



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

CONTADURIA GENERAL DE LA NACION

Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal

Ejercicio 2008

**INFORME DE LA SITUACION ECONOMICO - FINANCIERA
Y DE GESTION DE GOBIERNO PERIODO 2005 - 2009**

I.	BALANCE DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO.....	1
II.	INFORME ECONÓMICO – FINANCIERO.....	14
1	Nivel de Actividad	14
2	Mercado de Trabajo e Indicadores Sociales.....	18
3	Sector Externo.....	23
4	Precios, Tipo de Cambio y Tipo de Cambio Real.....	31
5	Sistema Financiero	36
III.	ESTRATEGIA FISCAL Y SU IMPLEMENTACIÓN.....	39
1	Síntesis de la Estrategia Fiscal del Período de Gobierno	39
2	Consolidación de los Pilares de Ingresos Fiscales	40
3	Gastos del Gobierno Central-BPS.....	42
4	Inversión Pública.....	45
5	Resultado Fiscal del Sector Público Global	47
6	Las Leyes Presupuestales como Herramientas de Gestión	52
7	El Destino de los Recursos Presupuestales 2005- 2009.....	53
8	Gestión Financiera 2005 – 2008.....	60
9	Síntesis de la Ejecución Presupuestal en el año 2008	63
IV.	ACCIONES Y RESULTADOS.....	73
1	Políticas Sociales.....	73
1.1	Políticas de Desarrollo Social	74
1.2	Salarios, Empleo y Seguridad Social	91
1.3	Políticas Educativas	106
1.4	Políticas de Salud.....	119
1.5	Políticas de Vivienda	144
2	Estrategias de Desarrollo.....	153
2.1	Industria	153
2.2	Sector Agropecuario	156
2.3	Turismo.....	164
2.4	Ciencia y Tecnología	166
2.5	Políticas Culturales	175
2.6	Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial	179
2.7	Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).....	180
2.8	Instituciones para promover el desarrollo	183
2.9	Infraestructura.....	192
3	Funciones Básicas del Estado.....	223
3.1	Seguridad.....	223
3.2	Defensa	235
3.3	Relaciones Exteriores	238
3.4	Justicia	243

4	Reformas Estructurales	246
4.1	Reforma del Sistema Tributario	246
4.2	Reforma de la Administración Tributaria	254
4.3	Modificación del Régimen de Incentivos a la Inversión	255
4.4	Reforma del Banco Central del Uruguay	256
4.5	Reforma de los Procesos Concursales y la Reorganización Empresarial.....	257
4.6	Promoción y Defensa de la Competencia.....	258
4.7	Promoción del Mercado de Capitales.....	259
4.8	Transparencia Informativa en los Mercados.	260
4.9	Sistema de Pagos.....	261
5	Otras Políticas Impulsadas desde la Presidencia.....	262
5.1	Transformación Democrática del Estado	262
5.2	Relacionamiento entre Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales	265
5.3	Inserción tecnológica (CARDALES).....	270
5.4	Lucha contra lavado de activos, narcotráfico y delitos conexos.	271
5.5	Sistema Nacional de Emergencia	274
5.6	Programa Nacional para la Promoción de la Salud Bucal.....	274
5.7	Torre Ejecutiva.....	275
V.	<i>POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.....</i>	276
1	Síntesis.....	276
2	Evolución de la Deuda Bruta y Neta	280
3	Tope de Endeudamiento (Ley 17.947)	282
4	Gestión de Deuda del Gobierno: 2005 -2009	287
VI.	<i>CRISIS INTERNACIONAL -RESPUESTAS Y MÁRGEN DE ACCIÓN PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO.....</i>	300

I. BALANCE DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO

1 Situación de partida y desafíos al comenzar la presente administración

La situación en la que se encontraba el país al comenzar la actual administración estaba caracterizada por un conjunto de **vulnerabilidades** muy significativas, tanto en el plano productivo y social como financiero y fiscal, que condicionaban y limitaban los márgenes de acción del gobierno.

En materia **productiva**, las principales vulnerabilidades se derivaban de los reducidos niveles de inversión que se registraron en los años previos, tanto pública –en particular en infraestructura– como privada, así como de la dificultad de acceso al crédito que presentaban los sectores productivos. Todo esto, a su vez, agravado por la marcada contracción de la actividad económica que se registró entre 1998 y 2003, que determinó que el Producto Interno Bruto (PIB) de la economía uruguaya en 2004 fuese 10% menor al de 1998, con la consiguiente destrucción de capital físico y humano.

En el plano **social**, las vulnerabilidades se manifestaban en el alto porcentaje de la población que se encontraba en situación de pobreza, que alcanzaba el 32% en 2004, así como también los elevados niveles de indigencia, próximos al 4% en ese año. La problemática en relación con el mercado laboral también era significativa, presentándose importantes problemas de empleo, con una tasa de desempleo de 13% en 2004 y 40% de los ocupados con problemas de empleo, en el marco de una fuerte caída de salarios en el período previo, que alcanzó a 23% entre 1999 y 2004. A su vez, junto a la agudización de estos problemas sociales, el país enfrentaba un conjunto de necesidades postergadas en áreas como educación y salud, especialmente luego de la crisis de 2002.

Toda esta situación social y productiva pautaban un escenario que no solamente era socialmente injusto, sino también económicamente insostenible. Por este motivo, atender y combatir esta problemática se convertía en una imperiosa necesidad ética y política, pero también económica, como forma de sentar las bases de un crecimiento y desarrollo económico justo, equilibrado y sostenible.

Esta necesidad se enfrentaba a una muy **fuerte restricción fiscal y financiera**, que limitaba en forma importante los márgenes de acción del gobierno al comenzar su gestión. La restricción y vulnerabilidad fiscal fue el resultado de las políticas fiscales inconsistentes llevadas adelante por los gobiernos anteriores que, junto a otros factores, condujeron al país a la profunda crisis económica y social de 2002. En particular se destaca el elevado déficit fiscal que se registró en el período 2000-2004, que en promedio alcanzó a 3,2% del PIB.

Más importante aún era la restricción financiera que se derivaba del considerable nivel de **endeudamiento** del Uruguay -uno de los más altos en la comparación internacional, con una deuda pública bruta que representaba en 2004 el 97% del PIB-¹ y de la gran concentración de vencimientos a corto plazo. En efecto, los vencimientos de la deuda del Gobierno Central del período 2005-2007 alcanzaban a más de 4.500 millones de dólares (22% de PIB), de los cuales 1.100 millones de dólares vencían en 2005 (6,4% del PIB). La restricción era aún mayor teniendo en cuenta la muy reducida liquidez que se tenía para hacer frente a dichas obligaciones, ya que las disponibilidades con las que contaba el Gobierno en marzo de 2005 eran de 265 millones de dólares, tan sólo el 30% de los vencimientos de dicho año.

2 Estrategia seguida por el gobierno

Frente a este panorama, la **estrategia** seguida por el gobierno estuvo guiada por la necesidad de compatibilizar la responsabilidad fiscal con la imprescindible transformación productiva y social que requería nuestro país, base del programa de gobierno votado por la ciudadanía.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que para poder alcanzar el objetivo de **crecimiento sostenido con equidad** resultaba indispensable que el país alcanzara niveles adecuados de **inversión** productiva, lo cual sólo es posible con un fuerte compromiso con la **estabilidad** entendida en su sentido más amplio: estabilidad político institucional, estabilidad macroeconómica, estabilidad en las reglas microeconómicas y estabilidad social.

Por este motivo, los principales **lineamientos** seguidos desde el comienzo de este período de gobierno para enfrentar las vulnerabilidades heredadas y para construir las estabilidades necesarias para el crecimiento con equidad fueron los siguientes:

¹ La deuda neta, por su parte, se ubicaba en 2004 en 67% del PIB.

- Ante la vulnerabilidad fiscal y financiera, resultaba imprescindible implementar una **política fiscal responsable** -generando credibilidad y confianza y manteniendo los equilibrios macroeconómicos básicos-, y desarrollar una **administración profesional de la deuda** -institucionalizando la Unidad de Gestión de Deuda en el Ministerio de Economía y Finanzas-, así como **consolidar la recuperación del sistema bancario**. Atender estos aspectos, creando condiciones macroeconómicas sustentables, constituía un prerrequisito ineludible para poder cumplir con los objetivos productivos y sociales de gobierno.
- Ante la vulnerabilidad social, era ineludible destinar mayores recursos para implementar **políticas sociales** postergadas en los años previos, fortaleciendo las redes de protección social –impulsando para ello un conjunto de reformas sociales- y promoviendo la mejora del **empleo** y los **salarios**. Para poder avanzar en esta dirección, dada la restricción fiscal y financiera, resultaba de fundamental importancia la reorientación del gasto público, privilegiando las áreas prioritarias.
- Ante la vulnerabilidad productiva, se requería mejorar el **marco institucional** para poder alcanzar un crecimiento económico sostenido en el largo plazo, impulsando un conjunto de reformas de carácter microeconómicas e institucionales, promoviendo la modernización y especialización institucional. También resultaba indispensable aumentar sustancialmente las inversiones en **infraestructura, educación e innovación**, así como reducir la carga tributaria y generar **estímulos impositivos a la inversión**, piedra angular del crecimiento sostenido.

Por lo tanto, la **estrategia fiscal** seguida por el gobierno estuvo pautada por la gradualidad, en el marco de un firme compromiso con el cumplimiento del programa de gobierno. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad fiscal y el ahogo financiero con que se comenzó el período de gobierno, en los dos primeros años el esfuerzo estuvo en la generación de credibilidad y en la reasignación del gasto, creando el espacio fiscal necesario para la implementación del Plan de Emergencia (PANES). Junto a ello, la estrategia definida preveía, en los últimos tres años de gobierno, un aumento moderado de gastos e inversiones, priorizando las áreas desatendidas en el pasado, sin comprometer la estabilidad de la economía. En este marco, en cada Rendición de Cuentas se fueron aprobando incrementos presupuestales en las áreas prioritarias, a medida que se iban generando aumentos en la recaudación y ahorros en la partida de intereses.

Un aspecto central de la estrategia definida por el gobierno fue el impulso de un conjunto de **reformas estructurales**, tanto a nivel social como microeconómico e institucional.

Dentro de las **reformas sociales**, diseñadas para poder fortalecer las redes de protección social, se destacan las siguientes:

- reforma de la salud, con el objetivo de proporcionar cobertura universal para todos los habitantes del país, dando justicia y equidad en el acceso a la salud y en su financiamiento;
- modificación del régimen de asignaciones familiares, para centrar la cobertura en los menores en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con una mayor prestación, e incluyendo incentivos para continuar los estudios en el ciclo básico;
- implementación de la tarjeta alimentaria, como forma de atender la situación de los hogares con carencias críticas de alimentación;
- extensión de los programas de atención a la primera infancia, ampliando la cobertura de los centros CAIF a los niños de 0 a 3 años;
- reforma del seguro de desempleo, para extender la cobertura en períodos de caída del nivel de actividad y para los mayores de 50 años, habilitando asimismo el seguro parcial para personas con multiempleo;
- y
- reforma previsional, para flexibilizar el acceso a la jubilación, reduciendo los años de servicios requeridos para configurar causal de 35 a 30 años, ajustando también la tasa de reemplazo.

Las **reformas microeconómicas e institucionales**, por su parte, tenían como objetivo contribuir a mejorar la confianza, la estabilidad y la existencia de un marco institucional y un clima de negocios adecuados para el desarrollo y el fomento de las inversiones productivas. En este marco, se destacan las siguientes:

- reforma de los procesos concursales y de reorganización empresarial, con el objetivo de facilitar la supervivencia de empresas viables con dificultades financieras, así como la eficiente y equitativa liquidación de las firmas que no sean viables, protegiendo la inversión, el empleo y las relaciones comerciales sanas y leales;
- cambios en el régimen de promoción de inversiones, priorizando aquellas con mayor impacto en materia de creación de empleo, generación de divisas, descentralización e innovación;
- promoción y defensa de la competencia, mejorando las políticas y la legislación en la materia;
- mejora de la regulación financiera, a través de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay;

- reforma de los sistemas de liquidación de pagos y medidas de desarrollo del mercado de capitales y de la transparencia en la información empresarial;
- creación de la Agencia Nacional de la Innovación, con el objetivo de diseñar, organizar y administrar los planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al fortalecimiento de las capacidades de innovación;
- reforma de la institucionalidad en materia de políticas de vivienda, con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda y el relanzamiento del Banco Hipotecario del Uruguay, capitalizándolo y reestructurándolo, convirtiéndolo en herramienta eficaz para el desarrollo del crédito hipotecario.

Otra de las reformas centrales fue la **Reforma Tributaria**, diseñada sobre la base de criterios de justicia, eficiencia y coherencia con el estímulo a la inversión productiva, permitiendo avanzar simultáneamente en el logro de tres objetivos centrales: promover una mayor equidad en la estructura impositiva -relacionando la carga tributaria con la capacidad contributiva -, alcanzar una mayor eficiencia del esquema impositivo -simplificando el sistema y racionalizando la base imponible - y contribuir al Uruguay productivo, construyendo un sistema tributario funcional al objetivo de alentar y estimular las inversiones.

En **síntesis**, la estrategia impulsada por el gobierno durante la presente administración se basó en reforzar y compatibilizar simultáneamente la prudencia fiscal, la responsabilidad social y la visión de largo plazo, estimulando la inversión y recomponiendo el gasto público, priorizando gastos e inversiones estratégicas para el fomento del país productivo e integrado.

3 Resultados alcanzados

Los **resultados** obtenidos en estos primeros cuatro años de gestión estuvieron en línea con los esperados a partir de la estrategia y los lineamientos definidos, tanto en materia social y productiva, como fiscal y financiera. En este sentido, cabe resaltar que **se aprovechó el período de bonanza**, el contexto internacional favorable de los primeros tres años y medio de gobierno, **para reducir las vulnerabilidades** que presentaba el país al comenzar este período de gobierno en materia financiera, fiscal, productiva y social. No se perdió el tiempo ni las oportunidades, todo lo contrario, se aprovecharon para estar mejor preparados para enfrentar la coyuntura actual de turbulencias.

a) Resultados en el área financiera: menor endeudamiento y mayor liquidez

La administración prolija y profesional de la deuda pública permitió recuperar la liquidez y la confianza, avanzando en el cumplimiento de un conjunto de objetivos básicos, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- 1) **reducción del peso de la deuda**, condición fundamental para la sustentabilidad de las cuentas públicas. La relación deuda pública neta – PIB se redujo a casi la tercera parte, pasando de 67% a fines de 2004 a 26% a finales de 2008. En el caso de la deuda bruta, la disminución fue algo menor,² lo que se explica por la política deliberada del gobierno de acumular un importante stock de activos de reserva, aspecto que constituye una fortaleza fundamental en este momento para enfrentar las turbulencias financieras internacionales.
- 2) **reperfilamiento de la estructura de vencimientos**, superando el ahogo financiero que se heredó al comienzo de la administración. Las necesidades de financiamiento del Gobierno Central que debió enfrentar este gobierno en sus dos primeros años de gestión, que incluyen los vencimientos de deuda y el resultado fiscal, equivalían a 21% del PIB. Esta situación contrasta con la que se observa en la actualidad, y la que recibirá el próximo gobierno, ya que en este momento, las necesidades de financiamiento para los años 2009 y 2010 se ubican en tan solo 7% del PIB.
- 3) **disminución de la deuda con organismos multilaterales de crédito**, sustituyendo deuda condicionada de corto plazo por deuda soberana de largo plazo, sin condicionamiento. Ello, a su vez, redujo el costo del endeudamiento, por tratarse de deuda cara que el gobierno anterior había adquirido en condiciones de emergencia durante la crisis de 2002.
- 4) **desdolarización de la deuda**: la deuda en moneda nacional pasó de representar el 10% del total del endeudamiento en 2004 al 28% en la actualidad.
- 5) **Incremento de la liquidez internacional**. los activos de reserva más que se triplicaron durante este período de gobierno, pasando de 2.266 millones de dólares a fines de febrero de 2005 a 7.363 millones en la

² La relación deuda pública bruta – PIB se redujo aproximadamente a la mitad, pasando de 97% a 51% en igual período.

actualidad.³ Esto constituye un reaseguro esencial que le ha permitido al país enfrentar en condiciones adecuadas la actual crisis internacional.

b) Resultados en materia fiscal

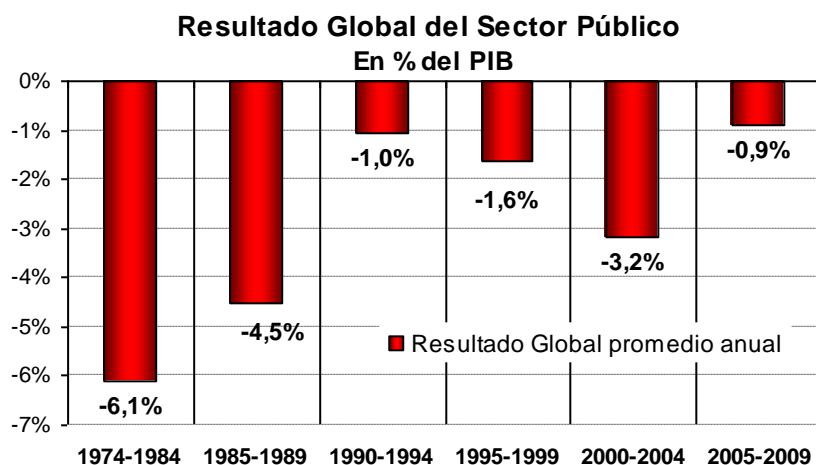
Se avanzó notablemente en la **recomposición del gasto público**, priorizando los gastos y las inversiones estratégicas, reduciendo la carga tributaria y generando incentivos a la inversión, todo ello en un marco de **responsabilidad fiscal**, que le permitió al gobierno ganarse una elevada credibilidad, tanto en el ámbito nacional como internacional. Esta credibilidad y confianza se evidenció claramente en la evolución del indicador de riesgo país, que pasó de ubicarse 150 puntos por encima del promedio de los países emergentes en 2004 a situarse 49 puntos por debajo en los primeros seis meses de 2009.⁴

El marco general de la política fiscal aplicada estuvo dado por la Ley de Presupuesto Nacional, que se basó en un programa financiero responsable, con metas fiscales para todo el sector público y por todo el período de gobierno, consistentes con el marco macroeconómico proyectado. El Presupuesto estableció prioridades bien definidas: educación, salud, políticas sociales, obras de infraestructura, seguridad pública y sistema judicial, al tiempo que previó que, durante este período de gobierno, se recuperaría la marcada pérdida salarial que sufrieron los funcionarios públicos, jubilados y pensionistas durante la administración anterior.

Como resultado de la prudencia y responsabilidad fiscal, el resultado de las cuentas públicas mejoró notoriamente. El déficit fiscal promedio registrado entre 2005 y 2008 fue de 0,6% del PIB, en tanto que si se considera la proyección de déficit para 2009 (-2%), el promedio de todo este período de gobierno se ubicaría en 0,9%. Este déficit promedio es menor al registrado en todas las administraciones anteriores, en particular en comparación con el último período de gobierno. En efecto, el déficit fiscal promedio registrado en el período 1985-89 fue de 4,5%, el de 1990-94 fue 1,0%, el de 1995-99 fue 1,6% y el del período 2000-04 se ubicó en 3,2%, tal como surge de la siguiente gráfica.

³ Dato al 24 de junio de 2009.

⁴ Datos al 24 de junio de 2009. Fuente Bloomberg; datos correspondientes a la diferencia de los indicadores Embi Global y Embi Uruguay.

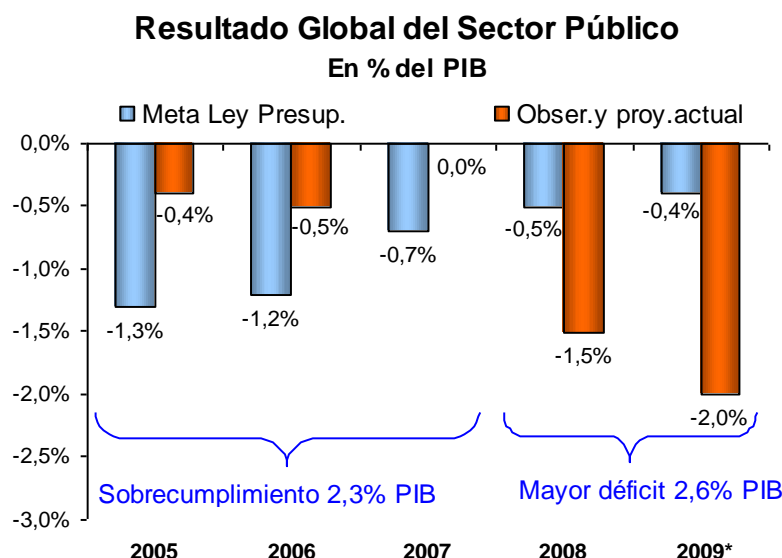


Fuente: MEF, 2009 proyectado.

La relación entre el gasto consolidado del Gobierno Central y el BPS respecto al PIB se redujo en forma sostenida durante este período de gobierno, pasando de 27,7% en 2004 a 25,6% en 2008, lo que demuestra claramente la prudencia con que se manejó el gasto durante esta administración. Ello contrasta con las características que presentó la política fiscal en las anteriores administraciones, durante las cuales el gasto creció sistemáticamente por encima del PIB. En efecto, la relación entre el gasto y el producto mostró, entre 1990 y 2003, una tendencia creciente sostenida, pasando de 20,9% en 1990 a 28,6% en 2003.

De esta forma, la gestión económica permitió reestablecer a la política fiscal como instrumento eficaz de manejo macroeconómico, sentando las bases para poder llevar adelante una política contracíclica, rompiendo el manejo procíclico tradicional de la política económica implementada por los gobiernos anteriores.

Al respecto, cabe destacar que la prudencia que guió la política fiscal durante los primeros tres años de gobierno, aprovechando la bonanza del contexto internacional favorable, determinó que se sobrecumplieron las metas de resultado global del Sector Público previstas originalmente en la Ley de Presupuesto. Esto permitió que se generara un margen adicional para desarrollar una política fiscal más expansiva durante los últimos dos años, en particular en 2009, con una política de carácter contracíclica, como forma de contrarrestar los efectos de la crisis internacional, agravados por la sequía.



En síntesis, los resultados financieros y fiscales alcanzados durante la presente administración sentaron las bases para las transformaciones profundas que se introdujeron en materia social y productiva.

c) Resultados en el área social

Los resultados alcanzados implicaron una mejora sustancial respecto a la situación que se recibió al comenzar el gobierno. La **indigencia** se redujo a menos de la mitad entre 2004 y 2008 y la **pobreza** disminuyó en un tercio, lo que significa que Uruguay cuenta actualmente con 290 mil pobres menos que al comienzo de esta administración y 60 mil indigentes menos. De esta forma, se logró reducir en forma marcada la proporción de uruguayos en situación de pobreza, pasando del 32% en 2004 a 21% en 2008. Naturalmente que resulta necesario continuar y profundizar en esta línea de acción, pero sin duda se ha avanzado significativamente en estos cuatro años.

Por otra parte, en este período también se verificó una marcada recuperación del **empleo**, creándose 180 mil nuevos puestos de trabajo, con tasas de empleo que se ubican en máximos históricos y tasas de desempleo en niveles mínimos. A su vez, junto al crecimiento del empleo, se alcanzó un notable incremento de los **salarios reales**, que aumentaron 19% en los últimos cuatro años, así como también de las **pasividades**.

También se verificó un fuerte incremento del **gasto social**, que permitió fortalecer las **redes de protección social**, aspecto que resulta de

fundamental importancia en la actualidad para poder afrontar las consecuencias adversas de la actual crisis económica internacional.

En este sentido, cabe resaltar el aumento del gasto en Salud, tanto el correspondiente al MSP como el de ASSE y el FONASA, qué más que se duplicó en términos reales en este período de gobierno. El conjunto de gastos vinculados con la protección social, por su parte, también aumentó sustancialmente, más que duplicándose el conjunto del gasto destinado al INAU, al MIDES, el INDA y al pago de Asignaciones Familiares. El presupuesto destinado a la educación también registró un aumento significativo, con un incremento cercano a 80% en términos reales. En otra de las áreas priorizadas por el gobierno, como lo es la seguridad pública, el aumento del gasto también ha sido significativo, registrándose una expansión real superior a 70% durante esta administración.

d) Resultados en materia productiva

Los resultados alcanzados por el gobierno han sido excepcionales, registrándose una marcada **expansión económica**, que determinó un incremento del PIB de 32% entre 2004 y 2008, lo que equivale a una tasa de crecimiento económico de 7,1% promedio anual, habiendo crecido la economía uruguaya sistemáticamente por encima del promedio de América Latina, que en dicho período se ubicó en 5,1% promedio anual. De esta forma, el PIB de Uruguay en 2008 es 19% superior al del último máximo registrado previo a la última crisis, en el año 1998, habiendo por lo tanto más que recuperado la profunda contracción que se verificó entre 1998 y 2003.

También cabe destacar la fuerte recuperación de la **inversión**, tanto pública como privada, que creció 14,4% promedio anual, lo cual constituye un factor fundamental para incrementar la tasa de crecimiento económico de largo plazo y la creación de empleo, así como la mejora de la competitividad de la economía.

Dentro de las **inversiones públicas**, cabe destacar las realizadas en materia de puertos, energía, infraestructura vial, telecomunicaciones, agua y saneamiento, inversiones que contribuyen directamente al crecimiento económico, así como también indirectamente, apalancando las inversiones privadas. Ello es así dado que, sin una adecuada infraestructura, se desincentiva seriamente a la inversión privada, afectando de esta forma las posibilidades de crecimiento económico y de creación de empleos.

La inversión pública en infraestructura vial y vivienda se incrementó casi 80% en términos reales durante este período de gobierno, en tanto que la inversión de las empresas públicas tuvo un aumento real de 140%. En general, la inversión pública se expandió en forma importante, pasando de representar 2,4% de PIB en 2005 a 3,7% en 2008.

La **inversión extranjera directa**, por su parte, también presentó un notable dinamismo, alcanzando cifras récord para la historia del Uruguay. En la década del '90, la inversión extranjera fue, en promedio, de 135 millones de dólares anuales, en tanto que entre 2001 y 2004 el promedio anual subió a 302 millones de dólares. En contraste con este pobre desempeño pasado en materia de inversiones extranjeras, durante este período de gobierno, y dejando de lado la inversión en Botnia, entre 2005 y 2008 esa cifra trepó a 1.240 millones de dólares anuales y, si se incluye a Botnia, la inversión extranjera directa superó los 1.400 millones de dólares anuales. Esto constituye una clara señal de la confianza en nuestro país que la política económica implementada por este gobierno generó entre los inversores.

Fruto del aumento del empleo y de los salarios y pasividades reales, así como también de los ingresos no salariales, el **consumo** privado presentó un marcado dinamismo en todo el período de gobierno. Las **exportaciones**, por su parte, también registraron un importante crecimiento, tanto las de bienes como las de servicios, avanzando al mismo tiempo en materia de diversificación geográfica de los mercados de destino.

4 Crisis internacional y su impacto en la economía uruguaya: márgenes de acción para el próximo gobierno

Resulta claro que sin un manejo ordenado de las finanzas públicas no hubiera sido posible cumplir con los lineamientos programáticos de gobierno, en particular con el compromiso con la educación y con el financiamiento necesario para implementar la reforma de la salud, los planes sociales, las obras públicas, la seguridad pública y los estímulos a la inversión.

Esta responsabilidad fiscal, junto al adecuado manejo de la deuda, es lo que **permite en la actualidad no ser procíclicos ante la profunda crisis que viene caracterizando a la economía internacional** desde hace varios meses, evitando tener que recurrir a los tradicionales ajustes fiscales implementados por los gobiernos anteriores. En este sentido, no solo no se

han adoptado medidas de ajuste, sino que se han realizado los máximos esfuerzos por atender y contemplar la problemática de los sectores productivos más afectados por la crisis internacional y por la sequía, adoptando un conjunto de medidas de apoyo.

El responsable manejo macroeconómico, la consistencia del conjunto de las políticas económicas y las reformas estructurales implementadas por el gobierno, potenciaron el desempeño de la economía, la que registró una marcada expansión en los últimos años. Ello, junto al notable dinamismo de la inversión, tanto pública como privada, y la sostenida recuperación de la demanda interna, por el fuerte aumento del empleo y de los ingresos de los hogares, permitió que la economía uruguaya haya sido menos afectada por la profunda crisis de la economía mundial que el resto de las economías de la región. **La situación productiva que encontrará el próximo gobierno será muy diferente a la que recibió la presente administración.** Las transformaciones estructurales implementadas por el gobierno permitieron incrementar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía, la cual presenta actualmente fundamentos significativamente más sólidos que en el pasado en cuanto a su capacidad productiva, lo que sin duda facilitará la gestión del próximo gobierno.

A su vez, el esfuerzo realizado durante los primeros años de gobierno en materia de gasto social ha permitido construir y consolidar las redes de protección social, aspecto que resulta de fundamental importancia para mitigar y contrarrestar los efectos que la crisis internacional tendrá, inevitablemente y aunque en forma mitigada, sobre nuestro país. Los avances y mejoras registrados en el área social, por su parte, determinan que **el próximo gobierno enfrentará una situación más descomprimida, con un déficit social notoriamente más acotado y mejores herramientas para continuar atendiendo las necesidades de los sectores más vulnerables de la población**, lo que constituye una diferencia sustancial respecto a la situación que debió enfrentar este gobierno al asumir.

En materia financiera, la economía uruguaya también presenta actualmente una gran fortaleza, producto de la adecuada gestión de la deuda, que permitió recuperar la liquidez y la confianza, reducir significativamente la deuda pública neta y mejorar su perfil y composición. Ello, junto al horizonte despejado en materia de necesidades de financiamiento para los próximos cinco años, **aumenta notoriamente el margen de acción para la próxima administración.**

En síntesis, este gobierno entregará a la nueva administración que asuma en marzo de 2010 una situación muy diferente a la que encontró al comenzar su gestión en marzo de 2005, con un panorama financiero despejado para los próximos años, una adecuada situación de las cuentas públicas y avances significativos en materia productiva y social, todo lo cual amplía los márgenes de maniobra con los que contará la próxima administración.

