajan el fortalecimiento de las familias de origen de los niños que residen o residieron en Centros de Protección de 24 horas.

Las modalidades de alternativa familiar se han ampliado desde el año 2012 y en la actualidad se dividen entre alternativa familiar, cuidadoras de primera atención, familia extensa, familia ampliada, familia ajena y familia amiga de urgencia. En la familia extensa existe un vínculo de parentesco por consanguinidad, promoviéndose en este tipo de modalidad la permanencia del niño en su propio ámbito familiar. La familia ampliada está constituida por personas con vínculo previo por relación de

afinidad y proximidad instalada (madrinas, relación familiar política, etc.). La familia ajena no está relacionada por parentesco biológico o consanguineidad, ni por afinidad o vínculo previo, tratándose de un instrumento temporal hasta que se establezca un proyecto de atención definitivo para el niño. En cuanto a la familia amiga de urgencia, se trata de un instrumento de corta o cortísima permanencia para aquellos que por una crisis familiar o vulnerabilidad propia necesitan una protección personalizada.

La ampliación de cobertura y reestructura dentro del programa de acogimiento familiar, ha sido acompañada por un incremento en la ejecución presupuestal, que pasó de 6 millones de pesos en 2012 a 122 millones en 2018.



(1) NNA refiere a niños, niñas y adolescentes

Datos a diciembre 2018.

En lo que respecta al otro lineamiento estratégico, la atención en situaciones de violencia, en el año 2007 se crea el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPAV) presidido por INAU e integrado por MIDES, ASSE, MSP, ANEP y el Ministerio del Interior. A través de dicho sistema se ha logrado ampliar la cobertura y se ha alcanzado una mejor atención. En el año 2018 se atendieron 3.798 situaciones de violencia.

#### ***Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescentes***

A partir de la Ley N° 19.367, de 31 de diciembre de 2015, se crea el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescentes (INISA), como Organismo del artículo 220 de la Constitución, constituyéndose en el Inciso 35. Esta nueva institución sustituye al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SIRPA), que hasta ese momento operaba como desconcentrado, en la órbita del INAU.

El INISA es el organismo responsable de llevar a cabo las medidas socioeducativas, tanto privativas como no privativas de la libertad, que la justicia competente establezca en el territorio nacional relativa a los menores infractores, tendientes a la rehabilitación de los jóvenes, procurando su reincisión en la sociedad a través de actividades de formación y de experiencias laborales.

Dentro de dicho marco, el INISA brinda cobertura a adolescentes bajo tres programas: medidas cautelares, medidas no privativas de libertad y privación de libertad y semi-libertad.

El programa de medidas cautelares consta de tres etapas, acogida del adolescente y su familia, informes parciales y derivación. Para cumplir con estos cometidos, el instituto cuenta con cuatro centros de ingreso.

En cuanto a las medidas no privativas de libertad, el INISA cuenta con seis centros en Montevideo y Canelones. El programa tiene a su cargo la ejecución de las diferentes medidas socioeducativas, entre ellas advertencia, amonestación, orientación y apoyo, observancia de reglas de conducta, prestación de servicios a la comunidad, reparación del daño, libertad asistida y libertad vigilada.

El programa de privación de libertad y semi-libertad, cuenta con centros en Montevideo, Canelones y Lavalleja. El Centro Nuevo Rumbo, ubicado en Minas, Lavalleja, es el único centro de referencia fuera del área metropolitana. Cabe destacar que actualmente se siguen atendiendo las medidas no privativas de libertad en el interior del país por medio de convenios con INAU, contándose con el apoyo de OSC's.

Durante el año 2018, el INISA brindó atención a 1.137 menores en conflicto con la ley, 661 con privación de libertad (incluye

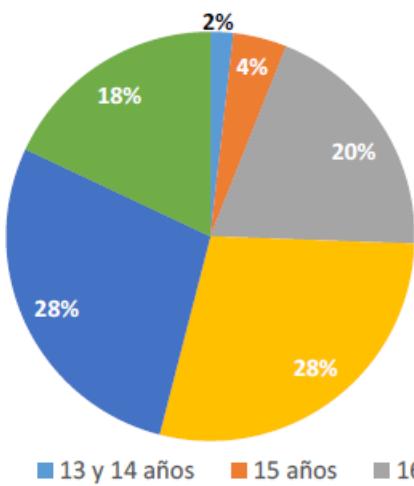
medidas cautelares y semi-libertad) y 476 con medidas alternativas.

## Cantidad de vinculaciones por edad

Año 2018

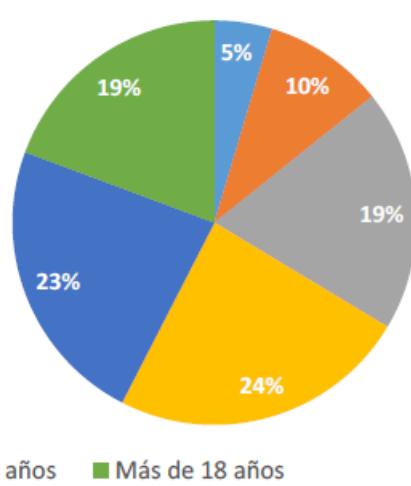
### Privación de libertad y semi-libertad

Total: 661



### Medidas no privativas de libertad

Total: 476

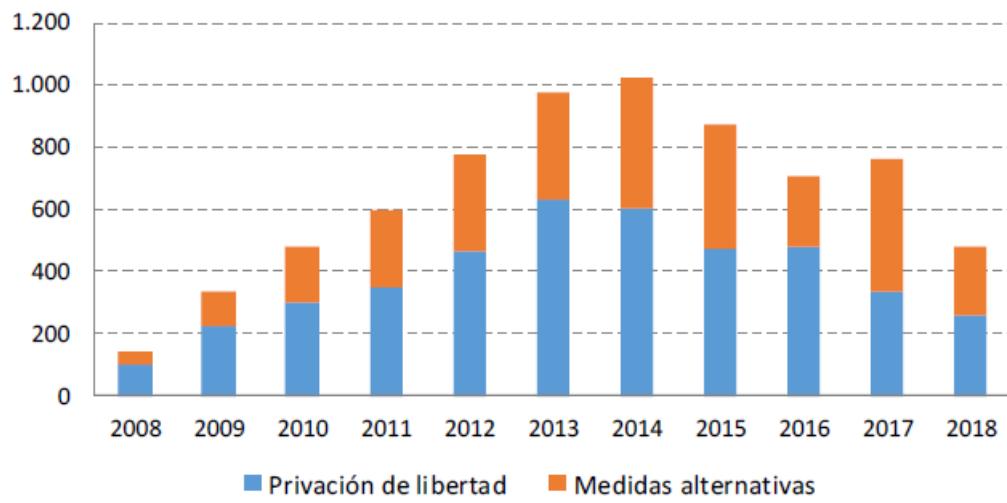


En cuanto a la evolución de la población atendida, en el período 2010-2013 aumentó fuertemente la cantidad de vinculaciones debido, en primer lugar, a cambios normativos referentes al Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 18.777 y Ley N° 19.055) y también, aunque en menor medida, a cambios en los criterios de registro correspondientes a las vinculaciones.

A partir del año 2013, la población atendida comienza a disminuir. Cabe mencionar que desde el año 2015 se han aplicado mejoras en las medidas socioeducativas, que podrían estar colaborando en la disminución de la tasa de reincidencia.

## INISA: Población atendida

A diciembre de cada año



Para dar cumplimiento a sus cometidos, INISA contaba al cierre de 2018, con 1.620 funcionarios.

A partir de enero de 2019 la institución se conforma como organismo independiente, por lo que los correspondientes créditos fueron reasignados hacia el Inciso 35. Cabe destacar que para el año 2018 la ejecución presupuestal se registró mayormente en el Programa 461 "Gestión de la privación de la libertad", dentro del Inciso 27 INAU.

Cabe mencionar que en la Ley de Presupuesto 2015-2019 se asignaron al INISA, partidas incrementales en inversiones a fin de construir un centro de rehabilitación en La Tablada. Por litigios con las empresas constructoras e interdicción judicial del terreno, se optó por realizar construcciones en la Colonia Berro. Debido a estos atrasos en las obras e incrementos en los costos de construcción, la cantidad de nuevas plazas se redujo de una cantidad de 180 a 50. Las obras consistirán en la instalación de un

gimnasio multiuso y el acondicionamiento de aulas para educación formal y talleres, cambios en el acceso a la Colonia Berro y centralización de áreas administrativas.

## ASIGNACIONES PRESUPUESTALES

En millones de pesos a valores de cada Ley <sup>(1)</sup>

INISA	2016	2017	2018	2019
Remuneraciones	60	124	124	124
Funcionamiento	41	57	57	57
Inversiones	212	216	116	116
<b>Total Presupuesto</b>	<b>312</b>	<b>397</b>	<b>297</b>	<b>297</b>
Funcionamiento		(16)		
Inversiones		(4)		
<b>Total Rendición de Cuentas 2015</b>		<b>(21)</b>		
Remuneraciones			31	31
<b>Total Rendición de Cuentas 2016</b>			<b>31</b>	<b>31</b>
Remuneraciones			16	44
Funcionamiento			(16)	
<b>Total Rendición de Cuentas 2017</b>			-	<b>44</b>

(1) Presupuesto a valores de enero de 2015, Rendición de Cuentas 2015 a valores de enero 2016, Rendición de Cuentas 2016 a valores de enero 2017, Rendición de Cuentas 2017 a valores enero 2018.

<sup>(1)</sup>

Estas asignaciones no incluyen las correspondientes a INISA.

### **3.22. Administración de los Servicios de Salud del Estado**

[Se expone en el punto 5.6 del capítulo “V. Informe Social.”](#)

### **3.23. Universidad Tecnológica**

[Se expone en el punto 4.4 del capítulo “V. Informe Social.”](#)

### 3.24. Instituto Uruguayo de Meteorología

El Instituto Uruguayo de Meteorología se crea en 2013 como servicio descentralizado, dejando de ser una unidad ejecutora del Ministerio de Defensa Nacional. Sin embargo, es recién a partir de la vigencia del Presupuesto 2015-2019 que se constituye presupuestalmente como un organismo independiente. A efectos del análisis presupuestal, se realizaron las reclasificaciones de créditos para años anteriores con el objetivo de reflejar la situación institucional actual del Inciso.

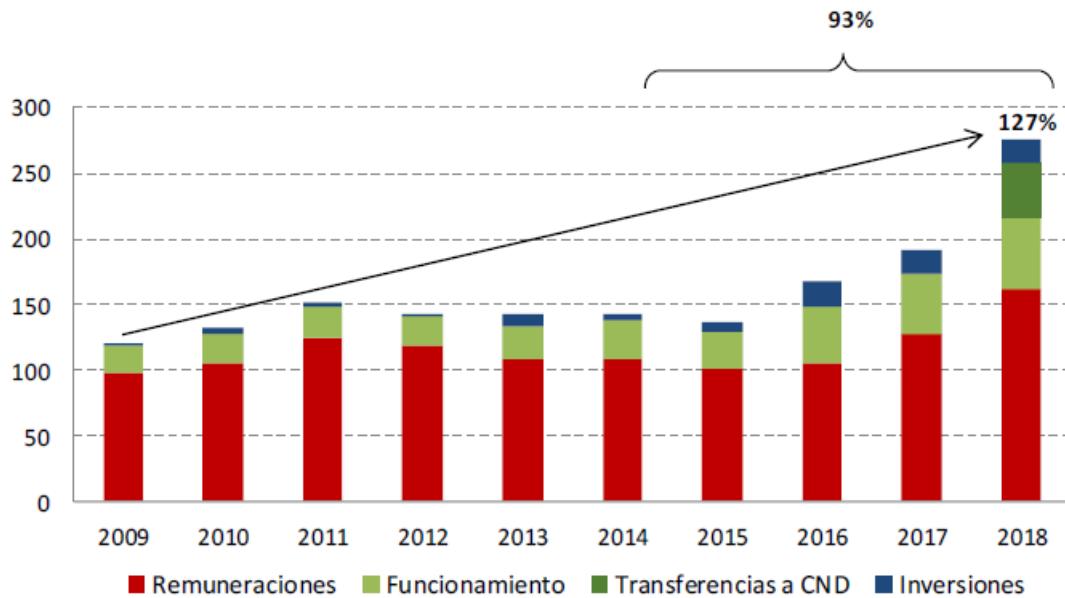
Esta institución enfrentó un importante desafío, teniendo que consolidar, profesionalizar y tecnificar un organismo especializado en materia climática, con la importancia creciente que está adquiriendo esta función, ante la variabilidad de estos fenómenos y la creciente incidencia del cambio climático, con los consiguientes efectos que ello tiene sobre las condiciones de vida de la población y los sectores productivos.

En la instancia del Presupuesto 2015-2019, este Inciso fue claramente priorizado, percibiendo el mayor incremento porcentual entre todos los incisos. Esto permitió que el gasto total ejecutado por INUMET casi se duplicara en apenas tres años, creciendo un 93% en el período 2015-2018, llevando así el incremento acumulado desde 2009 a un 127% real.

Esto se realizó con el objetivo de que fuera posible el desarrollo institucional y la profesionalización del organismo. Para ello se incorporaron recursos humanos calificados a través de diferentes llamados, se adecuaron las escalas salariales con la reestructura realizada en el año 2018, se está capacitando al personal y se ha priorizado la incorporación de tecnología.

#### Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



El gasto total de INUMET, en el año 2018, ascendió a 275 millones de pesos, representando las remuneraciones un 59%, los gastos de funcionamiento un 35% y las inversiones un 6%.

Cabe destacar que, en la Ley de Presupuesto 2015-2019, se asignaron partidas adicionales que permitieron duplicar el nivel de inversiones que se venían realizando hasta el año 2015. Para ello, es importante considerar que el instituto cuenta con un plan de inversiones que prevé una necesaria actualización tecnológica y la adquisición de equipamiento para el cumplimiento de sus cometidos.

Además, corresponde mencionar que este organismo cuenta con una importante flexibilidad, que le permite reasignar créditos desde remuneraciones y funcionamiento, hacia inversiones. Haciendo uso de esta facultad, es que INUMET, en el año 2018, pudo destinar créditos que originalmente estaban previstos para remuneraciones, para transferir 41 millones a un fideicomiso creado en la Corporación Nacional para el Desarrollo, con el objetivo de avanzar en su plan de inversiones.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

INUMET	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	164	162	98%	37%	102%
Funcionamiento	96	96	100%	128%	351%
Inversiones	21	17	81%	2%	430%
<b>TOTAL INUMET</b>	<b>281</b>	<b>275</b>	<b>98%</b>	<b>56%</b>	<b>163%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

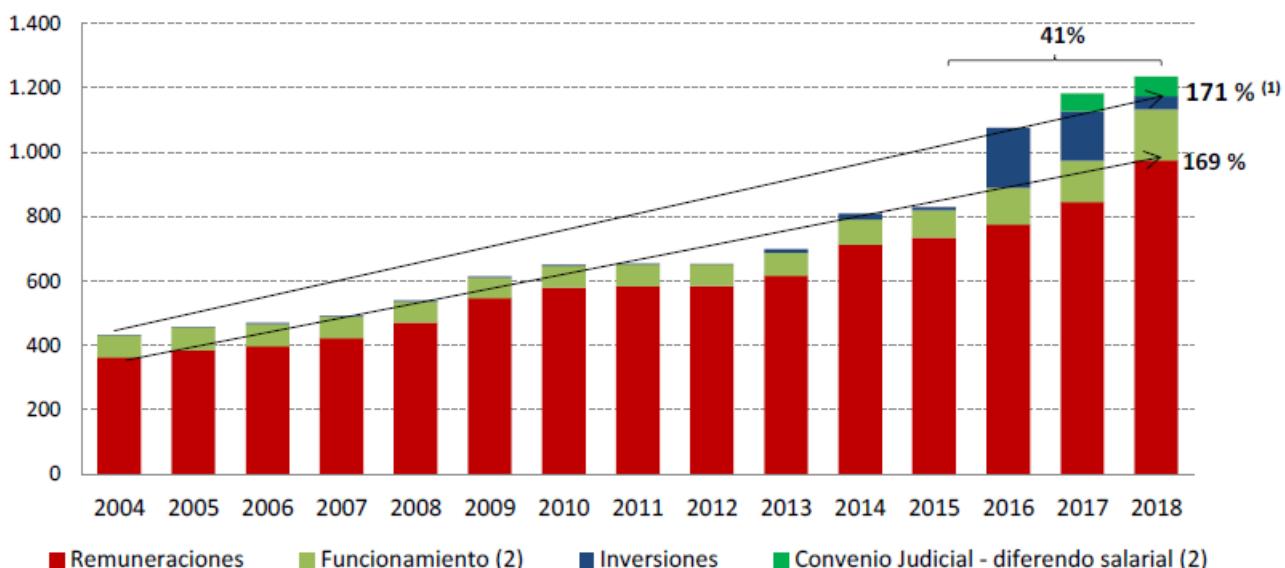
### 3.25. Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación se constituye como un servicio descentralizado en agosto de 2015, a partir de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, que era una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura.