Sin duda que en el actual contexto internacional, caracterizado por una elevada incertidumbre, persisten riesgos asociados a una mayor profundidad y duración de la crisis, al cierre de los mercados de capitales y a la adopción de medidas proteccionistas a nivel mundial. No obstante, **las fortalezas construidas en estos últimos años permitirán que el próximo gobierno pueda enfrentar esta coyuntura de mejor manera, evitando que se vean afectadas significativamente las condiciones de vida de los uruguayos.**

II. INFORME ECONÓMICO – FINANCIERO

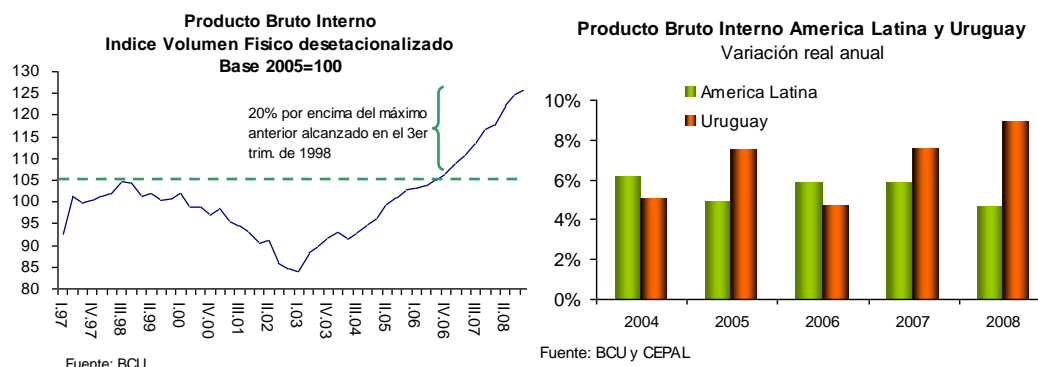
Los primeros años de gobierno estuvieron caracterizados por un fuerte crecimiento económico resultado del contexto internacional favorable y del buen manejo de la política económica. De cualquier manera, durante la actual administración también se enfrentaron shocks adversos, en particular, en buena parte del período el precio del petróleo alcanzó niveles históricamente altos al tiempo que se registraron dos de las sequías más importantes de los últimos 40 años.

Bajo este escenario, la economía uruguaya creció a tasas muy por encima del promedio histórico. La inversión que históricamente se ubicó en niveles bajos en términos del producto alcanzó el ratio más alto de los últimos veinticinco años. El sector externo registró un desempeño extraordinario, alcanzando niveles récord de exportaciones de bienes y servicios. El buen desempeño de la economía se tradujo en una mejora de los principales indicadores socioeconómicos. La tasa de desempleo alcanzó niveles de un dígito superando el objetivo planteado para el quinquenio. El salario real mostró una importante recuperación y la pobreza se redujo sensiblemente en el período. Por su parte, fruto del compromiso con la estabilidad de precios, la tasa de inflación permaneció en niveles reducidos.

Desde setiembre de 2008 la economía uruguaya se vio afectada por la profunda crisis internacional y ello se ha reflejado en la evolución de algunas variables económicas. En particular, las exportaciones de bienes cayeron y el consumo y la inversión desaceleraron su crecimiento.

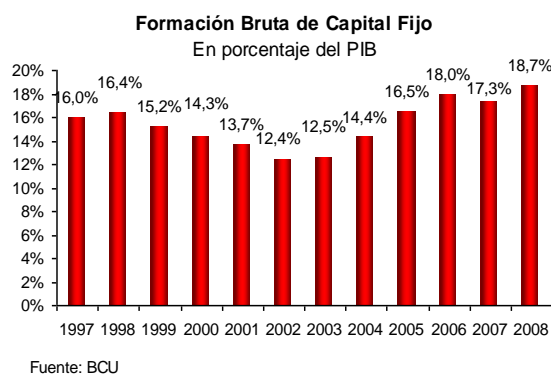
1 Nivel de Actividad

La economía uruguaya creció 8,9% en 2008, alcanzando una expansión de 31,7% en lo que va del período de gobierno y completando el período de cuatro años de tasas de crecimiento más altas desde la restauración de la democracia. Con un crecimiento promedio anual de 7,2%, muy por encima del promedio histórico, la producción de bienes y servicios alcanzó año a año máximos históricos y superó en casi todos los años el crecimiento promedio de América Latina.



La **inversión**, que históricamente se ubicó en niveles bajos en términos del producto y que constituye un factor fundamental para incrementar la tasa de crecimiento a largo plazo y la creación de empleo, fue uno de los principales impulsores de la actividad. La formación bruta de capital fijo aumentó 71%, pasando de representar el 14,4% del PIB en 2004 al 18,7% en 2008, el ratio más alto de los últimos 25 años.

El dinamismo de la inversión fue muy importante tanto a nivel público como privado. Impulsado por significativas obras en materia de puertos, energía, infraestructura vial, transporte, agua y saneamiento, la inversión en el sector público creció 56% entre 2004 y 2008, representando el 4,2% del PIB en este último año. Por su parte, alentada por la estabilidad y confianza en las políticas macroeconómicas y en un marco de incentivos fiscales tendientes a favorecerla, la inversión a nivel privado se expandió 76% en el período considerado. Si bien la instalación de la planta de celulosa Botnia jugó un papel clave en este desempeño, sin considerar la misma la recuperación fue también extraordinaria (49%).



PIB por componentes del gasto	
Variación real anual (%)	
Ac 2005-2008	
Consumo final	32%
Consumo privado	33%
Consumo gobierno general	22%
Formación bruta de capital	64%
Formación bruta de capital fijo	71%
Sector público	56%
Sector privado	76%
Exportaciones de bienes y servicios	42%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	32%

Fuente: BCU

Considerando por tipo de bienes, se destaca la inversión en maquinarias y equipos que más que se duplicó en términos físicos respecto al 2004, seguida por aquella realizada en construcción que creció 45%.

El **consumo** creció 32% en los últimos cuatro años, alentado por el aumento del empleo que alcanzó niveles máximos históricos junto con la mejora de los salarios y el ingreso de los hogares. De este modo, el consumo final explicó gran parte del crecimiento de la utilización final y jugó un papel clave en la expansión del período.

Por su parte, en un escenario de bonanza a nivel internacional con fuerte expansión del comercio mundial, altos precios internacionales y apertura de nuevos mercados, la demanda externa imprimió un fuerte dinamismo a la economía uruguaya hasta el último trimestre de 2008. En los últimos cuatro años cerrados al 2008, las **exportaciones de bienes y servicios** se incrementaron 43% en términos físicos, registrando niveles máximos históricos.

El crecimiento fue prácticamente generalizado a nivel de todos los sectores productivos con la excepción de **electricidad, gas y agua** que afectado por las sequías evidenciadas en 2006 y 2008 que incidieron sobre la generación energética presentó una caída del nivel de actividad.

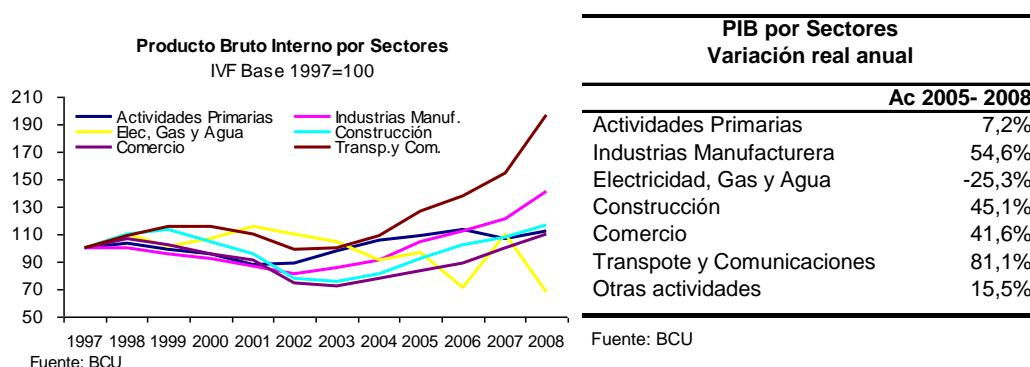
La **industria manufacturera** lideró la expansión del nivel de actividad en el período tanto por el crecimiento de las ramas orientadas hacia el mercado interno como al externo. Entre ellas se destaca el buen desempeño de la elaboración de alimentos y bebidas y fabricación de papel y productos del papel.

El **sector agropecuario** creció en un escenario de fuerte expansión de la demanda externa y altos precios internacionales. Al mismo tiempo se registraron cambios en la función de producción que mediante la introducción de mejoras tecnológicas en el proceso productivo elevaron la productividad del sector.

El sector **transporte y comunicaciones** mostró también un fuerte dinamismo principalmente impulsado por las comunicaciones debido al espectacular crecimiento de la telefonía celular. Asimismo la actividad de transporte, se incrementó en consonancia con la mayor actividad de la industria y el agro.

Por su parte, luego de la profunda caída que había sufrido durante la crisis del 2002 la **construcción** experimentó un aumento importante superando

en 2008 sus máximos históricos alcanzados en 1999. Asimismo, el sector **comercio, restaurante y hoteles** creció fuertemente como consecuencia del aumento del consumo privado y el dinamismo del turismo.

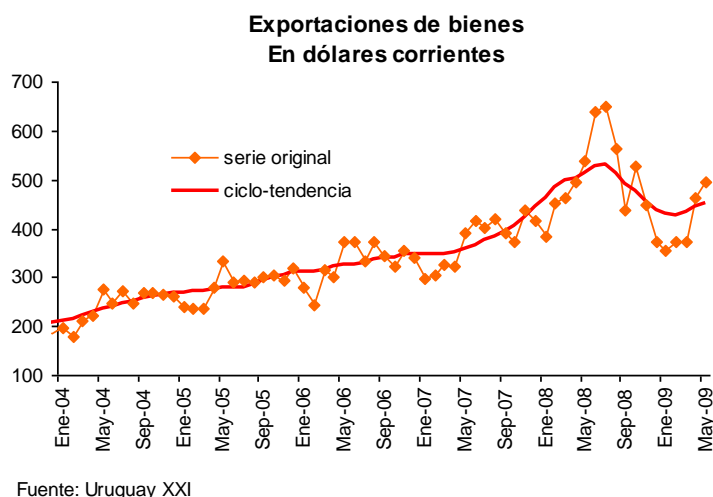


Este escenario altamente favorable tuvo un cambio sustancial desde setiembre de 2008 cuando la crisis internacional comenzó a repercutir en la economía uruguaya.

En el último trimestre 2008 el crecimiento del nivel de actividad mostró una desaceleración respecto a las tasas de crecimiento observadas en los trimestres previos y en el primer trimestre de 2009 la economía uruguaya mostró una caída desestacionalizada de 2,9%. Es de destacar que la sequía que afectó el país en el primer trimestre del año tuvo también una incidencia importante.

La disminución de los precios internacionales y la contracción de la demanda mundial se reflejó en una caída de las exportaciones de bienes. Por su parte, la mayor incertidumbre a nivel internacional impactó en la demanda interna a través de la desaceleración del consumo y, en menor medida, e la inversión.

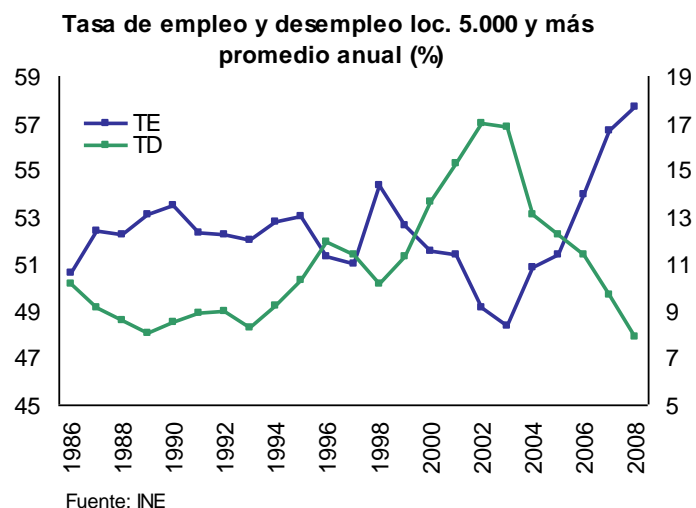
Las cifras disponibles del segundo trimestre dan señales de que las exportaciones están recuperándose, mejorando sensiblemente respecto a lo observado en el primer trimestre del año. Las solicitudes de exportaciones, mediadas en dólares corrientes, cayeron en el bimestre abril-mayo 7% respecto a igual período de 2008, en tanto en el primer trimestre del año habían caído 15,4% en la medición interanual. La información disponible respecto a la evolución en volumen físico también muestra evidencia de un buen desempeño en abril y mayo según datos de la Cámara de Industrias y Uruguay XXI.



2 Mercado de Trabajo e Indicadores Sociales

El buen desempeño de la economía experimentado en los últimos cuatro años también se vio reflejado en los indicadores sociales más relevantes para la economía. Respecto a los indicadores del mercado laboral entre 2005-2008 se registró un extraordinario aumento del empleo y de la calidad del mismo junto con una sostenida caída de la tasa de desocupación. De esta forma, los indicadores del mercado de trabajo han superado los niveles previos a la crisis, alcanzando tasas de empleo y desempleo sin precedentes para el país. Al tiempo que se alcanzó una significativa disminución de la pobreza, y en particular de la pobreza extrema gracias a las políticas sociales implementadas por esta administración.

En efecto, **la tasa de empleo** registró un aumento histórico de 6,3 puntos porcentuales en todo el período 2004-2008. En los últimos cuatro años según estimaciones propias se han generado aproximadamente 178.000 puestos de trabajo en localidades de 5.000 y más habitantes, crecimiento récord desde que se dispone de estadísticas oficiales.



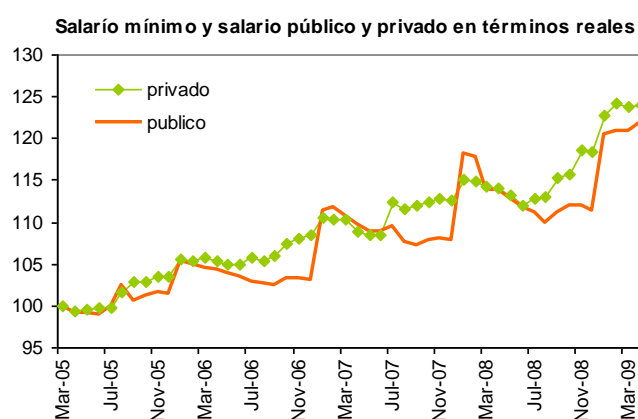
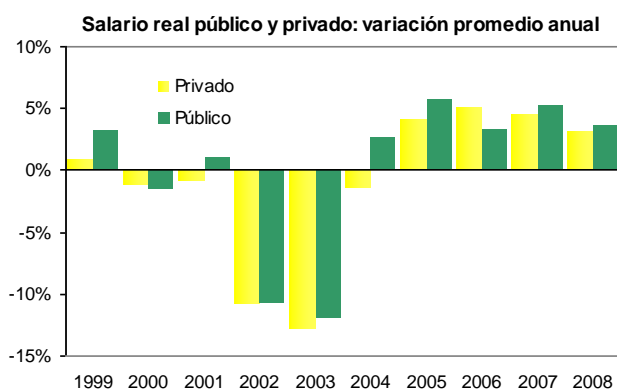
En contrapartida, en los últimos cuatro años se verificó una significativa disminución del desempleo, consolidando y profundizando la tendencia observada desde 2004. De este modo, **la tasa de desempleo** cerró el 2008 con una tasa promedio anual de 7,9%, alcanzando el mínimo registro de los últimos veinte años. Es importante destacar, que la importante caída del desempleo en el período se dio en un contexto de crecimiento de oferta laboral, medida a través de la Tasa de Actividad. Al mismo tiempo, la duración promedio del desempleo mantuvo la tendencia a la baja desde 2004 ubicándose en su mínimo de 8 semanas en 2008.

Asimismo, **el número de puestos de trabajo cotizantes al BPS** registró un marcado crecimiento en los últimos cuatro años. En efecto, el total de cotizantes del sector privado se incrementó aproximadamente 300.000 respecto a 2004. Esta tendencia creciente se enlenteció hacia finales de 2008 y principios de 2009 resultado de la desaceleración de la economía. El incremento de registros en el BPS en el período fue significativo en todos los sectores, destacándose en particular, la construcción y la industria.

En materia de remuneraciones, el salario real continuó incrementándose sostenidamente durante los últimos cuatro años. En lo que va del gobierno hasta marzo de 2009 el poder adquisitivo del salario medio creció 23% en su conjunto. La recuperación del salario público y de privado fue similar en el período de gobierno.

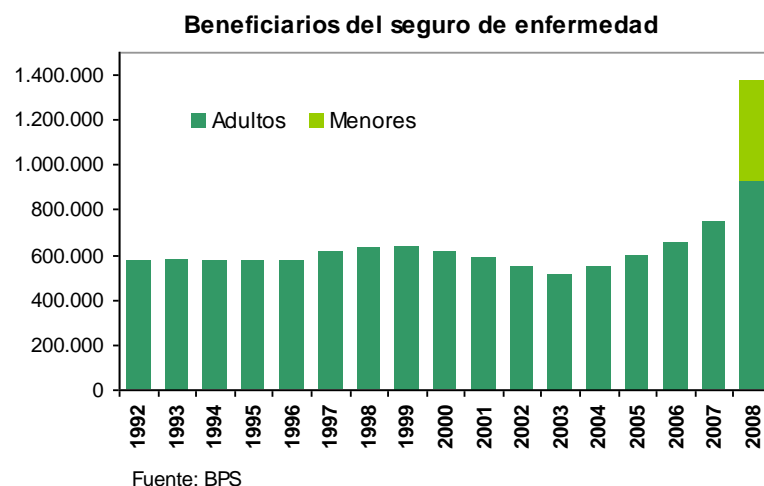
Se destaca las subas registradas en el Salario Mínimo Nacional muy por encima del salario promedio en lo que va de este gobierno. Entre marzo de 2005 y marzo de 2009 el salario mínimo acumula un aumento de 63%. A pesar de las presiones inflacionarias verificadas en los últimos dos años se

ha logrado la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, explicado fundamentalmente por la implementación de la negociación colectiva de los Consejos de Salarios y el crecimiento económico.



En materia de pasividades, las pensiones y jubilaciones registraron un aumento en términos reales de 24% en los últimos cuatro años. Con respecto a las pasividades de hogares de menores recursos (aproximadamente 147.892 pasividades), recibieron aumentos diferenciales acumulando una mejora en términos reales del 32% en el mismo período. Asimismo, se otorgaron dos aumentos adicionales a las pensionistas por vejez e invalidez y se incrementó el monto mínimo de jubilaciones a 1 BPC en 2007, a 1,25 BPC en 2008 y se tiene previsto alcanzar 1,5 BPC a mediados de 2009.

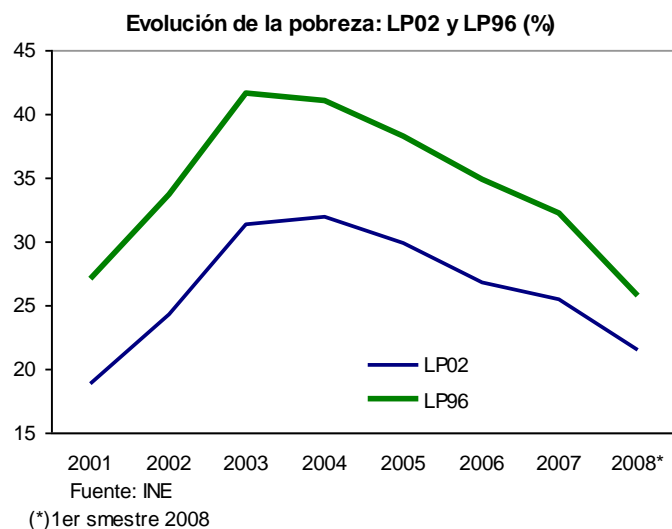
Por otra parte, en 2007 y 2008 se registraron sustanciales modificaciones en lo que refiere a las prestaciones que brinda el Estado en materia de salud y asistencia social. **En efecto, la Reforma de la Salud** supuso un incremento de la cobertura a través del sistema de seguridad social sin precedentes, de 1.377.000 personas (de los cuales 445 mil son menores de 18 años) a diciembre de 2008



El Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 18.227) determinó un incremento del número de beneficiarios así como una significativa suba del monto promedio pagado entre 2008 y 2004. Considerando los distintos regímenes de asignaciones familiares el total de beneficiarios se incrementó en 56 mil respecto de 2004, al tiempo que los menores cubiertos por el nuevo régimen alcanzaron los 328 mil. Por su parte, el monto promedio de las asignaciones se incrementó en 60% en el período. Es importante destacar, que se continúan realizando esfuerzos para seguir incorporando un significativo número de menores en el 2009.

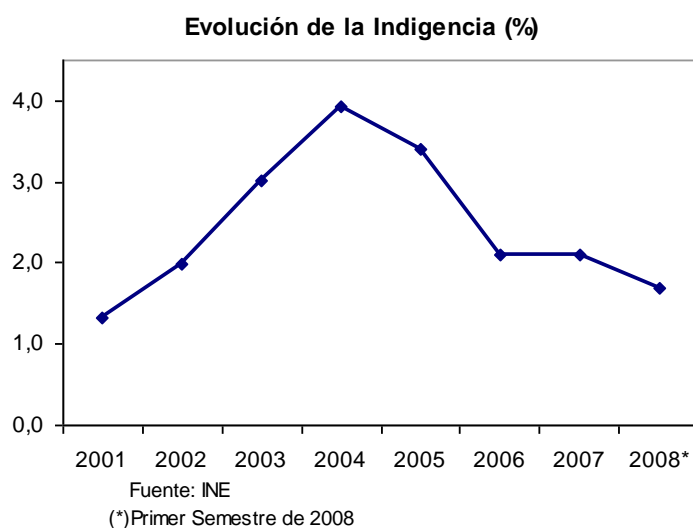
En respuesta a las políticas sociales implementadas y al dinamismo observado en el mercado de trabajo y a pesar del contexto de suba de precios de los alimentos, la **pobreza disminuyó** más de diez puntos porcentuales en los últimos cuatro años. Según la metodología de la línea de pobreza 2002 (LP 2002)⁵ la pobreza descendió de 31,9% en 2004 a 21,4% en el primer semestre 2008.

⁵ En tanto, si se considera la metodología empleada por la línea de pobreza 1996 (LP96) la pobreza cayó 15 puntos porcentuales, de 41% a 25,8% en 2004 y 2008, respectivamente.



La indigencia por su parte, disminuyó significativamente en los últimos cuatro años en respuesta a las políticas sociales implementadas e incluso a pesar de la mayor evolución de los precios que componen la canasta básica respecto a la evolución del IPC⁶. En el primer semestre de 2008 con respecto a 2004, la indigencia cayó 2,2 ubicándose en 1,7% según la metodología 2002.

Si no se considera las transferencias monetarias realizadas en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social en la medición del ingreso de los hogares, en el 2007 la indigencia habría ascendido al 4%. Esto demuestra el impacto que han tenido las políticas sociales llevadas adelante por esta administración.



⁶ La canasta básica asociada a la LP 2002 se incrementó entorno al 15% promedio anual, frente a un aumento de los precios al consumo de 8,1% en los últimos dos años, desfasaje sin precedentes.

3 Sector Externo

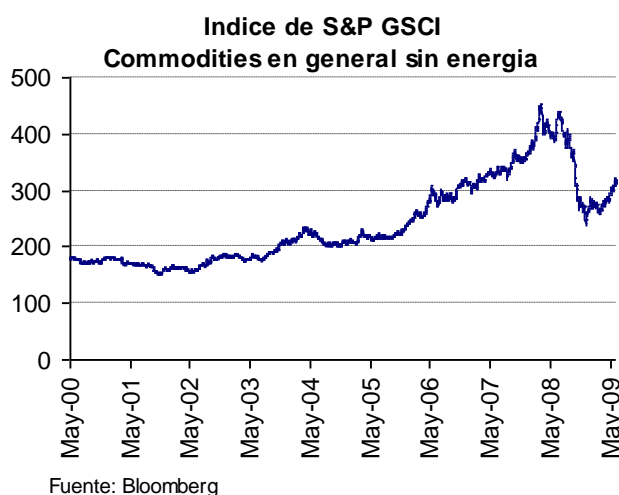
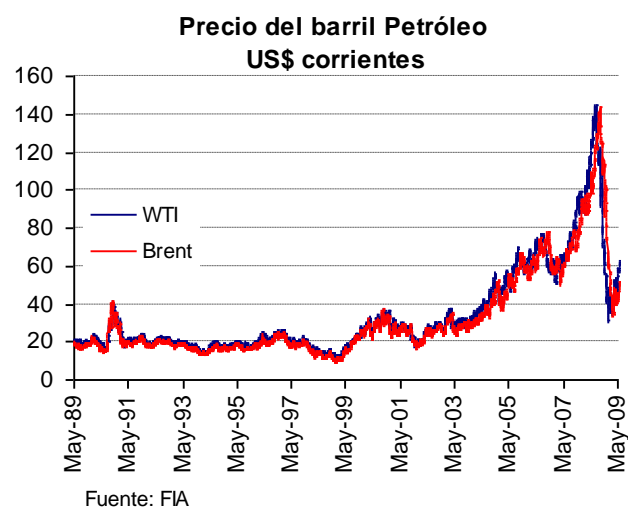
El mejor desempeño económico y el contexto internacional más favorable en materia de precios y mercados, se tradujo en una mejora del comercio exterior, en un significativo ingreso de capitales particularmente inversión extranjera directa, y en el ingreso a nuevos mercados, reduciendo sustantivamente las vulnerabilidades externas de la economía.

Las **exportaciones de bienes y servicios**⁷ tuvieron un desempeño extraordinario en el período 2005-2008, creciendo en promedio a una tasa de 21% anual en dólares corrientes y alcanzando una cifra récord en 2008 de 9.258 millones de dólares, con un crecimiento de 35% en el año. Tanto las exportaciones de bienes como de servicios alcanzaron un crecimiento récord histórico en el período.

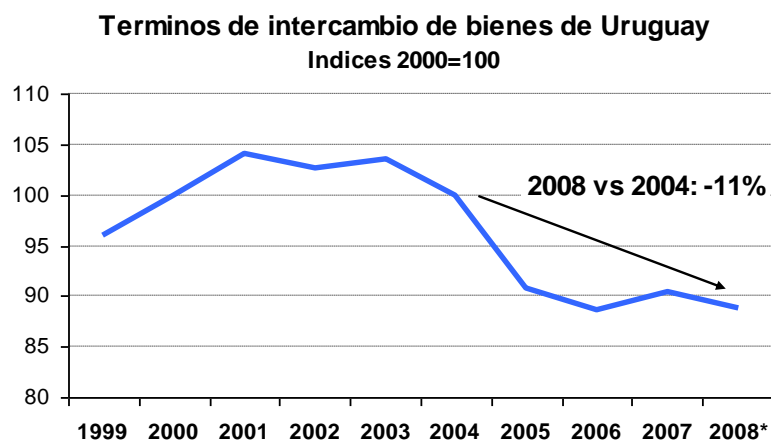


Entre 2004 y 2008 el precio de los commodities sin considerar bienes energéticos acumuló un incremento de 88%. Por su parte, el precio del petróleo experimentó aumentos aún más elevados en el mismo período, casi triplicándose entre 2004 y 2008. Hacia finales de 2008 los precios internacionales revirtieron la tendencia al alza. De cualquier manera, los precios internacionales aún se encuentran en niveles elevados comparado con el nivel promedio histórico (en niveles próximos a los registrados en el 2007), e incluso en los últimos meses se comenzó a evidenciar una leve recuperación.

⁷ Fuente Balanza de Pagos, incluye exportaciones realizadas por Zonas Francas.

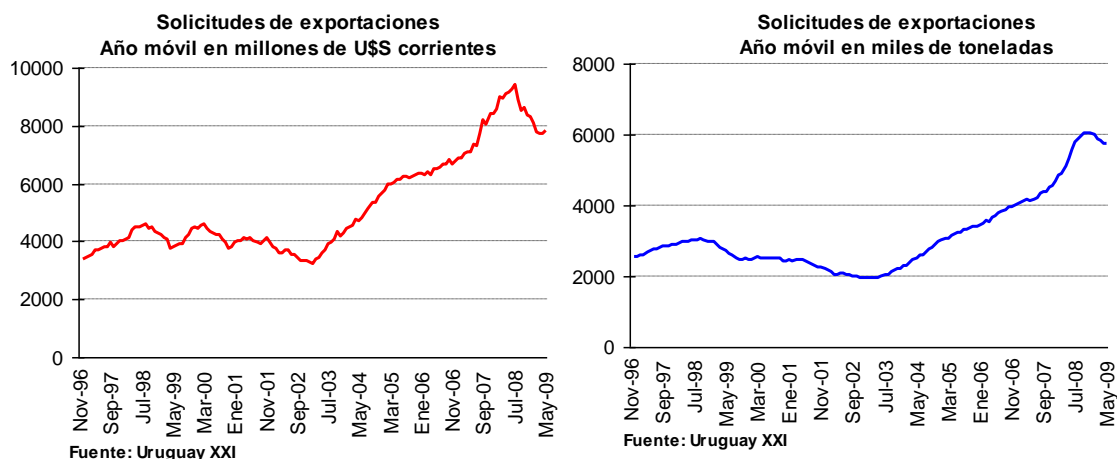


La evolución de los precios internacionales señalada anteriormente, con los precios del petróleo creciendo por encima de los principales rubros que Uruguay exporta, marcó un deterioro de **los términos de intercambio**, con una caída de 11% en los últimos cuatro años.

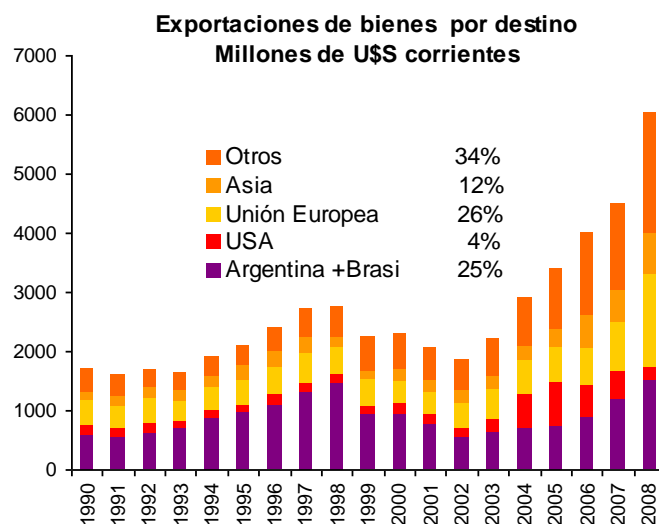


Fuente: CEPAL, 2008 estimaciones MEF en base a BCU.

De cualquier manera, el dinamismo de los valores de las ventas externas en los últimos cuatro años no estuvo explicada únicamente por mayores precios, sino que también hubo un efecto demanda que se tradujo en un aumento del volumen exportado. A partir de setiembre de 2008, cambia la tendencia de crecimiento y las exportaciones comienzan a contraerse, aunque los niveles exportados tanto en volumen como en valor continúan por encima de los niveles de principios de 2008.

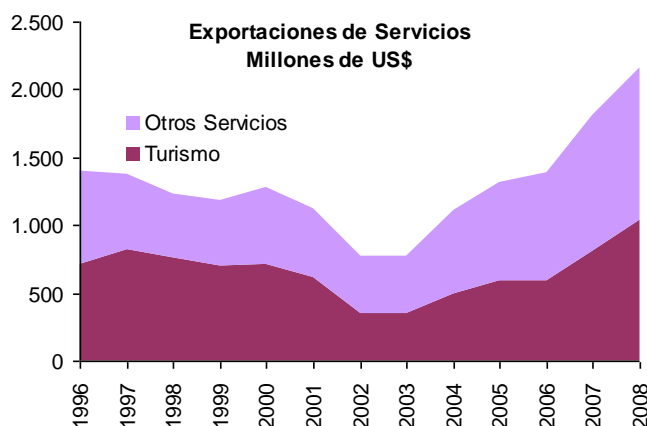


Otro aspecto a destacar es la importante **diversificación de destinos de las exportaciones de bienes** como otro elemento que ha contribuido a reducir la vulnerabilidad externa de la economía uruguaya, pese a que la estructura de exportaciones por producto se mantuvo relativamente concentrada. Las exportaciones a los países vecinos representaron 25% de las ventas totales en 2008, mientras que en 1998 representaban más del 50%. En contrapartida se han reorientado las ventas, incrementado la participación en mercados ya existentes, y realizando acuerdos con nuevos mercados como Rusia, Irán, Venezuela y Chile.



Fuente: BCU

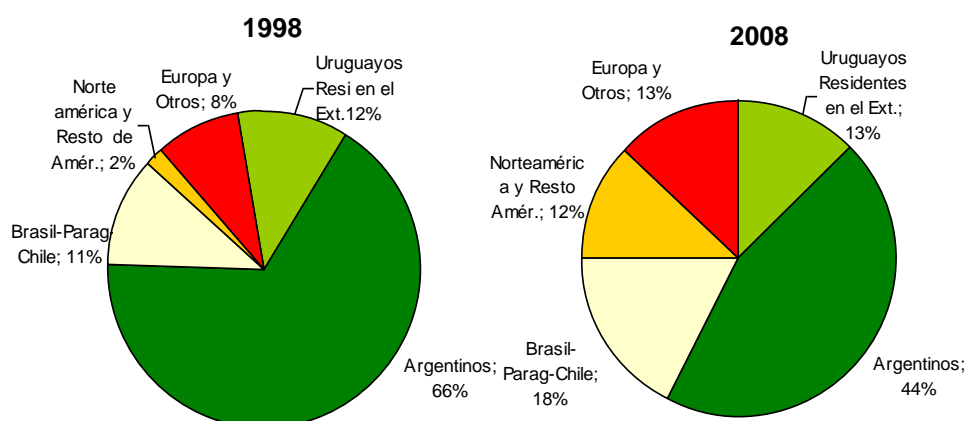
En cuanto a las ventas de servicios, el dinamismo observado entre 2005-2008 no solo estuvo explicado por el buen desempeño del turismo el cual creció en promedio 21% anual, sino que también, por las exportaciones de otros servicios (software, logística entre otros) que crecieron 16% en promedio.



Fuente:BCU

Asimismo, a nivel del turismo se destaca la **mayor diversificación en el origen de los visitantes** alcanzada en los últimos años y fundamentalmente en 2008. En este último año el 25% de los turistas que ingresaron al país provinieron de países fuera del Mercosur y Chile, mientras que en 1998 dicha participación ascendía a sólo 10%.

Turismo Porcentaje de Visitantes por Origen



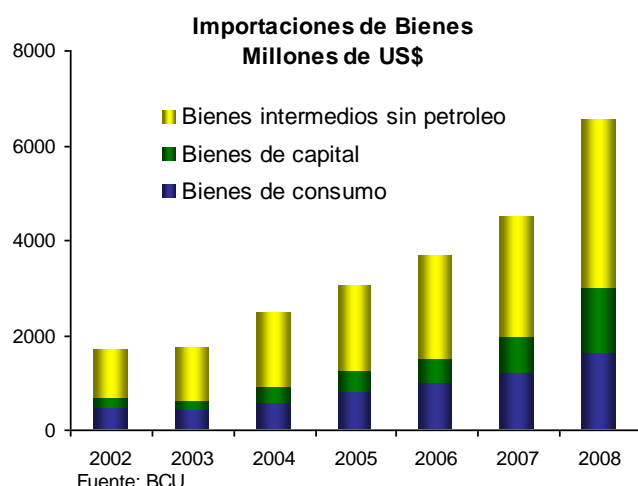
Fuente: Estadísticas de Turismo

En relación a las compras externas, entre 2005 y 2008 las **importaciones de bienes y servicios**⁸ crecieron a una tasa promedio de 28% en el período, destacándose el importante crecimiento verificado en 2008. En este último año, las importaciones alcanzaron un crecimiento de 50% anual, siendo esta la tasa de crecimiento más elevada desde que se relevan estadísticas oficiales. Del saldo anual de compras externas de 2008, el 15% se explican únicamente por compras de petróleo y destilados, más que duplicando las compras realizadas en 2004, producto de la crisis energética por la cual atravesó el país y el elevado precio del crudo.

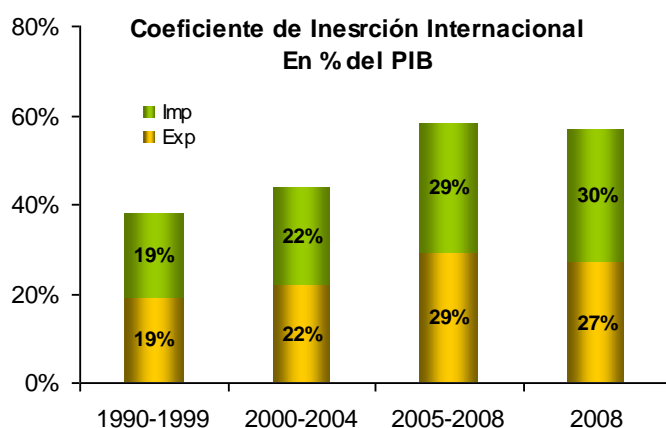
Por destino económico⁹, las compras de bienes de capital fueron las que registraron el mayor incremento en el período 2005-2008, crecieron a una tasa promedio anual de 42% en línea con el crecimiento de la inversión y de la actividad económica, destacándose el crecimiento extraordinario de la compra de maquinaria y equipos. Por su parte, las importaciones de bienes intermedios exceptuando petróleo y energía eléctrica y de bienes de consumo crecieron a menor ritmo aunque igualmente a importantes tasas (28% y 30% respectivamente).

⁸ Fuente Balanza de Pagos, incluye importaciones realizadas por Zonas Francas.

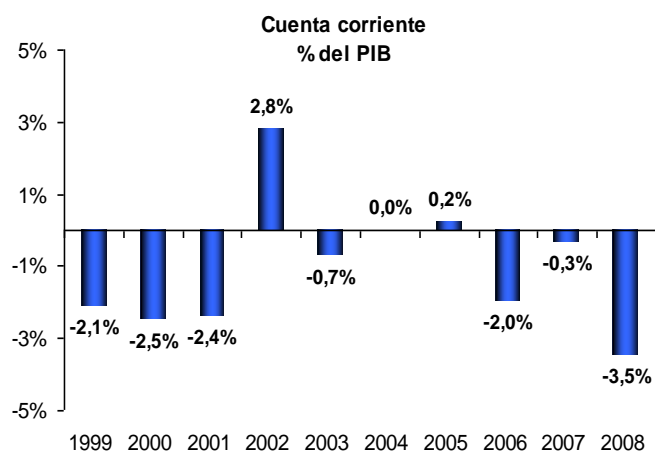
⁹ Fuente BCU, no considera a las realizadas por Zonas Francas.



El resultado de comercio exterior de los últimos años permitió que en el período 2005-2008 se alcance el máximo coeficiente apertura externa, medido como las exportaciones e importaciones en términos del producto interno bruto.



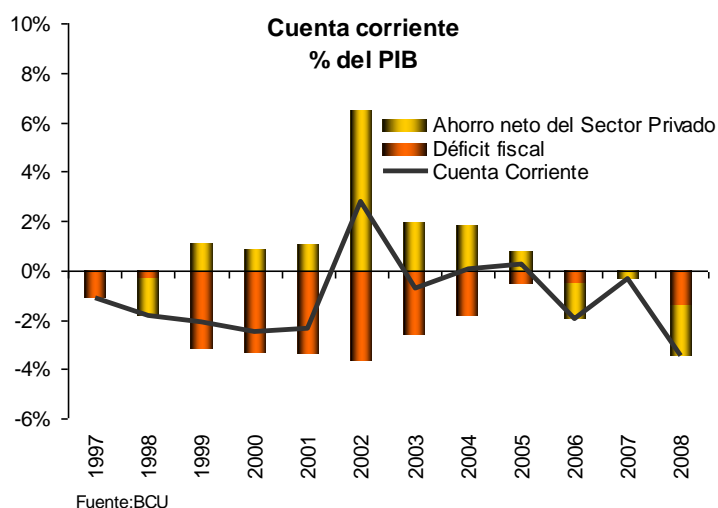
El **saldo de la cuenta corriente** presentó un déficit moderado en el período 2005-2008. Se destaca el déficit de 2008 medida en términos del PIB que alcanzó 3,5%. El mayor déficit experimentado en el último año se explicó fundamentalmente por factores extraordinarios, como las importantes compras de petróleo y energía eléctrica en respuesta a la crisis energética de 2008 y algunas inversiones extraordinarias del sector público.



Fuente: BCU

	2005	2006	2007	2008
CUENTA CORRIENTE (mill de US\$)	42	-392	-80	-1119
Saldo de la Cuenta Comercial	393	-90	128	-811
Bienes	21	-499	-555	-1554
Servicios	372	409	683	744
Renta Neta	-494	-428	-345	-454
Transferencias Corrientes Netas	144	126	136	146

El déficit en la cuenta corriente no es un resultado negativo en sí mismo, sino que depende de cómo se compone y financia. Es esperable que períodos de importante crecimiento económico se asocien a déficit en cuenta corriente, lo que obedece generalmente a mayores niveles de inversión. Mientras que en la segunda mitad de la década de los noventa, el déficit de la cuenta corriente estuvo asociado fundamentalmente a elevados desequilibrios del sector público, en los últimos años se explicó fundamentalmente por el comportamiento de gasto del sector privado.



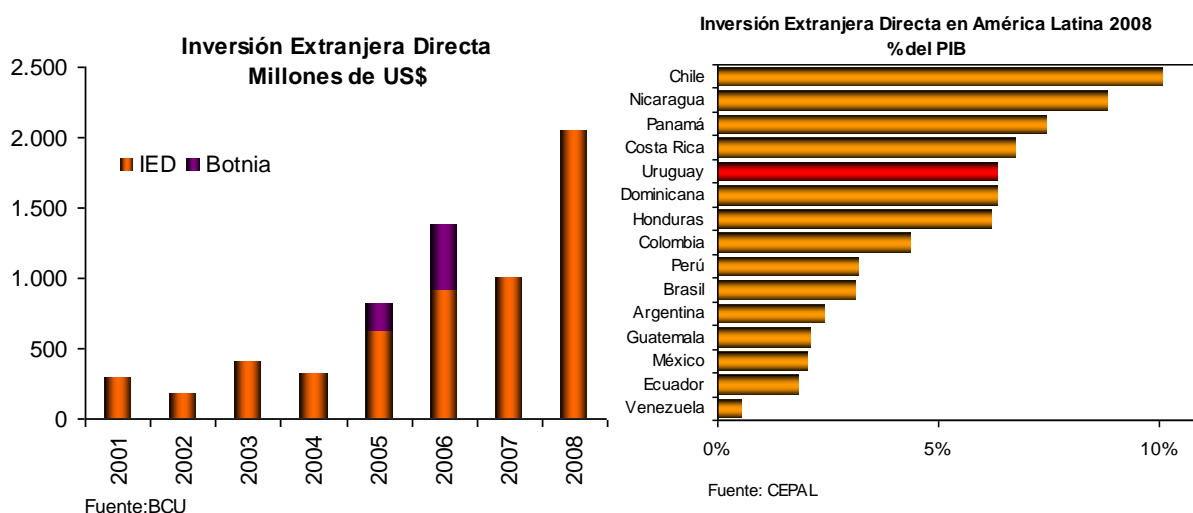
Fuente: BCU

El ingreso de divisas en la cuenta capital más que compensó la evolución deficitaria que ha mostrado la cuenta corriente en los últimos años. Esto se tradujo en una significativa acumulación de activos de reserva, contribuyendo a reducir las fragilidades financieras del país. Se destaca el ingreso neto de divisas en la cuenta capital en 2008 que alcanzó 10% del PIB.

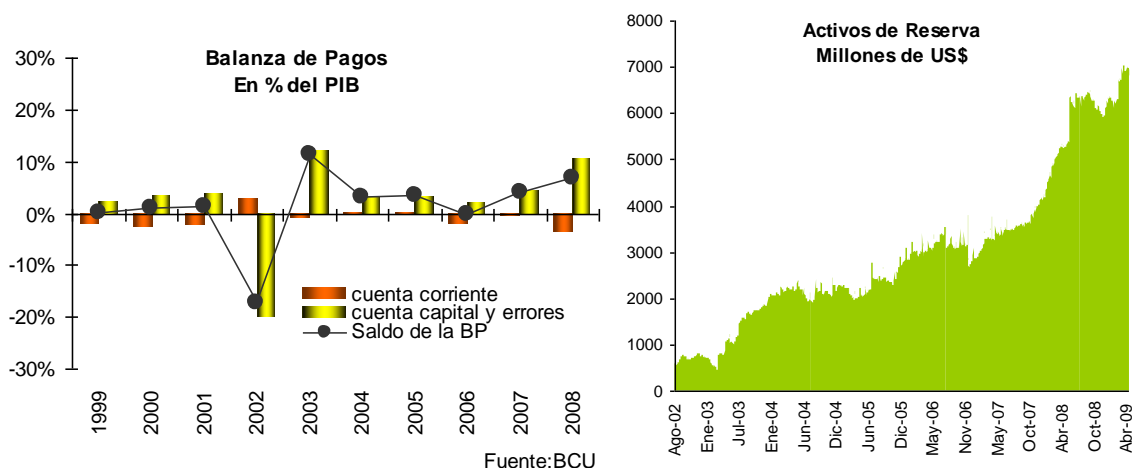
El mayor ingreso de divisas en estos últimos cuatro años se explica fundamentalmente por **inversión extranjera directa** (IED). El buen clima de negocios alcanzado mediante reglas claras, y el entorno macroeconómico estable, contribuyó a que crecientes flujos de IED se dirijan hacia la economía uruguaya. Comparando con 2004, la IED en 2008 fue seis veces superior, alcanzando 2.050 millones de dólares. La instalación de la planta de Botnia explica el 14% de la IED ingresada entre los años 2005-2008.

La IED tiene implicancias positivas en el proceso de desarrollo al contribuir en la modernización de la economía, mediante la introducción de nuevas y avanzadas tecnologías, nuevos procesos de producción y posibilitar la inserción a nuevos mercados.

Uruguay se destaca dentro de los países de América Latina y el Caribe por el importante ingreso de IED en relación al PIB. Según los últimos datos divulgados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2008 Uruguay es la quinta economía en importancia en cuanto a los flujos de IED medidos en términos del PIB.

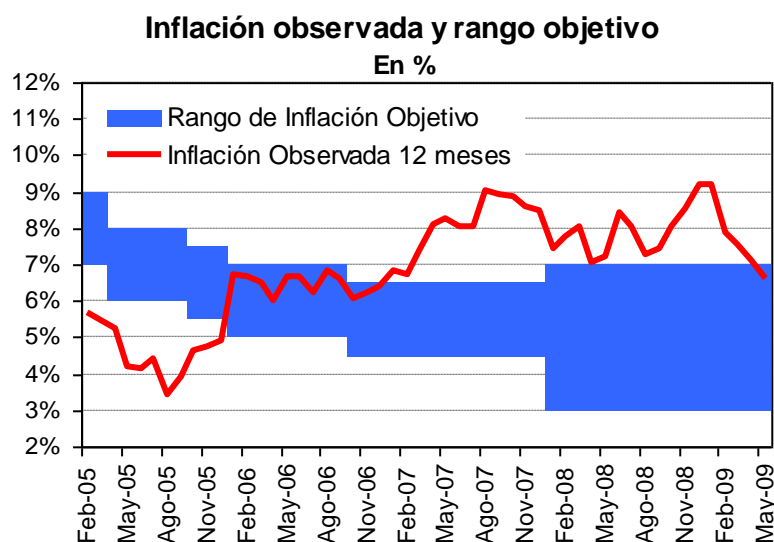


El **saldo de la balanza de pagos** en los últimos cuatro años ha redundado en un incremento de activos de reserva. Es decir, más que se logró compensar el saldo negativo de la cuenta corriente y junto con la cuenta de Errores y Omisiones, se determinó un resultado global positivo de la balanza de pagos en el período 2005-2008. Este resultado se refleja en el constante crecimiento de los activos de reservas con los que dispone el país. En 2008 los activos de reserva del BCU alcanzaron una cifra récord histórico para el país, 6.360 millones de dólares, esta tendencia continúa en el 2009.



4 Precios, Tipo de Cambio y Tipo de Cambio Real

Durante 2005 y 2006 el crecimiento de los precios internos fue muy moderado, ubicándose dentro del rango objetivo fijado por la autoridad monetaria. En 2007 y 2008 la economía enfrentó importantes presiones inflacionarias que determinaron que se superara la meta establecida por la autoridad monetaria, con registros anuales de 8,5% y 9,2% respectivamente.



Fuente: INE y BCU.

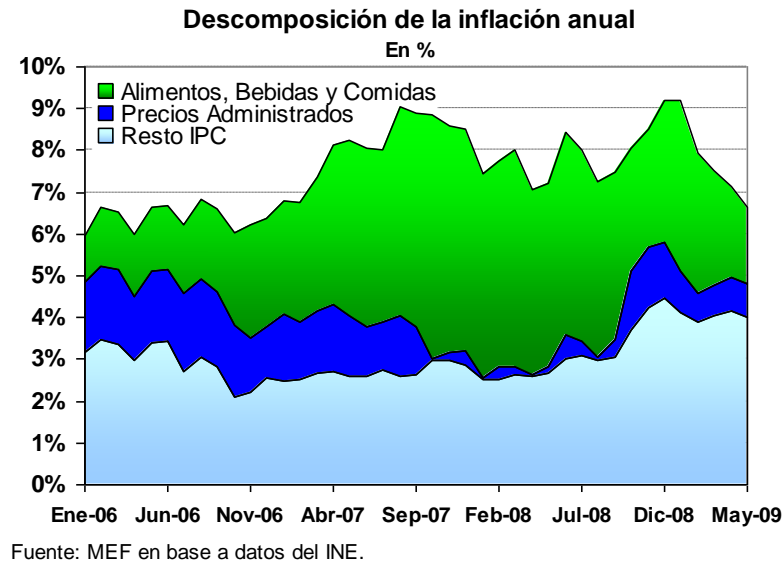
Uno de los factores relevantes a la hora de explicar la aceleración en el crecimiento de los precios en Uruguay proviene del contexto externo. De hecho, la aparición de presiones inflacionarias en los últimos dos años fue un fenómeno generalizado en la región, y en países como Chile, Perú y México la inflación también superó los valores objetivos de la política monetaria.

Como ya fuera mencionado, los precios internacionales de los commodities tuvieron una fuerte tendencia alcista durante 2007 y buena parte de 2008, alcanzando niveles muy elevados en una perspectiva de largo plazo.

A esto se sumó, a nivel interno, el impacto de la sequía que determinó significativos aumentos de los precios de frutas y verduras, producto de una importante escasez de oferta.

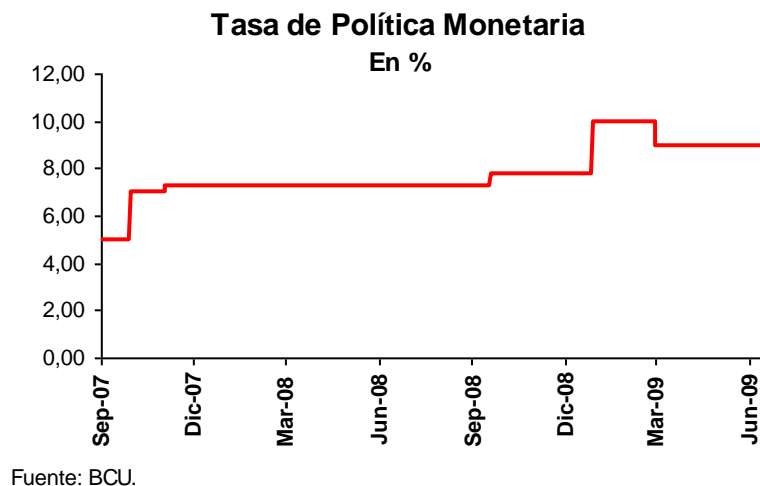
El impacto de estos dos factores en la variación del IPC fue muy relevante, especialmente durante 2007, cuando el aumento de los alimentos, bebidas y comidas explicó dos terceras partes de la inflación anual. A lo largo de 2008 las presiones provenientes de los precios de estos bienes se fueron moderando, especialmente en el último trimestre del año.

Por otro lado, la demanda interna mostró un gran dinamismo en los últimos años, lo que naturalmente conlleva cierta presión sobre los precios domésticos, si bien el aumento del consumo interno se ha mantenido en línea con el del producto.



A lo largo de esta administración se distinguen dos claros episodios en los que se implementaron claras acciones de política económica para reducir la inflación: a fines de 2007 y principios de 2009.

Las medidas implementadas en este sentido se centraron en primer lugar en la acción del Banco Central del Uruguay (BCU). La autoridad monetaria llevó adelante una política de claro sesgo contractivo, aumentando la tasa de política monetaria (TPM) dos puntos en octubre de 2007 (elevándola de 5% a 7%) y nuevamente algo más de dos puntos en enero de 2009 (de 7,75% a 10%), a lo que se sumaron aumentos de las tasas de encajes bancarios (en junio de 2008).



Sumado a las decisiones de política monetaria implementadas por el BCU, el gobierno llevó adelante un conjunto de medidas orientadas a contener el rebrote inflacionario. El riesgo de que la inflación anual alcanzara los dos dígitos constituía un factor de gran preocupación, ya que en ese caso se

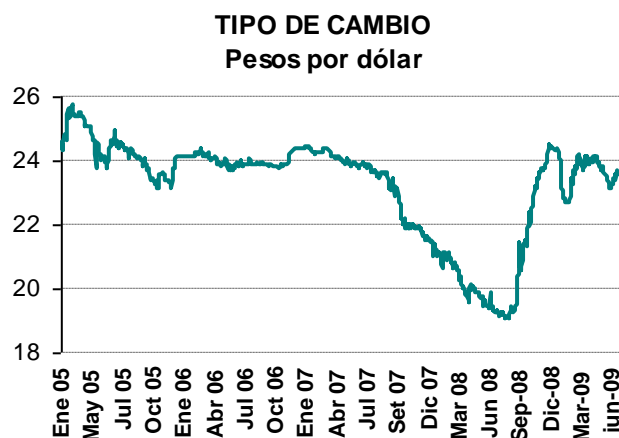
desencadenan mecanismos indexatorios que perpetúan los efectos de los aumentos de precios.

Teniendo en cuenta la relevancia de las tarifas en el IPC, se dispusieron reducciones tarifarias en algunos casos y se moderaron sensiblemente los aumentos en otros. También se actuó sobre otros precios administrados, como la cuota mutual y el boleto, otorgando subsidios que permitieron evitar las subas que habrían correspondido según la evolución de sus costos. Adicionalmente, se otorgaron exoneraciones de IVA a algunos bienes de la canasta básica (ciertas frutas y verduras y tipos de carnes). En lo comercial, se facilitó la importación de las frutas y verduras especialmente en los casos en que se experimentaron reducciones de la oferta local a raíz de problemas climáticos. Por otro lado, se lograron acuerdos voluntarios de precios con los supermercados para un conjunto amplio de artículos de la canasta básica de consumo de los hogares.

La acción conjunta de las medidas adoptadas en diferentes ámbitos rindió sus frutos. En lo que va de 2009 el aumento de precios se ha desacelerado significativamente ubicándose en el año móvil a mayo en 6,6%, nuevamente dentro del rango meta de entre 3% y 7%. Esto le ha permitido al BCU reducir gradualmente la TPM a la luz de los cambios acontecidos en el contexto macroeconómico reciente.

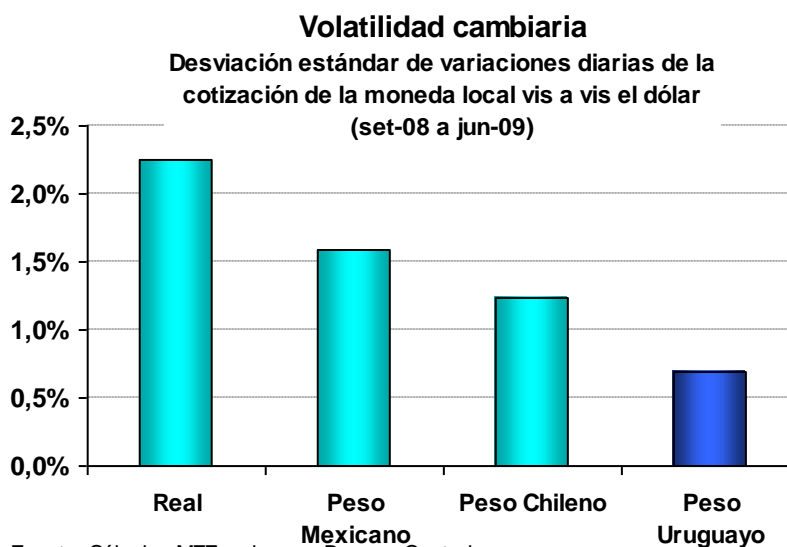
Los menores registros inflacionarios de los últimos meses, así como un escenario macroeconómico interno y externo caracterizado por una menor presión de demanda, permiten avizorar una perspectiva favorable en cuanto a la evolución de la inflación hacia el futuro.

Con respecto al **tipo de cambio**, el régimen de flexibilidad cambiaria vigente en Uruguay ha permitido que la cotización del dólar en el mercado doméstico acompañe las tendencias mundiales. La flexibilidad del tipo de cambio constituye una de las fortalezas fundamentales de la política macroeconómica actual, ya que permite reducir el impacto de los shocks externos sobre la economía nacional.



Fuente: BCU.

De la misma forma que la tendencia al debilitamiento del dólar a nivel internacional en 2005-2007 se reflejó en su cotización en Uruguay, la apreciación de la moneda estadounidense a partir de mediados de 2008, a raíz de la crisis global, también se ha manifestado en el mercado doméstico. Las intervenciones realizadas por la autoridad monetaria han tenido como objetivo reducir la volatilidad excesiva de la cotización del dólar, dada la importancia que esta variable posee para los agentes en una economía con un importante grado de dolarización.



Fuente: Cálculos MEF en base a Bancos Centrales.

En lo que respecta a la **competitividad**, el tipo de cambio real efectivo se ha mantenido en niveles cercanos al promedio histórico. La evidencia económica internacional muestra que en la medida que una economía se vuelve más productiva su moneda tiende a apreciarse, es decir el tipo de cambio real tiende a reducirse. La economía uruguaya experimentó en los últimos cinco años un fuerte proceso de crecimiento económico e

importantes cambios a nivel productivo, por tanto resulta esperable cierta apreciación del tipo de cambio real, que no constituye una dificultad para el país sino que obedece a una tendencia que responde a los fundamentos económicos.



En lo que respecta en particular a la evolución del tipo de cambio real en 2008, el indicador mostró una tendencia decreciente ubicándose 9% por debajo de los niveles de 2007. Por su parte, desde marzo de 2009y hasta junio se ha verificado una mejora de 6% respecto al nivel de febrero. En los pasados meses la incertidumbre que caracteriza los mercados internacionales ha provocado importantes variaciones en los valores de las monedas y por tanto la evaluación de los movimientos más recientes debe realizarse con cautela. Como fue mencionado anteriormente, el régimen de flexibilidad cambiaria permite que uno de los principales componentes de este indicador, el tipo de cambio nominal, evolucione de acuerdo a la tendencia del mercado internacional.

5 Sistema Financiero

Luego de la crisis bancaria de 2002 se han realizado una serie de reformas y de avances en materia de regulación, supervisión del sistema financiero y desarrollo de instrumentos que han permitido alcanzar un sistema financiero más sano. Un sistema financiero solidó es clave para el desarrollo de una economía, al actuar como intermediador eficiente entre el ahorro de los agentes y la inversión.

Los principales indicadores del sistema bancario uruguayo muestran que el sistema en su conjunto está fuerte y consolidado. En los primeros años

de gobierno se destaca la significativa disminución en las tasas de morosidad tanto pública como privada, la consolidación de la solvencia bancaria y la recuperación de los niveles de rentabilidad. A pesar de las turbulencias financieras que mostraron los mercados internacionales y regionales a partir de mediados de 2008, el sistema financiero uruguayo no se vio afectado.

Indicadores del Sistema Bancario								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	mar-09
Solvencia^{1/} (n° de veces)								
Sistema Bancario	1,4	1,7	2,0	2,2	2,1	2,2	1,9	2,2
BROU	1,0	1,4	1,8	2,1	2,9	3,3	2,9	3,1
Bancos Privados	1,9	1,9	2,2	2,3	1,8	1,7	1,5	1,7
Retorno sobre activos^{2/} (%)								
Sistema Bancario	-5,1%	-1,2%	0,0%	0,7%	1,3%	1,3%	1,2%	0,9%
BROU	-6,0%	0,1%	0,5%	0,7%	1,5%	1,8%	2,4%	2,3%
Bancos Privados	-4,2%	-2,3%	-0,2%	1,0%	1,1%	0,8%	0,3%	-0,1%
Morosidad^{3/} (%)								
Sistema Bancario	43,0%	19,8%	8,5%	6,5%	3,6%	1,1%	1,0%	1,1%
BROU	54,8%	24,0%	7,1%	8,0%	3,1%	1,3%	1,2%	1,3%
Bancos Privados	26,4%	15,0%	7,9%	3,6%	3,8%	1,0%	0,8%	1,0%

Nota : ^{1/} Relación entre Responsabilidad Patrimonial Neta (RPN) y responsabilidad en base a activos ajustados por riesgo, inversiones especiales y otros ajustes.