En los últimos tres años, desde el cambio institucional, la ejecución del gasto se incrementó en un 41% en términos reales, como resultado de las asignaciones incrementales, del pago del convenio por el diferendo salarial y de la flexibilidad con que cuenta el organismo que le da la posibilidad de ejecutar el 100% de los créditos asignados. De esta manera, en el conjunto del período 2005-2018, el gasto de la Fiscalía casi se triplicó en términos reales.

#### Evolución de la Ejecución 2004-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) No se consideran los costos del Convenio judicial a efectos de determinar el porcentaje de incremento.

(2) En el año 2018 los gastos de funcionamiento incluyen una transferencia a la CND para obras por 32 millones de pesos.

(3) Corresponde a las cuotas y se ejecuta a través de funcionamiento.

En noviembre de 2017 entró en vigencia el Nuevo Código del Proceso Penal (NCPP), que cambia sustancialmente el proceso penal y los roles, tanto de los jueces como de los fiscales, siendo estos últimos los responsables de llevar adelante la investigación, en tanto los jueces tienen a su cargo la sentencia, pasando el juicio a ser oral y público. Cabe mencionar además la implementación de vías alternativas de resolución como son el juicio abreviado, suspensión condicional del proceso y el acuerdo reparatorio.

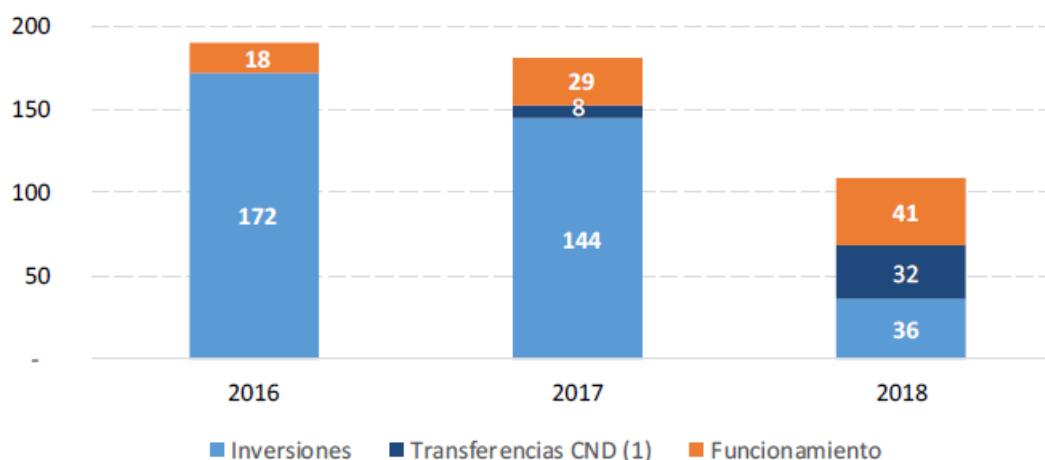
Para poder implementar el NCPP, se otorgaron montos importantes de recursos a la Fiscalía y al Poder Judicial. En la Ley de Presupuesto 2015-2019 y en las posteriores Rendiciones de Cuentas, a Fiscalías se le asignó un monto incremental de 291 millones de pesos.

Con estos recursos se previó la creación de cargos para la “Unidad de Víctimas y Testigos”, para el “Área Sistema Penal Acusatorio” y para la “Unidad Sistema de Tecnología e Información”, así como la creación de fiscalías departamentales.

La instrumentación del NCPP trajo aparejado mayores necesidades de inversiones y de gastos de funcionamiento, que fueron cubiertas en buena medida a partir de trasposiciones desde remuneraciones. Ello fue posible debido a la postergación de la aplicación del NCPP y las flexibilidades especiales con que cuenta el organismo. Este financiamiento transitorio se ve disminuido significativamente, en la medida que se avanza en la implementación del NCPP y la ocupación de los cargos creados.

## Reasignaciones de crédito desde remuneraciones

En millones de pesos constantes a valores 2018



(1) Destinado a gastos de obras en el interior, adecuación de locales, desarrollos de sistema SIPPAN y seguridad para las sedes.

En el período 2016 al 2018 las inversiones ascendieron a 163, 142 y 41 millones de pesos respectivamente. Los recursos fueron destinados al acondicionamiento de diversas oficinas en Montevideo y el Interior, de acuerdo al NCPP, y a la instrumentación del Sistema Informático del Proceso Penal Acusatorio del Uruguay (SIPPAN), que resulta fundamental para la gestión de las Fiscalías. Asimismo, el organismo adquirió en el año 2016, un edificio para su nueva sede, financiado parcialmente por el “Fondo de Bienes Decomisados” que administra la Junta Nacional de Drogas, por 70 millones de pesos, que presupuestalmente se encuentran reflejados en la Presidencia de la República.

Es importante mencionar que la instrumentación del NCPP, en los hechos, está significando un mayor volumen de trabajo de lo que el organismo había previsto originalmente, por lo que está adoptando diferentes medidas con el objetivo de racionalizar y focalizar los recursos asignados en la materia penal y reduciendo su participación en materia civil. En este sentido, por ejemplo, en la ley de rendición de cuentas 2017, se establece que la Fiscalía deja de participar como tercero en procesos enmarcados en la “Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género”, puesto que las partes se encuentran legalmente asistidas y en presencia de un Juez, evitando de esta forma la multiplicidad de actores.

A diciembre del 2018, la Fiscalía contaba con un total de 38 oficinas en Montevideo y 60 en el interior del país.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014-2018
Remuneraciones	997	975	98%	24%	86%
Funcionamiento	222	219	99%	28%	286%
Inversiones	42	41	97%	-71%	194%
<b>TOTAL FGN</b>	<b>1.261</b>	<b>1.235</b>	<b>98%</b>	<b>12%</b>	<b>108%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%

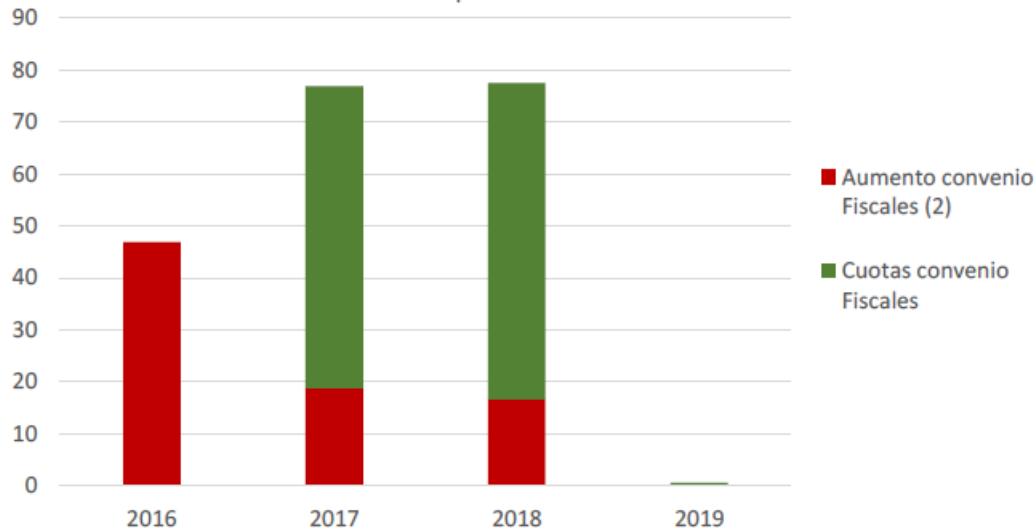
La Fiscalía se ha visto afectada, en los últimos años, por el diferendo salarial mantenido entre los fiscales y el Poder Ejecutivo, que también afectó al Poder Judicial. Sobre finales de 2016, el Poder Ejecutivo suscribió sendos acuerdos con la Asociación de Magistrados del Uruguay, la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay y la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, y los respectivos Incisos, a efectos de poner fin al diferendo salarial mantenido desde hace varios años.

Estos acuerdos establecen el pago de una partida única, la que se hará efectiva en tres cuotas consecutivas en los años 2017, 2018 y 2019, y un incremento salarial de 3,24% en el año 2017 y un 3% adicional en el año 2018. Esto se agrega al aumento de 7,76% que ya había sido otorgado en el año 2016 a cuenta de los convenios colectivos o condenas que surjan.

Una vez perfeccionados dichos acuerdos, a iniciativa del Poder Ejecutivo, el Parlamento sancionó la Ley N° 19.485, de 15 de marzo de 2017, a través de la cual se instrumentó el cumplimiento de dichos convenios. Los créditos para su cumplimiento fueron presupuestados por el artículo 233 de la Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017, y se encuentran actualmente en ejecución, habiéndose realizado el pago de dos de las tres cuotas.

### Asignaciones por diferendo salarial <sup>(1)</sup>

En millones de pesos a valores constantes



(1) Corresponde a asignaciones por normas presupuestales expresados a valores de 2018.

(2) En 2016 la asignación corresponde únicamente a la partida del 7,76% otorgada como adelanto a cuenta de los convenios colectivos o condenas que surjan.

A efectos de tener una magnitud de los montos involucrados, cabe señalar que el monto total de las asignaciones para las cuotas asciende a 120 millones de pesos, expresado a pesos de 2018 y el costo asignado para el aumento salarial se estima en el orden de los 82 millones de pesos a partir de 2018, expresados a valores de dicho año.

### 3.26. Junta de Transparencia y Ética Pública

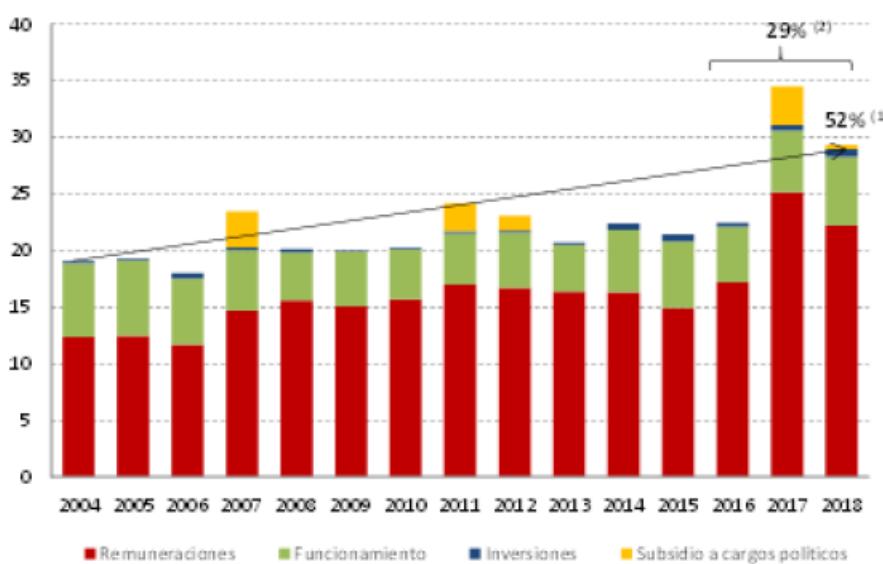
A La Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), se constituye como servicio descentralizado en agosto de 2015, sustituyendo a la Unidad Ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública” del Ministerio de Educación y Cultura.

Sus principales cometidos están orientados a propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción, recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos, así como también a difundir los principios de la ética pública y la normativa anticorrupción y atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia. Sus cometidos, atribuciones y organización están establecidos en su ley de creación como servicio descentralizado (Ley 19.340 de 28 de agosto de 2015).

En el año 2018, la ejecución presupuestal fue de 29 millones de pesos, lo que implica un crecimiento real del 52% en el período 2005-2018. En cuanto a la composición del gasto, cabe destacar que las remuneraciones representan un 76% del total del gasto del Inciso.

#### Evolución de la Ejecución 2004-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) A efectos del cálculo de la variación acumulada, no se consideran los subsidios a cargos políticos.

(2) A efectos del cálculo se considera el período desde que se constituye como servicio descentralizado y sin considerar los subsidios a cargos políticos.

La estructura de personal de la JUTEP es de 16 funcionarios al cierre del 2018, lo que determina una sensibilidad significativa en la masa salarial ante incorporaciones o bajas de funcionarios. El incremento en remuneraciones en 2017, corresponde a las incorporaciones de pases en comisión o comisión de servicios desde otros organismos hacia la JUTEP, realizadas principalmente en los últimos meses del año 2016. En el año 2018, la disminución en la partida de remuneraciones se explica por la jubilación de dos funcionarios.

Es importante aclarar que los incrementos puntuales de gasto en 2007, 2011, 2012, 2017 y 2018 responden al pago de partidas por concepto de subsidio de cargos políticos que se habilitan en gastos de funcionamiento.

Es de destacar que la JUTEP se encuentra realizando esfuerzos y acciones orientados a la reducción de costos e informatización. Dentro de éstas se destaca la publicación de los omisos a través de la página web del organismo, en lugar de hacerlo mediante publicaciones pagas y la implementación del sistema informático, con apoyo de AGESIC.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

JUTEP	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal <sup>(1)</sup>	
				Anual	2014-2018
Remuneraciones	26	22	85%	-5%	85%
Funcionamiento	6	6	100%	-21%	60%
Inversiones	1	1	100%	50%	50%
<b>TOTAL JUTEP</b>	<b>33</b>	<b>29</b>	<b>88%</b>	<b>-8%</b>	<b>78%</b>

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%

### 3.27. Otros incisos del Presupuesto Nacional

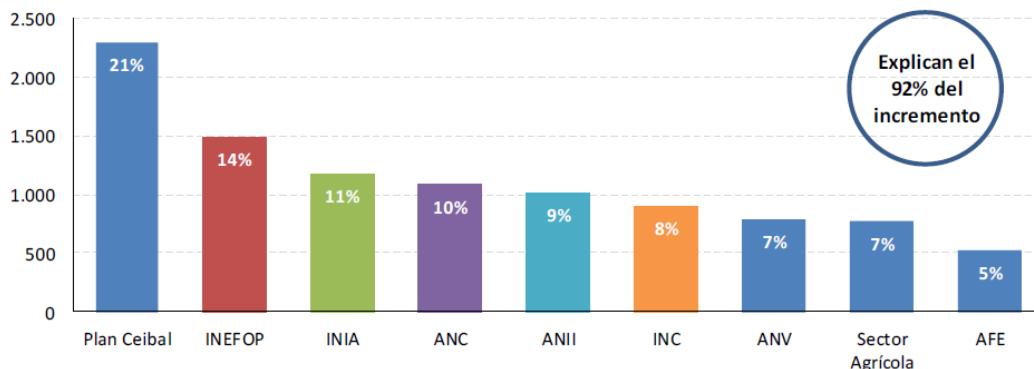
#### Subsidios y subvenciones

En el Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones” se incluyen las partidas presupuestales destinadas a instituciones que no integran el Presupuesto Nacional, entre las que se destacan las transferencias a las empresas públicas deficitarias, a las personas públicas no estatales y a diversas instituciones privadas.

Los subsidios y subvenciones crecieron fuertemente en el período 2005-2018, explicado principalmente por la incorporación de nuevos subsidios. El Plan Ceibal, el Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP), Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), la Administración Nacional de Correos (ANC) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en su conjunto explican el 65% de los incrementos de gasto de los Subsidios. Se observa así el estímulo que se procuró desarrollar en áreas de ciencia, tecnología, educación, innovación e investigación.

#### Principales Incrementos de Subsidios y Subvenciones 2005-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



El análisis que se realiza en el presente apartado, corresponde a la ejecución presupuestal, la que en algunos casos puede diferir de las transferencias efectivizadas en el período.

En el actual período presupuestal, los gastos del inciso disminuyeron un 8% real entre 2015-2018. Esta disminución se explica por la derogación del régimen de financiamiento de exportaciones<sup>[1]</sup> en 2017, cuyo costo era asumido por Rentas Generales.

En el año 2018, los subsidios tuvieron una disminución de 4% real respecto al año anterior. El mismo se explica por haberse culminado la registración presupuestal de los subsidios del Fondo Forestal y por la reasignación hacia el Inciso 24 “Diversos Créditos”, de 150 millones de pesos, correspondientes al subsidio de AFE para el pago de los incentivos de retiro para sus funcionarios, encomendado a la Oficina Nacional de Servicio Civil<sup>[2]</sup>.

A continuación, se detalla la composición de los créditos y la ejecución del Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones” para el año 2018.