^{2/} Cociente entre Resultado últimos doce meses y activos promedios últimos doce meses.

^{3/} Participación de los créditos vencidos brutos al SNF en el total de créditos brutos al SNF

Fuente: Superintendencia de Intermediación Financiera, BCU

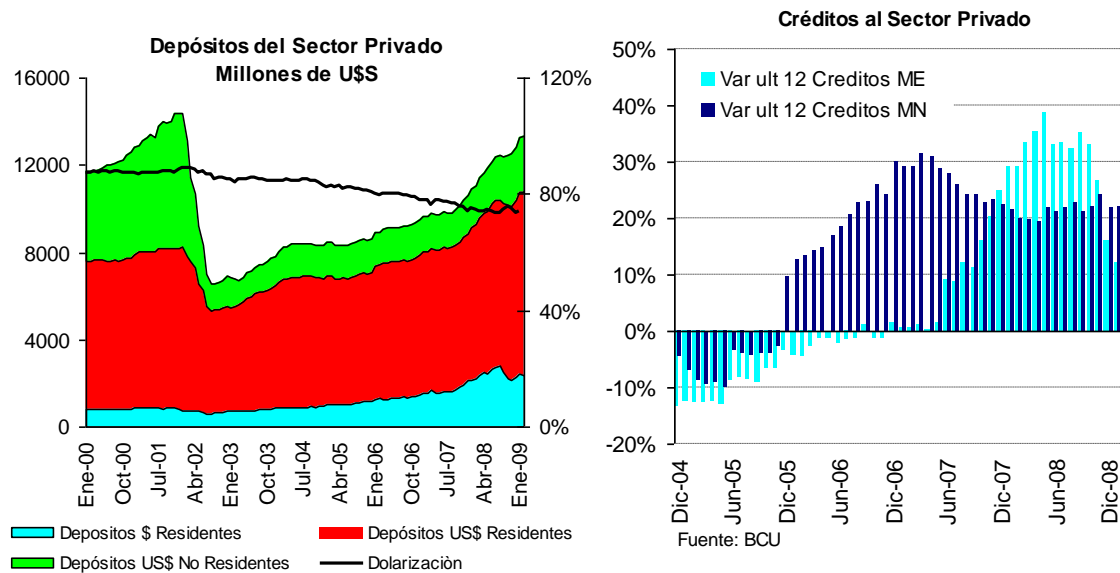
Los **depósitos del sector no financiero privado** en el total del sistema bancario, medidos en dólares, crecieron a una tasa promedio anual de 12% en los últimos cuatro años. Esto significa un incremento de casi 5.000 millones de dólares entre 2004 y 2008, recuperándose el nivel de depósitos que se tenía previo a la crisis financiera de 2002. Los depósitos continuaron creciendo en los últimos meses, incluso a tasas superiores a las verificadas en los últimos cuatro años, lo que afirma la estabilidad y confianza del sistema.

Con respecto a la estructura de los depósitos por moneda, es importante destacar la **disminución de la dolarización** del sistema bancario y por tanto la reducción de los descalses de monedas, lo que torna al sistema en su conjunto menos vulnerable a la volatilidad del tipo de cambio. Se pasó de un nivel de dolarización de 83% a finales de 2004 a 73% al 2008.

Los **créditos al sector no financiero** mantuvieron la tendencia creciente de los últimos cinco años. Entre 2004 y 2008 el crédito al Sector privado¹⁰ medido en dólares se incrementó aproximadamente 3.700 millones de

¹⁰ Se considera el crédito al sector no financiero privado residente ajustado por créditos castigados, operaciones back to back y efecto tipo de cambio.

dólares, explicado fundamentalmente por el aumento de las colocaciones en moneda nacional que creció a una tasa promedio anual de 21%, en línea con el proceso de desdolarización del sistema. A pesar de las restricciones crediticias verificadas a nivel internacional, continúa observándose un marcado dinamismo en los créditos y en particular, en los nominados en moneda local.



III. ESTRATEGIA FISCAL Y SU IMPLEMENTACIÓN

1 Síntesis de la Estrategia Fiscal del Período de Gobierno

La actual administración debió enfrentar el desafío de recomponer las condiciones sociales luego de la crisis del 2002 y sentar las bases para un crecimiento sostenible y con equidad, en un contexto de importante vulnerabilidad financiera. El desafío mayor fue lograr una adecuada gradualidad en la concreción de las políticas sociales comprometidas en el Plan de Gobierno, con la consolidación de los imprescindibles equilibrios macroeconómicos.

Al inicio de la presente administración, Uruguay enfrentaba grandes desafíos en lo económico y social. Por un lado, el Estado uruguayo enfrentaba una fuerte carga de deuda pública que superaba el 67% del PIB¹¹ y la necesidad hacer frente a importantes vencimientos de deuda en los dos primeros años de gobierno que alcanzaban los 2.900 millones de dólares (6,4% del PIB en 2005 y 9% del PIB en 2006).

A ello se sumaba la compleja situación social que se arrastraba desde la crisis de 2002, con elevados niveles de pobreza e indigencia: uno de cada 3 uruguayos estaba bajo la línea de pobreza y la indigencia alcanzaba a casi el 4% de la población. La crisis también había impactado fuertemente en la asignación de recursos para las áreas fundamentales, generándose importantes carencias en protección social, educación, salud e infraestructura.

En este contexto, el gobierno enfrentaba la imperiosa necesidad de generar confianza y dotar de credibilidad a su estrategia de política fiscal para los próximos cinco años. Para ello, resultaba esencial asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas buscando hacer frente a los fuertes vencimientos de deuda en el corto plazo, reduciendo el peso de la deuda sobre el producto y mejorando su estructura por plazos, monedas e instrumentos. Esto debía enmarcarse en una política de mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos como elemento clave para generar confianza, estimular la actividad económica y la inversión, requisito indispensable para el crecimiento económico sostenible. A su vez, resultaba ineludible restablecer el rol de la política fiscal como instrumento eficaz de manejo macroeconómico.

¹¹ Al cierre de 2004 la deuda pública neta se ubicaba en 67% del PIB, en tanto la deuda pública bruta alcanzaba al 97% del PIB.

Para generar la necesaria credibilidad, fue necesario en primer lugar, alcanzar acuerdos con los organismos multilaterales de crédito, que aseguraran la viabilidad financiera de las cuentas públicas en el corto plazo. Asimismo, resultaba de vital importancia la elaboración de un Presupuesto consistente con el escenario macroeconómico proyectado y que fuera consistente con el cumplimiento de las metas fiscales establecidas.

En estas circunstancias, en materia de gastos se implementó un criterio de gradualidad en el cumplimiento del Programa de Gobierno. Durante los primeros años se realizó un importante esfuerzo de reasignación, de forma de generar espacio para la ejecución del Programa de Atención de la Emergencia Social (PANES), prioridad fundamental en materia de gasto público al inicio del período.

La política implementada en los primeros años de gobierno rindió sus frutos y permitió lograr la consolidación del frente fiscal, con el fortalecimiento de los pilares de recaudación, el manejo responsable del gasto público y la eficiente gestión de la deuda pública. Esto posibilitó que, a medida que se lograban reducir las vulnerabilidades iniciales los mayores recursos generados se fueran asignando a las áreas prioritarias en las sucesivas instancias presupuestales, sin comprometer la sostenibilidad de las cuentas públicas. Al cabo de estos 5 años, se han cumplido a cabalidad los compromisos del Programa de Gobierno.

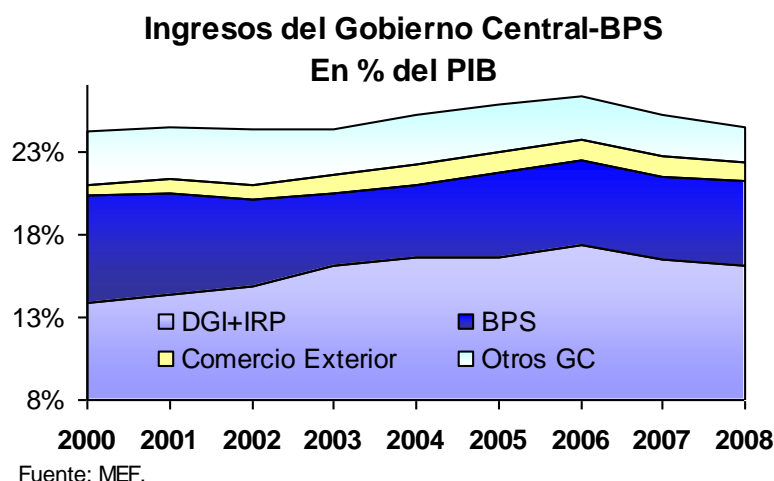
2 Consolidación de los Pilares de Ingresos Fiscales

Para poder llevar adelante el Programa de Gobierno, se requería necesariamente generar suficientes ingresos fiscales y asegurar que éstos fueran sostenibles en el tiempo.

Durante la presente administración los recursos provenientes de las principales oficinas recaudadoras crecieron significativamente. Por un lado, el importante aumento en el nivel de la actividad económica redundó en mayores ingresos fiscales. Por otro, se tomaron medidas de fondo en las principales agencias recaudadoras, Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco de Previsión Social (BPS), para fortalecer la recaudación en forma permanente, atacando la evasión tributaria y promoviendo la formalización en el mercado de trabajo. De esta forma, se lograron incrementar los recursos disponibles para aplicar a las áreas prioritarias y este aumento fue consistente con la reducción de la carga tributaria sobre la economía.

Las fuentes de recursos del Gobierno Central se componen de la recaudación de la DGI, el BPS, los tributos sobre el comercio exterior y otros ingresos del Gobierno, como los fondos de libre disponibilidad y los aportes de empresas públicas entre otros. En los últimos cuatro años, el conjunto de estos ingresos se redujo 0,7 puntos del PIB pasando de 25,3% del PIB en 2004 a 24,5% en 2008.

En lo que respecta a la recaudación de la DGI, ésta se ubicó en 16,1% del PIB en 2008, medio punto del PIB por debajo de la cifra de 2004¹². El análisis de la evolución de la recaudación en los últimos años debe tomar en consideración los cambios en la estructura tributaria a partir de la implementación de la reforma tributaria en julio de 2007. El Nuevo Sistema Tributario fue diseñado para atender objetivos de eficiencia administrativa y económica, equidad, y estímulo a la inversión y el empleo. De esta manera, se redujo el número de impuestos, se diseñaron mecanismos de exoneraciones vinculados a la realización de inversiones y a la generación de puestos de trabajo y se implantó el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, entre otros avances. La implantación del Nuevo Sistema Tributario generó una pérdida neta de recaudación superior al 1% del PIB ya que las ganancias por ampliación de la base imponible y creación del IRPF, fueron más que compensadas por eliminaciones de impuestos y reducciones de tasas.



De cualquier manera, la pérdida de recaudación como consecuencia de la reforma tributaria fue compensada por importantes mejoras en la eficiencia recaudadora de la DGI. La profunda reestructura del organismo que estableció un régimen de exclusividad para sus funcionarios,

¹² La evolución respecto a 2004 requiere considerar la recaudación de DGI junto con el derogado IRP, de forma que las cifras sean comparables.

profesionalizando la función y modernizando la gestión, corrigió graves fallas institucionales que dificultaban el funcionamiento eficiente del principal organismo recaudador.

Además, se explicitaron objetivos y metas, firmándose compromisos de gestión entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la DGI, en los que se establece un régimen de premios en base al cumplimiento de metas, asociado a la reducción de la evasión y la elusión, además del cumplimiento de otros indicadores propios de la gestión. Las cifras de recaudación en los últimos años muestran que la reforma del organismo ha sido realmente exitosa en estos aspectos.

En efecto, la evolución de la recaudación del sector privado mostró en los últimos cuatro años un dinamismo mayor que el nivel de actividad de la economía, lo que puede explicarse por reducciones de los niveles de evasión. Así, los impuestos pagados por el sector privado (excluyendo los derogados por la reforma tributaria y el IRPF) crecieron 2,3% del PIB entre 2004 y 2008. Cabe aclarar que este incremento no debe interpretarse como un aumento de la carga tributaria ya que se consideran únicamente impuestos que estuvieron vigentes en ambos años y cuyas tasas se mantuvieron o bajaron (como el IVA y el IRAE).

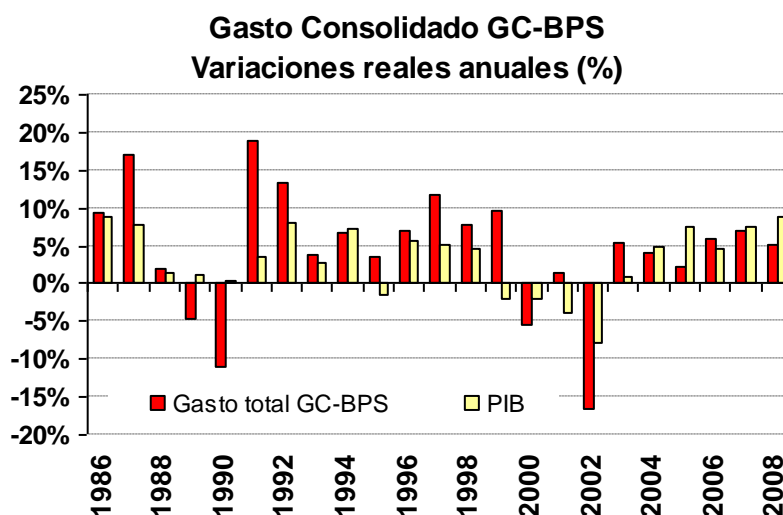
También es de destacar el importante esfuerzo realizado por el BPS en cuanto a aumentar el formalismo, mejorar los controles y la gestión en general. Los ingresos del BPS aumentaron 0,7% del PIB respecto a 2004, alcanzando el 5,2% del PIB en 2008, reflejando un importante aumento de la formalización del empleo, el crecimiento de los salarios reales y mayores ingresos por FONASA en 2008. La reforma tributaria introdujo también importantes modificaciones en el régimen de aportes a la seguridad social, entre las más significativas la igualación las tasas de aportes patronales entre ramas de actividad, promoviendo la equidad sectorial. Además, se redujeron los aportes patronales de las empresas públicas llevándolos a los niveles del sector privado. Por su parte, se propició la regularización de empresas y trabajadores a través de una nueva legislación, al tiempo que se premió a los buenos pagadores.

3 Gastos del Gobierno Central-BPS

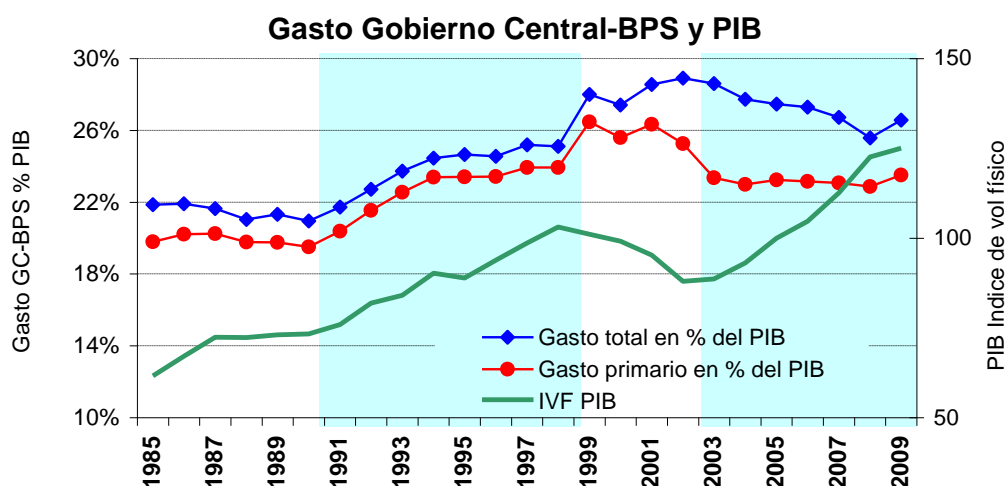
A lo largo del actual período de gobierno el gasto público ha crecido levemente por debajo del aumento del producto. Se ha compatibilizado el fortalecimiento de los gastos en salud, educación, protección social, seguridad e infraestructura con el crecimiento del producto y la

reorientación de gastos, aprovechando la baja en el peso de los intereses de la deuda y de la seguridad social.

La comparación de la variación real del gasto público y el crecimiento real del PIB muestra que en el período 2004-2008 el gasto total del Gobierno Central-BPS medido a precios constantes aumentó 23% en tanto el crecimiento real del PIB fue de 32%.



Es de destacar que en anteriores períodos de crecimiento económico como la década de los 90, cuando la economía creció a una tasa promedio de 3,2% anual, el gasto público se expandió a mayor ritmo (6,8% anual en promedio). De esta forma, el peso del gasto en el PIB aumentó fuertemente pasando de 21,3% del PIB al comienzo de la década a 28% del PIB en 1999 y la política fue claramente procíclica en lo que respecta al gasto.

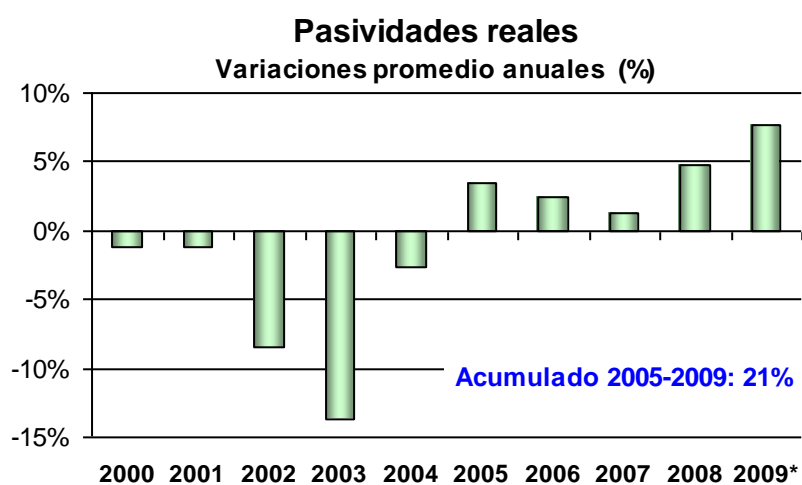


Fuente: BCU, MEF, proyecciones MEF.

Medido como porcentaje del PIB el gasto total del Gobierno Central-BPS se ubicó en 25,6% en 2008, cayendo 2,1 puntos del PIB respecto a 2004 y manteniéndose notoriamente por debajo de los niveles de fines de la década del 90. La principal caída respondió a los intereses de deuda pública que disminuyeron 2 puntos porcentuales del PIB en el período pasando de 4,7% del PIB a 2,7% en 2008.

El resto de los gastos corrientes, excepto las transferencias, también cayeron en términos del PIB. En efecto, los gastos no personales, las pasividades y las remuneraciones se redujeron en conjunto 1,7 puntos del PIB, de los cuales 1,3 puntos corresponde a las pasividades.

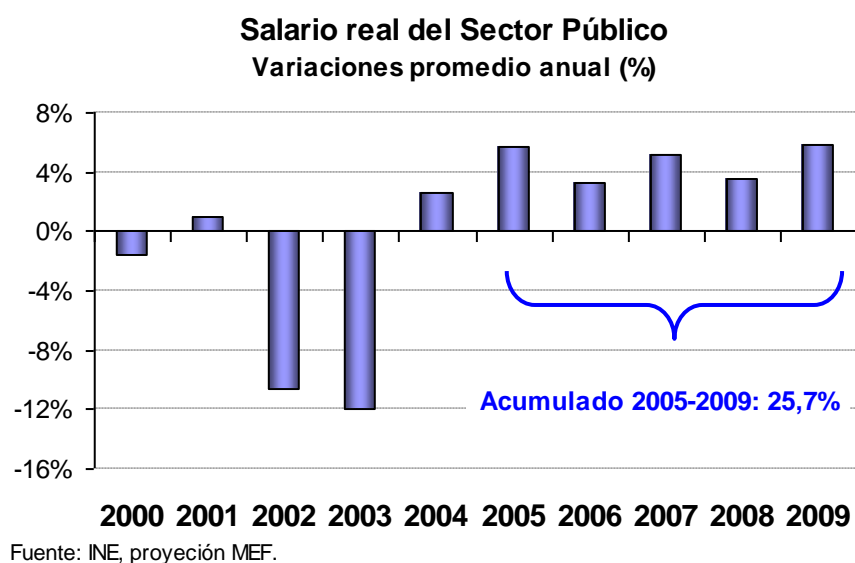
Si bien el gasto en pasividades cae como porcentaje del producto, los montos de las jubilaciones experimentaron una importante mejora en términos reales. Durante la actual administración, las jubilaciones que se ajustaron por el aumento general acumularán hasta 2009 un crecimiento de 21% en términos reales, considerando promedios anuales. Adicionalmente, las pasividades de hogares de menores recursos obtuvieron incrementos diferenciales y los mínimos jubilatorios fueron elevados.



Fuente: BPS, proyecciones MEF.

En lo que respecta a las erogaciones por remuneraciones, se prevé que el promedio de los salarios del Gobierno Central se incremente en términos reales en el orden de un 32% entre 2004 y 2009, considerando promedios anuales. De esta manera, fruto de un proceso de crecimiento gradual a lo largo de los 5 años de gobierno, se llega a superar los niveles anteriores a la crisis. De esta forma, todos los trabajadores obtendrán por lo menos un aumento salarial real de 19,5% entre 2005 y febrero de 2010 de acuerdo al convenio firmado con la Confederación de Organizaciones de

Funcionarios del Estado (COFE). Las áreas prioritarias, como educación, salud, seguridad interna, entre otros, percibirán aumentos sustancialmente mayores, según lo que se analiza en el capítulo correspondiente.



Por su parte, el concepto de transferencias del GC-BPS, que comprende las prestaciones activas del BPS, el seguro de enfermedad, las transferencias a las AFAPS, los recursos destinados a los Gobiernos Departamentales y el Plan Ceibal¹³, muestra un incremento de 1,3% del PIB entre 2004 y 2008. Ello obedece principalmente a egresos por FONASA, asignaciones familiares, transferencias a las AFAPS y Plan Ceibal.

4 Inversión Pública

La actual administración ha otorgado una alta prioridad a la inversión pública, en el entendido que constituye un instrumento fundamental para contribuir al crecimiento económico. Contar con adecuada infraestructura vial, puertos, comunicaciones, electricidad, etc. constituye una condición imprescindible para el desarrollo de la actividad económica y la atracción de inversiones.

Es necesario tener en cuenta que al asumir esta administración se enfrentaron notorias carencias en materia de infraestructura: en materia edilicia (escuelas, hospitales, etc.), carreteras deterioradas, insuficiencia en capacidad térmica para la generación eléctrica, entre otras. La

¹³ Dado que el Plan Ceibal hace entrega del computador a escolares y maestros se asemeja a una transferencia del sector público al sector privado y por tanto se registra en esa línea.

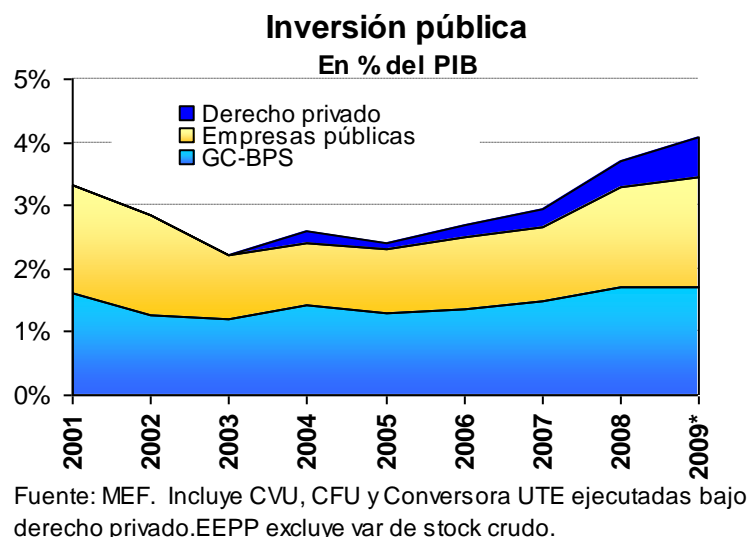
recuperación de los niveles de inversión es un proceso lento. Los proyectos de inversión tienen un proceso de gestación y ejecución que muchas veces es largo, encontrándose la mayor parte de ellos en plena ejecución en esta segunda mitad del período de gobierno.

Si se considera conjuntamente la inversión realizada por el Gobierno Central, las Empresas Públicas, la Corporación Vial del Uruguay (CVU) y la Corporación Ferroviaria del Uruguay (CFU), al finalizar el período de gobierno la inversión se situaría en el entorno al 4,1% del PIB, creciendo 1,5% del PIB respecto al nivel de cierre de 2004.

En lo que va del período de gobierno, las inversiones realizadas por el Gobierno Central aumentaron 0,3% del PIB, pasando de 1,4% en 2004 a 1,7% en 2008 destacándose importantes mejoras en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), los Organismos Docentes y el Ministerio del Interior, entre otros.

Por su parte, las inversiones de las empresas públicas -excluyendo la variación de stock de ANCAP- aumentaron 0,6% del PIB entre 2004 y 2008, principalmente debido a inversiones de UTE y ANCAP.

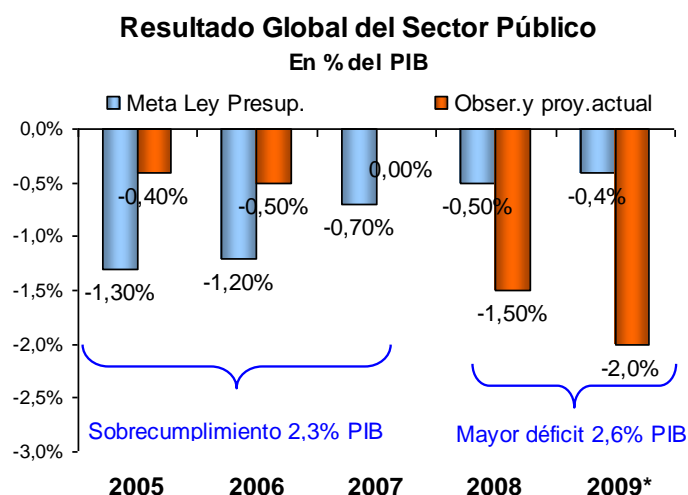
Entre los principales proyectos de inversión llevados adelante durante la presente administración se destacan las mejoras en la vialidad en general, la gran cantidad de viviendas construidas, las centrales de generación eléctrica de Punta del Tigre y la ampliación de la Central Batlle, la interconexión eléctrica con Brasil, la Sexta Línea de Bombeo para la ciudad de Montevideo, los proyectos de saneamiento en Maldonado y Ciudad de la Costa, la planta desulfurizadora de Ancap, la modernización de las plantas de portland, la ampliación en el cableado de fibra óptica en el interior y en la conexión internacional, la conectividad en telefonía celular, la profundización de los canales de acceso al puerto de Montevideo y múltiples obras de infraestructura portuaria tanto en Montevideo como en el interior.



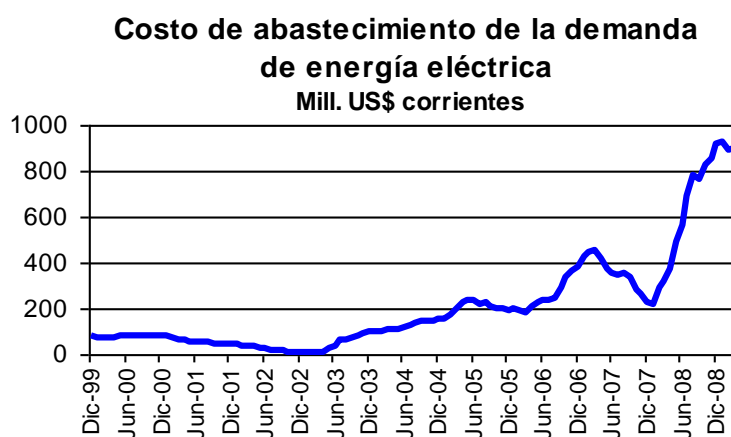
5 Resultado Fiscal del Sector Público Global

A lo largo del actual período de gobierno se logró una importante consolidación del frente fiscal, alcanzando resultados globales relativamente equilibrados durante los primeros tres años: -0,5% del PIB en 2005 y 2006 y un resultado prácticamente nulo en 2007, lo que constituye notoriamente los mejores resultados de los últimos años.

Si bien en 2008 y 2009 el déficit será mayor al establecido como meta en el Presupuesto, las cifras del período de gobierno considerado en su globalidad evidencian la estrategia responsable implementada. El sobrecumplimiento de las metas fiscales en los primeros tres años de gobierno, la sustancial reducción del peso de la deuda pública neta y el buen manejo de la deuda, que despejó el horizonte de vencimientos, mejoró la composición y permite contar con un nivel adecuado de disponibilidades, posiciona a Uruguay con mayor fortaleza para enfrentar la profunda crisis internacional que se desató a partir de setiembre de 2008.



En el año 2008 el déficit del sector público global alcanzó el 1,5% del PIB¹⁴, superando lo previsto originalmente. Este desvío estuvo determinado enteramente por la crisis energética que atravesó el país desde el segundo trimestre del año. El importante déficit hídrico implicó que una parte creciente de la demanda de energía eléctrica debiera atenderse con generación térmica, lo que sumado a los altísimos precios del petróleo, que llegaron a superar los 140 dólares el barril y a un mercado eléctrico regional con dificultades, provocó que el costo de abastecimiento de la demanda fuera extraordinariamente alto, estimándose en el orden de los 900 millones de dólares.