INCISO 21 "SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES"						
CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN - AÑO 2018						
Todas las fuentes de financiamiento presupuestal - Funcionamiento e Inversión						
En millones de pesos corrientes						
Inciso	Concepto	Crédito			Ejecución	Porcentaje ejecución
		Rentas Generales	Recursos con Afectación Especial	Total		
2	IRCCA	15		15	15	100%
	<b>Total Presidencia</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>
3	Instituto Antártico Uruguayo	50		50	50	100%
	Asociación Honoraria Salvamentos Marítimos y Fluviales	1		1	1	100%
	<b>Total Defensa</b>	<b>51</b>	<b>0</b>	<b>51</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>
5	Centro de Estudios Fiscales	4		4	4	100%
	<b>Total MEF</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>
6	SEDHU	0,3		0,3	0,3	100%
	<b>Total MOPDEC</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>100%</b>

TOTAL MIREL		0,0	0,0	0,0	0,0	100%
7	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)	600	600	1.200	1.182	98%
	Instituto Plan Agropecuario (IPA)	85		85	85	100%
	Instituto Nacional de la Leche (INALE)	26		26	26	100%
	Instituto Nacional de Semillas (INASE)	21		21	21	100%
	<b>Total MGAP</b>	<b>733</b>	<b>600</b>	<b>1.333</b>	<b>1.315</b>	<b>100%</b>
8	Subsidio a la vestimenta <sup>(1)</sup>	235		235	62	26%
	Parque Científico y Tecnológico de Pando	38		38	38	100%
	<b>Total MIEM</b>	<b>273</b>	<b>0</b>	<b>273</b>	<b>100</b>	<b>37%</b>
10	Instituto Nacional de Logística (INALOG)	15		15	15	100%
	<b>Total METOP</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>
11	Instituto de Evaluación Educativa (INEED)	88		88	88	100%
	Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas (PEDECIBA)	70		70	70	100%
	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)	7		7	7	100%
	<b>Total MEC</b>	<b>165</b>	<b>0</b>	<b>165</b>	<b>165</b>	<b>100%</b>
12	Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa (CHLA-EP)	278		278	278	100%
	Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM)	105		105	105	100%
	Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer	89		89	89	100%
	Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular	27		27	27	100%
	Patronato del Psicópata	2	17	19	19	100%
<b>Total MSP</b>		<b>501</b>	<b>17</b>	<b>518</b>	<b>518</b>	<b>100%</b>
14	MEVIR <sup>(2)</sup>	111		111	111	100%
	<b>Total MVOTMA</b>	<b>111</b>	<b>0</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>100%</b>
21	Plan Ceibal	1.999		1.999	1.999	100%
	Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP)	476	1.036	1.512	1.493	99%
	Administración Nacional de Correos (ANC)	1.086		1.086	1.086	100%
	Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)	1.017		1.017	1.017	100%
	Instituto Nacional de Colonización (INC)	404	572	976	900	92%
	Agencia Nacional de Vivienda (ANV)	789		789	789	100%
	Sector Agrícola <sup>(3)</sup>	774		774	774	100%
	Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE)	523		523	523	100%
	Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA)	341		341	337	99%
	Proyecto Ibirapitá	300		300	300	100%
	Uruguay XXI	227		227	227	100%
	Fundación Instituto Pasteur de Montevideo (IPMONT)	163		163	163	100%
	Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP)	39		39	39	100%
	Sector Pecuario <sup>(4)</sup>	11		11	11	100%
	Fondo Nacional de Recursos - sustitución renta afectada	8		8	8	100%
	Fondo de Solidaridad		347	347	283	82%
	Organización de la Prensa del Interior (OPI)		67	67	65	97%
	Fondo Nacional de Recursos - Recaudación IMAE-DNLO		56	56	56	100%
	Fondo Infraestructura deportiva OFI		16	16	0	0%
	Fondo Infraestructura deportiva AUF		16	16	0	0%
	Comisión Honoraria Hospital Maciel		4	4	4	100%
	Comisión Honoraria Hospital Pasteur		4	4	4	100%
	Comisión Honoraria Hospital Pereira Rossell		4	4	4	100%
	<b>Total</b>	<b>8.157</b>	<b>2.121</b>	<b>10.278</b>	<b>10.083</b>	<b>98%</b>
Organismos Sociales - art. 445 Ley N° 17.930 <sup>(5)</sup>		77	0	77	74	95%
<b>TOTAL INCISO 21 "SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES" <sup>(6)</sup></b>		<b>10.102</b>	<b>2.738</b>	<b>12.840</b>	<b>12.451</b>	<b>97%</b>

(1) Los créditos no ejecutados son transferidos al año siguiente según como determina la norma legal correspondiente.

(2) Esta partida se complementa con las asignaciones del proyecto "Vivienda rural" que en el año 2018 totalizó 863 millones de pesos.

(3) Corresponden a créditos fiscales a favor de los titulares de explotaciones agropecuarias por los impuestos abonados a los Gobiernos Departamentales determinados por las enajenaciones de semovientes.

(4) Corresponde a créditos fiscales a favor de los titulares de explotaciones pecuarias.

(5) Corresponde a múltiples organismos sociales para los que la ley estableció subsidios a través de los diferentes ministerios de referencia. Los mismos se exponen en el cuadro siguiente.

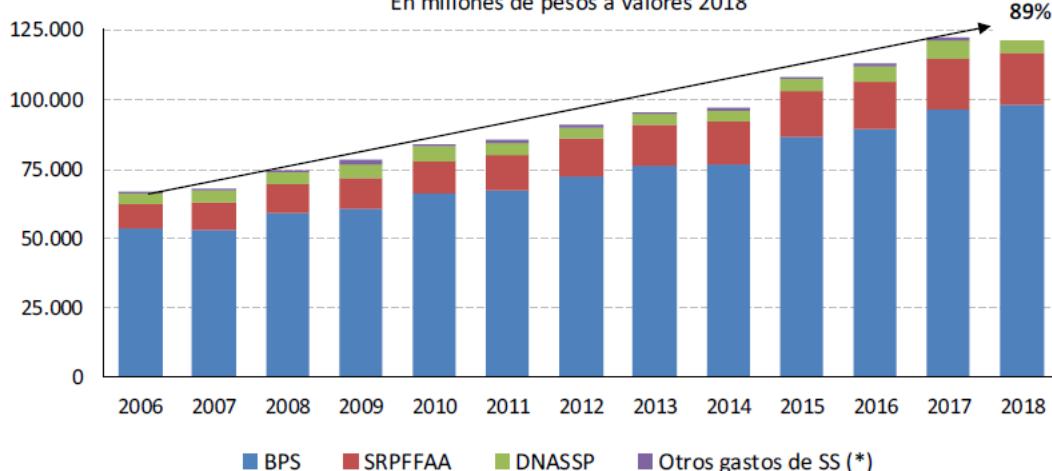
(6) No se consideran las partidas figurativas, que corresponden a movimientos producidos en el registro presupuestal y no a gastos reales.

### Transferencias a la Seguridad Social

Las transferencias a la Seguridad Social, ascendieron a 125.070 millones de pesos en el año 2018, lo que implica un crecimiento real de 2% respecto al año anterior y de 89% en términos reales desde el año 2006. Las mismas representan un 24% del total del gasto ejecutado en el año 2018.

## Evolución del gasto en Seguridad Social 2006 - 2018

En millones de pesos a valores 2018



(\*) CJPB, CJPB entre otros..

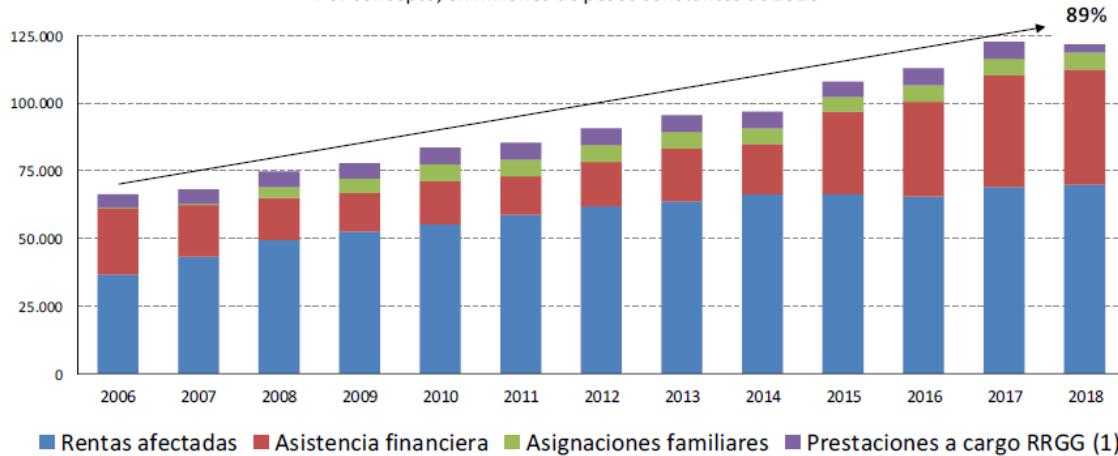
Por el lado de BPS, la ley de flexibilización de las jubilaciones del año 2008 dio lugar a un incremento significativo en la cantidad de jubilaciones. Por su parte, en los últimos años crecieron en forma importante las jubilaciones por incapacidad y las pensiones por invalidez, así como también a partir de 2010, el número de beneficiarios de subsidios por enfermedad por un cambio en el proceso de certificaciones médicas, y a partir de 2013, los subsidios por maternidad y paternidad, impulsados por la promulgación de la Ley N° 19.161. Todo esto contribuye a explicar un crecimiento de las transferencias de 84% en términos reales entre 2006 y 2018.

Por otro lado, las transferencias al SRPFFAA crecieron un 108% en términos reales en el mismo período. Esto es explicado por la disminución de los ingresos generados por la contribución de activos en relación a las erogaciones realizadas para hacer frente a las respectivas pasividades, que aumentaron en número y en el costo de pasividad promedio. En 2018 se aprueba la Ley N° 19.695 que modifica el sistema de previsión social militar, que prevé un período extenso de transición.

Por último, las transferencias a la DNASSP crecieron 78% en términos reales entre los años 2006 y 2018, lo que es explicado principalmente por el crecimiento del gasto promedio por pasividad que no tuvo su contraparte por el lado de los ingresos.

## Transferencias a la Seguridad Social 2006 - 2018

Por concepto, en millones de pesos constantes de 2018



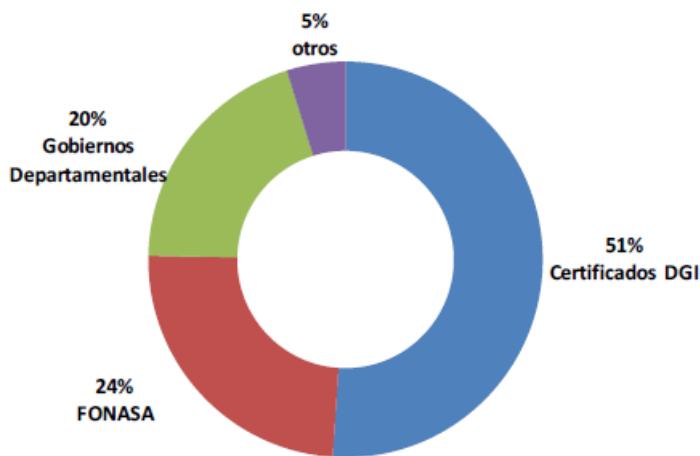
(1) Las prestaciones a cargo de Rentas Generales incluyen jubilaciones y pensiones destinadas al SRPFFAA, pensiones reparatorias, etc.

En relación a los recursos que dan origen a las transferencias, se destacan por su incidencia las rentas afectadas a BPS, las cuales crecieron en términos reales un 91% entre 2006 y 2018. Las mismas crecieron fuertemente entre 2006 y 2009 (43% en términos reales) para luego moderar el ritmo de crecimiento. En el período 2015-2018 el crecimiento de las mismas fue de 5% real. Dichas rentas afectadas corresponden a 7 puntos de la tasa básica del IVA, el producido por el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) y por la asignación de Rentas Generales sustitutiva del derogado impuesto COFIS.

TRANSFERENCIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL - AÑO 2018			
En millones de pesos corrientes			
Tipo	Ejecución presupuestal	Variación real	Estructura
<b>BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL</b>	<b>98.365</b>	<b>2%</b>	<b>78,6%</b>
Recaudación afectada al BPS	69.524	1%	
Asistencia financiera	21.070	5%	
Asignaciones familiares	5.995	-1%	
Prestaciones especiales	1.776	29%	
<b>SRPFFAA</b>	<b>18.662</b>	<b>3%</b>	<b>14,9%</b>
Asistencia financiera	14.307	6%	
Jubilaciones y pensiones a cargo de RRGG	4.106	-5%	
Prestaciones especiales	233	-3%	
Asignaciones familiares	17	-10%	
<b>DNASSP</b>	<b>6.921</b>	<b>1%</b>	<b>5,5%</b>
Asistencia financiera	6.918	1%	
Prestaciones especiales	3	-1%	
<b>CJPB</b>	<b>567</b>	<b>0%</b>	<b>0,5%</b>
Asistencia financiera	430	-3%	
Reforma Caja Bancaria	110	10%	
Prestaciones especiales	27	9%	
<b>CJPPU</b>	<b>534</b>	<b>2%</b>	<b>0,4%</b>
Rentas afectadas	415	0%	
Prestaciones especiales	119	7%	
<b>Otras transferencias</b>	<b>20</b>	<b>-6%</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL GASTOS SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>125.070</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>

Es importante mencionar que la asistencia financiera cubre el déficit generado por cada una de las cajas, más allá que tanto BPS como el SRPFFAA reciben otras transferencias por parte del gobierno (BPS recibe las rentas afectadas por impuestos mientras que el SRPFFAA recibe aportes para pagar jubilaciones y pensiones que por normativa están a cargo de Rentas Generales).

### Composición de Diversos Créditos - Año 2018



### Diversos Créditos

El Inciso 24 “Diversos Créditos” comprende erogaciones que, por su naturaleza, constituyen gastos generales del Estado y por tanto no corresponde imputarlas a la actividad operativa de ningún inciso en particular. Los gastos correspondientes al Inciso 24 “Diversos Créditos”, cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen y analizan en el inciso correspondiente.

Se incluyen en este apartado las partidas con destino a los Gobiernos Sub-nacionales, los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del FONASA, los certificados de crédito emitidos por DGI, entre otros.

INCISO 24 - DIVERSOS CRÉDITOS			
CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN - AÑO 2018			
En millones de pesos a valores corrientes			
Concepto	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución
Certificados DGI	45.896	45.896	100%
Gobiernos Departamentales - partida art. 214 de la Constitución <sup>(1)</sup>	12.821	12.821	100%
Gobiernos Departamentales - subsidio alumbrado público	690	678	98%
SUCIVE - gastos de administración	295	295	100%
Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios	1.008	1.004	100%
Infraestructura área Metropolitana	285	285	100%
FONASA - Insuficiencia financiera	21.825	21.825	100%
Fdo Nacional de Recursos - pago por actos usuarios de ASSE	767	767	100%
Sentencias judiciales	884	884	100%
Tarifa de Saneamiento - Administración entrat	22	22	100%
Comisiones y gastos bancarios	848	848	100%
Reparación víctimas de actuación ilegítima del Estado	38	35	93%
Indemnizaciones - Salto Grande	39	39	100%
Comisión Técnica Mixta de Salto Grande	744	744	100%
Reintegro impuesto a turistas	211	211	100%
Partidos Políticos - apostes mensuales	36	36	100%
Empresas lácteas exportadoras - subsidio intereses	45	44	96%
Contrataciones PPP	111	111	100%
Gastos de arbitrajes y juicios internacionales	99	93	94%
Gastos asociados al Impuesto de Primaria	22	22	100%
Reasignación a otros Incisos			
Para Funcionamiento	2.920	2.865	98%
Para Remuneraciones	149	149	100%
<b>Total Funcionamiento</b>	<b>89.756</b>	<b>89.674</b>	<b>100%</b>
Programa de Desarrollo y Gestión Sub-Nacional (PDGS) <sup>(2)</sup>	451	434	96%
Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)	1.468	1.467	100%
Caminería Departamental	1.089	896	82%
Contraparte FOCEM	460	460	100%
Reasignación a otros Incisos			
Para Inversiones	858	839	98%
<b>Total Inversiones</b>	<b>4.327</b>	<b>4.096</b>	<b>95%</b>
<b>TOTAL INCISO 24 "DIVERSOS CRÉDITOS"</b>	<b>94.083</b>	<b>93.770</b>	<b>100%</b>

(1) Comprende a las partidas para los Gobiernos Departamentales por el artículo 214 de la Constitución deducido el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) y el Proyecto 999 "Mantenimiento de la Red Vial Departamental" del Programa Caminería Departamental, y lo correspondiente al Fondo de Incentivos de los Municipios, gestionados por la Presidencia de la República a través del Inciso 24.

(2) El crédito no ejecutado está incluido en la partida que le corresponde a los Gobiernos Departamentales por el artículo 214 de la Constitución, por lo cual los montos no ejecutados se distribuyen al conjunto de las intendencias al año siguiente.