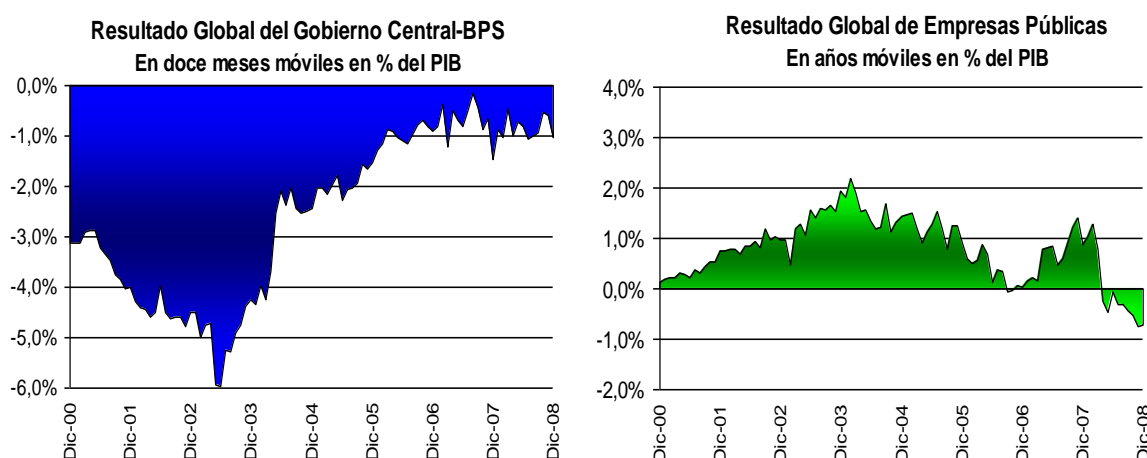
Fuente: MEF.

Si bien se realizaron aumentos importantes en las tarifas eléctricas, no fue posible cubrir enteramente el desvío mediante subas adicionales de tarifas, que hubieran impactado significativamente en los costos industriales y sobre la población en general. El sobre costo energético no cubierto con tarifas tuvo un impacto fiscal que se estima en el orden del 1,6% del PIB.

¹⁴ Resultado por fuentes de financiamiento (BCU).

Por tanto, si se corrige el déficit fiscal por el efecto del sobre costo energético no cubierto con tarifas, el resultado del sector público global se torna levemente superavitario en 0,1% del PIB, frente a un déficit observado de 1,5% del PIB.

Considerando el resultado del Gobierno Central-BPS por un lado y el de las empresas públicas por otro, se evidencia claramente que el deterioro fiscal en 2008 se generó únicamente por las empresas públicas, permaneciendo el déficit del gobierno en un nivel estable en los últimos años.

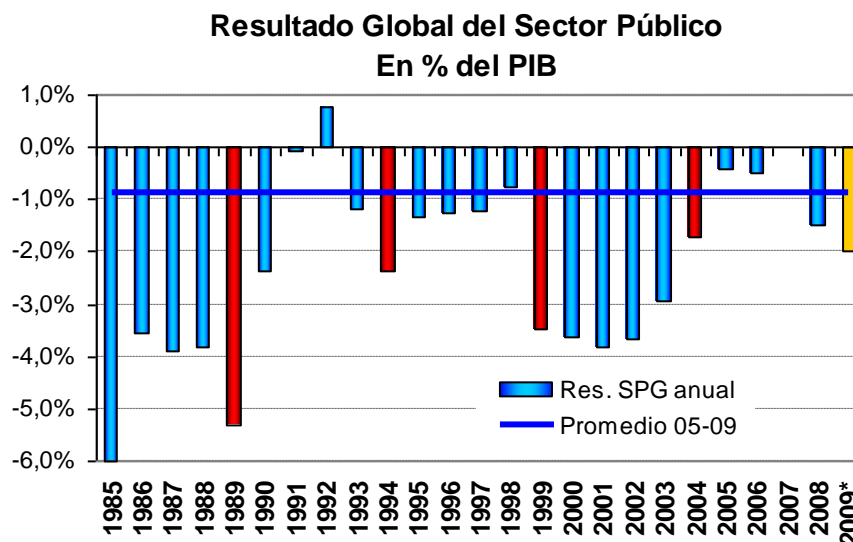


Resultado Global Sector Público					
En % del PIB					
	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Central - BPS	-2,4%	-1,5%	-0,9%	-1,5%	-1,0%
Empresas Públicas	1,4%	0,9%	0,0%	0,9%	-0,7%
BCU	-0,9%	-0,3%	-0,1%	0,1%	-0,2%
Intendencias	0,0%	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%
BSE	0,1%	0,2%	0,1%	0,3%	0,3%
Resultado Global Sector Público Consolidado	-1,8%	-0,5%	-0,5%	0,0%	-1,4%
Fuente: MEF					

RESULTADO SECTOR PÚBLICO - En % del PIB											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009-2004
INGRESOS SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO	26,0	27,2	26,6	27,9	28,0	28,0	27,7	27,6	25,4	26,2	-1,7
Gobierno Central	17,9	18,4	19,1	19,9	20,9	20,9	21,2	20,3	19,4	19,1	-1,7
DGI	12,6	13,1	13,1	14,1	15,3	15,9	16,4	15,9	16,1	16,1	0,7
IRP	1,3	1,3	1,7	1,9	1,3	0,8	0,9	0,6	0,0	0,0	-1,3
Comercio Exterior	0,7	0,9	0,9	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	-0,2
Otros	3,2	3,2	3,4	2,7	3,0	3,0	2,6	2,5	2,2	2,0	-1,0
BPS	6,4	6,1	5,3	4,4	4,4	5,0	5,2	5,0	5,2	5,3	0,9
Resultado Primario Corriente Empresas Publicas	1,8	2,6	2,2	3,5	2,7	2,1	1,4	2,3	0,8	1,8	-0,9
EGRESOS PRIMARIOS S. PUBLICO NO FINANC	26,9	27,9	26,2	24,6	24,0	24,2	24,3	24,4	24,3	25,0	1,0
Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS	23,9	24,7	24,0	22,2	21,5	21,9	21,8	21,6	21,1	21,7	0,2
Remuneraciones	4,8	5,0	4,9	4,5	4,5	4,6	4,5	4,4	4,3	4,5	0,0
Gastos no personales	3,2	3,7	3,3	3,6	3,8	4,0	4,1	4,0	3,6	3,4	-0,4
Pasividades	11,2	11,3	11,1	9,8	9,1	9,2	8,8	8,2	7,8	8,1	-1,0
Transferencias	4,8	4,7	4,6	4,2	4,1	4,2	4,3	4,9	5,4	5,7	1,6
Inversiones	3,0	3,2	2,2	2,5	2,5	2,3	2,5	2,8	3,1	3,3	0,8
RESULTADO PRIMARIO INTENDENCIAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,0
RESULTADO PRIMARIO BSE	-0,2	-0,1	-0,6	-0,3	-0,2	0,1	-0,1	0,2	0,3	0,1	0,2
RESULT PRIMARIO SECTOR PUBLICO NO FINANC.	-1,0	-0,9	-0,2	2,9	3,8	4,0	3,6	3,5	1,5	1,3	-2,5
RESULTADO PRIMARIO BCU	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PUBLICO	-1,2	-1,1	-0,3	2,7	3,7	3,8	3,5	3,4	1,4	1,3	-2,4
Intereses	2,1	2,3	3,4	5,4	5,5	4,4	4,0	3,4	2,8	3,3	-2,2
Gobierno Central	1,8	2,2	3,7	5,2	4,7	4,2	4,1	3,6	2,7	3,0	-1,8
Empresas Públicas	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1
Intendencias	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BCU	0,1	0,1	0,1	0,2	0,8	0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,3	-0,5
BSE	-0,1	-0,3	-0,7	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,1
RESULTADO GLOBAL SECTOR PUBLICO	-3,3	-3,4	-3,7	-2,6	-1,8	-0,5	-0,5	0,0	-1,4	-2,0	-0,2

Para el año 2009, se prevé un déficit del orden del 2% del PIB, de acuerdo a las últimas previsiones realizadas en el mes de abril. En un contexto económico complejo por la crisis internacional, la estrategia del gobierno se centra en proteger los gastos comprometidos, procurar mayor eficiencia y ahorros en los gastos y, en la medida de lo posible, canalizar recursos puntuales a los sectores más afectados, tanto por crisis internacional como por la sequía en el sector agropecuario.

A pesar de que los déficit de 2008 y 2009 son mayores a lo programado inicialmente, en una perspectiva de largo plazo la actual administración ha logrado resultados fiscales que comparan muy positivamente con la experiencia de Uruguay a lo largo de las últimas décadas. El déficit promedio del período 2005-2009 se ubicará en torno a 0,9% del PIB, sensiblemente por debajo del promedio histórico de Uruguay, que asciende a 2,3% del PIB promedio para el período 1985-2008.



Otro análisis relevante refiere a la consideración de los factores de carácter extraordinario que pueden afectar el resultado fiscal, tanto favorable como desfavorablemente, introduciendo sesgos en la comparación entre distintos años. En el cuadro adjunto, se estima el resultado primario estructural del período 2004 - 2009, el que surge de descontar aquellos ingresos y egresos de carácter extraordinario o transitorio y excluir la variación de existencias de petróleo de ANCAP.

En la comparación de la situación al comienzo de la presente administración con el resultado al cierre, se aprecia que el resultado global estructural mostrará una mejora de 0,6 puntos del PIB pasando de -2,3% del PIB en 2004 a -1,7% en 2009.

Resultado Global del Sector Público Estructural		
	2004	2009*
Resultado Global	-1,8%	-2,0%
Ingresos extraordinarios 1/	-0,4%	0,0%
Recaudación transitoria de impuestos 2/	-0,8%	0,0%
Egresos extraordinarios 3/	0,5%	0,1%
Sobrecosto energético 4/	0,1%	0,2%
Variación de stock de ANCAP	0,1%	0,0%
Resultado Global Estructural	-2,3%	-1,7%

Nota: * 2009 proyección abril-09

1/ En 2004 concesión de Aeropuerto y Bandas Celulares

2/ Reducciones impositivas durante 2004: Adicional IRP, COFIS EEPP, ITTEL, IRIC y Comisiones.

3/ En 2004: elecciones, pago de atraso a proveedores, reactividad AFAPs y tickets alimentación. En 2009: elecciones

4/ Costo de abastecimiento de la demanda por encima del costo financiado con tarifas

6 Las Leyes Presupuestales como Herramientas de Gestión

El Presupuesto Nacional y las leyes de Rendición de Cuentas han sido una herramienta estratégica de la gestión de esta administración, para marcar el rumbo y generar confianza, tanto en el respeto de los equilibrios macroeconómicos, como en la concreción gradual del Programa de Gobierno. De este modo se transforman en la expresión financiera del Programa del Gobierno y la principal herramienta para cumplir con los compromisos asumidos con la ciudadanía.

Presupuesto Nacional: en agosto de 2005 se presenta el Proyecto de Presupuesto Nacional 2005 – 2009, que se elabora a partir del escenario macroeconómico previsto y de las metas fiscales para todo el sector público fijadas para todo el período, que incorporan la fuerte restricción financiera que existía en ese momento. En él se exponen las áreas prioritarias de acción de la nueva administración, acorde a lo establecido en el Programa de Gobierno, hacia las que se orienta la mayoría de los recursos disponibles.

Rendiciones de Cuentas: las sucesivas Leyes de Rendición de Cuentas recogen los frutos del crecimiento de la economía y del adecuado manejo macroeconómico, que superó ampliamente las expectativas que se tenían al inicio del gobierno. En ellas se canalizan los recursos adicionales que se fueron generando, fundamentalmente a las áreas prioritarias, acelerando el ritmo en el cumplimiento de los objetivos del gobierno. Este proceso fue implementado con responsabilidad y gradualidad. No se realizaron ajustes globales en los gastos y las inversiones para corregir los efectos de las variaciones de precios, sino que se liberaron incrementos presupuestales a fin de contemplar necesidades específicas.

Respeto de los créditos presupuestales: la forma en que fueron elaboradas las leyes presupuestales permitieron asegurar que las asignaciones aprobadas por el Parlamento tenían el respaldo de la disponibilidad financiera para pagarlas. La fijación de “topes” por vía administrativa a los créditos presupuestales, debe ser una herramienta de excepción y no la práctica habitual, como sucedía en administraciones anteriores, por lo que los créditos aprobados por el Parlamento perdían importancia como indicador de las prioridades fijadas.

Planificación como herramienta de gestión: se implementa y consolida una nueva metodología de trabajo, basada en la consistencia entre la

ejecución presupuestal y la planificación financiera, creándose ámbitos de coordinación entre el Ministerio de Economía y los diferentes incisos, a efectos de adecuar los pagos en los plazos acordados.

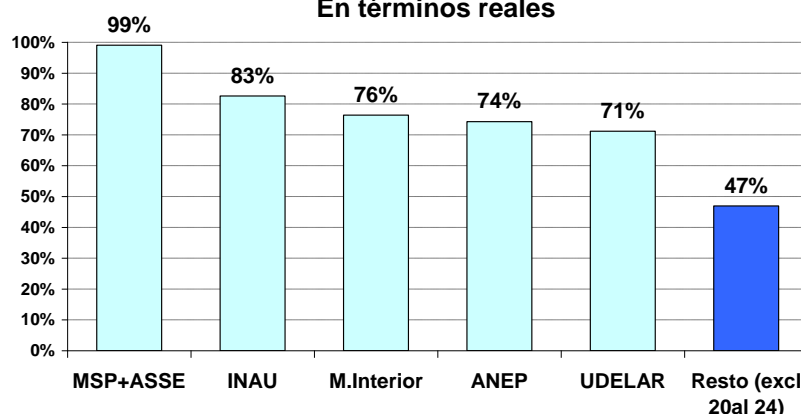
Incentivos al ahorro: en el Presupuesto Nacional se establecieron incentivos para fomentar la eficiencia de las unidades ejecutoras en el cumplimiento de sus metas y objetivos. Se permite que los ahorros que logren generar en gastos de funcionamiento, puedan canalizarse hacia inversiones al año siguiente.

Efectivas rendiciones de cuentas: se ha procurado que las exposiciones de motivos que acompañan las sucesivas leyes de rendición de cuentas presentadas por este gobierno se transformaran en instrumentos que aportaran los elementos conceptuales que guiaron la acción y rindiera cuenta de los recursos generados y el uso de los mismos, clarificando las acciones realizadas y los logros obtenidos. Para ello, se ha puesto especial énfasis en acompañarlos de la información cualitativa y cuantitativa en forma accesible tanto para el Parlamento, como para la ciudadanía toda.

7 El Destino de los Recursos Presupuestales 2005- 2009

Las prioridades de este gobierno se reflejan claramente en la asignación de los créditos presupuestales. Considerando la ejecución presupuestal hasta 2008 y los créditos que se prevé se ejecuten en 2009 y comparándolo con lo ejecutado en el año 2004, se concluye que lo destinado al Ministerio de Salud Pública (MSP) más la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) se duplica en términos reales, lo destinado al Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) aumenta un 83% real, la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) y el Ministerio del Interior tendrán un incremento cercano al 75%, la Universidad de la República (UDELAR) en el orden del 70%, en tanto los restantes incisos acumularán en promedio un incremento del orden del 50%.

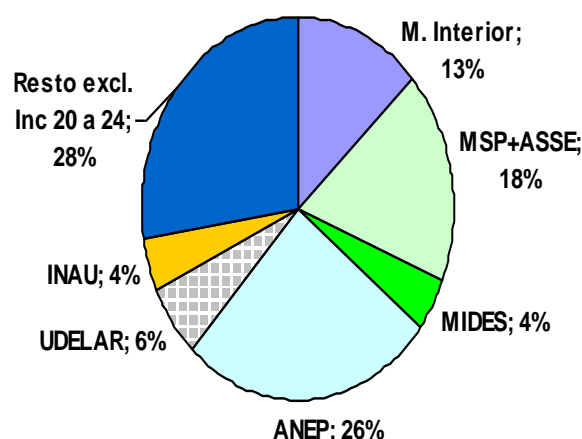
**Variación de Créditos Presupuestales
Ejecutado 2004 vs Créditos 2009
En términos reales**



Fuente: MEF. Sobre datos CGN y estimaciones MEF.

La priorización también se ve claramente si se analiza el destino de los recursos adicionales que se han generado en esta administración: la mayor incidencia la tienen ANEP y UDELAR que en conjunto reciben el 32% de los recursos adicionales; ASSE y MSP en conjunto reciben el 18% y el Ministerio del Interior, participará con un 13% del incremento de créditos, destinándolo este último a mejoras salariales, creación de cargos, inversiones en cárceles y mejoras tecnológicas.

**Distribución de los recursos
adicionales 2004-2009**



Fuente: MEF. MSP y ASSE no incluyen FONASA. MIDES no incluye Asignaciones Familiares

Todas estas comparaciones se realizan a partir de la ejecución presupuestal de los ministerios y los organismos del artículo 220 de la Constitución. Por tanto, no se incluyen otros gastos que representan un

importante esfuerzo fiscal y que se canalizan a través de Créditos Diversos, como el Plan Ceibal, las partidas destinadas a las intendencias y los aportes al Fondo Nacional de Salud (FONASA), o a través de la asistencia al BPS, como la ampliación de las Asignaciones Familiar, ni tampoco, las inversiones en infraestructura realizadas a través de las empresas públicas, la Corporación Vial del Uruguay y la Corporación Ferroviaria del Uruguay, organismos no incluidos en el Presupuesto Nacional.

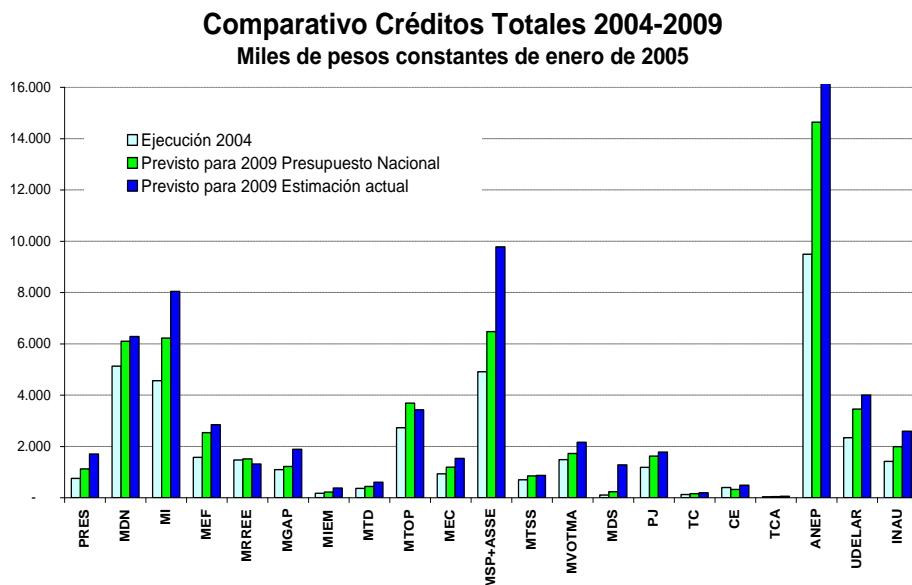
Por otra parte, tampoco se considera la reducción en el peso de los intereses de la deuda, ni la reducción de la asistencia a la seguridad social, dos factores que han contribuido significativamente a que el gasto total evolucionara en forma moderada, a pesar de los importantes aumentos en los destinos prioritarios.

Los montos considerados tienen en cuenta los niveles de ejecución de los diferentes incisos para el período 2004 – 2008, y se incorporan las estimaciones de los créditos presupuestales para el ejercicio 2009. Dichas estimaciones incluyen los créditos que están disponibles en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) a la fecha de elaboración del presente informe, más los incrementos presupuestales que se estiman para 2009, determinándose así los montos máximos autorizados a ejecutar en salarios, gastos de funcionamiento e inversiones para el año en curso. Por tanto, si bien son valores estimados, permiten dar una idea bastante acabada de las magnitudes involucradas.

La gráfica siguiente pone de manifiesto que prácticamente todos los Incisos verán incrementados sus créditos presupuestales medidos en términos reales entre 2004 y 2009, que los mayores incrementos tanto en términos absolutos como relativos, están en ANEP, UDELAR, MSP-ASSE y el Ministerio del Interior. Esta gráfica también permite ver las magnitudes relativas de los diferentes destinos y la gradualidad con que se fueron estableciendo dichos incrementos, diferenciando lo que estuvo previsto originalmente en el Presupuesto y lo que ha resultado de la acumulación de las diferentes Rendiciones de Cuentas.

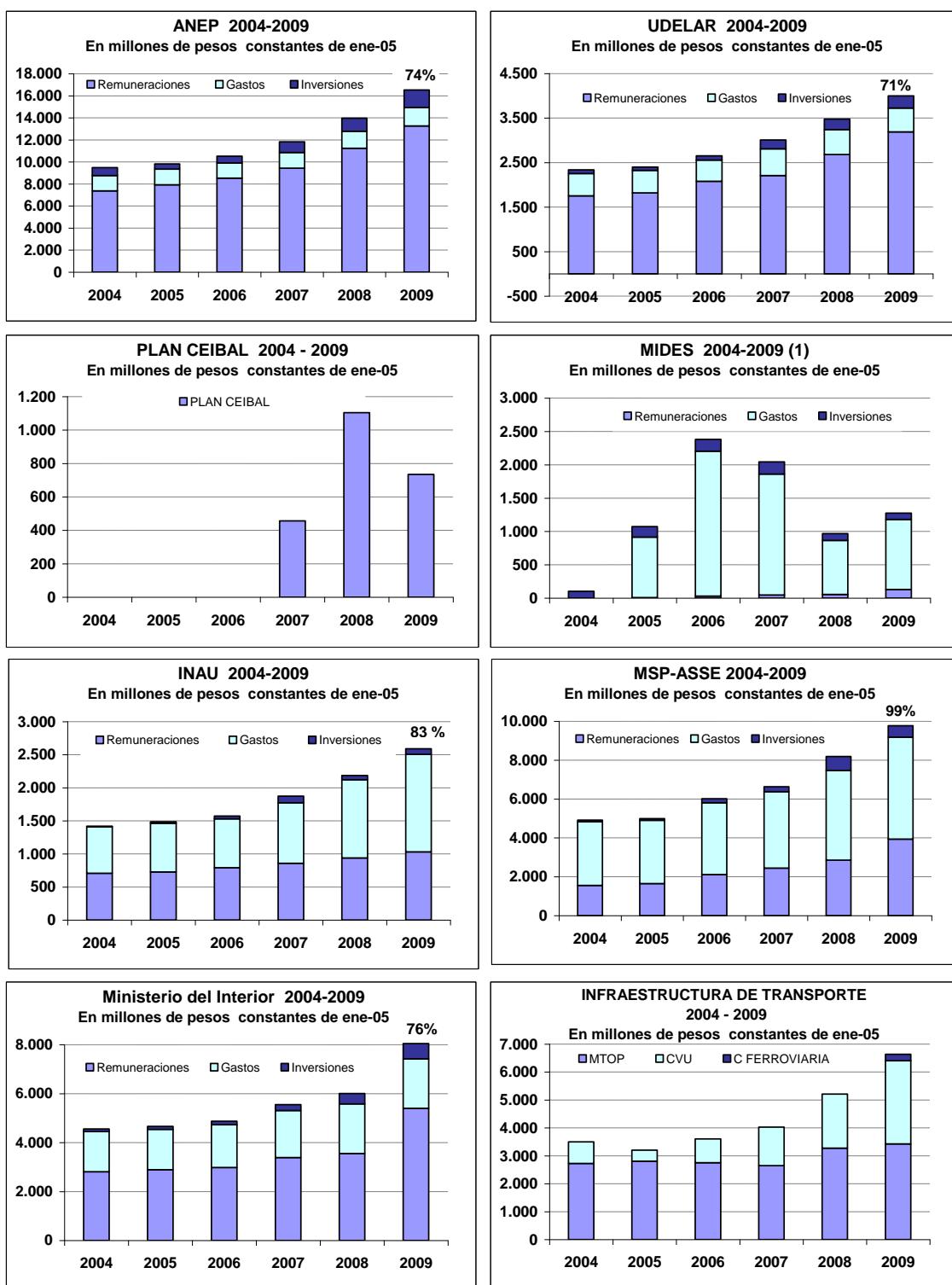
Dos Incisos presentan una evolución diferente. En primer lugar para el Ministerio de Relaciones Exteriores se prevé una leve caída en términos reales, influenciada por la evolución del tipo de cambio, que reduce los gastos realizados en el exterior, expresados en moneda nacional constante. En segundo lugar, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que si bien presenta un incremento real entre 2009 y 2004, se verifica una disminución entre lo previsto en el presupuesto y lo estimado para 2009.

Ello se explica por el abatimiento del 6,5% de sus inversiones en 2009, siendo el inciso más afectado por la norma aprobada por el Parlamento con carácter general, por la cual se abaten las inversiones de todos los ministerios para destinarlo a la educación. Sin embargo, es de destacar el fuerte incremento que registran las inversiones en infraestructura a través de la Corporación Vial del Uruguay y la Corporación Ferroviaria del Uruguay, organismos no incluidos en el Presupuesto Nacional.



En la proyección actual para 2009 se considera el abatimiento del 6,5% de las inversiones (art.301 de la Ley 18.172).
MTOP: No se incluyen inversiones en infraestructura a cargo de Corporación Vial de Uruguay.

Las gráficas siguientes permiten visualizar, para los incisos que más recursos recibieron, hacia donde los canalizaron: salarios, gastos o inversiones. Dada su importancia, se incluyen también los recursos destinados a la implementación del Plan Ceibal.



(1) En MIDES no se incluyen asignaciones familiares de la Ley 18.227, que se ejecutan a través del presupuesto de BPS e inciden a partir de 2008.

A continuaciones se exponen los cuadros de la ejecución presupuestal para los años 2004 – 2008 en base a la información del SIIF. La cobertura del análisis realizado comprende las remuneraciones, los restantes gastos de funcionamiento y las inversiones para la totalidad de las fuentes de financiamiento presupuestales. Los créditos correspondientes al Inciso 24 “Diversos Créditos” cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

TOTAL CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2008

EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	% VAR REAL 2004 -2008
2 Presidencia	738	593	835	812	1.694	77
3 Defensa	5.013	5.349	5.900	6.516	8.009	23
4 Interior	4.460	4.773	5.308	6.543	7.632	32
5 Economía	1.539	1.707	2.079	2.456	2.814	41
6 Relaciones Exteriores	1.435	1.627	1.549	1.495	1.595	-14
7 Ganadería	1.068	1.770	1.297	1.537	1.861	34
8 Industria	166	172	200	268	327	52
9 Turismo y Deporte	354	344	373	485	742	61
10 Transporte	2.666	2.876	3.000	3.120	4.161	20
11 Educación y Cultura	910	999	1.222	1.605	2.054	74
12 Salud Pública (1)						--
13 Trabajo	680	724	684	782	1.140	29
14 Mvotma (2)	1.453	1.312	1.757	2.369	2.212	17
15 Desarrollo Social (3)	101	1.099	2.592	2.406	1.228	836
16 Poder Judicial	1.157	1.289	1.511	1.736	2.004	33
17 Tribunal de Cuentas	119	130	149	174	198	28
18 Corte Electoral	388	334	326	330	377	-25
19 T.Contencioso Adm.	35	37	43	47	59	32
24 Diversos Créditos	10.763	11.973	14.776	18.659	22.300	59
25 Anep	9.279	10.059	11.455	13.926	17.754	47
26 Universidad	2.285	2.455	2.889	3.541	4.418	49
27 Inau	1.387	1.522	1.712	2.209	2.778	54
29 Asse (1)	4.803	5.107	6.549	7.807	10.409	67
Total General	50.798	56.253	66.207	78.822	95.766	45

(1) Se exponen MSP y ASSE en ASSE

(2) En MVOTMA año 2004 se incluye PIAI que se ejecutaba por Presidencia

(3) En MIDES año 2004se incluye Infamilia que se ejecutaba por Presidencia

REMUNERACIONES - CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2008

EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	% VAR REAL 2004 -2008
2 Presidencia	295	269	367	376	501	31
3 Defensa	3.232	3.542	3.858	4.296	4.786	14
4 Interior	2.751	2.962	3.249	3.994	4.519	26
5 Economía	1.155	1.333	1.730	1.963	2.277	52
6 Relaciones Exteriores	781	743	806	843	900	-11
7 Ganadería	452	516	550	640	727	24
8 Industria	114	124	139	164	195	32
9 Turismo y Deporte	171	189	192	212	278	25
10 Transporte	139	145	192	237	263	46
11 Educación y Cultura	588	646	727	846	1.009	32
12 Salud Pública (1)						--
13 Trabajo	182	201	230	299	377	59
14 Mvotma	46	50	64	76	131	120
15 Desarrollo Social	0	7	32	54	70	--
16 Poder Judicial	925	1.055	1.173	1.390	1.634	36
17 Tribunal de Cuentas	98	105	132	158	176	39
18 Corte Electoral	279	254	260	262	302	-17
19 T.Contencioso Adm.	30	32	37	42	49	24
24 Diversos Créditos	0	0	0	340	0	--
25 Anep	7.207	8.114	9.290	11.115	14.285	53
26 Universidad	1.715	1.862	2.266	2.602	3.408	53
27 Inau	692	745	863	1.012	1.195	33
29 Asse (1)	1.519	1.691	2.302	2.878	3.627	84
Total General	22.373	24.586	28.459	33.799	40.709	40

(1) Se exponen MSP y ASSE en ASSE

(2) Créditos Diversos incluye: regularización de aportes al Banco de Previsión Social principalmente de administraciones anteriores.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO - CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2008

EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	% VAR REAL 2004 -2008
2 Presidencia	229	166	199	222	269	13
3 Defensa	1.501	1.517	1.554	1.824	2.054	28
4 Interior	1.604	1.689	1.902	2.263	2.571	46
5 Economía	363	341	301	400	454	19
6 Relaciones Exteriores	652	883	742	646	686	4
7 Ganadería	299	1.038	410	340	465	43
8 Industria	50	46	52	83	106	87
9 Turismo y Deporte	150	142	153	231	391	123
10 Transporte	193	306	231	188	207	6
11 Educación y Cultura	217	239	306	394	508	103
12 Salud Pública	215	207	397	402	560	124
13 Trabajo	495	520	449	477	740	38
14 Mvotma	47	31	36	35	37	-16
15 Desarrollo Social	0	931	2.367	2.137	1.031	--
16 Poder Judicial	206	211	266	226	267	23
17 Tribunal de Cuentas	20	24	15	15	20	0
18 Corte Electoral	99	72	57	54	59	-31
19 T.Contencioso Adm.	4	4	4	4	5	30
24 Diversos Créditos (2)	10.118	11.282	14.208	17.188	19.727	73
25 Anep	1.363	1.461	1.505	1.665	1.963	34
26 Universidad	488	518	519	707	708	35
27 Inau	687	753	806	1.078	1.500	91
29 Asse (1)	2.985	3.129	3.629	4.233	5.304	60
Total General	21.985	25.511	30.106	34.811	39.632	39

(1) Unidades Ejecutoras comprendidas en ASSE.