Los Certificados de Crédito que emite la DGI se originan por devoluciones vinculadas a pagos en exceso, por la devolución de impuestos indirectos en el caso del sector exportador o sectores asimilados y por los régimenes de incentivo tributario, entre otros. Es importante destacar que, la mayor parte de los mismos, no constituyen conceptualmente "gasto tributario" como, por ejemplo, las devoluciones de impuestos por reliquidaciones o al sector exportador. El fuerte crecimiento registrado en el 2017 es explicado principalmente por un cambio en los procedimientos que fijó la DGI en setiembre del año 2016 (e impactó a partir de enero de 2017), que implica que determinados contribuyentes<sup>[3]</sup>, para efectivizar créditos generados por declaraciones y reliquidaciones de impuestos en exceso, deban solicitar certificados, en vez de generar pagos a cuenta. Se estima que este cambio de criterio operativo, habría tenido un efecto de unos 14 puntos en la variación real anual.

Por su parte los recursos de Rentas Generales para la financiación del FONASA han mantenido una tendencia creciente en los últimos años, impulsado por la incorporación gradual de diferentes colectivos de beneficiarios y de las prestaciones incluidas en la cobertura, a partir de la aprobación de la Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud en el año 2007. En la actualidad, ya culminó la incorporación de colectivos, por lo que se prevé que las erogaciones por este concepto se estabilicen.

Las transferencias a los Gobiernos Sub-nacionales han crecido en términos reales fuertemente, como se analiza en el Anexo 4.1.

Las restantes partidas en su conjunto representan el 5% del total del inciso en el año 2018, participación que sigue una tendencia estable en el tiempo. Las principales partidas de este grupo son: los gastos por sentencias judiciales, comisiones y gastos bancarios del Estado, aporte a la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, entre otros gastos transversales que se detallan en el cuadro siguiente.

INCISO 24 - PARTIDAS GESTIONADAS POR OTROS INCISOS				
CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN - AÑO 2018				
En millones de pesos corrientes				
Inciso	Conceptos	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución
26	Unidad Docentes Asistenciales (UDAs) <sup>(1)</sup>	149	149	100%
	<b>Total Udelar</b>	<b>149</b>	<b>149</b>	<b>100%</b>
	<b>Total Remuneraciones</b>	<b>149</b>	<b>149</b>	<b>100%</b>
2	AGESIC	670	669	100%
	AFE - Retiros incentivados	160	142	89%
	Junta Nacional de Drogas	38	38	99%
	Equidad territorial	34	33	97%
	Desarrollo territorial	24	24	99%
	Fortalecimiento institucional del Estado	21	21	97%
	Dirección de planificación OPP	18	17	94%
	Proyectos productivos - electrificación	11	11	100%
	Asesoria en participación y ciudadanía	5	5	97%
	Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)	4	3	95%
	Salud bucal	1	1	76%
	Partidas Varias	16	16	98%
	<b>Total</b>	<b>1.003</b>	<b>979</b>	<b>98%</b>
4	Contrataciones PPP	553	553	100%
	<b>Total</b>	<b>553</b>	<b>553</b>	<b>100%</b>
5	Proyecto Banco Mundial - IBTAL	41	40	97%
	Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria	35	34	95%
	Reingeniería SIIF	32	26	82%
	Convenios	8	8	98%
	Partidas varias	2	2	100%
	<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>111</b>	<b>93%</b>
6	Transferencias a organismos internacionales	458	455	99%
	Convenio Uruguay - México	8	8	100%
	<b>Total</b>	<b>466</b>	<b>463</b>	<b>99%</b>
7	Fondo Fomento de la Granja	231	231	100%
	Resto Gastos	119	119	100%
	<b>Total</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>100%</b>
10	Contrataciones PPP	66	46	70%
	<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>46</b>	<b>70%</b>
11	SODRE - Fondo de desarrollo artístico y cultural	29	29	100%
	<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>
26	Unidades Docentes Asistenciales (UDAs)	2	2	100%
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>
29	Unidades Docentes Asistenciales (UDAs)	333	333	100%
	<b>Total</b>	<b>333</b>	<b>333</b>	<b>100%</b>
<b>Total Funcionamiento</b>		<b>2.921</b>	<b>2.865</b>	<b>98%</b>
2	AGESIC	376	376	100%
	Proyectos productivos - electrificación	69	69	100%
	Equidad territorial	50	46	92%
	Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP)	28	28	100%
	Sistema Nacional de Emergencia	1	1	92%
	<b>Total</b>	<b>524</b>	<b>520</b>	<b>99%</b>
5	Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria	99	96	97%
	Reingeniería SIIF	38	38	99%
	Proyecto Banco Mundial - IBTAL	15	4	25%

	<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>138</b>	<b>91%</b>
6	Dragado Canal Martín García	142	142	100%
	Dragado del Río Uruguay	40	40	100%
	<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>182</b>	<b>100%</b>
	<b>Total Inversiones</b>	<b>858</b>	<b>839</b>	<b>98%</b>
	<b>TOTAL INCISO 24 - PARTIDAS GESTIONADAS POR OTROS INCISOS</b>	<b>3.928</b>	<b>3.853</b>	<b>98%</b>

(1) UDA: la partida para las Unidades Docentes Asistenciales está asignada en el Inciso 24 "Diversos Créditos", Unidad Ejecutora 029 "ASSE" y se ejecuta tanto a través de ASSE como de la Udelar.

(2) En el año 2018 el nivel de ejecución del Proyecto de Mejora de los Servicios de Gobierno Electrónico (POMESEG) se vio afectado por el proceso administrativo para el inicio de actividades.

[1] El régimen de Financiamiento de Exportaciones se encuentra detallado en el Libro III de la Compilación de Normas de Operaciones del BCU derogado con fecha 8 de marzo de 2017 por resolución N° D/70/2017.

[2] Según establece el artículo 238 de la Ley N° 19.535, de 25 de septiembre de 2017.

[3] Aplica a contribuyentes CEDE y grandes contribuyentes, cuando los créditos originados sean superiores a 50.000 pesos uruguayos.

#### **4. Anexos**

## 4.1. Consideraciones metodológicas

Las asignaciones presupuestales objeto de análisis en el capítulo Gestión Presupuestal refieren a los créditos efectivamente ejecutados y comprenden las asignaciones aprobadas en las leyes de Presupuesto Nacional 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019, junto con las correspondientes leyes de Rendición de Cuentas, las modificaciones sustentadas en la normativa legal, así como las reasignaciones realizadas desde las previsiones globales asignadas en el Inciso 23 “Partidas a Reaplicar” y los incrementos de las partidas de carácter estimativo, como las transferencias a la Seguridad Social, los intereses de la deuda, los Certificados de Crédito y la asistencia financiera al FONASA, entre otras.

Se excluyen en el análisis las “partidas figurativas” que corresponden a movimientos producidos en el registro presupuestal y no constituyen gastos reales del Estado.

Dada la relevancia de realizar un análisis comparativo entre varios períodos y con el fin de dar coherencia a los resultados obtenidos y facilitar el análisis de la información, se han realizado algunas reclasificaciones:

- Algunos gastos presupuestales se han reclasificado de manera que los mismos se reflejen en función de la estructura institucional vigente en 2018. En el cuadro al final de este apartado se detallan las reasignaciones realizadas.
- Se incluyen dentro del total de los gastos de la Administración Central y de los Organismos del artículo 220 de la Constitución, aquellos gastos que estos Incisos ejecutan, pero que se exponen presupuestalmente en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

Es importante subrayar que las reclasificaciones de gastos expuestas en este capítulo se realizan con el objetivo de permitir una mayor coherencia a efectos del análisis. Ello implica que los resultados presentados en este informe pueden diferir a nivel de cada Inciso considerado individualmente, de la información presentada en los Tomos de Ejecución Presupuestal que acompañan las Rendiciones de Cuentas, si bien se mantiene el nivel total de gasto.

Por último, cabe aclarar que los gastos correspondientes a los Certificados de Crédito emitidos por la DGI, cuyo registro presupuestal se encuentra en el Inciso 24 “Diversos Créditos”, se originan por devoluciones vinculadas a pagos en exceso, por la devolución de impuestos indirectos en el caso del sector exportador o sectores asimilados y por los regímenes de incentivo tributario, entre otros. Es importante destacar que, la mayor parte de los mismos, no constituyen conceptualmente “gasto tributario”, como, por ejemplo, las devoluciones de impuestos por reliquidaciones o al sector exportador, sino que corresponden a una disminución de los ingresos tributarios. Por este motivo, los mismos no son considerados en el análisis agregado cuando se analizan los principales destinos de los gastos presupuestales, si bien, si se incluyen en los cuadros de ejecución presupuestal del capítulo.

## REASIGNACIONES PARA REFLEJAR LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL

Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)	A partir de 2011 los créditos de la "ANII" se reasignan al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", en tanto anteriormente eran ejecutados a través del Inciso 24 "Diversos Créditos". Los créditos correspondientes se presentan para todo el período en el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".
Agencia Nacional de Vivienda (ANV)	A partir de 2011 los créditos de la "ANV" se reasignan al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", en tanto anteriormente eran ejecutados a través del Inciso 24 "Diversos Créditos". Los créditos correspondientes se presentan para todo el período en el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".
Alquileres de Vivienda de Interés Social	A partir de 2016 el proyecto de inversión "Alquileres de Vivienda de Interés Social" pasó a ser un proyecto de funcionamiento y, por tanto, los créditos correspondientes se presentan para todo el período en gastos de funcionamiento.
ASSE	En 2008, ASSE se constituye como Servicio Descentralizado. Para los años 2004 a 2007 se exponen en el Inciso 29 "Administración de los Servicios de Salud del Estado" las Unidades Ejecutoras que fueron transferidas a su órbita desde el Ministerio de Salud Pública.
Caminería Departamental	A partir de 2016, los proyectos del programa 372 "Caminería Departamental" que eran gestionados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, pasan a ser ejecutados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a través del Inciso 24 "Diversos Créditos". En función de ello, se reclasificaron los créditos de estos proyectos para los años anteriores.
Comisión Técnica Mixta de Salto Grande	A partir de 2016 los créditos de la "Comisión Técnica Mixta de Salto Grande" se reasignan al Inciso 24 "Diversos Créditos", en tanto anteriormente eran ejecutados a través del Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones". Los créditos correspondientes se presentan para todo el período en el Inciso 24 "Diversos Créditos".
Fiscalía General de la Nación (FGN)	La Fiscalía General de la Nación se crea como servicio descentralizado en agosto de 2015, dejando de ser la Unidad Ejecutora "Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación" del Ministerio de Educación y Cultura. Para todo el período se reasignan los créditos de dicha unidad ejecutora hacia el Inciso 33 "Fiscalía General de la Nación".
INAU - INISA	En el Inciso 27 "Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay" se incluyen los créditos y la ejecución del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), creado como Servicio Descentralizado a partir del año 2016, ya que no es posible separar los créditos presupuestales de ambas instituciones.
Instituto Nacional de Alimentación (INDA)	A partir de 2016, el INDA pasa de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Ministerio de Desarrollo Social. Los créditos de dicha unidad ejecutora se presentan para todo el período en el Inciso 15 "Ministerio de Desarrollo Social".

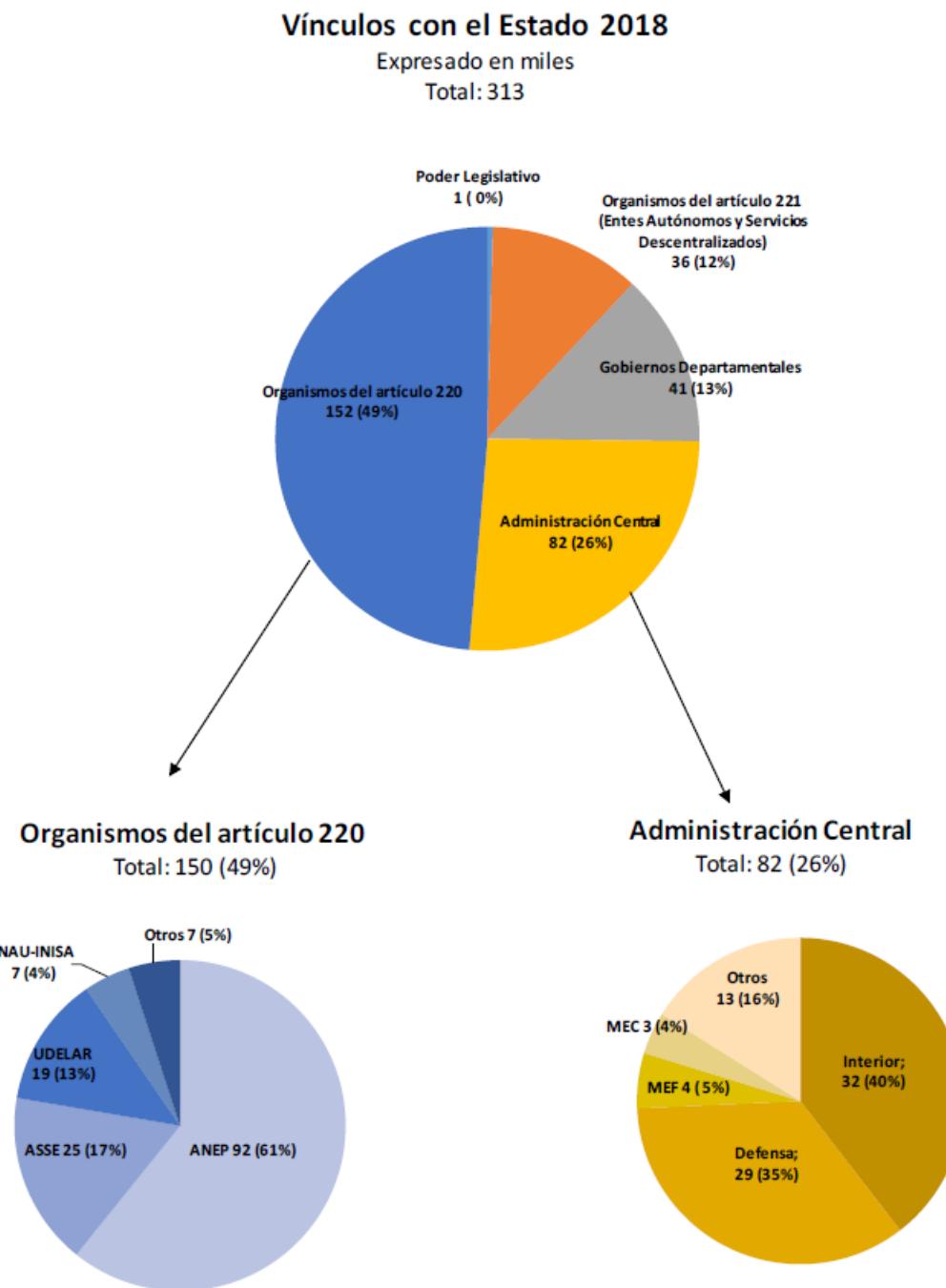
Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	A partir de 2011 los créditos del "INIA" se reasignan al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", en tanto anteriormente eran ejecutados a través del Inciso 24 "Diversos Créditos". Los créditos correspondientes se presentan para todo el período en el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".
Instituto Uruguayo de Meteorología	El Instituto Uruguayo de Meteorología se crea como servicio descentralizado en octubre de 2013, dejando de ser una unidad ejecutora del Ministerio de Defensa Nacional. Para todo el período se reasignaron los gastos presupuestales desde el Ministerio de Defensa Nacional hacia el Inciso 32 "Instituto Uruguayo de Meteorología".
Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)	La JUTEP se constituye como servicio descentralizado en agosto de 2015, dejando de ser la unidad ejecutora homónima del Ministerio de Educación y Cultura. Para todo el período se reasignan los créditos de dicha unidad ejecutora hacia el Inciso 34 "Junta de Transparencia y Ética Pública".
Plan Ceibal	A partir de 2011 los créditos del "Plan Ceibal" se reasignan al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", en tanto anteriormente eran ejecutados a través del Inciso 24 "Diversos Créditos". Los créditos correspondientes se presentan para todo el período en el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".
Plan Juntos	A partir de 2016 el "Plan Juntos" se incorpora a la Dirección Nacional de Vivienda del MVOTMA, en tanto anteriormente era ejecutado por el Inciso 02 "Presidencia de la República". Los créditos correspondientes se presentan para todo el período en el Inciso 14 "MVOTMA".
Proyecto Infamilia	A partir de 2005, el "Proyecto Infamilia" se incorpora al MIDES, en tanto anteriormente era ejecutado por la Presidencia de la República. Los créditos de este Proyecto se reasignan para todo el período al Inciso 15 "Ministerio de Desarrollo Social".
Secretaría Nacional del Deporte	En 2016, se crea la "Secretaría Nacional del Deporte" como Unidad Ejecutora de la Presidencia de la República, desvinculándose del Ministerio de Turismo y Deporte. Por lo cual, los créditos correspondientes se presentan para todo el período en el Inciso 02 "Presidencia de la República".
Subsidios y Subvenciones	A partir del Presupuesto Nacional 2010-2014 se reasignan hacia el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones" todos aquellos subsidios que eran ejecutados por cada inciso. Se realizó esta adecuación en la exposición presupuestal para todo el período.
Universidad Tecnológica (UTEC)	La UTEC se crea como ente autónomo en 2013. Durante el año de su creación, por cuestiones operativas de formación del ente, los créditos presupuestales fueron asignados al Inciso 24 "Diversos Créditos". Dichos créditos son reasignados al Inciso 31 "Universidad Tecnológica".