(2) Créditos Diversos incluye: transferencias a las Intendencias, certificados de créditos DGI, transferencias al Fondo de Recursos IMAE, sentencias judiciales, gastos por acontecimientos graves e imprevistos, entre otros.

INVERSIONES - CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2008

EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

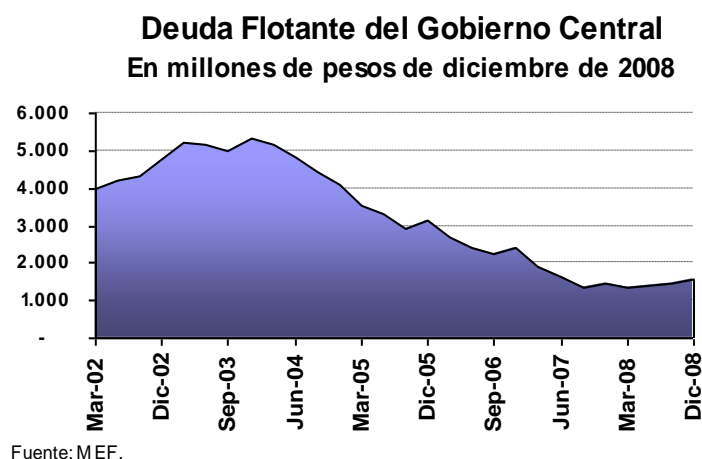
Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	% VAR REAL 2004 -2008
2 Presidencia	215	159	269	214	924	231
3 Defensa	279	290	488	396	1.169	222
4 Interior	105	122	157	286	542	298
5 Economía	20	34	49	93	83	216
6 Relaciones Exteriores	2	2	1	6	9	334
7 Ganadería	317	216	337	557	669	62
8 Industria	2	3	8	20	26	723
9 Turismo y Deporte	33	12	29	43	73	71
10 Transporte	2.334	2.425	2.577	2.695	3.691	22
11 Educación y Cultura	105	114	190	365	537	293
12 Salud Pública	2	2	18	9	6	103
13 Trabajo	2	2	6	6	23	635
14 Mvotma	1.360	1.231	1.657	2.258	2.044	16
15 Desarrollo Social	101	161	193	215	127	-3
16 Poder Judicial	26	22	73	119	103	206
17 Tribunal de Cuentas	1	1	2	1	2	81
18 Corte Electoral	10	8	9	15	16	23
19 T.Contencioso Adm.	1	1	2	1	5	534
24 Diversos Créditos (2)	645	690	568	1.131	2.573	207
25 Anep	709	484	659	1.146	1.506	64
26 Universidad	82	75	104	232	302	184
27 Inau	7	25	43	119	83	774
29 Asse (1)	82	78	203	285	912	756
Total General	6.439	6.156	7.641	10.212	15.425	84

(1) Unidades Ejecutoras comprendidas en ASSE.

(2) Créditos Diversos incluye: transferencias a las Intendencias por el Fondo de Desarrollo del Interior, pagos por Dragado de Martín García y transferencias por Plan Ceibal, entre otros.

8 Gestión Financiera 2005 – 2008

Durante este período de gobierno se ha puesto en práctica una nueva forma de trabajo en relación a la gestión financiera, asegurando disponibilidad financiera a la ejecución presupuestal. A la vez, se dispusieron recursos adicionales para la cancelación de deudas de administraciones anteriores, que muchas veces se arrastraban desde la crisis de 2002. Ello permitió una baja muy significativa en el nivel de la deuda flotante, pasando de 3081 millones de pesos en diciembre de 2004 a 1595 millones de pesos a diciembre de 2008 y una sustancial reducción en la antigüedad de la misma. La verdadera magnitud de la disminución se evidencia en la comparación relativa de estos valores en términos de PIB, cayendo de 0.78 % del PIB en diciembre de 2004 a 0.24 % del PIB en diciembre de 2008.



Fue posible implementar esta nueva forma de gestión financiera, gracias a la consistencia macroeconómica con que fue elaborado el Presupuesto Nacional y las leyes de Rendición de Cuentas que presentó este Gobierno. Durante este período se desarrollaron instancias y mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el resto de los incisos, con el objetivo de coordinar la planificación presupuestal y financiera, logrando un ordenamiento en los pagos de las obligaciones contraídas por la administración, compatibilizándolo con el manejo de las disponibilidades del gobierno.

La amortización de deuda con proveedores ha impactado en el resultado fiscal de esta administración. En tanto la medición del resultado fiscal se realiza en base caja, la amortización de deuda con proveedores se refleja como mayor gasto del período en que se paga.

En relación a la deuda flotante, el trabajo estuvo basado en tres pilares fundamentales:

- a) **el reconocimiento de deudas no registradas por administraciones anteriores:** se asignaron créditos presupuestales con el objetivo de imputar obligaciones contraídas por administraciones anteriores y que no estaban registradas presupuestalmente, entre las que se destaca el Subsidio Forestal, 692 millones de pesos; las deudas por contribución a organismos internacionales aproximadamente 20 millones de dólares, que en muchos casos acumulaban atrasos superiores a los 5 años; las obligaciones de diversos organismos del gobierno con el Banco República, con el Banco de Seguros del Estado, con el Banco de Previsión Social y con los servicios del 222 prestados por la policía, entre otros. También se aceleran los plazos de registro presupuestal

de algunas erogaciones como las contraídas con el Fondo Nacional de Recursos, lo que en definitiva implicó un reconocimiento de deudas no registradas.

- b) la cancelación de deuda flotante atrasada:** fundamentalmente durante 2006 y comienzos de 2007, una vez avanzada la consolidación fiscal, se procedió a amortizar la deuda vencida con proveedores que se venía arrastrando desde hace años, muchas veces desde la crisis del 2002, para lo que se asignaron disponibilidades financieras adicionales a las del año corriente.
- c) la consistencia entre la ejecución presupuestal y la planificación financiera:** ha sido fundamental en esta forma de trabajo, asegurar que las compras que hace la administración en el marco de su ejecución presupuestal, tienen el respaldo financiero que permite pagar las obligaciones en tiempo y forma.

Cabe aclarar que se entiende por deuda flotante la diferencia entre el total de obligaciones presupuestales, menos los pagos realizados a una determinada fecha. Esto implica que en el momento de imputar presupuestalmente una obligación aumenta la deuda flotante. Existe estacionalidad en la deuda, que naturalmente aumenta sobre fin de año y comienzos del siguiente, al intensificarse los registros presupuestales a fin del año civil o al cierre del ejercicio económico. Es decir, que en algunos momentos del ejercicio se genera un aumento en los niveles de la deuda flotante inherentes a su forma de cálculo, no siendo una deuda vencida. Además, si se modifica el ritmo de ejecución a lo largo del año, ello también afecta los niveles de deuda observados. Por otra parte, es de esperar que con créditos presupuestales crecientes, como los de los últimos años, la deuda flotante tienda a aumentar, sin que ello implique incumplimiento con los proveedores.

La cobertura de la deuda mencionada abarca el Poder Legislativo, Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución para las fuentes de financiamiento Rentas Generales. Por tanto, no incluye los incisos correspondientes a Subsidios y Diversos Créditos y las restantes fuentes de financiamiento. En algunos casos se incluye deuda que en realidad no es con proveedores, sino con algún componente de la administración.

Los resultados positivos de esta gestión financiera se traducen en una mejora sustantiva en los procesos de compra del gobierno, que se encontraban muy deteriorados al inicio de esta administración, debido

fundamentalmente a la incertidumbre en el momento de pago. Ello implicaba que algunos ministerios debían aceptar como parte de los procedimientos de compra, desde sobrepuestos hasta no recibir cotizaciones para sus demandas. Es de destacar que había una situación muy dispar entre los diferentes incisos, encontrándose un panorama desolador en algunos con deudas de más de 5 años de antigüedad, como en el INAU, Poder Judicial, Inda, MSP, en tanto otros organismos estaban al día en sus pagos.

La mejora en la calidad de la compras del gobierno: obteniendo mejores precios, mejor calidad y disminuyendo los juicios a los que debía hacer frente el Estado, es un proceso lento que se ha construido a lo largo de estos años, no solamente por la solidez financiera de esta administración sino por prácticas sanas en materias de planificación y coordinación que se ha llevado adelante, basado en la convicción de que el Estado es responsable de sus obligaciones.

Asimismo, se han cancelado obligaciones que no impactan en esta medición de deuda por estar fuera de su cobertura, como el abatimiento de deudas con el Fondo Nacional de Recursos (aproximadamente 400 millones de pesos), con la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (850 millones de pesos), con la Corporación Nacional para el Desarrollo (920 millones de pesos), así como significativos pagos por sentencias judiciales, mayormente generados por impagos anteriores.

En síntesis, esta administración dejará una situación totalmente diferente a la que encontró en marzo de 2005 en materia de deuda flotante, con niveles de deuda con proveedores sustancialmente menor y con una antigüedad mínima, habiendo generado credibilidad en las prácticas de compras del gobierno.

9 Síntesis de la Ejecución Presupuestal en el año 2008

Durante el año 2008 los créditos presupuestales ejecutados por los incisos de la Administración Central en gastos e inversiones alcanzaron los 55.000 millones de pesos, lo que implica un aumento real de 20.7% respecto al año 2007, creciendo las inversiones un 47% y los gastos un 13%.

En los cuadros adjuntos se exponen los niveles de crédito presupuestal y su ejecución por inciso y se rinde cuenta de las partidas adicionales otorgadas en 2008 por el artículo 41 de la Ley de Presupuesto 2005 – 2009, llamadas “refuerzo” de rubros. La cobertura del análisis realizado

comprende los gastos de funcionamiento incluyendo suministros y las inversiones para la totalidad de las fuentes de financiamiento presupuestales. Los créditos para el año incluyen los créditos iniciales, las modificaciones generadas por ajustes a los mismos y los incrementos otorgados por las rendiciones de cuentas anteriores. Por su parte, el crédito máximo autorizado a ejecutar se compone del total de créditos presupuestales más los incrementos otorgados durante el período de ejecución presupuestal, a través del mecanismo de “refuerzo” de rubros.

Cabe aclarar que los créditos correspondientes al Inciso 24 “Diversos Créditos” se han reclasificado, exponiéndose, cuando corresponde, directamente en los incisos asociados a su ejecución, mientras que el resto se mantiene en el inciso 24, detallándose sus principales componentes.

Gastos de funcionamiento: en cuanto a la ejecución de los gastos de funcionamiento para 2008, ésta alcanza un nivel cercano a los 39.600 millones de pesos, lo que representa una ejecución del 91% de los créditos autorizados. En el año 2008 se otorgaron refuerzos en gastos de funcionamiento por un monto de 3.326 millones de pesos, asignándose un 22% a ASSE para la adquisición de medicamentos e insumos médicos y para cubrir los gastos de las comisiones de apoyo; un 10% para el Ministerio de Defensa principalmente para cumplir con los aumentos de las partidas de naturaleza salarial, así como también hacer frente a los consumos de alimentos y combustibles; un 5% para ANEP, a efectos de aplicar lo recaudado por el Impuesto de Enseñanza Primaria en alimentación escolar y otro 5% para el Ministerio de Salud Pública que fue destinado principalmente para la adquisición de vacunas.

Inversiones: el monto total de inversiones ejecutadas en el año 2008 asciende a cerca de 15.400 millones de pesos, siendo el grado de ejecución promedio del orden del 87 %. Se destaca la participación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas con inversiones por 3.691 millones de pesos, y del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente por 2.044 millones de pesos.

Cabe resaltar que varios incisos mantienen niveles de ejecución cercanos al 100%, como el MTOP, UDELAR e INAU y que otros, sin llegar al 100%, también alcanzan niveles de ejecución elevados durante 2008, como ASSE y el Ministerio de Defensa.

Es de destacar el incremento significativo en la inversión que tuvo ASSE durante el año 2008, llegando a ejecutar 912 millones de pesos, lo que implicó 627 millones más que lo ejecutado el año anterior, que fueron

asignados a obras de reparación y mantenimiento en hospitales en todo el país y la adquisición de equipos médicos.

También el Ministerio de Defensa incrementa fuertemente sus inversiones, destinando unos 570 millones de pesos a la adquisición de dos fragatas, así como, la Presidencia de la República que aumenta de forma significativa su ejecución, principalmente mediante el Programa de Desarrollo Municipal.

Los incrementos adicionales otorgados para el concepto de inversiones ascendieron a 1722 millones de pesos, de los cuales correspondieron al Plan Ceibal 402 millones de pesos para concluir la entrega de las computadoras a todos los niños del interior del país excepto en el departamento de Canelones en el año 2008 e implementar la conectividad necesaria para ello. También se destacan 300 millones de pesos que fueron destinados a de las obras edilicias del Complejo de Salas de Espectáculos de SODRE para lograr su culminación en 2009 y unos 250 millones de pesos que fueron otorgados a ASSE para la realización de obras en diferentes hospitales y policlínicas en todo el país y avanzar en el equipamiento del Hospital de Ojos.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO - CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN AÑO 2008						
Todas las financiaciones - en millones de pesos						
Inciso	Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
	Crédito Presupuestal del Inciso	Reasignación Créditos Inciso 24	Refuerzos	Total		
2 Presidencia	211	69	31	311	269	86
3 Defensa	1.770		343	2.113	2.054	97
4 Interior	2.526		172	2.698	2.571	95
5 Economía	444		136	580	454	78
6 Relaciones Exteriores	545	155	22	722	686	95
7 Ganadería	278	201	117	596	465	78
8 Industria	84		53	137	106	77
9 Turismo y Deporte	246		192	438	391	89
10 Transporte	306		0	306	207	68
11 Educación y Cultura	480		105	585	508	87
12 Salud Pública	485		137	622	560	90
13 Trabajo	719		52	771	740	96
14 Mvotma	47		0	47	37	79
15 Desarrollo Social	986		92	1.078	1.031	96
Administración Central	9.128	425	1.451	11.004	10.079	92
16 Poder Judicial	265		4	269	267	99
17 Tribunal de Cuentas	24		0	24	20	83
18 Corte Electoral	54		10	64	59	92
19 T.Contencioso Adm.	8		0	8	5	63
24 Diversos Créditos	21.949		563	22.512	19.727	88
25 Anep	1.837	1	160	1.998	1.963	98
26 Universidad	620	2	92	714	708	99
27 Inau	1.472		44	1.516	1.500	99
29 Asse	4.716	97	745	5.558	5.304	95
Organismos del art. 220	30.944	100	1.619	32.663	29.553	90
TOTAL	40.072	525	3.070	43.667	39.632	91

Principales Conceptos ejecutados en el Inciso 24

Proyecto	Crédito	Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
Transferencia a Intendencias	4.064	3.944	97
Certificados de crédito DGI	10.911	10.911	100
INIA	318	318	100
IMAE - FNR	885	885	100
Comisiones, recargos e intereses	98	98	100
Sentencias judiciales	947	758	80
Graves e imprevistos	1.460	339	23
Subsidio al boleto transporte de pasajeros	305	305	100
Juicio de la Haya	38	38	100
Sector manufacturero	100	75	75

INVERSIONES - CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN AÑO 2008							
Todas las financiaciones - en millones de pesos							
Inciso	Créditos Presupuestales Totales					Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
	Crédito Presupuestal del Inciso	Reasignación Créditos Inciso 24	Refuerzos	Economías Art 36 Ley 17930	Total		
2 Presidencia	897	161	48	8	1.113	924	83
3 Defensa	1.092		86	5	1.183	1.169	99
4 Interior	459		183	0	642	542	84
5 Economía	64	73	56	0	193	83	43
6 Relaciones Exteriores	6		0	3	9	9	100
7 Ganadería	641		115	0	756	669	88
8 Industria	25		6	2	33	26	79
9 Turismo y Deporte	70		24	0	93	73	78
10 Transporte	3.692		0	0	3.692	3.691	100
11 Educación y Cultura	228		356	1	584	537	92
12 Salud Pública	13		0	0	13	6	46
13 Trabajo	30		0	0	30	23	77
14 Mvotma	2.542		0	0	2.542	2.044	80
15 Desarrollo Social	164		3	0	167	127	76
Administración Central	9.923	234	875	19	11.050	9.923	90
16 Poder Judicial	136		10	0	146	103	71
17 Tribunal de Cuentas	4		0	0	4	2	50
18 Corte Electoral	17		0	0	17	16	94
19 T.Contencioso Adm.	2		3	0	5	5	100
24 Diversos Créditos	2.966		585	0	3.550	2.573	72
25 Anep	1.566		0	0	1.566	1.506	96
26 Universidad	306		0	0	306	302	99
27 Inau	85		0	0	85	83	98
29 Asse	678		250	0	928	912	98
Organismos del art. 220	5.760	0	847	0	6.607	5.502	83
TOTAL	15.682	234	1.722	19	17.657	15.425	87

Principales Conceptos ejecutados en el Inciso 24

Proyecto	Crédito	Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
961 Dragado Martín García	138	138	100
990 FDI	515	512	99
909 Plan Ceibal	1.403	1.403	100
906 ANII	409	409	100
741 Competit. Congl. Vestim.	75	75	100

INCREMENTOS OTORGADOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2008					
En millones de pesos					
Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total	
02 Presidencia	Total		30,7	0,9%	
	I.N.Estadística - Convenio Banco Mundial	RRGG	1,5		
	I.N.Estadística - Encuestas	RRGG	6,3		
	I.N.Estadística - Retribuciones trabajos especiales	FLD	7,3		
	I.N.Estadística - Tareas preparatorias censo 2010	RRGG	12,0		
	I.N.Estadística - Trabajos especiales	FLD	1,1		
	OPP - Gastos PNUD	RRGG	1,0		
	Servicio de apoyo a la Presidencia - Impuestos de convenios internacionales	RRGG	0,7		
	Servicio de apoyo a la Presidencia - Reunión Iberoamericana de Ministros	RRGG	0,7		
03 Defensa	Total		342,6	10,3%	
	Alimentación y combustibles	RRGG	136,3		
	Partida de naturaleza salarial	RRGG	119,1		
	Armada Nacional - Gastos	RRGG	4,8		
	Armada Nacional - Dique - Retribuciones personales	FLD	19,4		
	D.G.Secretaría - Gastos	RRGG	6,3		
	D.G.Secretaría - Beneficios sociales	RRGG	16,0		
	DINACIA - Tickets alimentación	FLD	3,6		
	Ejército - Planta PESMA	FLD	19,0		
	Ejército - Trabajos de poda	FLD	1,3		
	Ejército - Trabajos en Bañados de Rocha	FLD	1,8		
	Sanidad Militar - Medicamentos	RRGG	15,0		
04 Interior	Total		172,2	5,2%	
	Servicio 222	FLD	138,1		
	Alimentación para Cárceles	RRGG	27,1		
	D.N. Sanidad Policial - Convenio FEMI atención médica personal del interior	RRGG	6,9		
05 Economía	Total		136,2	4,1%	
	AIN - Gastos	RRGG	10,3		
	CGN - Contrataciones	RRGG	0,8		
	CGN - Contrataciones	FLD	5,2		
	D.G.Comercio - Publicidad	RRGG	0,2		
	D.G.Comercio - Gastos	RRGG	6,8		
	D.G.Secretaría - Gastos	RRGG	8,0		
	D.N. Aduanas convenio Ancap	RRGG	3,8		
	D.N.Aduanas - Gastos	FLD	23,5		
	D.N.Loterías - Publicidad	FLD	8,9		
	D.N.Loterías - Retribuciones personales	FLD	16,9		
	DGI - Gastos	RRGG	44,0		
	DGI - Contrataciones por convenio con UTU	RRGG	7,9		
	TGN - Gastos	RRGG	0,1		
06 Relaciones Exteriores	Total		21,8	0,7%	
	Uruguay XXI	RRGG	15,7		
	Exposición Internacional de Zaragoza	RRGG	5,3		
	Proyectos culturales	RRGG	0,8		
07 Ganadería	Total		116,8	3,5%	
	D.G. Secretaría - Fondo Agropecuario de Emergencia	RRGG	45,0		
	D.G. Secretaría - Fondo Agropecuario de Emergencia	FLD	29,9		
	D.G.Serv.Ganaderos - Programa Nacional Residuos Biológicos	RRGG	21,3		
	D.G.Serv.Ganaderos - Programa Nacional Residuos Biológicos	FLD	7,5		
	D.G.Secretaría - Instituto Nacional de la Leche	RRGG	7,5		
	D.G.Serv.Ganaderos - Retribuciones personales	FLD	2,9		
	DINARA - Retribuciones personales	FLD	2,8		
08 Industria	Total		53,2	1,6%	
	D.G.Secretaría - Gastos	FLD	6,0		
	DINAMYGE - Gastos	FLD	1,1		
	DINAPYME - Especialización productiva y capacitación	RRGG	2,7		
	DINAPYME - Gastos	FLD	0,5		
	DNETN - Gastos	FLD	2,0		
	DNI - Gastos	FLD	1,1		
	DNPI - Gastos	FLD	2,5		
	DNTEN - Proyecto investigación en energía	FLD	0,3		
	DNTEN - Retribuciones personales	FLD	0,1		
	Retiros incentivados	FLD	37,1		

INCREMENTOS OTORGADOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2008					
En millones de pesos					
Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total	
09 Turismo y Deporte	Total		192,2	5,8%	
	D.G. Secretaría - Promoción turística 2008-2009	FLD	39,0		
	D.N.Deporte - Gastos funcionamiento	RRGG	16,2		
	D.N.Deporte - Piscinas	FLD	59,1		
	D.N.Deporte - Plazas de deportes	RRGG	78,0		
11 Educación y Cultura	Total		104,9	3,2%	
	Archivo General Nación - Cuota afiliación Archivo Iberoamericano	RRGG	0,3		
	ANII - Foro de Innovación	RRGG	7,5		
	Biblioteca Nacional - Gastos	FLD	2,8		
	C.N. del Patrimonio - Día del Patrimonio	FLD	1,0		
	Cursos de capacitación de COCAP	RRGG	1,8		
	D.G.Registros - Gastos	FLD	1,8		
	D.G.Registros - Retribuciones personales	FLD	0,5		
	D.G.Secretaría - Beca Carlos Quijano	FLD	3,4		
	D.G.secretaría - Programa enseñanza inglés e intercambio cultural	RRGG	3,3		
	D.N. Cultura - Gastos	RRGG	21,6		
	Sodre - Gastos	RRGG	39,3		
	TVEO - Gastos	FLD	16,5		
	TVEO - Programación anual	RRGG	3,0		
	TVEO - Servicios satelitales	FLD	2,0		
12 Salud Pública	Total		136,8	4,1%	
	Adquisición de vacunas	RRGG	92,9		
	D.G.Secretaría - Publicidadd SNIS	FLD	11,9		
	Retribuciones personales	FLD	2,0		
	Subsidio Lucha Antituberculosa	RRGG	30,0		
13 Trabajo y Seg. Social	Total		51,8	1,6%	
	Honorarios curiales	FLD	2,0		
	INDA - Ayuda humanitaria a Cuba y Haiti	RRGG	1,3		
	INDA - Por aumento de precios de alimentos	RRGG	48,5		
15 Desarrollo Social	Total		91,7	2,8%	
	Plan de Equidad: continuidad programas de PANES	RRGG	50,7		
	Plan de Equidad: apoyo alimentario	RRGG	25,0		
	Contrapartida donación Focem	RRGG	16,0		
16 Poder Judicial	Total		3,6	0,1%	
	Suministros	RRGG	3,5		
	Retribuciones personales	FLD	0,1		
18 Corte Electoral	Total		10,1	0,3%	
	Gastos	FLD	6,5		
	Elecciones asambleas nacionales docentes	RRGG	2,1		
	Gastos preparatorios elecciones nacionales 2009	FLD	1,5		
19 Tribunal Cont. Adm.	Total		0,4	0,0%	
	Gastos	FLD	0,4		
21 Subsidios	Total		256,7	7,7%	
	Comisión Técnico Mixta Salto Grande - Incremento de subsidio	RRGG	170,0		
	Correo - Incremento de subsidio	RRGG	52,9		
	Correo - Pago de sentencias judiciales	RRGG	13,0		
	Pluna - Pago de sentencias judiciales	RRGG	6,7		
	Pluna - Incremento de subsidio	RRGG	14,2		

INCREMENTOS OTORGADOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2008				
En millones de pesos				
Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
24 Diversos Créditos	Total		563,1	16,9%
	Subsidio al boleto de transporte de pasajeros urbano y subrubano	RRGG	305,0	
	Fondo de Garantía de Crédito - CND	RRGG	125,0	
	MEF - Convenio MEF - CND de administración de fondos subsidio textil	RRGG	1,0	
	MGAP - Fondo de la granja	FLD	86,7	
	MRREE - Contribuciones a Organismos Internacionales	RRGG	36,9	
	ONSC - Convenio con ANTEL gestión de recursos humanos	RRGG	4,8	
	ONSC - Cooperación Técnica de Tranformación del Estado	RRGG	0,5	
	OPP - Cooperación Técnica de Tranformación del Estado	RRGG	2,6	
	Presidencia de la Rública - Consultoría internacional	RRGG	0,7	
25 ANEP	Total		160,3	4,8%
	Alimentación escolar - Impuesto de Enseñanza Primaria	FLD	160,3	
26 UDELAR	Total		92,0	2,8%
	Retribuciones personales por convenios	FLD	70,0	
	Gastos	FLD	12,0	
	Hospital de Clínicas - Gastos	RRGG	10,0	
27 INAU	Total		44,2	1,3%
	Gastos	RRGG	44,2	
29 ASSE	Total		745,0	22,4%
	Gastos	RRGG	714,4	
	Suministros	RRGG	18,6	
	Gastos	FLD	12,0	
Total Incremento Gastos de funcionamiento			3326,2	100,0%

INCREMENTOS OTORGADOS PARA INVERSIONES EN EL AÑO 2008					
En millones de pesos					
Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total	
02 Presidencia	Total		47,5	2,8%	
	DIPRODE - Electrificación rural	RRGG	24,0		
	DIPRODE - Electrificación rural	FLD	6,8		
	OPP - Contrataciones regulación de servicios públicos	RRGG	12,8		
	OPP - Contrataciones regulación de servicios públicos	FLD	2,8		
	Serv. Apoyo a la Presidencia - Equipamiento de comunicación satelital	RRGG	1,1		
03 Defensa	Total		86,1	5,0%	
	Armada Nacional - Fragatas	RRGG	0,4		
	Armada Nacional - Construcción Balizador Fluvial	RRGG	3,3		
	Aviación Civil - Radadres - diferencia de cambio	RRGG	9,4		
	D.G.Secretaría - Inmuebles	RRGG	9,5		
	D.N.Meteorología - Adquisición de equipamiento	RRGG	0,9		
	Ejército - Adquisición de equipos e insumos	FLD	4,0		
	Fuerza Aerea - Motor Hércules	RRGG	52,1		
	Fuerza Aerea - Parque automotor	RRGG	5,7		
	Sanidad Militar - Obras	RRGG	0,8		
04 Interior	Total		182,8	10,6%	
	D.G.Secretaría - Adquisición de maquinaria y equipos	FLD	59,5		
	D.N.Policía Técnica - Complemento Sistema de búsqueda de huellas dactilares	RRGG	15,6		
	Jefaturas de Policía - Adquisición de vehículos e inmuebles	RRGG	87,5		
	Jefaturas del Policía - Obras y adquisición de máquinas y equipos	FLD	20,2		
05 Economía	Total		55,6	3,2%	
	CGN - Desarrollo infomático	RRGG	4,1		
	D.G.Comercio - Adquisición de mobiliario y equipos informáticos	RRGG	1,9		
	D.G.Secretaría - Mejoras edilicias	FLD	1,1		
	D.N.Aduanas - Proyecto Tecnológico	FLD	9,7		
	DGI - Proyecto de apoyo a la gestión tributaria	END. EXT.	29,2		
	DGI - Proyecto de apoyo a la gestión tributaria	RRGG	9,3		
	TGN - Adquisición de equipos y mobiliario	RRGG	0,3		
07 Ganadería	Total		114,7	6,7%	
	D.G.Serv.Ganaderos - Sistema identificación de registro animal	RRGG	114,7		
08 Industria	Total		5,8	0,3%	
	PACPYMES	RRGG	1,9		
	DINAMYGE - Informatización	RRGG	1,3		
	DNPI - Mejoras de Inmuebles	RRGG	1,1		
	D.G.Secretaría - Adquisición de equipos de oficina	RRGG	0,8		
	DINAPYME - Artesanías	RRGG	0,3		
	DNI - Adquisición de equipos de informática y actualización software	RRGG	0,2		
	DNETN - Adquisición de equipamiento y mobiliario	RRGG	0,2		
09 Turismo y Deporte	Total		23,5	1,4%	
	D.N.Deporte - Construcción y mejoras de inmuebles	FLD	23,5		
11 Educación y Cultura	Total		355,8	20,7%	
	Sodre - Obras complejo salas espectáculos Dra. Adela Reta	RRGG	255,9		
	Sodre - Obras complejo salas espectáculos Dra. Adela Reta	FLD	46,5		
	D.G.Registros - Equipamiento informático y de microfilmación	FLD	19,4		
	Programa de Desarrollo Tecnológico	RRGG	9,0		
	Programa de Desarrollo Tecnológico	END. EXT.	7,0		
	D.G.S. - Centro Cultural de Arte Moderno	RRGG	6,3		
	Programa de Desarrollo Tecnológico	FLD	5,4		
	Instituto Clemente Estable - Equipamiento científico	RRGG	2,5		
	TVEO - Refacciones edilicias	FLD	2,0		
	TVEO - Renovación de flota vehicular	FLD	1,9		
15 Desarrollo Social	Total		2,7	0,2%	
	Mejoras edilicias y adquisición de equipamiento y mobiliario	RRGG	2,7		
16 Poder Judicial	Total		10,1	0,6%	
	Obras Edificio Plaza Cagancha	RRGG	6,1		
	Equipamiento Edificio Plaza Cagancha	FLD	3,9		
	Adquisición de bienes y servicios	RRGG	0,1		

INCREMENTOS OTORGADOS PARA INVERSIONES EN EL AÑO 2008

En millones de pesos

19 Tribunal Cont. Adm.	Total		2,8	0,2%
	Renovación flota vehicular	RRGG	1,3	
	Renovación flota vehicular	FLD	1,3	
	Obras sede TCA y renovación del sistema informático	RRGG	0,1	
24 Diversos Créditos	Total		584,5	33,9%
	Plan Ceibal	RRGG	402,5	
	ANII	RRGG	181,9	
29 ASSE	Total		250,0	14,5%
	Obras unidades ejecutoras de capital e interior del país	RRGG	234,0	
	Obras del Hospital Español	RRGG	16,0	
Total Incremento Inversiones			1721,9	100,0%

IV. ACCIONES Y RESULTADOS

1 Políticas Sociales

Este capítulo presenta las metas y resultados del conjunto de la estrategia social diseñada y puesta en práctica por el gobierno nacional a través de un vasto conjunto de políticas públicas. Comprende el Plan de Emergencia y su transición hacia el Plan de Equidad en ejecución. El diálogo social, el funcionamiento de la institucionalidad de los Consejos de Salarios, las políticas de empleo y las reformas de la Seguridad Social. La asignación de gasto público en educación, las políticas educativas y el Plan Ceibal. Las políticas de vivienda y el rediseño de la institucionalidad de la vivienda y el ordenamiento territorial.