En 2016 el programa "Uruguay Crece Contigo" pasa de la Presidencia de la República a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, reflejándose su ejecución presupuestal para todo el período en el Inciso 15 "Ministerio de Desarrollo Social".

## 4.2. Vínculos laborales con el Estado

A diciembre de 2018, el Estado mantenía 312.565 vínculos laborales, de acuerdo a los datos relevados por la Oficina Nacional de Servicio Civil. Casi el 50% corresponde a los Organismos del artículo 220 de la Constitución, con 152 mil vínculos, la Administración Central representa el 26% con 82 mil, los Organismos del artículo 221 representan el 12% con 36 mil vínculos, los Gobiernos Departamentales un 13% con 41 mil y el Poder Legislativo cuenta con algo más de mil vínculos. Hay que tener en cuenta que una persona puede mantener más de un vínculo con el Estado.

A continuación, se presenta la estructura de vínculos y la apertura de los mismos para los Organismos del 220 y la Administración Central.



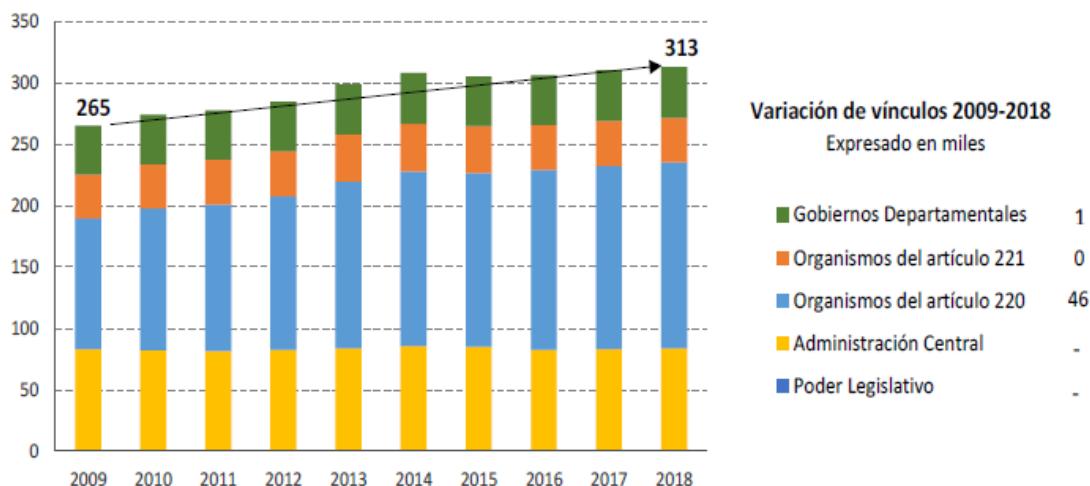
Entre los años 2009 y 2018, los vínculos con el Estado se incrementaron en 47 mil, lo que representa un aumento de 18%. Este aumento se concentra en los Organismos del Artículo 220 de la Constitución (ANEP, ASSE, UDELAR, INAU-INISA). También incrementaron sus vínculos, aunque en menor medida, los Gobiernos Departamentales, la Administración Central, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados.

En el año 2018, los vínculos se incrementaron en 2.439. Casi la mitad de la variación se explica por la incorporación de los arrendamientos de servicio de Sanidad Policial (474) y de los colaboradores honorarios de la Udelar (587), que anteriormente no se informaban. También inciden en este incremento los vínculos por horas docentes en MEC y la incorporación de los

“talleristas” de INAU.

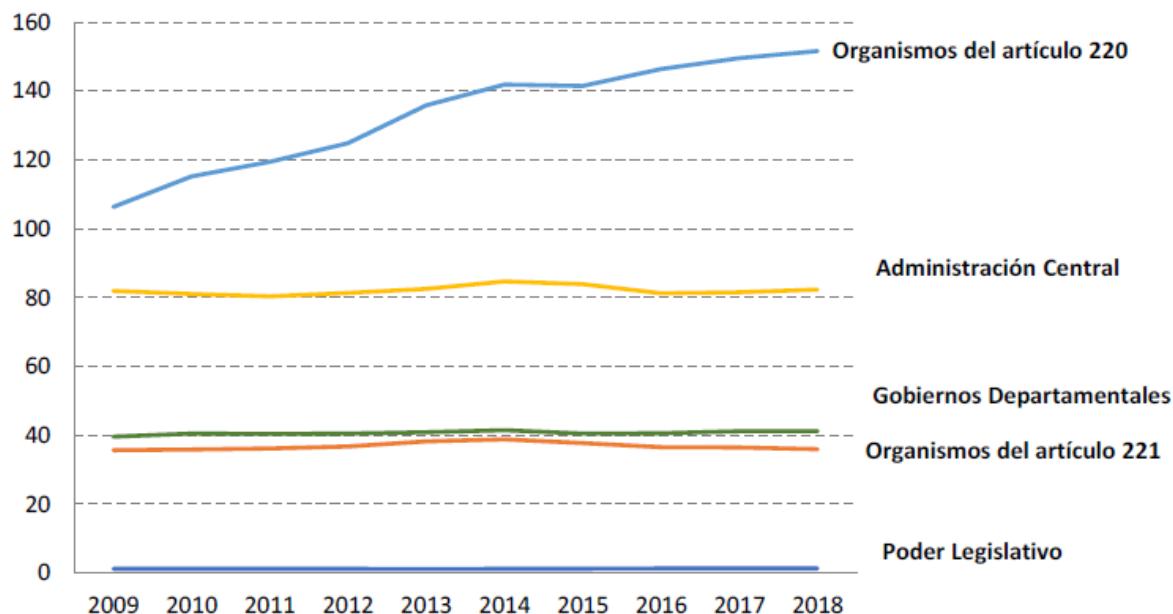
### Evolución de Vínculos con el Estado 2009-2018 (I)

Expresado en miles



### Evolución de Vínculos con el Estado 2009-2018 (II)

Expresado en miles

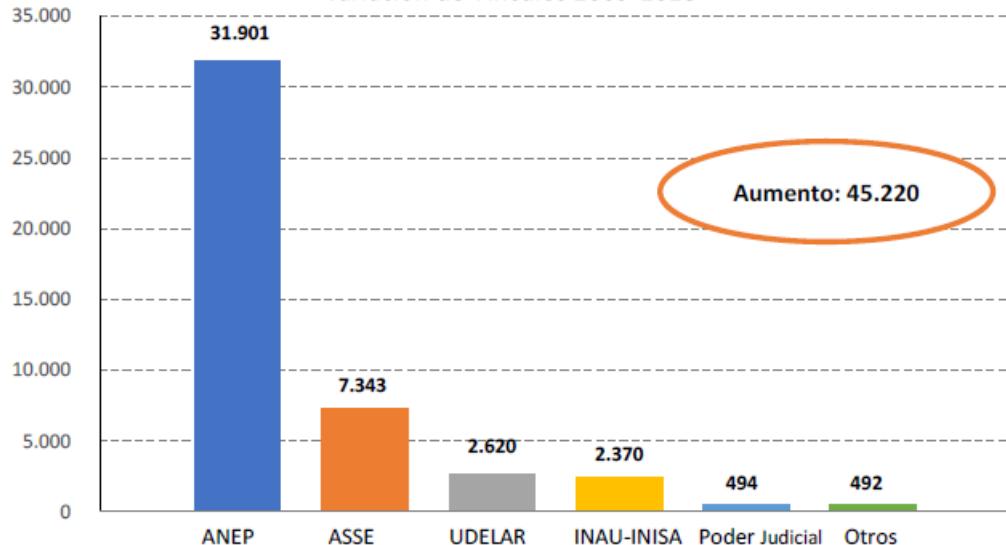


Los Organismos que han incrementado sus vínculos en el período 2009-2018, en mayor medida corresponden a las áreas del Estado que han sido priorizadas presupuestalmente y que son intensivas en recursos humanos para la prestación de sus servicios a la población, como la educación, la salud, la seguridad interna y la protección social.

Dentro de los Organismos del artículo 220 de la Constitución que presentan mayor aumento se encuentran: ANEP 32 mil, ASSE 7 mil, INAU-INISA y Udelar 2 mil.

## Organismos Artículo 220

Variación de Vínculos 2009-2018



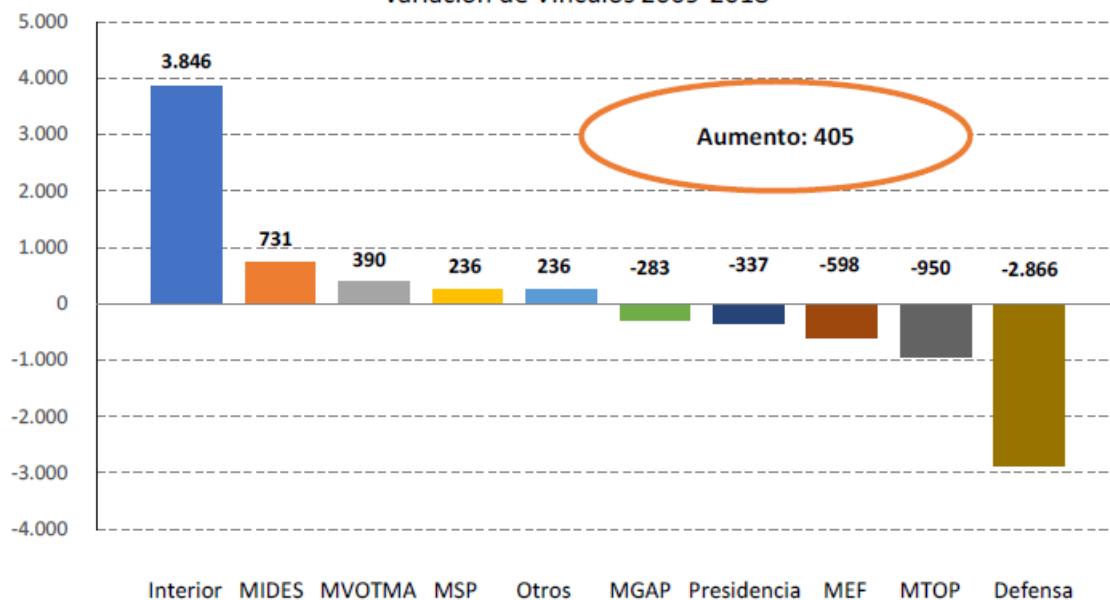
En tanto, la Administración Central aumentó levemente la cantidad de vínculos, como resultado de comportamientos disímiles. Por un lado, en el Ministerio del Interior los vínculos aumentaron en más de 3 mil, alcanzando casi los 33 mil vínculos en 2018, en tanto se redujeron en el Ministerio de Defensa Nacional en casi 3 mil, finalizando con 28 mil vínculos.

El conjunto de los restantes organismos de la Administración Central, que en total representan 21 mil vínculos, se viene reduciendo gradualmente en los últimos años. Es de destacar la disminución de más de 900 vínculos en el MTOP, en el entorno de 600 en el MEF, más de 300 en la Presidencia de la República y casi 300 en el MGAP. Por el contrario, se incrementa la cantidad de vínculos en el MIDES en más de 700, en MVOTMA en casi 400 y en MSP en más de 200.

Cabe resaltar que en el actual período de gobierno (2015-2018), los vínculos totales en la Administración Central, incluyendo el Ministerio del Interior y de Defensa, se redujeron en más de 2.000.

## Administración Central

Variación de Vínculos 2009-2018



Organismos	2009	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>(1)</sup>	Variación 2017-2018	Variación 2009-2018	
								Cantidad	Porcentaje
Poder Legislativo	1.284	1.223	1.232	1.318	1.324	1.309	-15	25	2%
Presidencia	3.031	2.921	2.787	2.678	2.623	2.694	71	-337	-11%
Defensa	31.479	28.743	28.535	28.263	28.785	28.613	-172	-2.866	-9%
Interior	28.719	32.526	33.102	31.463	31.926	32.565	639	3.846	13%
Economía y Finanzas	5.113	5.056	4.746	4.613	4.479	4.515	36	-598	-12%
Relaciones Exteriores	614	595	594	582	603	604	1	-10	-2%
Ganadería, Agricultura y Pesca	2.394	2.310	2.198	2.124	2.034	2.111	77	-283	-12%
Industria, Energía y Minería	421	515	483	472	485	460	-25	39	9%
Turismo	200	203	199	195	180	179	-1	-21	-11%
Transporte y Obras Públicas	3.821	3.219	3.093	2.972	2.929	2.871	-58	-950	-25%
Educación y Cultura <sup>(2)</sup>	3.100	3.877	3.473	3.126	3.138	3.425	287	325	10%
Salud	605	1.039	952	892	862	841	-21	236	39%
MTSS	900	878	868	849	821	803	-18	-97	-11%
MVOTMA	456	896	843	875	925	846	-79	390	86%
MIDES	1.097	1.927	2.084	2.202	1.816	1.828	12	731	67%
Administración Central	81.950	84.705	83.957	81.306	81.606	82.355	749	405	0%
Poder Judicial	4.485	4.903	5.037	4.945	4.981	4.979	-2	494	11%
Tribunal de Cuentas	355	401	382	370	357	376	19	21	6%
Corte Electoral	983	953	886	890	890	903	13	-80	-8%
T. Contencioso Administrativo	86	90	81	88	85	89	4	3	3%
ANEP	60.261	87.521	86.831	89.611	91.679	92.162	483	31.901	53%
UDELAR	16.698	18.300	18.412	18.471	18.815	19.318	503	2.620	16%
INAU	4.549	5.487	5.118	4.995	4.969	5.299	330	750	16%
ASSE	18.286	23.465	24.030	24.696	25.084	25.629	545	7.343	40%
UTEC		60	122	179	254	393	139	393	-
INUMET	253	187	135	153	175	180	5	-73	-29%
Fiscalía General de la Nación	437	506	506	498	628	658	30	221	51%
JUTEP	9	9	8	17	18	16	-2	7	78%
INISA				1.548	1.614	1.620	6	1.620	-
Organismos del artículo 220	106.402	141.882	141.548	146.461	149.549	151.622	2.073	45.220	42%
Organismos del artículo 221 <sup>(3)</sup>	35.675	38.833	37.765	36.595	36.428	36.031	-397	356	1%
Gobiernos Departamentales	39.646	41.448	40.521	40.589	41.219	41.248	29	1.602	4%
<b>TOTAL</b>	<b>264.957</b>	<b>308.091</b>	<b>305.023</b>	<b>306.269</b>	<b>310.126</b>	<b>312.565</b>	<b>2.439</b>	<b>47.608</b>	<b>18%</b>

(1) A partir de este año se informan los arrendamientos de servicio en Sanidad Policial, y los colaboradores honorarios en Udelar.

(2) La variación se debe a que se contrataron más horas docentes.

(3) Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Fuente: ONSC

## Mejoras en la gestión

La Oficina Nacional del Servicio Civil ha impulsado la mejora de la gestión humana del Estado, en la que se destacan la puesta en funcionamiento del portal único Uruguay Concursa, la instalación de la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional (CARO) y el Sistema de Gestión Humana, entre otros.

El ingreso meritocrático al Estado, a través de un portal único y un sistema transparente, donde los postulantes y toda la ciudadanía puede acceder a cada una de las actas que publica el tribunal, sumado a un sistema que brinda todas las garantías, constituye un logro para el país. En el periodo 2011-2014, Uruguay Concursa gestionó el proceso de reclutamiento y selección para 7.549 puestos, para los que se recibieron 386.237 postulaciones. En el periodo 2015-2018 se gestionó el proceso de reclutamiento y selección para 3.493 puestos y con un total de 1.007.340 postulaciones.

El análisis centralizado de la oportunidad y mérito de los llamados para cargos y funciones públicas del Poder Ejecutivo, realizado por la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional que integran MEF, OPP con la presidencia de ONSC, contribuye a un control de los ingresos y una mirada transversal.

En la convicción de la importancia de la formación de los recursos humanos, se promovió la acreditación de la Escuela Nacional de Administración Pública como Instituto de formación terciaria y se comenzó a impartir la Tecnicatura en Gestión Pública, título terciario habilitado por el MEC, que tiene en este momento más de 700 alumnos.