Se ha trabajado en generar un sistema de protección social que amortigüe los efectos de las crisis coyunturales sobre la población más vulnerable a través de redes de protección que sostengan a dicha población e impida la caída a situaciones críticas. Al mismo tiempo se desarrollan políticas para mejorar la calidad de vida de aquellas que ya están en dicha condición. La protección social fue concebida como forma de articular medidas urgentes y políticas de más largo plazo, de manera de atacar problemas estructurales que presenta la sociedad uruguaya. Las políticas sociales de más largo plazo deberán integrar en sus diseños los principales problemas demográficos que enfrenta la sociedad Uruguaya: población envejecida, procesos de emigración, tasa de fecundidad cada vez menor en combinación con una mayor tasa de natalidad específica dentro de un marco de pobreza. A los planes de Emergencia Social, hubo que sumar políticas de mediano plazo como las diferentes reformas e iniciativas en materia de intervención en el mercado laboral.

El encare a los problemas de las familias, de la infancia y de la adolescencia, requiere tener un enfoque transversal de las políticas de educación, de salud, de seguridad social y alimentaria, de largo plazo, comenzando por la generación de instituciones que trasciendan los ejercicios de los gobiernos. En ese sentido se ha comenzado un proceso de discusión que guiará la construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA). Construir una sociedad más justa, en la que se reduzcan progresivamente las desigualdades, requiere que todos sus ciudadanos, pero en especial las nuevas generaciones, tengan el capital cultural y educativo para ingresar a un mundo del trabajo que va a exigir crecientes niveles de calificación. Sin nuevas generaciones altamente educadas y calificadas, se pone en tela de

juicio la sustentabilidad del propio crecimiento económico y la posibilidad de distribuir la riqueza que la sociedad genera. La apuesta por los niños y adolescentes es una apuesta por la sociedad presente y futura.

1.1 Políticas de Desarrollo Social

En el 2004 uno de cada tres uruguayos se encontraba en situación de pobreza (31,9%), cerca de cien mil personas eran indigentes (3,92%), el nivel de desempleo era de dos dígitos (13,1%) y la calidad del empleo era preocupante (43,7% de los empleados tenía un empleo precario y/o ausencia de cobertura social).

La situación era aún más delicada al considerar la incidencia de la pobreza para los distintos grupos de edad. En el caso particular de los niños y niñas de nuestro país el 56% de los chicos de 0 a 6 años y el 54% de entre 6 y 12 años vivían en hogares pobres. El 45% de los adolescentes, también se encontraba en idéntica situación. Sin ser este un fenómeno nuevo, la crisis reciente había agudizado esta situación, pautando un escenario donde la mayor vulnerabilidad social se concentraba en los hogares con niños y adolescentes. La mayoría de los niños vive en hogares en que los adultos activos están expuestos en una mayor propensión a caer en situación de desempleo, por lo cual son fuertemente vulnerables a la dinámica de este mercado.

La estrategia para abordar esta realidad fue la focalización de una parte de los programas sociales, de modo de concentrar recursos económicos y de intervención y el establecimiento de contrapartidas en dichos programas, para orientar hacia el ejercicio de derechos sociales básicos: controles médicos, permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y realización de trabajos comunitarios, entre otros.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a través de la ley 17.866, junto con la ejecución del Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES), el Plan de Equidad (PE), la mejora de la calidad de servicios que brinda el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto de Alimentación (INDA), y el rol activo que cumplió el Banco de Previsión Social (BPS), fue la estrategia del gobierno para atender la emergencia social y diseñar una nueva matriz de protección social que articule medidas urgentes y políticas de largo plazo.

Para el desarrollo de esta estrategia, fue necesario priorizar dentro del espacio fiscal el gasto social. Se comenzó por atender la emergencia social a través del PANES, que se focalizó en la población con carencias críticas

y se desarrollo durante los años 2005 a 2007. En pleno desarrollo del PANES se elaboró el Plan de Equidad que comenzó a ejecutarse en enero 2008, estando constituido por un conjunto de reformas y políticas de largo plazo que trascienden ampliamente la emergencia social y que tiene por objetivo, no sólo la superación de la pobreza, sino además la reducción de la desigualdad social que comprende al conjunto de la población uruguaya.

Estas reformas y políticas de largo plazo buscan además generar un sistema que evite la desintegración en etapas de crisis, porque su recuperación es mucho más lenta y dificultosa que el propio proceso de recuperación económica.

1.1.1 Lineamientos Estratégicos

Los lineamientos estratégicos trazados buscaron conformar un piso social que permita reducir la vulnerabilidad de los hogares, reducir la pobreza y la indigencia y generar una mayor inclusión de aquellas personas que fueron excluidas social y económicamente y privadas del ejercicio de sus derechos. En ese sentido es que se ha trabajado, tratando de generar activos en las personas a través de los diferentes programas, capacitando, transmitiendo habilidades, recuperando o construyendo un sentimiento de ciudadanía digno, de forma de lograr una verdadera integración social.

1.1.1.1 Atender la emergencia social

Frente al estado de emergencia social con el cual se encontró la actual administración al momento de iniciar su gestión, se actuó en forma inmediata a través del PANES. El mismo consistió en un conjunto de medidas transitorias mientras se trabajaba en la reestructuración del sistema de prestaciones sociales de carácter permanente.

Este plan es una de las primeras medidas que adoptó este gobierno, el cual fue acotado en el tiempo (2005-2007) y con objetivos precisos, buscando en el corto plazo cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos más pobres. En este período de gobierno ha quedado demostrado que gracias a la intervención del Estado muchas personas han podido superar su situación de pobreza extrema y encontrar rutas de salida a su situación socioeconómica. Se ha logrado dar pasos sustantivos hacia un sistema coherente que conecta, organiza y orienta la provisión de bienes y servicios sociales. Estas acciones han sido desarrolladas de manera consistente con el programa económico.

1.1.1.2 Políticas permanentes y estructurales para protección, asistencia e inclusión social

En segundo lugar, se ha trabajado en impulsar políticas sociales estructurales de carácter permanente, a través del Plan de Equidad. La finalidad del mismo, en su red de Asistencia e Integración Social, es que los hogares beneficiarios del plan en un mediano plazo logren tener oportunidades e instrumentos para que sean capaces de salir de su estado de pobreza y exclusión socioeconómica, logren recuperar el sentimiento de ciudadanía, la recuperación de la autoestima, de los valores sociales y puedan rearmar los vínculos sociales a través de la participación en los diferentes programas, por lo que los logros de las acciones realizadas en esta dimensión no son totalmente cuantificables. El conjunto de programas busca consolidar las bases para una mayor movilidad social.

1.1.1.3 Diseño y Fortalecimiento Institucional.

El tercer lineamiento estratégico ha sido fortalecer el rol del Estado como articulador y ejecutor de las políticas sociales. En ese sentido se destaca la creación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, creando un ámbito de coordinación del mayor nivel jerárquico en donde se centralizan las políticas sociales, hasta ahora dispersas, desde donde se elaboran, impulsan y se realiza el seguimiento de las políticas. Se ha generado el motor de desarrollo de políticas sociales centralizado en un organismo, lo cual ha permitido avances sustantivos en materia de mejoras en la cobertura, permitiendo integrar la información de los programas sociales y sus beneficiarios; permitiendo identificar vacíos de cobertura de política, la realización de consultas individuales (las prestaciones que recibe una persona o su hogar). De esta forma se logra el uso mas eficiente de los recursos públicos aumentando así la eficacia del sistema de protección social.

Esta articulación a nivel central tiene un correlato territorial, expresado en las mesas interinstitucionales, funcionando en los 19 departamentos. El Ministerio instaló 33 oficinas en el país y se profundizó a través del programa Infancia y Familia una estrategia de gestión territorial.

En el marco de la institucionalidad generada, el contar con una dirección de Evaluación y Monitoreo ha posibilitado un avance sustantivo para alimentar el ciclo de la política pública, ya sea en términos de insumos para el diagnóstico, la ejecución y bien para la etapa de evaluación.

Por su parte, la propia puesta en marcha del PANES significó no solamente aumentar la capacidad de trabajo interinstitucional sino además

sistematizar información disponible en los organismos que trabajaban con población en situación de pobreza. Pero sobre todo, implicó salir al encuentro de aquellos ciudadanos que se encontraban en una situación de exclusión severa. Se realizaron más de 180.000 visitas lo que significa construir una base de datos con información de cerca del 20% de los hogares más pobres del país.

La incorporación de equipos técnicos, en el marco de la cooperación técnica con la Universidad de la República, ha permitido desarrollar herramientas y criterios objetivos que junto a las visitas de profesionales del área social realizadas por el Ministerio, permiten lograr niveles reducidos de error en la inclusión de hogares a las políticas focalizadas. De esta forma, a partir de la combinación de la investigación aplicada y el conocimiento de la realidad por parte de quienes día a día salen al encuentro de nuestros compatriotas más necesitados, hemos alcanzado niveles óptimos de inclusión evitando manejos clientelares.

Se destaca el rol clave que tiene el BPS en la ejecución de las políticas sociales, asumiendo la implementación de los programas eficaz y eficientemente, dando una rápida respuesta que permitió llevar adelante los programas en tiempo y forma. Para ello, fue necesario un especial esfuerzo de los recursos humanos y el desarrollo de sistemas informáticos para la recepción, tramitación, liquidación, comunicación de las solicitudes, transferencias de pago, atención a los beneficiarios y realizar intercambios y cruces de información con otras instituciones.

Por otra parte es destacable el esfuerzo en la gestión que ha realizado el INDA, mejorando la calidad de los alimentos comprados, realizando un buen manejo en las compras y un control en la entrega de los alimentos actuando con transparencia, saneando deudas con proveedores que se arrastraban desde administraciones anteriores. Además se realizó una mejora de gestión en la asistencia alimentaria a la población más vulnerable a través de las canastas de riesgo social, de riesgo nutricional y canastas para enfermos crónicos.

1.1.2 Principales Acciones

1.1.2.1 La emergencia social

Entre 2005 y 2007 el Mides implementó y llevó adelante el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, creado por ley 17.869, el cual incluyó los siguientes programas principales:

- **Ingreso ciudadano**, transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar implementada con el apoyo del BPS. Se procuró que los hogares asumieran los compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos: realizar controles médicos, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de trabajos comunitarios, entre otros.
- **Programa de emergencia sanitaria** con el objetivo de incorporar a la cobertura de atención a la salud a los protagonistas del plan, en coordinación con MSP e Intendencias.
- **Plan alimentario nacional** con el objetivo de apoyar y mejorar el acceso a alimentos de los hogares incluidos en el PANES con niñas, niños, adolescentes y embarazadas, a través de la entrega de alimentos en coordinación con ANEP e INAU y creando un mecanismo de transferencia a través de una tarjeta magnética con montos variables que permite comprar alimentos, con autonomía, en comercios solidarios.
- **Apoyo socioeducativo con el programa** “En el país de Varela yo si Puedo” para alfabetizar adultos, en coordinación con ANEP y la realización de talleres culturales, preferentemente para jóvenes, en coordinación con el MEC.
- **Programa de Atención a los Sin Techo** que incluyó refugios nocturnos en Montevideo y varios departamentos del interior (en coordinación con MSP, BPS, Intendencias, OSE y UTE), centros diurnos para mujeres y niños y la implementación de equipos sociales móviles que atienden a las personas que continúan en calle.
- **Rutas de Salidas**, programa socioeducativo y comunitario que apunta a la implementación de varias estrategias para salir de las diferentes situaciones de exclusión social (espacios de socialización, talleres de lectoescritura, trabajo de los derechos y la autoestima, etc.)
- **Trabajo por Uruguay** programa que buscó contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales.

1.1.2.2 Acciones de políticas permanentes y estructurales

Plan de Equidad

En el año 2006, en pleno desarrollo del PANES, comienza en forma interinstitucional la elaboración de las políticas de carácter permanente, denominándose a esta estrategia “Plan de Equidad”.

A partir del 2008, luego de la finalización del PANES, comenzó a implementarse el “Plan de Equidad”, concebido como política de desarrollo social de largo aliento con dos componentes principales. Por una parte engloba las reformas estructurales impulsadas por la presente administración (Reforma Tributaria, Reforma de la Salud, Plan Ceibal, Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Hombres, Flexibilización de Sistema Jubilatorio , entre otros); por otra parte, el componente de “Red de Asistencia e Integración Social” que involucra un conjunto de medidas y acciones aprobadas por el Poder Ejecutivo y acordadas con otros organismos públicos a través del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Los programas desarrollados fueron:

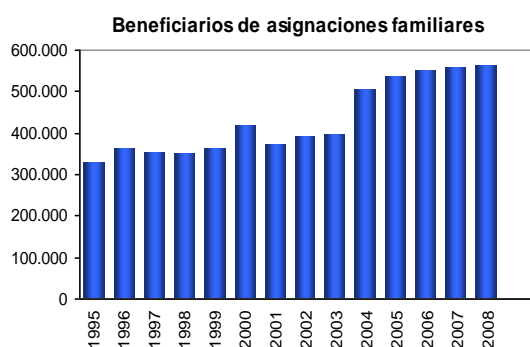
- **Reformulación del régimen de Asignaciones Familiares.** La nueva Ley de Asignaciones Familiares (AFAM)¹⁵ es una de las reformas más importantes que se han introducido en el sistema de protección social en la actual administración. El monto del beneficio aumentó en un 60% aproximadamente en relación a los dos regímenes existentes (régimen dirigido a los hogares de menores recursos¹⁶ y régimen dirigido a empleados de la actividad privada¹⁷). En 2008 el nuevo régimen benefició a unos 328 mil menores de 18 años de un total de 560 mil beneficiarios por asignaciones familiares. Ello implica un aumento de la cobertura en 56 mil beneficiarios respecto de los regímenes especiales vigentes al 2004, de los cuales 40 mil niños estaban en el PANES y teniendo el derecho no percibían dicha prestación. El valor promedio de la prestación depende de la cantidad de niños y adolescentes en el hogar, en cuyo caso existe un incremento relativo a fin de incentivar a los adolescentes su permanencia en secundaria¹⁸. La periodicidad en que se paga el beneficio bajo el nuevo régimen es mensual y se otorgó la preferencia por la mujer como atributaria. La reformulación buscó cubrir a los trabajadores informales con o sin historia laboral y también a los trabajadores formales en situación de vulnerabilidad. Aún resta por realizar esfuerzos para continuar incorporando en el 2009 un número significativo de menores.

¹⁵ Ley 18.227, 9 enero 2008.

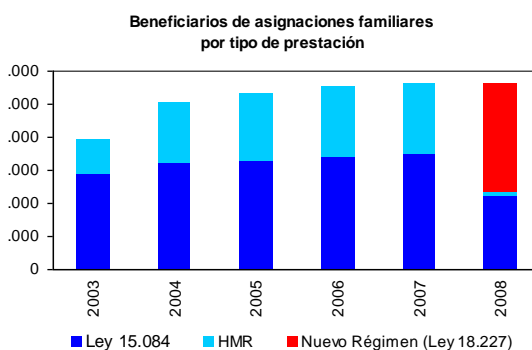
¹⁶ Ley 17.139 y Ley 17.823.

¹⁷ Ley 15.084.

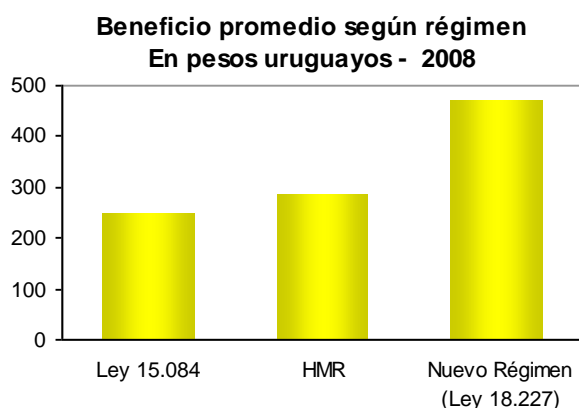
¹⁸ El monto del beneficio mensual por menor surge de multiplicar 700 pesos por el número de beneficiarios integrantes del hogar que no padecieren incapacidad, elevado al exponente 0,6 y dividir la cifra obtenida entre la cantidad de aquéllos. En los casos de beneficiarios que se encuentren cursando educación media, se adicionará el resultado de multiplicar 300 pesos por el número de dichos beneficiarios elevado al exponente 0,6 y dividir la cifra obtenida entre la cantidad de los mismos. El monto se ajusta por la variación semestral del Índice de Precios al Consumo (IPC)



Fuente: BPS



Fuente: BPS



Fuente: BPS

- **Asistencia a la vejez**, prestación social no contributivas aprobada por ley 18.241, dirigida a personas de 65 años de edad y menores de 70 que integren hogares donde existan carencias críticas en sus condiciones de vida. Existen 2.831 personas asistidas por esta contribución, el monto del subsidio es equivalente al de las pensiones por vejez¹⁹.
- **Tarjeta alimentaria**, el componente alimentación conjuga dos objetivos de intervención estratégica de dicho Plan: su papel de asistencia a los sectores en condición de vulnerabilidad socioeconómica, que complementa a las otras acciones previstas en el componente de Red de Asistencia y el rol esencial de seguridad alimentaria. El instrumento utilizado para viabilizar los objetivos estratégicos definidos es una transferencia monetaria, a través de una “Tarjeta Magnética” con destino a la adquisición de alimentos para los hogares en situación de pobreza con niños, niñas, adolescentes y embarazadas. Dicho programa desde mayo de 2008 lo lleva a cabo el Mides y el Inda, integrando la coordinación también el Ministerio de Salud Pública.

¹⁹ Valor mensual de \$3.310 en 2008, el valor mensual ascendió a 3.820 en 2009.

- **Uruguay Trabaja**, aprobado por ley 18.240, que desarrolla actividades de valor público que generan ingresos a las personas que participan en el programa por valor de 2,35 BPC, las incluye en el programa de salud bucal y realiza capacitación y seguimiento a lo largo de los seis u ocho meses que dure el programa, según la magnitud de la obra. Este programa se incluye en lo que llamamos “Trabajo Promovido” junto al programa “Objetivo Empleo”, que desarrolla el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La base del trabajo promovido está en generar capacidades en aquellos uruguayos que por su situación socio-educativa no pueden acceder al mundo del trabajo, considerando el propio trabajo como elemento educativo. Es una propuesta diferente de las políticas de empleo, aunque deben articularse entre si. Tiene por finalidad fortalecer los procesos de integración social, reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social, debilitando factores de exclusión social.
- **Otras medidas de inclusión social** que incluyen el programa “Uruguay Integra”, que promueve el desarrollo de potencialidades de los sujetos. Creación de un ámbito de coordinación para las políticas de adultos mayores.
- **Unificación de programas y políticas dirigidos a la población con discapacidad** a través del Programa Nacional de la Discapacidad (PRONADIS), que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas con Discapacidad, en especial aquellas que se encuentran en situación de pobreza y/o exclusión social, que afecta al 80% del colectivo de las personas con discapacidad, mediante acciones que promueven la integración de las mismas en la comunidad, no sólo apoyando a las personas, sino también a sus familias.
- **Programa de atención a los sin techo**, que es una acción dirigida a atender la emergencia social que incluyó refugios nocturnos en Montevideo y varios departamentos del interior (en coordinación con MSP, BPS, Intendencias, OSE y UTE), centros diurnos para mujeres y niños y la implementación de equipos sociales móviles que atienden a las personas que continúan en calle.
- **Promoción de emprendimientos productivos** y de desarrollo local, que promueve acciones de asistencia técnica y financiera a emprendimientos locales, económicos y socioculturales. Dentro de ellos se destaca la formación de Cooperativas Sociales.

Iniciativas de políticas de carácter permanentes

Además de estos dos planes específicos, desde el año 2005 y durante todo el período de gestión, se desarrollaron políticas de carácter permanente,

vinculadas a la infancia, la adolescencia, los y las jóvenes y políticas de género, etnia y raza, a través de Infamilia, Inmujeres e Inju, interactuando todas las políticas a nivel de todo el país. Pueden citarse, en una lista no exhaustiva:

- Apoyo al programa de **maestros comunitarios** que atiende a niños/as para evitar el rezago y la repetición escolar (Consejo de Educación Primaria).
- Contribuir a la **universalización de la educación física** en las escuelas públicas (Consejo de Educación Primaria y Ministerio de Turismo y Deportes).
- Programa de **aulas comunitarias** para reinsertarse en el sistema educativo (Consejo de Educación Secundaria).
- **Acompañamiento de madres y padres adolescentes (MSP).**
- Desarrollo de servicios de orientación, consulta y articulación territorial fortaleciendo de protección social para la **infancia y la adolescencia.**
- Se diseña y pone en práctica el “**Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres**” a través de diferentes programas y proyectos: transversalidad de políticas públicas, lucha contra la violencia doméstica, liderazgos sociales y políticos, descentralización de las políticas de género en el territorio.
- Políticas de visibilización e inclusión social de la **diversidad**, de etnia y raza, a través de los programas de las Secretarías incluidas en Inmujeres e Inju.
- Programas de **orientación vocacional** para jóvenes.
- Programas de **primer experiencia laboral.**
- Programa **Tarjeta Joven.**
- Programa “**Arrimate**” espacio joven de integración, “**Amplificá tu voz**”, espacio de comunicación juvenil y “**Conecta joven**” de capacitación e inserción laboral en telecomunicaciones.

1.1.2.3 Acciones para el Fortalecimiento Institucional

- **Creación de la Unidad de Seguimiento.** Las políticas sociales y los programas públicos requieren un seguimiento constante para evaluar la eficacia y eficiencia de los mismos tanto sea en su fase de implantación como en su fase de desarrollo. En esta línea es que se ha creado dentro del MIDES la Unidad de Seguimiento del enorme conjunto de programas que lleva adelante el MIDES. Esta unidad se ha abocado al trabajo de campo para el seguimiento y la implementación de los programas, la recolección y procesamiento de información para la evaluación de programas.

- **Observatorio Social.** El Observatorio Social de programas e indicadores tiene como objetivo aportar a la construcción de un sistema de información que permita conocer la situación social de nuestro país así como el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado Uruguayo.
- **Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS).** Este proyecto tiene por objetivo Construir un Sistema de Información Social que permita conocer el estado y la dinámica de provisión pública en materia de bienestar; crear mecanismos eficaces y transparentes de gestión colectiva de la información; producir insumos para las funciones de planificación, evaluación y monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social y de los efectores de políticas sociales; combinar de forma integral los sistemas de gestión pública en lo que refiere a Políticas Sociales. Está planificado que en julio del 2009 se comience su construcción.

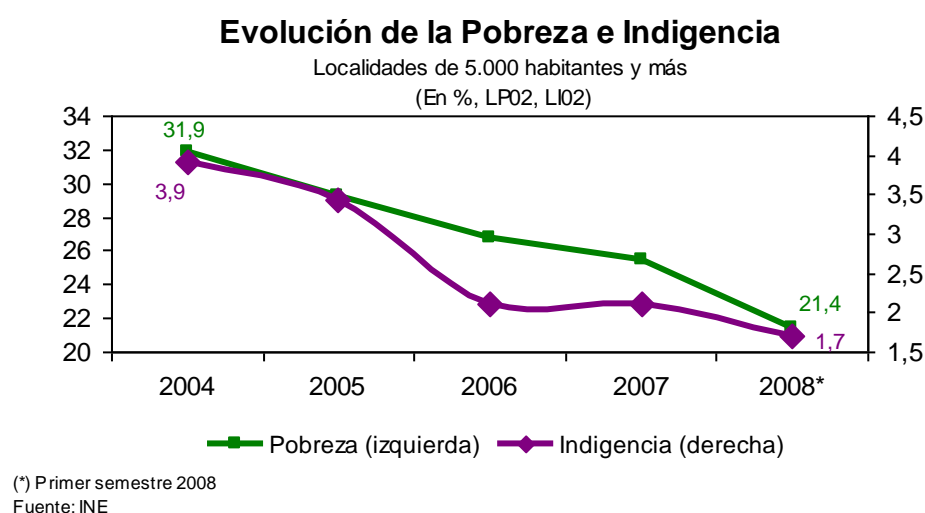
1.1.3 Resultados Obtenidos al 2008 y Perspectivas para 2009

En este período un promedio mensual de 63.736 hogares recibieron el ingreso ciudadano; 16.170 jefes de familia fueron convocados para participar en el programa rutas de salida; se crearon 19.450 oportunidades de trabajo transitorio; se alojaron un promedio de 2.000 personas por año en los refugios; el equipo móvil de asistencia a personas en situación de calle atendió a 350 personas por invierno; 68.500 hogares promedio mensual participaron del Plan Alimentario; 5.200 familias mejoraron su hábitat; se reconectaron al agua corriente 25.000 hogares del PANES en convenio con OSE; se aprobaron y financiaron 330 proyectos de opción productiva y 261 fortalecimientos de iniciativas locales; hay 115 cooperativas sociales con personería jurídica y 21 grupos precooperativos que incluyen a más de 1.100 personas; se establecieron casas asistidas para personas adultas con altas del hospital Vilardebó y se creó el centro Tarará Prado para altas hospitalarias anticipadas; se operaron 1.963 personas de cataratas en Cuba, programa que luego fue superado, transformándose en una política permanente, con la apertura del Hospital de Ojos, llegando a finales de junio de este año a las 10.000 operaciones en Uruguay; 42.000 escolares fueron atendidos por los maestros comunitarios; 281.000 niños y escolares participaron en actividades de recreación y deporte a través de programas de infamilla; fueron atendidas 12.000 adolescentes luego del parto; 3.400 adultos participaron del programa de alfabetización; 2.800 personas promedio mensual reciben la asistencia a la vejez; funcionan 33 oficinas territoriales en todo el país y mesas interinstitucionales en todos los departamentos; se trabajó integrando las bases de datos de distintos organismos, en particular BPS,

de forma de focalizar mejor las políticas, y así podrían seguirse enumerando hombres y mujeres que participaron en talleres de Inmujeres; jóvenes que participaron en programas de Inju; hogares visitados por la Unidad de Seguimiento de los programas y miles de uruguayos y uruguayas, de todas las edades, accedieron a la identidad.

La situación del país mejoró en éste período: aumentó el nivel de actividad, aumentó el empleo, cayó el desempleo, aumentaron los salarios. Estos resultados son consecuencia de las políticas implementadas por el conjunto de reformas, de otras políticas del gobierno como la reinstalación de los consejos de salarios y el crecimiento económico por la que atravesó el país, que fue bien aprovechado por una adecuada conducción de la economía.

El conjunto de estos factores y las acciones implementadas lograron en el período disminuir la pobreza en más de 10 puntos porcentuales. Especialmente, las acciones focalizadas lograron reducir drásticamente la indigencia a menos de la mitad, pasando de valores cercanos al 4% a menos de 2%.



Las perspectivas son seguir desarrollando los programas enmarcados en el Plan de Equidad y ampliarlos en algunos casos: el plan alimentario se extenderá a 26.000 hogares que hasta el momento recibían una canasta de alimentos del INDA y pasarán a recibir la tarjeta alimentaria, con lo cual el número de protagonistas ascenderá a cerca de 90.000 hogares; se continuará brindando la asistencia a la vejez a alrededor de 2.800 personas de más de 65 años y menos de 70; se ampliará el programa Uruguay Trabaja a partir de un convenio con el MTSS que en 2009 atenderá a casi 4.000 personas; se continuará con los refugios, atendiendo a las personas en situación de calle, casas de medio camino, otras medidas de inclusión

para discapacitados, adultos mayores, desarrollo del Plan de Igualdad de Oportunidades, programas diversos orientados hacia los jóvenes.

1.1.4 Acciones y Resultados en Infancia y Adolescencia

En cuanto a la prioridad dada a la infancia y la adolescencia, se destaca especialmente el trabajo realizado por el INAU, órgano rector de políticas en esta materia. El INAU, que se vincula con el Poder Ejecutivo a través del MIDES, ha articulado y desarrollado múltiples programas y proyectos, destacándose las siguientes acciones y resultados:

- En base a la planificación de INAU y a las metas del Plan de Equidad, se han propuesto diferentes objetivos tendientes al aumento de la cobertura y mejora de la **calidad de atención**. En este sentido, mientras a diciembre de 2005 se atendía a 59.876 niños, niñas y adolescentes, a diciembre de 2008, el Sistema INAU alcanzó la **cobertura** de 67.660.
- A diciembre de 2008, eran 45.727 los **niños y niñas de 0 a 5 años** atendidos por el Instituto. El aumento sostenido de la cobertura de Primera Infancia durante el período de gestión se concretiza fundamentalmente en el fortalecimiento del Plan CAIF que durante el año 2008 ejecutó la apertura de 28 centros incorporando 3.269 niños/as de 0 a 3 años. Esto fue posible en tanto el presupuesto de INAU para el Plan CAIF se triplicó entre 2005 y 2008
- En lo que respecta a la atención a **niños y niñas en edad escolar**, a diciembre de 2008 el INAU atendió a 12.661 niños y niñas. La modalidad más desarrollada para su atención es la de Clubes de Niños que superan los 140 proyectos en todo el país.
- Acerca de la atención a **adolescentes**, el total de atendidos que tienen 13 años o más a diciembre de 2008 es de 9.272. De ellos, 1.273 son mayores de 18 años (la mayoría se mantiene por poseer algún tipo de discapacidad). Para la atención adolescente se desarrolla fundamentalmente el Programa de Centros Juveniles que en el 2008 contaba con 67 proyectos en todo el país.
- **Dependen del INAU directamente** unos 4.500 niños, niñas y adolescentes tanto a través de hogares del INAU como en convenios y cuidadoras.
- En una temática de características transversales como es la **situación de calle**, el Instituto innovó desde el 2007 con un nuevo modelo de gestión a través de la creación del Comité de Calle que construyó la Estrategia de Atención a niños, niñas, adolescentes y sus familias en

situación de calle, fortaleciendo la Red de Servicios que involucra a 20 proyectos de atención directa. En este marco se crea la Unidad Móvil de intervenciones inmediatas; además, se amplía la cobertura de atención de niños y adolescentes de Calle Extrema, en el marco del proyecto INAU – Infamilla, creándose la Red de Atención a niños y adolescentes en situación de calle extrema que comienza a funcionar en noviembre del 2008.