En el año 2015, se implantó la versión 2 del Sistema Registro de Vínculos con el Estado (RVE 2.0) que integra cuatro módulos:

vínculos laborales, sumarios, redistribución e inhabilitaciones, esto permite un mayor contralor, que se fortalece a su vez con el contraste de los datos con el Banco de Previsión Social.

A partir del año 2017, se establece normativamente el desafío de ampliar el alcance de los vínculos a registrar, abarcando a las personas jurídicas de derecho público no estatales y a las entidades que poseen participación mayoritaria de algún organismo estatal. Es decir, que se transparenta por primera vez esta información al Parlamento y a la ciudadanía.

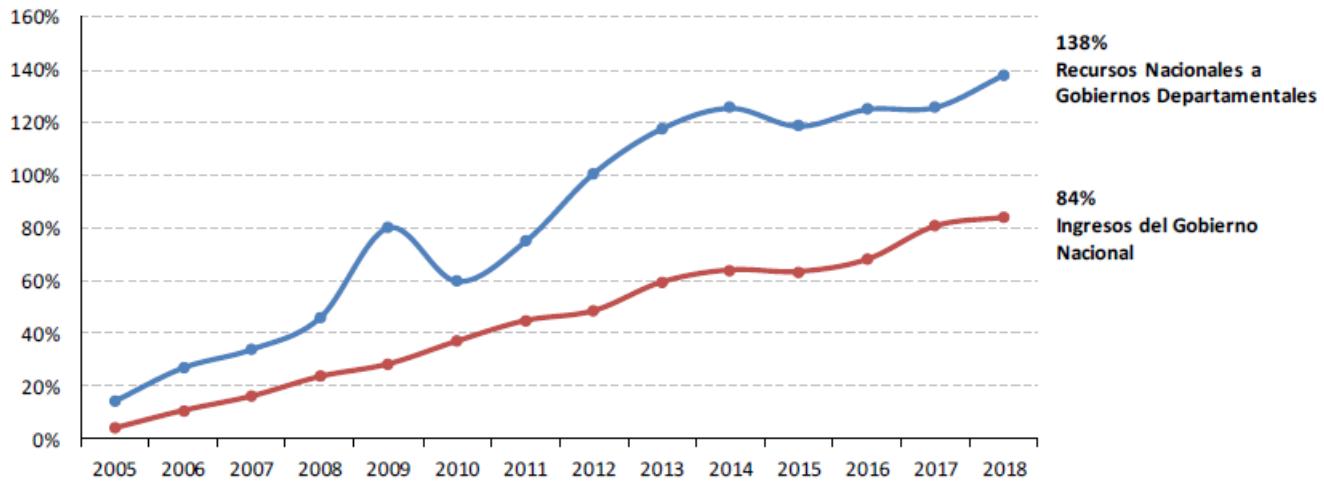
A su vez, se cuenta por primera vez en 2017, con la cantidad de personas vinculadas laboralmente con el Estado, no solo la cantidad de vínculos.

Por otro lado, el SGH 2.0 ha significado un gran avance para la Administración, ya que no solamente el Poder Ejecutivo, sino diversos organismos, tanto empresas públicas como organismos del artículo 220 de la Constitución, están incorporando el sistema. Esto resulta en un mayor conocimiento de quienes trabajan en la función pública, un mayor contralor y también un importante ahorro para el Estado, ya que la ONSC realiza el soporte y la implantación que realizaban múltiples empresas.

## 4.3. Transferencias a los Gobiernos Sub-nacionales

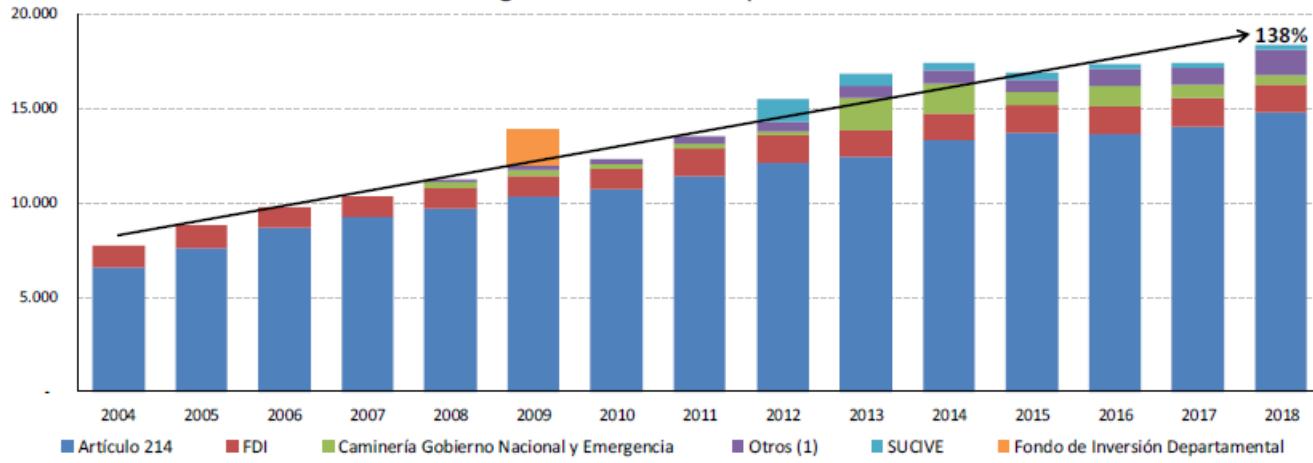
Las asignaciones presupuestales destinadas a los Gobiernos Sub-nacionales por las diferentes partidas ascendieron en 2018 a 17.881 millones de pesos<sup>[11]</sup>, lo que representa un crecimiento de 138% en términos reales en el período 2005-2018. Es de destacar que los recursos nacionales destinados a los Gobiernos Departamentales aumentaron notoriamente por encima de los ingresos que recibió el propio Gobierno Nacional, que se incrementaron en un 84% en términos reales en el mismo período.

**Ingresos del Gobierno Nacional y partidas destinadas a los Gobiernos Subnacionales**  
Crecimiento real acumulado en el período 2005-2018



Cabe resaltar, que, en los últimos tres períodos presupuestales, se alcanzó un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales en relación a la determinación y los componentes de las transferencias. Ello contribuyó a que, a lo largo de los últimos 14 años, se ordenaran las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, simplificándose el régimen, dándole más transparencia e incrementándose sustancialmente las transferencias.

**Transferencias a los Gobiernos Subnacionales**  
Cifras devengadas en millones de pesos constantes de 2018

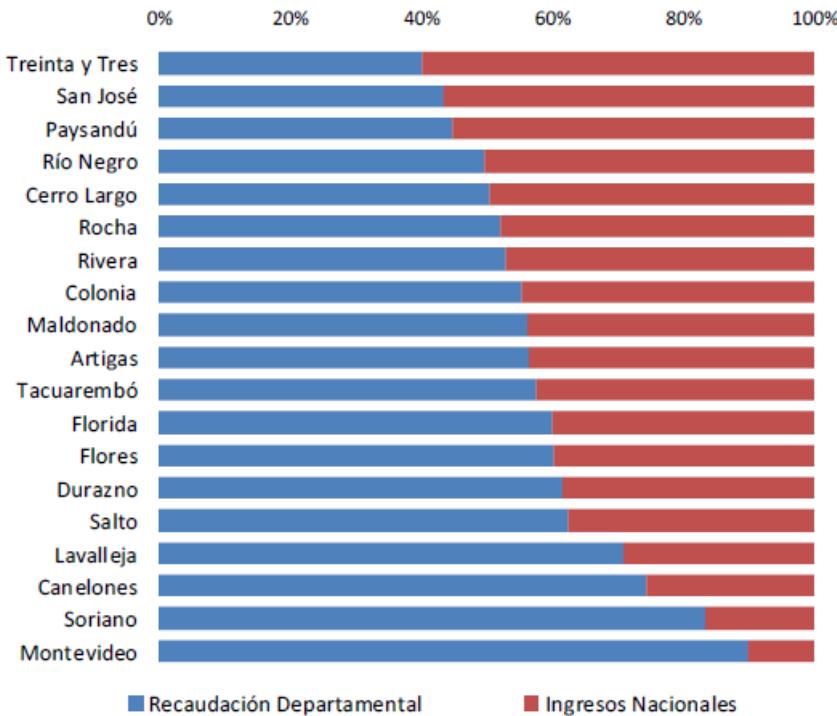


(1) "Otros" incluye el subsidio del alumbrado público, la partida para alcaldías y de infraestructura del área metropolitana.

Las transferencias que los Gobiernos Departamentales reciben del Gobierno Nacional son fundamentales para éstos, ya que para 15 Intendencias representan más del 40% de la totalidad de los recursos de que disponen. En los casos extremos se encuentra la Intendencia de Treinta y Tres, para la cual los recursos nacionales representan el 60% de los ingresos totales. En el otro extremo, se encuentra Montevideo, que tiene una mayor base contributiva propia, para la cual los ingresos nacionales representan el 10% del total de sus ingresos.

Ello pone en evidencia la importancia que tiene para los Gobiernos Departamentales tener previsibilidad en la percepción de las partidas nacionales, para lo cual, en los últimos años se estableció un cronograma de transferencias para todo el año, lo que permite a los Gobiernos Departamentales proyectar sus ingresos con mayor certidumbre.

**Gobiernos Departamentales**  
**Estructura de los ingresos totales en %**  
**Año 2017 <sup>(1)</sup>**



(1) Corresponde al último dato disponible en el portal [www.otu.opp.gub.uy](http://www.otu.opp.gub.uy) a junio de 2019

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a Gobiernos Departamentales - Rendiciones de Cuentas enviadas al Tribunal de Cuentas

En los últimos tres períodos presupuestales, además de mejorar el relacionamiento financiero, se han fortalecido las instancias de cooperación y complementación entre ambos niveles de gobierno, para lo que resulta fundamental la jerarquización dada a la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), como ámbito de coordinación entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.

Hay que tener en cuenta que se ha verificado un importante incremento de los recursos presupuestales de los organismos nacionales con mayor presencia en el interior del país, como MTOP, MVOTMA, MGAP, ANEP, ASSE, MIDES, INAU, entre

otros, así como los esfuerzos de descentralización y de despliegue en el territorio que la mayor parte de los organismos están llevando adelante. Es de destacar, particularmente, los diferentes programas que desarrolla la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el territorio nacional y el papel fundamental que cumplen las empresas públicas en este sentido.

Los esfuerzos para apoyar el desarrollo productivo del interior se complementan además con los incentivos tributarios otorgados al amparo del régimen de promoción de inversiones, que valoran especialmente la radicación de inversiones en el interior del país.

**Detalle de las partidas de transferencias a los Gobiernos Sub-nacionales**

- **Literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República** entre 2006 y 2020, el porcentaje de los ingresos del Gobierno Nacional que corresponde a los Gobiernos Departamentales es de 3,33% <sup>[2]</sup>. De esta forma, los Gobiernos Departamentales participan del aumento de los ingresos del Gobierno Central, asociados fundamentalmente al crecimiento del nivel de actividad, a los ajustes para aumentar los ingresos tributarios y a los esfuerzos para mejorar la administración tributaria.

Esta partida se encuentra en parte condicionada al cumplimiento de compromisos de gestión acordados en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización, la cual se ajustará a un 2,9% en caso de incumplimiento. Estos compromisos deberán comprender al menos, estar al día con los consumos corrientes de los entes y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en forma unánime por el Congreso de Intendentes. Cabe destacar que los compromisos acordados se limitaron a los extremos mínimos previstos en la ley.

El total de recursos con destino a los Gobiernos Departamentales por el Literal C) del Artículo 214 de la Constitución

ascendió a 14.789 millones de pesos en el año 2018. La cifra es significativamente superior a los 6.615 millones correspondientes al año 2004 expresados a valores de 2018, habiéndose incrementado 124% en términos reales en los últimos catorce años. Este aumento es mayor que el incremento de los ingresos del Gobierno Nacional (84%), fundamentalmente debido a que hasta 2005 se aplicaban deducciones a los ingresos nacionales que se computaban para determinar las partidas departamentales.

La distribución de estos recursos entre los distintos Gobiernos Departamentales, aprobada en la Ley de Presupuesto, correspondió a lo que fuera propuesto por el Congreso de Intendentes y responde principalmente a la aplicación de los criterios de población, superficie, inversa del PIB y necesidades básicas insatisfechas, más algunos ajustes puntuales.

#### Composición de la Partida del Artículo 214 de la Constitución - Año 2018

Monto total de la partida: 14.789 millones de pesos



- **Fondo de Desarrollo del Interior (FDI):** la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014 incrementó la partida prevista en el numeral 2 del artículo 298 de la Constitución de la República, que asigna recursos a los Gobiernos Departamentales para fomentar el desarrollo en el interior del país, pasando de un 25% de los recursos del fondo presupuestal, a un 33%<sup>[3]</sup>. La ejecución de esta partida fue de 1.467 millones en este último año, lo cual representa un incremento de 32% en términos reales en los últimos 14 años.

- **Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios** el Presupuesto 2010-2014 asignó una partida anual de 50 millones de pesos para los años 2011 a 2014, que se distribuyó entre los Gobiernos Departamentales en forma proporcional al número de municipios<sup>[4]</sup>.

La Ley de Presupuesto 2015-2019, amplió sustancialmente este Fondo, que alcanzará los 1.000 millones al final del período<sup>[5]</sup>, a partir del aporte de los Gobiernos Departamentales con parte de los recursos que les corresponden por el artículo 214 de la Constitución y del aporte adicional del Gobierno Nacional. En el año 2018, los recursos totalizaron 1.004 millones de pesos, de los cuales 630 millones fueron aportados por los Gobiernos Departamentales y 374 millones por el Gobierno Nacional.

Para 2019 la partida totalizará 1.000 millones de pesos, de los cuales 450 millones serán aportados por el Gobierno Nacional y 550 millones por los Gobiernos Departamentales. Todas estas partidas están expresadas a valores de enero de 2015.

- **Subsidio al alumbrado público:** el subsidio instaurado en el año 2008 tuvo un carácter incremental hasta alcanzar el 30% de la facturación medida en el año 2011. Su diseño buscaba ser un estímulo al cambio tecnológico, y se abonaba siempre que el Gobierno Departamental se encontrase al día con el pago de estas obligaciones.

La Ley N° 18.870 del 23 de diciembre de 2011, incrementó este subsidio en un 10% anual a partir de 2012, hasta alcanzar en 2014 un máximo de 60%. El incremento anual estaba sujeto a que los Gobiernos Departamentales cumplieran con los siguientes requisitos en forma incremental en los años sucesivos: en primer lugar, suscribir un convenio con UTE por el pago de las deudas anteriores a 2011; posteriormente, suscribir con OPP y UTE un Plan Departamental de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público; y, por último, para 2014, suscribir un Plan Departamental de Extensión y Mantenimiento de Porcentaje Medido del Alumbrado Público. En todos los casos debía verificarse semestralmente que los planes acordados se encontraban dentro de los márgenes de ejecución previstos.

Para continuar generando incentivos a la eficiencia energética, en la Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 se aseguró una partida de 500 millones de pesos anuales a ser distribuida entre los Gobiernos Departamentales con el objetivo de asumir hasta el 40% de la facturación de energía eléctrica y para incentivar el cambio de tecnología que habilite el avance en el uso eficiente de la energía. Esta partida se ajusta anualmente en base a la evolución de las tarifas eléctricas.

- **Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE):** entró en vigencia en el año 2012, unificándose a nivel nacional los aforos y las alícuotas según tipología de vehículos y generándose un sistema unificado para la cobranza de la

patente. Para viabilizar este cambio histórico, en una primera instancia se creó el Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patente de Rodados, comprometiéndose el Gobierno Nacional a aportar, en el período 2012 a 2015, lo necesario para asegurar que ninguno de los Gobiernos Departamentales percibiese una recaudación inferior a lo que hubieran recaudado en el año 2010 por este concepto. El Gobierno Nacional llegó a aportar a este Fondo 579 millones de pesos en 2012, teniendo luego un costo decreciente, en la medida que los nuevos empadronamientos incrementaron la recaudación propia de las Intendencias, reduciéndose por tanto los aportes del gobierno a dicho Fondo, que finalizó en el año 2015.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional asumió los costos de gestión y administración del sistema, incluyendo los costos del sistema informático, la publicidad y las comisiones de los agentes de cobranza.

En el Presupuesto Nacional 2015-2019, se estableció una partida de 250 millones de pesos anuales para cubrir los gastos de administración, las comisiones de los agentes de cobranza y aquellos desarrollos necesarios para expedir el Permiso Nacional Único de Conducir (PNUC), el cual logró implementarse el 31 de diciembre de 2017.

- **Impuesto al Patrimonio del sector agropecuario** la Ley Nº 19.088 del 14 de junio de 2013, gravó con el impuesto al patrimonio a las explotaciones agropecuarias, destinándose a la UTEC el equivalente al 10% de su producido, a los Gobiernos Departamentales el 90% de lo recaudado en el año 2013 y el 45% de lo recaudado en el 2014 y 2015, y al MTOP el 45% restante por los dos últimos años (2014-2015).

Las partidas destinadas a los Gobiernos Departamentales tuvieron por destino apoyar proyectos de rehabilitación y mantenimiento de la caminería departamental fuera de las zonas urbanas, incluyendo la adquisición de maquinaria vial.

[6]

En el año 2013, se ejecutó por este concepto 990 millones de pesos, en 2014, 791 millones y en 2015, 421 millones. A partir de 2016, este concepto se incorpora a las partidas de caminería que gestiona la OPP.

- **Caminería Forestal:** el Presupuesto 2010-2014 fortaleció este programa que llevaba adelante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al que se asignaron 150 millones de pesos anuales a partir de 2011 para rehabilitación y mantenimiento de la red vial departamental. A partir de 2016, estos recursos se incorporan a las partidas de caminería que gestiona la OPP.

- **Caminería Departamental:** la Ley de Presupuesto 2015-2019, prevé partidas anuales por 950 millones de pesos destinados a la Caminería Departamental. De esta manera, se consolida una transferencia anual equivalente a lo que los Gobiernos Departamentales percibían por concepto de Impuesto al Patrimonio y Caminería Forestal. Con el objetivo de realizar un manejo integrado de este tipo de apoyos, se centralizaron en la OPP los proyectos de caminería que hasta la fecha eran ejecutados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Cabe aclarar que, la partida decaminería que gestionaba el MTOP por 350 millones de pesos forma parte de la partida que les corresponde a los Gobiernos Departamentales por el artículo 214. Las partidas para emergencias son extraordinarias, y han tenido como destino atender la reparación en la caminería de los daños provocados por las inundaciones del 2014 (230 millones de pesos) y la emergencia ocurrida por el tornado de Dolores de 2016 (360 millones de pesos).

- **Partida Área Metropolitana:** la Ley de Presupuesto 2015-2019 recoge la decisión del Congreso de Intendentes de respaldar la solicitud de las Intendencias de Montevideo y Canelones de contar con recursos adicionales para financiar obras de infraestructura vial y de transporte en el área metropolitana, procurando su integración a las redes nacionales y que a la vez, sean de interés del Gobierno Nacional. A dichos efectos, se asignó una partida anual de 285 millones a partir de 2018, con el objetivo de contribuir al financiamiento de las obras de infraestructura vial y de transporte que se acuerden entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Canelones.

Se presentan los cuadros que detallan la información de la totalidad de las partidas que les corresponden a cada Gobierno Departamental para el año 2018, así como un detalle rindiendo cuenta de la partida por el artículo 214 de la Constitución.

# TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES - AÑO 2018

Artículos 214 y 298 de la Constitución y otras partidas

En millones de pesos corrientes

Intendencia	Total Art. 214 <sup>(1)</sup>	Fondo de Desarrollo del Interior	Caminería Departamental y Subnacional	Mantenimiento de la Red Vial Subreccional	Alcaldías <sup>(2)</sup>	Alumbrado Público <sup>(3)</sup>	SUCIVE	Infraestructura área metropolitana	TOTAL	Estructura en %
Artigas	708	88	16	4	10	42			869	4,9%
Canelones	1.345	210	55	13	94	125		57	1.899	10,6%
Cerro Largo	719	104	19	12	21	13			888	5,0%
Colonia	604	48	16	6	20	27			721	4,0%
Durazno	617	73	16	10	5	27			747	4,2%
Flores	336	27	8	2	4	13			390	2,2%
Florida	545	64	14	11	6	16			654	3,7%
Lavalleja	515	67	16	15	6	24			642	3,6%
Maldonado	933	42	12	7	25	35			1.054	5,9%
Montevideo	2.019	0	9	1	88	135		228	2.480	13,9%
Paysandú	766	89	18	14	17	21			925	5,2%
Río Negro	555	51	12	14	9	9			649	3,6%
Rivera	701	105	13	19	9	8			856	4,8%
Rocha	632	62	13	8	10	43			767	4,3%
Saltó	805	106	18	0	15	31			975	5,5%
San José	534	61	13	5	15	39			667	3,7%
Soriano	636	57	13	6	10	38			761	4,3%
Tacuarembó	737	109	28	11	7	17			909	5,1%
Treinta y Tres	544	63	12	6	5	13			642	3,6%
Gastos adm.	25	42	26				295		387	2,2%
<b>TOTAL</b>	<b>14.274</b>	<b>1.467</b>	<b>343</b>	<b>165</b>	<b>374</b>	<b>678</b>	<b>295</b>	<b>285</b>	<b>17.881</b>	<b>100%</b>
<b>Estructura</b>	<b>80%</b>	<b>8%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>	

(1) La ejecución del año 2018 incluye la partida del art. 214, más el ajuste de la partida del año 2017 por subejecución de PDGS y ajuste por IPC promedio, menos el ajuste por los mismos conceptos de la partida del año 2018, que se pagan en junio, julio y agosto del 2019.

(2) Incluye la partida destinada al Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios establecida en el art. 676 de la ley N° 19.355, correspondiente al literal A y al literal B por la parte que no se computa para el cálculo de la partida del art. 214.

(3) En el año 2018 las transferencias se componen de 423 millones de pesos correspondientes al 40% de la facturación mensual que realiza UTE por concepto de alumbrado público, y 255 millones de pesos por concepto de eficiencia energética. De los mismos, 80 millones corresponden al ejercicio 2017 y 175 millones al ejercicio 2018.

**PARTIDA PARA LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**  
**ARTÍCULO 214 LIT C) DE LA CONSTITUCIÓN - EJERCICIO 2018**

**I - Cálculo de la Partida Intendencias Art. 214 Lit C) de la Constitución**

Recursos a valores promedio 2017 <sup>(1)</sup>	412.720.992.784	Cálculo del monto de la partida	9.805.000.000
Porcentaje	3,33%	Ajuste IPC promedio 2015	8,67%
Partida a valores 2017	13.743.609.060	Ajuste IPC promedio 2016	9,64%
Ajuste IPC 2018	7,61%	Ajuste IPC promedio 2017	6,22%
Total de la partida	14.045.412.242	Ajuste IPC promedio 2018	7,61%
		Total monto mínimo ajustado por IPC	13.351.996.380

**II - Composición de la partida 2018**

Art.674 B) ley 19.355 - Caminería Mdeo	12.912.634	Monto mínimo	2,90%	11.968.908.791
Art.674 B) ley 19.355 - Caminería Interior	375.793.589	Compromiso de Gestión	0,43%	1.366.698.798
Art.674 C) ley 19.355 - POGS	434.465.821	Total de la partida	3,33%	13.335.602.589
Art.676 B) ley 19.355 - Municipios	544.533.122			
Art.676 C) ley 19.355 - Municipios	85.713.547			
Resto de la partida - MEF	13.335.602.589			
Total de la partida	14.789.021.302			

**III - Ejecución de las partidas de Inversión según el Balance de Ejecución Presupuestal 2018**

Conceptos	Crédito	Ejecutado	Diferencia
Art.674 B) ley 19.355 - Caminería Mdeo	12.912.634	12.912.634	0
Art.674 B) ley 19.355 - Caminería Interior	388.789.160	375.793.589	12.995.571
Art.674 C) ley 19.355 - POGS	450.983.025	434.465.821	16.517.204
Art.676 B) ley 19.355 - Municipios	630.246.669	630.246.669	0
Totales	1.482.931.488	1.453.418.713	29.512.775

**IV - Ejecución de las partidas de Inversión según el Balance de Ejecución Presupuestal 2017**

Conceptos	Crédito	Ejecutado	Diferencia
Art.674 B) ley 19.355 - Caminería Mdeo	12.157.915	8.184.857	3.973.058
Art.674 B) ley 19.355 - Caminería Interior	366.065.151	350.136.317	15.928.834
Art.674 C) ley 19.355 - POGS	433.752.878	415.305.800	18.447.078
Art.676 B) ley 19.355 - Municipios	354.901.925	354.901.925	0
Totales	1.166.877.869	1.128.528.899	38.348.970

**V - Pagos realizados 2018**

MES	Por ejercicio 2017			Por ejercicio 2018			TOTAL
	Cuota	Complemento	Total	Cuota	Complemento	Total	
Enero	550.000.000		550.000.000			0	550.000.000
Febrero				585.000.000		585.000.000	585.000.000
Marzo				585.000.000		585.000.000	585.000.000
Abri				585.000.000		585.000.000	585.000.000
Mayo				585.000.000		585.000.000	585.000.000
Junio			600.000.000	585.000.000		585.000.000	1.185.000.000
Julio			307.785.247	585.000.000		585.000.000	892.785.247
Agosto				700.000.000	500.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000
Septiembre				700.000.000	500.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000
Octubre				700.000.000	500.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000
Noviembre				700.000.000	700.000.000	1.400.000.000	1.400.000.000
Diciembre				700.000.000	1.400.000.000	2.100.000.000	2.100.000.000
Enero/2019				703.127.533	600.000.000	1.303.127.533	1.303.127.533
Junio/2019					500.000.000	500.000.000	500.000.000
Julio/2019					500.000.000	500.000.000	500.000.000
Agosto/2019					422.475.056	422.475.056	422.475.056
	<b>550.000.000</b>	<b>-</b>	<b>1.657.785.247</b>	<b>7.719.127.533</b>	<b>5.622.475.056</b>	<b>13.335.602.589</b>	<b>14.793.387.836</b>

(1) Se considera para el cálculo de la partida los recursos presupuestarios acordados en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización, según Acta N° 214 del 21 de febrero de 2019.

A continuación, se presenta un cuadro explicativo en el cual se concilia el cálculo de la partida del artículo 214 de la Constitución para el año 2018 y sus diversos componentes, con las partidas registradas presupuestalmente para el mismo año fiscal. Como puede observarse, existe un desfasaje en el monto que surge del cálculo de la partida y la registración presupuestal, como se detalla en el cuadro siguiente.

## ARTÍCULO 214 DE LA CONSTITUCIÓN - PARTIDA AÑO 2018

En millones de pesos a valores corrientes

Intendencia	Partida					Ejecución presupuestal <sup>(1)</sup>		
	Saldo partida Art. 214	Alcaldías	Ejecución PDGS año 2018	Mantenimiento de la Red Vial Departamental	Total Partida Art. 214	Ajuste año 2017/2018	Total ejecución Art. 214	
Artigas	650	13	46	22	732	-24	708	
Canelones	1.154	154	32	47	1.388	-43	1.345	
Cerro Largo	667	27	23	26	744	-25	719	
Colonia	559	26	17	22	625	-21	604	
Durazno	587	6	24	22	639	-22	617	
Flores	318	6	12	12	348	-12	336	
Florida	517	6	21	19	564	-19	545	
Lavalleja	506	6	0	22	534	-19	515	
Maldonado	906	42	3	16	967	-34	933	
Montevideo	1.895	202	0	13	2.110	-91	2.019	
Paysandú	737	23	9	24	794	-27	766	
Río Negro	542	13	3	16	575	-20	555	
Rivera	609	14	83	18	724	-23	701	
Rocha	575	13	46	18	653	-21	632	
Salto	779	19	24	12	834	-29	805	
San José	479	26	29	18	552	-18	534	
Soriano	611	14	15	18	658	-23	636	
Tacuarembó	720	9	6	29	764	-27	737	
Treinta y Tres	524	6	17	16	563	-19	544	
Gastos adm.			25		25		25	
<b>TOTAL</b>	<b>13.336</b>	<b>630</b>	<b>434</b>	<b>389</b>	<b>14.789</b>	<b>-515</b>	<b>14.274</b>	

(1) El total de la partida del 3.33% de los recursos nacionales es de 14.789 millones de pesos. La ejecución presupuestal de la misma ascendió a 14.274 millones de pesos dado que existe un desfasaje en la registración presupuestal de la partida del art. 214 en relación al monto autorizado por ese concepto. Ésto se debe a que a la partida asignada se le suma la subejecución del PDGS y el ajuste por IPC promedio del año anterior (908 millones de pesos) y se resta el ajuste por los mismos conceptos de la partida del año 2017 que se pagan en junio, julio y agosto de 2018 (1423 millones de pesos).

**FONDO DE DESARROLLO DEL INTERIOR - AÑO 2018**

En millones de pesos corrientes

Intendencia	Asignación presupuestal	Ejecución	% Ejecución
Artigas	88	88	100%
Canelones	210	210	100%
Cerro Largo	104	104	100%
Colonia	48	48	100%
Durazno	73	73	100%
Flores	27	27	100%
Florida	64	64	100%
Lavalleja	67	67	100%
Maldonado	42	42	100%
Montevideo	0	0	-
Paysandú	89	89	100%
Río Negro	51	51	100%
Rivera	105	105	100%
Rocha	62	62	100%
Salto	106	106	100%
San José	61	61	100%
Soriano	57	57	100%
Tacuarembó	109	109	100%
Treinta y Tres	63	63	100%
Gastos adm.	44	42	96%
<b>TOTAL</b>	<b>1.468</b>	<b>1.467</b>	<b>100%</b>

## PROG. DE DESARROLLO Y GESTIÓN SUBNACIONAL - AÑO 2018

En millones de pesos corrientes

Intendencia	Asignación presupuestal	Ejecución	% Ejecución
Artigas	46	46	100%
Canelones	32	32	100%
Cerro Largo	30	23	78%
Colonia	17	17	100%
Durazno	24	24	100%
Flores	12	12	100%
Florida	21	21	100%
Lavalleja	0	0	-
Maldonado	3	3	100%
Montevideo	0	0	-
Paysandú	12	9	79%
Río Negro	3	3	100%
Rivera	84	83	99%
Rocha	46	46	100%
Salto	24	24	100%
San José	29	29	100%
Soriano	15	15	100%
Tacuarembó	6	6	100%
Treinta y Tres	23	17	73%
Gastos adm.	25	25	98%
<b>TOTAL</b>	<b>451</b>	<b>434</b>	<b>96%</b>

Fuente: OPP

Nota: La distribución de la partida entre las intendencias se realiza sobre una base quinquenal en función de la planificación de los proyectos.

[1] El total de las asignaciones incluye el cálculo de la partida del artículo 214 de la Constitución por el 3,33% de los ingresos nacionales (14.789 millones de pesos en 2018), más la ejecución presupuestal de las restantes partidas destinadas a los Gobiernos Departamentales. Existen algunos desfasajes en la imputación presupuestal correspondiente a la partida del artículo 214 de la Constitución, que se detallan en esta sección.

[2] En el marco de la CSD, se acordaron ajustes en los ingresos considerados para la determinación de la partida a partir del 2018, haciendo uso de las facultades previstas en la última Ley de Presupuesto.

[3] El numeral 2) del artículo 298 de la Constitución de la República crea un fondo presupuestal, el cual se constituye con el 11% de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo en el año 1999, actualizados anualmente en base al Índice de Precios de Consumo.

[4] Esta partida está expresada a valores de enero 2010 y se ajusta anualmente en base al IPC.

[5] Expresados a valores de enero 2015.

[6] El total de 2014 se compone de 421 millones correspondientes al 45% de lo recaudado y 370 millones adicionales, aportados por el MTOP con cargo a la parte que le correspondía del Impuesto al Patrimonio de Explotaciones Agropecuarias por un monto equivalente a 15 millones de dólares.

## 4.4. Compromisos de Gestión

En los últimos años se ha avanzado en la suscripción de compromisos de gestión, en el marco de una Administración Pública orientada a resultados y una mayor eficiencia del gasto público. Los compromisos procuran estimular y contribuyen a que la asignación de recursos tenga como contrapartida el cumplimiento de metas vinculadas a mejora de la gestión, que redunden en un mejor cumplimiento de los cometidos sustantivos de los organismos.

La utilización de los compromisos de gestión se realiza tanto a la interna de la propia administración, asociados con componentes salariales variables, así como también, como forma de relacionamiento con los organismos y agencias que perciben subsidios o subvenciones del Presupuesto Nacional, con el objetivo de que los mismos se utilicen de una forma más eficiente y alineada con las políticas sectoriales.

La efectividad de la herramienta depende de que las metas estén referidas a las actividades sustantivas de los organismos, la alineación a su planificación estratégica y del desafío de asumir de forma escalonada mayores niveles de exigencia. Pero se debe considerar que es un proceso gradual, que propende a un cambio cultural, cuyos resultados se van a percibir enteramente en el mediano plazo.

[1]

En la Rendición de Cuentas del ejercicio 2012<sup>[1]</sup>, fue creada la Comisión de Compromisos de Gestión (CCG), con competencia relativa a la suscripción y evaluación de Compromisos de Gestión, integrada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que la preside, por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Oficina Nacional del Servicio Civil. Por otro lado, a partir de 2015, conjuntamente con los presupuestos de las empresas públicas, se acuerdan compromisos de gestión anuales que establecen objetivos en materia de resultados de la empresa, calidad y cobertura de bienes y servicios brindados y para el control de gasto y eficiencia en la gestión.

## COMPROMISOS DE GESTIÓN 2018 <sup>(1) (2)</sup>

Organismos de la Administración Central		
<b>Economía</b>	Auditoría Interna de la Nación Dirección General de Secretaría Dirección General Impositiva Dirección Nacional de Catastro	
<b>Educación y Cultura</b>	Dirección General de Registros	
<b>Relaciones Exteriores</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores	
<b>Salud Pública</b>	Dirección General de Coordinación Dirección General de Salud Dirección General de Secretaría División Fiscalización de la Dirección General de la Salud Instituto Nacional de Donación y Transplante Junta Nacional de Salud	
<b>Turismo</b>	Ministerio de Turismo	
<b>Interior</b>	Institucionales Directores de Cárcel Metropolitano	
Organismos que reciben partidas de subsidio (artículo 752, Ley N° 18.719)		
<b>Subsidios y Subvenciones</b>	Administración de Ferrocarriles del Estado Administración Nacional de Correo Agencia Nacional de Investigación e Innovación Agencia Nacional de Vivienda Centro Uruguayo de Imagenología Molecular Comisión Honoraria Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes Comisión Honoraria Lucha contra el Cáncer Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre Instituto Antártico del Uruguay Instituto Nacional de Colonización Instituto Nacional de Cooperativismo Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional Instituto Nacional de Evaluación Educativa Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Instituto Nacional de la Leche Instituto Pasteur de Montevideo Parque Científico y Tecnológico de Pando Plan Ceibal PLUNA Líneas Aéreas Uruguayas S.A Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas Uruguay XXI	

(1) Existen empresas públicas que firman compromisos de gestión, pero que no obstante no se detallan en este listado porque no perciben un subsidio.

(2) En 2018 no firmó compromiso de gestión el Instituto Plan Agropecuario, ni los técnicos de la salud del Ministerio del Interior.

[\[1\]](#)

Ley N° 19149, Artículo 57

## 4.5. Donaciones especiales con exoneraciones fiscales

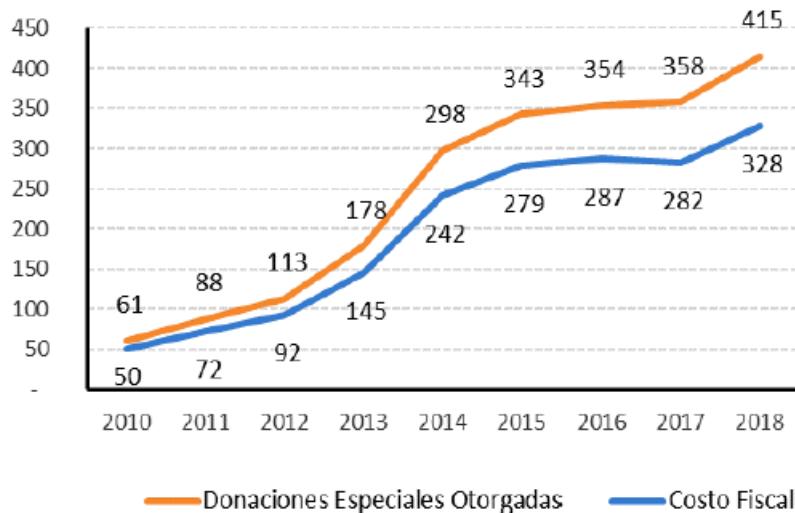
La Ley de Reforma Tributaria prevé la posibilidad de contar con exoneraciones tributarias especiales para las donaciones realizadas a instituciones de enseñanza, salud, apoyo a la niñez y rehabilitación social. Esta exoneración otorgada a los donantes, como criterio general, implica una renuncia fiscal del Estado equivalente al 81.25% del monto donado y del 55% en caso de donaciones realizadas a las universidades privadas.

Se ha entendido que este instrumento constituye una herramienta valiosa, que debe ser utilizada procurando lograr los mayores efectos deseados de las políticas, con el menor costo posible.

En los últimos años, se ha intensificado la utilización de este instrumento, que alcanzó los 415 millones de pesos en 2018, lo que representa un costo fiscal del orden de los 328 millones de pesos. Cabe resaltar que además de este régimen de donaciones especiales, existen otros específicos para el apoyo de la cultura y del deporte.

### Donaciones Especiales 2010-2018

En millones de pesos corrientes



### Beneficios fiscales

La normativa establece que instituciones, o tipo de instituciones, pueden contar con este beneficio que estimula la recepción de donaciones. La empresa contribuyente, determina a cuál de estas instituciones aporta y su contribución, le cuesta efectivamente un 18,75% de lo aportado. El aporte del Estado, se conforma de la siguiente manera: un 75% en certificados de crédito que el contribuyente puede utilizar para el pago de IRAE o en el impuesto al patrimonio y el 25% restante puede ser imputado a efectos fiscales como gasto de la empresa, reduciendo el pago de IRAE.

Es de destacar, que la Ley de Rendición de Cuentas de 2015, modificó a partir de 2017, el porcentaje por el cual se otorga el beneficio fiscal a las donaciones realizadas a las universidades privadas. El porcentaje a imputar como pago a cuenta, pasa a ser del 40% y no del 75 %, y el 60% restante puede ser imputado a efectos fiscales como gastos de la empresa, con lo que el costo se distribuye prácticamente en partes iguales entre el Estado y la empresa donante (Estado 55%, Donante 45%).

Cabe aclarar que, para acceder a estos beneficios fiscales, las empresas no pueden destinar a este tipo de donaciones más del 5% de la renta neta fiscal del ejercicio anterior. Existe una excepción a este límite, cuando las donaciones sean a instituciones de enseñanza (instituciones privadas cuyo objeto sea la educación primaria, secundaria, técnico profesional y que atienden a la población más carenciada) o de apoyo a la niñez, en que el referido tope será de un 10%, siempre que las donaciones sean iguales o mayores que las realizadas en el ejercicio anterior.

### Cambios normativos y de procesos

En el período presupuestal 2010-2014, se introdujeron varias modificaciones con el objetivo de ordenar el procedimiento y darle mayor previsibilidad a los costos. Se unificó el procedimiento para todos los organismos beneficiarios del régimen, fijándose el 31 de marzo de cada año, como plazo máximo para presentar los proyectos a ser promovidos bajo esta ley.

Adicionalmente, en la Ley de Rendición de Cuentas 2017, se establecieron topes a los montos totales destinados a la ejecución de proyectos por este régimen, y además se estableció que el tope máximo por entidad beneficiaria no podrá superar el 15% del monto máximo anual, salvo en el caso de aquellas que al año 2018 hubieran recibido donaciones por un monto superior. Esto permitió que se incorporaran nuevas instituciones al amparo de este régimen en el área de la Salud, educación terciaria e

investigación y apoyo a la niñez y a la adolescencia. Además, se incluyeron instituciones, contemplando nuevas áreas como son: vivienda, seguridad vial y familiares de víctimas de la delincuencia.

## **Procedimiento**

A continuación, se presenta una reseña del procedimiento para la utilización del régimen.

Para ser beneficiarias de este régimen, las instituciones habilitadas deben presentar previamente proyectos ante el Ministerio de Economía y Finanzas, en donde debe establecerse el destino de los fondos donados y un plazo estimado de ejecución. En función de la temática, los proyectos que corresponda, son derivados a los ministerios sectoriales de referencia para su análisis y posterior aprobación.

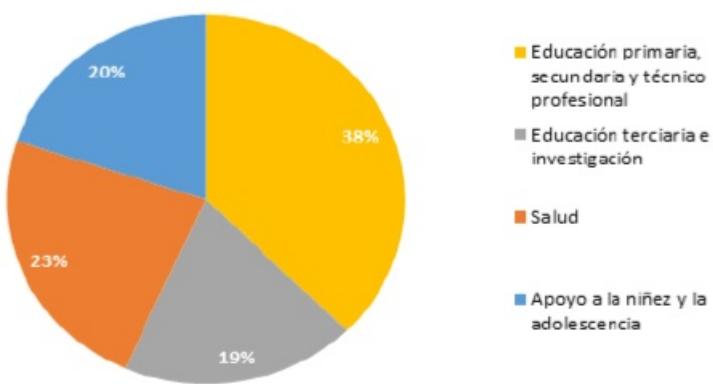
El monto máximo por el que cada institución puede recibir donaciones es aprobado anualmente, considerándose para ello el presupuesto de los proyectos vigentes, la efectiva ejecución que tuvo la institución en el año anterior y el análisis del monto global de beneficios fiscales que es posible autorizar mediante este régimen.

## **Destino de las donaciones en el año 2018**

En el año 2018 se presentaron proyectos por 727 millones de pesos, habiéndose aprobado un monto máximo de donaciones por 427 millones, de las cuales efectivamente se ejecutaron 415 millones. El 38% de las donaciones especiales, fueron destinadas a instituciones de educación primaria, secundaria y técnico profesional; el 19% a instituciones de educación terciaria e investigación; el 23% a organismos vinculados a la atención de la salud y el 20% a instituciones de apoyo a la niñez y la adolescencia.

### **Donaciones Recibidas por Área**

Año 2018



A continuación, se presenta la evolución de las donaciones recibidas por cada institución y área de atención, en el período 2010–2018:

**DONACIONES RECIBIDAS 2010-2018 (Parte I)**

En millones de pesos a valores corrientes

ÁREA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional</b>	<b>31,8</b>	<b>45,4</b>	<b>29,0</b>	<b>53,0</b>	<b>108,9</b>	<b>118,4</b>	<b>115,8</b>	<b>130,5</b>	<b>155,9</b>
ANEP	31,3	27,0	4,8	4,7	8,5	13,1	9,1	7,5	7,2
Liceo Jubilar	0,5	6,3	7,6	11,8	13,4	15,0	16,2	12,0	18,9
Colegio Ma. Auxiliadora	-	-	-	1,0	0,0	-	-	-	-
Fundación Impulso	-	12,1	16,6	35,5	66,2	64,0	58,0	68,6	73,1
Liceo Providencia	-	-	-	-	11,3	11,0	12,0	13,0	15,0
Liceo Francisco	-	-	-	-	9,4	9,1	10,0	10,8	11,5
Colegio Sagrado Corazón	-	-	-	-	-	2,9	2,5	3,1	2,7
Bachillerato Tec. Ánima-Tec	-	-	-	-	-	3,5	8,0	8,6	9,2
Liceo San José de Tala	-	-	-	-	-	-	-	0,8	0,8
Fundación Sophia	-	-	-	-	-	-	-	6,2	12,5
Los Rosales	-	-	-	-	-	-	-	-	5,0
<b>Educación terciaria e investigación</b>	<b>29,4</b>	<b>41,5</b>	<b>47,5</b>	<b>69,7</b>	<b>92,4</b>	<b>92,5</b>	<b>93,2</b>	<b>75,4</b>	<b>79,4</b>
UDELAR - Oficinas Centrales	-	-	-	1,7	1,9	1,9	2,0	4,5	4,1
Facultad de Agronomía	-	-	0,8	0,8	1,1	2,1	0,9	1,5	1,3
Facultad de Arquitectura	-	-	3,6	3,8	4,3	5,1	5,0	5,1	4,6
Facultad de Ciencias	-	-	0,4	0,6	0,4	1,1	0,2	0,3	0,9
Facultad de Ciencias Ec. Y Adm.	-	-	5,6	10,0	12,2	11,9	12,5	7,2	7,7
Facultad de Ingeniería	-	-	-	-	-	0,1	0,5	0,7	1,0
Facultad de Medicina	-	-	0,3	-	-	-	-	-	-
Facultad de Odontología	-	-	0,5	4,0	3,6	4,7	4,8	4,6	4,7
Facultad de Química	-	-	1,7	0,7	2,0	1,5	0,2	0,9	1,0
Facultad de Veterinaria	-	-	0,3	-	0,3	4,9	2,7	2,7	2,7
Información y Comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6
FUNDACIBA	-	-	-	0,2	1,0	1,5	2,0	1,6	0,5
Fund. de Apoyo al Inst. Clemente Estable	-	-	1,2	2,0	1,7	1,0	1,4	0,9	-
Inst. de Invest. Biológica Clemente Estable	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fundación Instituto Pasteur <sup>(1)</sup>	1,2	0,3	-	-	-	-	-	-	-
Fundación Ediciones de Fac. Medicina	-	-	-	0,3	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4
Instituto Antártico Uruguayo <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fund. apoyo a Fac. de Ciencias Econ. y Adm.	-	-	-	-	1,5	1,4	1,5	1,6	1,7
Fundación Julio Ricaldoni	-	-	0,6	1,2	0,5	-	0,5	0,5	0,6
Fundación Manuel Pérez	-	9,0	6,3	8,1	7,6	2,4	2,8	2,1	2,2
Fundación Manuel Quintela	6,3	13,2	4,3	5,0	9,3	8,2	8,7	7,3	10,7
Hospital de Clínicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Instituto Universitario CLAEH	-	-	1,6	0,5	0,7	1,9	2,0	1,2	1,1
Universidad Católica del Uruguay	5,1	7,0	9,4	8,8	14,0	15,0	15,0	13,2	12,0
Universidad de La Empresa	1,0	0,2	0,6	2,2	2,4	2,6	3,2	2,5	2,5
Universidad de Montevideo	7,4	5,7	3,5	10,8	15,0	13,3	15,0	10,7	11,4
Universidad ORT	8,5	6,2	6,8	8,9	12,3	11,3	12,0	6,0	7,6

### DONACIONES RECIBIDAS 2010-2018 (Parte II)

En millones de pesos a valores corrientes

ÁREA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Salud</b>	<b>0,0</b>	<b>1,3</b>	<b>27,3</b>	<b>35,6</b>	<b>53,0</b>	<b>74,5</b>	<b>86,5</b>	<b>91,5</b>	<b>97,6</b>
Col. Asist. Psiq. "Dr. Etchepare" y "Dr. Rossi"	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Com. Hon. de Adm. de las Colonias	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-
Fundación Peluffo Giguens	-	-	-	-	1,2	2,6	3,3	2,6	2,8
Comisión Honoraria de Lucha Contra el Cáncer <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fundación Álvarez Caldeyro Barcia	-	1,2	2,5	4,6	2,8	5,0	1,5	1,2	1,7
Fundación PORSALEU	-	-	0,9	1,0	-	1,6	-	0,2	1,1
Fundación Teletón	-	-	23,8	30,0	37,5	45,0	50,0	54,0	57,5
Centro De Rehab. de Maldonado (CEREMA)	-	-	-	-	0,7	1,4	1,4	1,1	0,0
Fundación Dr. Pérez Scrimini	-	-	-	-	10,9	18,8	30,0	32,4	34,5
Cottolengo Femenino Don Orione <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-	0,1	0,2	-	-
<b>Apoyo a la niñez y la adolescencia</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>7,3</b>	<b>13,8</b>	<b>43,8</b>	<b>56,2</b>	<b>55,6</b>	<b>58,1</b>	<b>82,5</b>
Aideas Infantiles	-	-	3,2	5,9	9,4	9,7	9,0	7,8	8,2
Fundación Niños con Alas	-	-	3,2	5,8	11,9	15,0	15,0	16,2	16,5
Gurises Unidos	-	-	0,7	1,4	2,6	1,7	0,7	0,3	0,2
INAU	-	-	0,2	0,6	1,2	0,2	0,3	0,3	4,2
Centro Educativo Los Pinos	-	-	-	-	7,3	14,2	13,8	16,2	27,5
Inst. de prom. econ. social del Uruguay (IPRU)	-	-	-	-	-	0,6	0,6	-	0,3
Fundación Salir Adelante	-	-	-	-	2,5	3,4	3,2	3,2	3,7
Fundación Tzedaká	-	-	-	-	4,1	4,5	5,0	5,4	5,8
Fundación Niños y Niñas del Uruguay	-	-	-	-	4,9	6,9	8,0	8,6	9,2
Fé y Alegría del Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-	6,9
<b>Rehabilitación Social</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>0,0</b>
Asoc. Civil de Apoya a La Rehab. e Integ. Social	-	-	-	-	-	1,5	2,6	2,3	-
DINALI - Dir. Nacional De Apoyo al Liberado <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Plan Juntos</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,4</b>	<b>6,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Plan Juntos	-	-	2,4	6,3	0,1	-	-	-	-
<b>Total Donaciones</b>	<b>61,2</b>	<b>88,2</b>	<b>113,5</b>	<b>178,3</b>	<b>298,2</b>	<b>343,2</b>	<b>353,6</b>	<b>357,8</b>	<b>415,3</b>
<b>Costo Fiscal</b>	<b>49,7</b>	<b>71,6</b>	<b>92,2</b>	<b>144,9</b>	<b>242,3</b>	<b>278,9</b>	<b>287,3</b>	<b>281,8</b>	<b>328,4</b>

(1) Instituciones que optaron por recibir subsidios