- En lo que respecta a la atención de 24 horas, se realizó un llamado abierto para **Cuidadoras de Primera Atención**, como propuesta de “familias de cuidado transitorio” para niños y niñas pequeños así como comenzó la puesta en marcha del Proyecto “Creciendo en Familia” adecuando las casas donde viven matrimonios seleccionados, con niños y niñas a su cargo.
- En lo que respecta a la atención del ex INTERJ, actual SEMEJI (**Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes con Infracción**), al 31 de diciembre de 2008 eran 449 los jóvenes atendidos por disposición de la Justicia competente. De éstos, 128 fueron atendidos en centros con privación de libertad, 17 en los centros de internación transitoria, 20 en régimen de semi-libertad y 284 en programas de medidas no privativas de libertad.
- De esta suerte, es en este año donde, por primera vez, se concreta una meta largamente perseguida por el Sistema de Justicia Juvenil: el respeto del principio de subsidiariedad de las medidas privativas de libertad, donde estas sean utilizadas como último recurso. A diciembre de 2008, los jóvenes atendidos en programas que involucran de manera total, parcial o transitoria, medidas de privación de libertad, representan el 37%, en tanto los jóvenes atendidos en PROMESEC (medidas no privativas de libertad) alcanzan el 63% del total.
- En 2007- 2008 ingresaron al Departamento de **Adicciones** de INAU un total de 396 adolescentes, que sumados a los que venían siendo atendidos, representan un total de 1135 atenciones en el año. Se creó el Centro el Jagüel (Maldonado), el Centro de Atención en Adicciones (San José), se habilitó una sala en el Portal Amarillo, y está próximo a inaugurarse otra en el ex Sanatorio Español.
- El INAU lidera el **Sistema Nacional de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia** (SIPIAV) en el que participan desde el 2007 otros organismos públicos. Entre otras acciones se destaca la capacitación a más de cien operadores y se dio la apertura de un Centro de Referencia Ciudad de la Costa con participación del MSP.

- Otra de las innovaciones del período fue la creación del **Programa de Participación Infantil y Adolescente** (PROPIA) que tiene por objetivo el generar espacios de reflexión y formación para instrumentar la participación como eje transversal en los diversos Centros.
- Además, se crearon dos nuevas formas de abordaje como son las **CasAmigas y los Centros de Protección de Derechos** (CEPRODE).
- Por otra parte, se diseñó un nuevo **Sistema de Información para la Infancia** (SIPI) de forma de obtener y brindar información confiable y completa del conjunto de la población atendida y de esa manera mejorar el monitoreo de derechos.

Fortalecimiento de recursos destinados a INAU

Al momento de asumir esta Administración, el organismo presentaba notorias carencias en materia de recursos edilicios y recursos humanos: personal insuficiente, relativamente capacitado y desgastado por la exigente labor que desarrollan, promedio de edad elevada, salarios sumergidos. Además en Instituto presentaba un alto nivel de endeudamiento con proveedores.

El presupuesto del organismo en 2008 aumentó un 100% respecto al 2004; a partir de un proceso de Planificación Estratégica se fueron definiendo las políticas con su consiguiente aumento en los rubros de Retribuciones, Convenios con clínicas, Gastos de Funcionamiento, Suministros e Inversiones. Fue en el interior del país donde hubo un mayor aumento lo que da cuenta de una tendencia a redistribuir los recursos de manera más equitativa. En el rubro funcionamiento, es alto el gasto en el pago de clínicas para atención psiquiátrica a adolescentes, que significa un 33% del rubro. Interesa también remarcar que fue en Inversiones donde más aumento existió, multiplicándose por 11 veces el monto asignado a éste rubro respecto al 2004. Esto se concretó en la mejora edilicia de los centros, en nuevos inmuebles y en el equipamiento de los mismos.

Estas mejoras se complementaron con aspectos sustantivos relativos a los **recursos humanos**. De esa manera, se habilitó el egreso de personal con edad elevada mediante la aplicación del mecanismo de retiros incentivados y simultáneamente se trabajó en el ingreso de nuevos funcionarios que debían tener una formación no inferior a bachillerato

completo. Al asumir esta administración el INAU contaba con 3.525 funcionarios, y a diciembre de 2008 totalizaban 4.144. Mediante el régimen de retiros incentivados fundamentalmente, egresaron aproximadamente 500 funcionarios e ingresaron por concurso 1.119.

1.1.5 Acciones y Resultados en Materia de Alimentación

El INDA se enfrentó a una compleja situación heredada de administraciones anteriores, la que supo abordar con una sustancial mejora de gestión con transparencia y realizando los controles correspondientes.

El cumplimiento de las metas alimentarias se realizaron en conjunto con una mejora de la calidad. Las acciones realizadas por el instituto lograron una mayor descentralización hacia el Interior del País, estableciéndose estrecho contacto a través de visitas y realizándose supervisiones y controles de entrega. Se tuvo una mirada hacia el beneficiario en cuanto se ha mejorado la calidad en la compra de los artículos que se brindan en las canastas (harina, arroz, leche en polvo fortificada con hierro, aceite, frutas y verduras) y se han actualizado las partidas de transferencias tanto a los CAIF así como a los comedores del Interior para la adquisición de víveres frescos, acorde a los usuarios y a la calidad exigida en los alimentos.

Se han comenzado a incorporar las familias en riesgo social a la tarjeta magnética del componente alimentario del Plan de Equidad. Se realizó un mejor manejo financiero, en el control de gastos e inversiones con un estricto cumplimiento de las obligaciones con los proveedores, controlando el cumplimiento de precios y calidad. El Instituto llevó adelante un sistema de supervisiones para detectar desvíos, y efectuar las correcciones necesarias en busca de la transparencia de los procedimientos.

Se ha profundizado fuertemente el relacionamiento con otras instituciones, se acompañó y apoyó la alimentación brindada a los refugios a cargo del MIDES así como el gran crecimiento de CAIF, Aulas Comunitarias y Centros Educativos de Capacitación y Producción, programa Knock Out a las Drogas, el Establecimiento Tarara Prado, el Sistema Nacional de Emergencia y otros.

1.1.6 Deporte y Recreación

Además de las políticas de deporte directamente vinculadas con educación, las cuales se analizan en el capítulo correspondiente, la Dirección Nacional de Deporte llevó adelante en conjunto de acciones que contribuyen a la salud y la integración social.

Conjuntamente con Presidencia de la República, la implementación del **Programa de Formación Integral del Futbolista Juvenil Uruguayo “Gol al Futuro”** desarrollado mediante un acuerdo entre los clubes de fútbol y el Gobierno mediante el cual los clubes se comprometen a garantizar que los futbolistas jóvenes continúen sus estudios, siendo ésta condición excluyente para la práctica deportiva. El Gobierno aporta a cambio, alimentación, traslados, indumentaria, equipamiento deportivo y asistencia en educación y salud.

Durante el año 2005 se desarrolló el **Primer Congreso Nacional del Deporte**. De él participaron las instituciones más representativas del deporte nacional, los docentes y entrenadores, los deportistas, los profesionales de diversas disciplinas vinculadas al sector, los periodistas deportivos, entre otros concurrentes. De sus conclusiones, surge la necesidad de elaboración de un Plan Nacional Integrado de Deporte que se elaborará a partir del segundo semestre de 2009.

Otra recomendación del Congreso Nacional fue la elaboración de una Ley Nacional del Deporte., la que se encuentra en proceso; además se elevó el **Proyecto de Ley que regula las Transferencias de Deportistas Profesionales al Exterior**.

Concomitantemente se emprendieron acciones de impulso al deporte y la educación física, de carácter nacional e internacional, a cuyos efectos fue imprescindible contar con recursos. En respuesta a esa necesidad el MEF abonó la deuda que mantenía por concepto de la aplicación del impuesto a la transferencia de deportistas al exterior recaudado en ejercicios anteriores, por un monto de aproximadamente 85 millones de pesos.

Dentro de estas acciones se impulsó la recuperación y mejoramiento del **parque de instalaciones deportivas públicas** de todo el país mediante la ejecución de diferentes programas de inversión – repavimentación y asfaltado de más de 200 canchas correspondientes a las 114 Plazas de Deporte, acondicionamiento de Pabellones y equipamiento general de las Plazas, construcción y cerramiento de Piscinas, construcción de

multicanchas y gimnasios, etc. -, la capitalización de la Fundación “Deporte Uruguay”, la realización de los Juegos Sudamericanos Escolares, el Sudamericano de Fútbol Playa clasificatorio para el Mundial, los Juegos Sudamericanos de Playa en coordinación con el Comité Olímpico Uruguayo.

1.1.7 Recursos Aplicados a Políticas de Protección Social

El monto total destinado a los principales programas que promueven el desarrollo social se incrementó en un 110% en términos reales respecto al 2004, lo cual pone de manifiesto claramente la importancia dada a esta temática. En el siguiente cuadro se ve que la finalización de los programas transitorios dejó lugar a las políticas de carácter más permanente.

Recursos aplicados para el desarrollo social					
En millones de pesos corrientes.					
	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	2.998	4.322	6.064	6.820	7.199
MTSS	403	407	397	442	751
INDA	403	407	397	442	592
Objetivo Empleo	0	0	0	0	159
MIDES	101	993	2.424	2.500	1.041
PANES	0	924	2.347	2.417	0
Ingreso Ciudadano	0	793	1.622	1.474	0
Plan Alimentario	0	0	397	412	0
Trabajo por Uruguay	0	61	240	251	0
Otros Programas	0	70	87	280	0
Políticas Permanentes	101	68	71	69	1.013
Tarjeta Alimentación	0	0	0	0	555
Uruguay Trabaja	0	0	0	0	185
Asistencia a la Vejez	0	0	0	0	82
Otros Programas(*)	101	68	71	69	192
Fortalecimiento Institucional MIDES	0	2	7	14	28
INAU	1.387	1.523	1.712	2.208	2.778
Asignaciones familiares (Ley 15.084 y Ley 17.758)	1.107	1.399	1.530	1.670	1.082
Nuevo Régimen de Asignaciones (Ley 18.227)	0	0	0	0	1.547

(*) El año 2004 corresponde a INFAMILIA que se ejecutaba por Presidencia

Fuente: MEF sobre datos CGN.

1.2 Salarios, Empleo y Seguridad Social

1.2.1 Consejos de Salarios

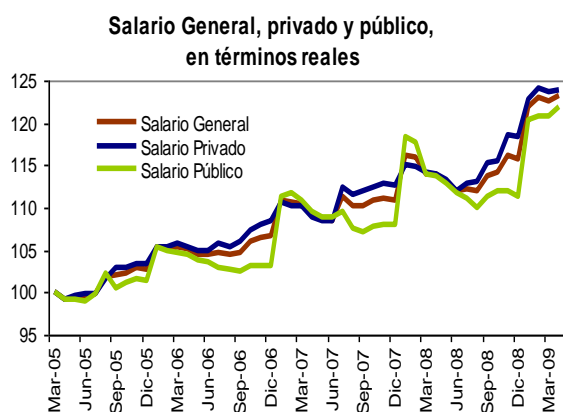
Las políticas laborales implementadas por esta Administración buscaron fortalecer los ámbitos de negociación colectiva y contribuir al logro de acuerdos duraderos entre empresarios y trabajadores. Un componente fundamental de esas políticas fue la reinstalación de los Consejos de Salarios, en el marco de un nuevo Sistema de Relaciones Laborales. Los Consejos de Salarios en el sector privado se instalaron en los primeros días de gobierno, convocándose por primera vez los Consejos de Salarios Rurales y una comisión bipartita para los funcionarios públicos. La existencia de ámbitos de negociación fortaleció a los actores colectivos y permitió instalar nuevos temas en la agenda de discusión a nivel nacional, sectorial y de empresa.

En el período 2005-2008 se realizaron tres rondas de Consejos de Salarios. En la última de ellas se alcanzaron acuerdos salariales que vencen en 2010. En todas las rondas se sobrepasó el 80% de acuerdos por consenso. La participación activa del MTSS como mediador y articulador de acuerdos permitió disminuir significativamente el número de conflictos laborales.

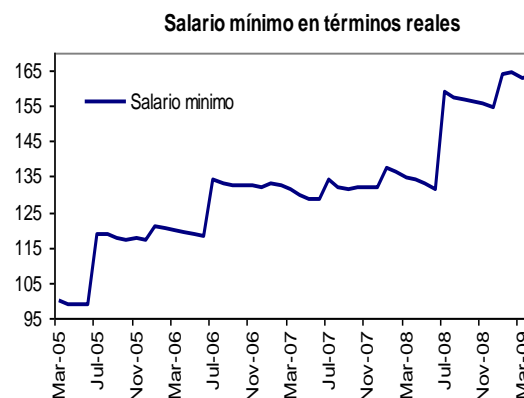
Los lineamientos establecidos por el Poder Ejecutivo para las negociaciones en los Consejos de Salarios lograron conciliar varios objetivos: recuperación del salario real, crecimiento del empleo, mantenimiento de bajos niveles de inflación y mejora de la competitividad de las empresas.

El crecimiento del nivel de actividad y la mayor productividad de la economía permitieron recomponer el poder de compra de los salarios -que habían acumulado una reducción del 25% desde 1999 hasta 2004- y mejorar las condiciones de trabajo.

Los salarios reales tanto públicos como privados experimentaron una suba muy importante, aumentando 24% y 22% respectivamente en el período marzo 2005 – abril 2009. El Salario Mínimo Nacional exhibió un aumento significativamente mayor, del orden de 63% en igual período.



Fuente: INE



Fuente: INE

Los Consejos de Salarios también contribuyeron a una mayor formalización del mercado de trabajo, con el consiguiente efecto positivo en la recaudación del BPS. Muchos trabajadores que se encontraban en una situación precaria se beneficiaron de mejores condiciones laborales y adquirieron derechos laborales.

Por primera vez se fijaron salarios mínimos para los trabajadores rurales y las empleadas domésticas. El salario rural se fijó en función del tipo de establecimiento y por categorías, distinguiendo remuneraciones diarias y mensuales. Se establecieron salarios mínimos por categorías (laudos) sobre los que se aplicaron los aumentos porcentuales establecidos en las pautas elaboradas por el Poder Ejecutivo. La fijación de salarios mínimos en diferentes sectores de actividad contribuyó a reducir la desigualdad salarial.

El incremento de los salarios tuvo un efecto muy positivo sobre las jubilaciones, al ajustarse éstas por el Índice Medio de Salarios. Además, se otorgaron aumentos adicionales en las pasividades más sumergidas. Esta política - junto a los aumentos de salarios mínimos nacional, rural, doméstico y por categoría - contribuyó a disminuir la pobreza en el período.

Las pautas delineadas por el Poder Ejecutivo para los Consejos de Salarios suponían un rango de crecimiento del salario real que permitía un importante grado de flexibilidad en la negociación, contemplando situaciones específicas en cada sector. La mayor parte de los convenios se ubicaron dentro de las pautas de recuperación establecidas por el gobierno.

Asimismo, se estableció una mejora importante para los salarios más sumergidos, al fijarse un incremento de 20% en los sectores donde la categoría salarial más baja se ubicaba entre \$3.450 y \$3.900 y del 16% cuando la referida categoría estaba entre \$3.901 y \$4.300. Esta medida significó un esfuerzo compartido entre los empresarios y el gobierno, ya que éste redujo el “complemento de la cuota mutual”, valor de referencia utilizado para el pago de los aportes patronales al FONASA. La mayoría de los trabajadores pertenecientes a los hogares más pobres se beneficiaron de este aumento diferencial.

A los efectos de evitar la indexación de la economía, las pautas incluyeron consideraciones sobre el IPC que fueron evolucionando progresivamente hacia el criterio de incorporar las expectativas de inflación futura en los acuerdos. En la primera ronda el 74% de los convenios se realizaron en función de la inflación pasada o del promedio entre ésta y las expectativas de inflación futura relevadas por el Banco Central, en tanto que en la segunda ronda, el 93% de los acuerdos incluyeron sólo la inflación futura esperada por los analistas económicos. En la última ronda, se incluyó el centro de la banda de inflación anunciada por el BCU como referencia de inflación futura.

En la ronda iniciada a mediados de 2008 se establecieron incentivos para la extensión del plazo de vigencia de los convenios, buscando evitar los procesos de negociación en el año electoral. Los lineamientos del Poder Ejecutivo establecieron dos alternativas para la negociación, con plazos de vigencia de 24 y 30 meses, incentivando la de mayor plazo con una mayor recuperación real de los salarios.

En la última ronda, y ante un escenario internacional que se tornaba más incierto, el gobierno previó la posibilidad de cambios sustanciales en las condiciones económicas respecto de las vigentes al momento de la suscripción de los convenios, incorporando cláusulas de salvaguarda en todos los acuerdos. Si un sector se viera severamente afectado por la crisis internacional, cualquiera de las partes podrá presentarse ante el MTSS y solicitar la aplicación de la cláusula de salvaguarda. En ese caso, el Poder Ejecutivo analizará la situación del sector y podrá convocar al Consejo de Salarios para renegociar las condiciones salariales. A la fecha este mecanismo no ha sido solicitado por ninguna empresa.

1.2.2 Empleo y Condiciones Laborales

Con el propósito de contribuir a la disminución del informalismo y la precarización del empleo, la Inspección General de Trabajo estableció un régimen de exclusividad de los inspectores y profundizó el contralor del cumplimiento de las normas laborales. Asimismo, se registraron avances en materia de seguridad laboral, especialmente en la construcción, donde se alcanzaron importantes acuerdos entre las gremiales de trabajadores y empresarios.

También es de destacar la instalación del **Registro de Empresas Infractoras** (REI), que permite graduar las sanciones a las empresas que reiteran los incumplimientos en materia laboral.

En el área de las políticas activas de empleo, se crearon 16 **Centros Públicos de Empleo** (CEPES) en 12 departamentos. Estos organismos cumplen tareas de información y orientación a las personas con problemas de inserción en el mercado laboral. Asimismo, durante este período de gobierno se adjudicaron fondos a 129 nuevos **proyectos de inversión** productiva y se brindó asesoramiento a 300 emprendimientos productivos.

Por otra parte, en el marco del Plan de Equidad se implementaron dos programas de reinserción laboral para desempleados de larga duración en situación vulnerable. El programa **Uruguay Trabaja** ejecutado por el MIDES significa la reinserción de 3.300 personas al año mediante la realización de actividades de valor público durante 9 meses, período en el cual los trabajadores reciben además capacitación laboral y apoyo a su promoción social.

El programa **Objetivo Empleo** ejecutado por el MTSS consiste en el otorgamiento de incentivos a las empresas para la contratación de desempleados de larga duración, ofreciendo actividades de capacitación y orientación laboral. A la fecha se han realizado entrevistas de orientación a 5.300 personas, se registraron 77 empresas en el programa y se están procesando solicitudes de 170 trabajadores requeridos.

La Junta Nacional de Empleo (JUNAE) capacitó a unas 14.000 personas en los últimos años (principalmente mujeres, jóvenes, discapacitados y trabajadores rurales). Recientemente se modificó la institucionalidad en el área de las políticas de empleo, creándose el **Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional** (INEFOP)²⁰ como persona pública no

²⁰ Ley N° 18.406

estatal. Sus cometidos están relacionados a la ejecución de políticas de formación profesional, fortalecimiento del empleo, administración del Fondo de Reconversión Laboral (FRL) y apoyo a emprendimientos productivos. A diferencia de la JUNAE, este organismo tripartito decide por mayoría, lo que le permitirá ser más ejecutivo.

1.2.3 Medidas de Protección y Seguridad Social

En el marco del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (ámbito convocado por el gobierno con la participación de todos los organismos y actores vinculados a la seguridad social) se establecieron un conjunto de lineamientos que sentaron las bases para la elaboración de diversas leyes vinculadas a la seguridad social, siendo la más importante la relativa a la flexibilización en el acceso a las jubilaciones. La adecuación de la normativa de seguridad social contempló diversos aspectos que introducen un mayor grado de justicia al sistema.

a. Flexibilización de acceso a las jubilaciones y prestaciones por discapacidad

El diseño del régimen jubilatorio vigente a partir de la reforma implementada en 1996 impuso la condición de 35 años de servicios registrados en la historia laboral para el acceso a la jubilación común, además de los requisitos de edad. De este modo, con anterioridad a la jubilación por edad avanzada, que se configuraba a los 70 años de edad y 15 años de servicios, y con la excepción de la hipótesis de incapacidad total, no existía posibilidad de obtener una prestación por jubilación si no se habían comprobado 35 años de servicio, una exigencia elevada en la comparación internacional.

Este diseño ligaba estrechamente las prestaciones a la permanencia en el mercado laboral formal, lo que significaba altas exigencias en materia de densidad de cotizaciones al sistema. Si el sistema no se hubiera flexibilizado, una proporción importante de trabajadores no hubiera podido obtener la jubilación, incluso luego de haber completado 30 años de servicios. Este problema se acentuaba en los segmentos de menores ingresos y reducido nivel de educación, los cuales presentan mayores obstáculos para la permanencia por períodos prolongados en el mercado laboral formal.

La Ley No 18.393 aprobada en octubre de 2008 estableció la configuración de causal de jubilación común con 30 años de servicios,

manteniéndose el mínimo requerido de 60 años de edad. La tasa de reemplazo que se establece para esta causal es de 45%, incrementándose en función de una mayor cantidad de años de servicio y/o edades más avanzadas. En el caso de 35 o más años de servicios, se mantuvieron las tasas de reemplazo vigentes. De esta forma, se logró conciliar el objetivo de flexibilización en el acceso a las pasividades con la preservación de la viabilidad actuarial del sistema.

Asimismo se flexibilizaron las condiciones de acceso a la jubilación para las mujeres, en virtud de la menor densidad de sus cotizaciones. En ese sentido, se permitió a las mujeres computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptado, siendo éste último menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

Adicionalmente, la referida ley flexibilizó las condiciones de acceso a la jubilación por edad avanzada, admitiendo que la misma se configure a los 65 años de edad, requiriéndose por cada año inferior a los 70, dos años adicionales de servicio respecto de los 15 exigidos con anterioridad.

La ley 18.395 también tuvo en cuenta las dificultades para la reinserción en el mercado laboral de los trabajadores que pierden su empleo en un momento cercano a la edad de retiro. La ley estableció una prestación para personas con cincuenta y ocho años de edad y un mínimo de veintiocho años de servicio, por un período máximo de dos años, hasta que el beneficiario configure causal de jubilación. Para percibir dicha prestación la persona debe haber permanecido en situación de desocupación forzosa por un período no menor a un año, inmediatamente anterior a la solicitud del beneficio.

Por último, se flexibilizaron las condiciones para el acceso a la jubilación por incapacidad total y al subsidio transitorio por incapacidad parcial.

b. Modificaciones al régimen de seguro de desempleo

El régimen de seguro de desempleo actúa en la economía como un estabilizador automático de los ciclos económicos ya que las erogaciones por este concepto se incrementan en las fases recesivas y se reducen durante los períodos de expansión económica. Las modificaciones dispuestas al régimen de seguro de desempleo en la Ley No 18.399 de 24 de octubre de 2008 acentúan el carácter anticíclico de este instrumento, al tiempo que mejoran las condiciones de acceso y de percepción del subsidio.

La referida ley faculta al Poder Ejecutivo a incrementar la duración del subsidio por desempleo cuando la economía atraviesa una fase recesiva. La duración del beneficio se puede extender a ocho meses en caso de constatarse una caída del PIB durante dos trimestres consecutivos, determinándose el restablecimiento de la duración normal del seguro de desempleo luego de tres meses de haberse registrado dos subas consecutivas del referido indicador.

La mencionada ley mejora la protección para los desempleados de 50 años de edad y más, al disponer una extensión adicional de seis meses, totalizando una duración máxima de doce meses.

El régimen anterior establecía una prestación uniforme durante todo el período, equivalente al 50% de la remuneración media de los últimos seis meses de actividad. En el caso de los trabajadores con familia a cargo, el subsidio se incrementa en un 20%. La Ley 18.933 redistribuye el monto total percibido por el trabajador en el período de seis meses, mejorando sensiblemente la prestación en los primeros meses y disminuyéndola progresivamente hacia el final del período. El objetivo de esta modificación consiste en aproximar en mayor grado la prestación al salario percibido en actividad al principio del período cubierto por el subsidio e incentivar el esfuerzo de búsqueda por parte del trabajador.

La ley también permite a los trabajadores con más de un empleo acceder al cobro del subsidio, cuando la interrupción de la actividad se produzca en el empleo de sueldo mayor.

El mínimo del subsidio se eleva de media BPC a una. En respuesta al establecimiento de beneficios decrecientes, se adecuan en forma correspondiente los máximos, los cuales se ubican entre 6 y 11 BPC.

Por último, mientras que en el régimen anterior transcurridos 30 días de la configuración de la causal caducaba el derecho a seguro de paro, en la nueva ley la solicitud fuera de plazo significa la pérdida del beneficio por los meses transcurridos en forma completa, pero no se extingue el derecho.

c. Trabajo Doméstico

La Ley No 18.065 de 27 de noviembre de 2007 reguló el trabajo doméstico, consagrando la jornada de ocho horas diarias y de 48 horas semanales, el descanso intermedio de media hora remunerada en el régimen “con retiro” y de dos horas en el régimen “sin retiro”, descanso

semanal, descanso nocturno, salarios y categorías, indemnización por despido y subsidio por desempleo.

d. Nominalización de sueldos de los trabajadores del sector Construcción

La Ley No 18.355 aprobada en setiembre de 2008 recogió una reivindicación largamente promovida por los trabajadores de la construcción: la consideración del sueldo nominal (incluyendo los aportes personales jubilatorios y los correspondientes al seguro de enfermedad) a los efectos del cálculo del sueldo básico jubilatorio.

Esta modificación en el cálculo de las jubilaciones de la construcción beneficia a unos 20.000 pasivos y a todos los trabajadores del sector que se jubilen por el régimen nuevo.

e. Modificación de los topes jubilatorios comprendidos en el Acto Institucional No 9

La Ley No 18.119 aprobada en abril de 2007 dispuso la revisión y el ajuste de las jubilaciones con ceses posteriores al 1º de enero de 1994 amparadas en el régimen del Acto Institucional No 9, que fueron topeadas en 7 Salarios Mínimos Nacionales. Por aplicación de esta ley, a las pasividades topeadas les corresponde un incremento de entre 8 y 11 BPC, en función del año de cese. La ley establece que la modificación de las jubilaciones otorgadas al amparo del Acto Institucional No 9 se realice en forma gradual, convergiendo al tope establecido en la Ley No 16.713. Aproximadamente 9400 personas se beneficiaron por la aplicación de esta ley.

f. Recuperación de los derechos jubilatorios y pensionarios para ciudadanos que no pudieron acceder al trabajo por razones políticas o sindicales.

La Ley No. 18.033 aprobada en octubre de 2006 proporcionó una solución para aquellas personas que por motivos políticos, ideológicos o gremiales se vieron imposibilitados de ejercer el derecho al trabajo y acceder a los correspondientes beneficios que otorga el sistema de seguridad social en el período comprendido entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985.

La referida ley establece un cómputo ficto de servicios en función de una asignación computable mensual equivalente a 11 BPC durante el período de prisión o exilio.

La ley creó una Comisión Especial, que actúa en la órbita del MTSS, a efectos de resolver las solicitudes de amparo y la determinación de los beneficios correspondientes.

g. Pensión a la vejez

En el marco del Plan de Equidad se creó un subsidio para personas mayores de 65 años y menores de 70 años de edad que carecen de recursos para atender sus necesidades básicas e integran hogares que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida. Anteriormente existía un subsidio para personas mayores de 70 años. Este subsidio es financiado con recursos del MIDES.

h. Aumentos generales y diferenciales de las pasividades

Las pasividades se incrementaron 24% en términos reales entre enero de 2005 y enero de 2009 como consecuencia del ajuste por el Índice Medio de Salarios. Adicionalmente, en el período 2005-2008 se otorgaron aumentos diferenciales a las pasividades más bajas, los cuales se detallan a continuación:

Aumento adicional a las jubilaciones que integran hogares de menores recursos

Se otorgó un aumento adicional de 6% (3% en octubre/05 y 3% en abril/06) a los jubilados con prestaciones de hasta 3 Bases de Prestaciones y Contribuciones y que vivieran en hogares con ingresos de no más de 3 BPC por integrante²¹.

Aumento adicional a pensionistas por vejez e invalidez y pensionistas mayores de 65 años

Se otorgó un aumento adicional a todos los pensionistas vejez e invalidez y a los pensionistas mayores de 65 años (3% en julio/06 y 3% en enero/07) sujetos a declaración jurada de ingresos del hogar²².

²¹ Decreto N° 254/2005

²² Decreto N° 238/06

Adelanto de aumento de pasividades y ajuste adicional 2007

Se dispuso un adelanto de 2 % para los jubilados y pensionistas que percibían menos de 10 BPC, a cuenta del previsto para enero del 2008. Adicionalmente se dispuso un 2 % adicional para pasividades que integren hogares de menores recursos²³. A los efectos de la liquidación se tomó en cuenta la declaración de ingresos efectuada en oportunidad de los aumentos adicionales otorgados anteriormente.

Incremento del monto mínimo de jubilaciones a 1 BPC

A partir del 1° de setiembre del 2007 se benefició a 6.702 personas al ajustarse el valor de su jubilación a 1 BPC²⁴.

Aumento de jubilaciones y pensiones de bajos recursos a 1,5 BPC (julio 2009)

En el mes de julio de 2008, se dispuso aumentar nuevamente las jubilaciones menores a 1,25 BPC (\$ 2.219) y se ajustaron a 1 BPC (\$ 1.775) las pensiones inferiores a ese monto, de personas mayores de 65 años de edad que integran hogares de menores recursos (posteriormente, estas últimas también fueron elevadas a 1,25 BPC), estableciéndose asimismo que a partir del 1° de julio de 2009, todas estas pasividades, serán elevadas a 1,50 BPC²⁵.

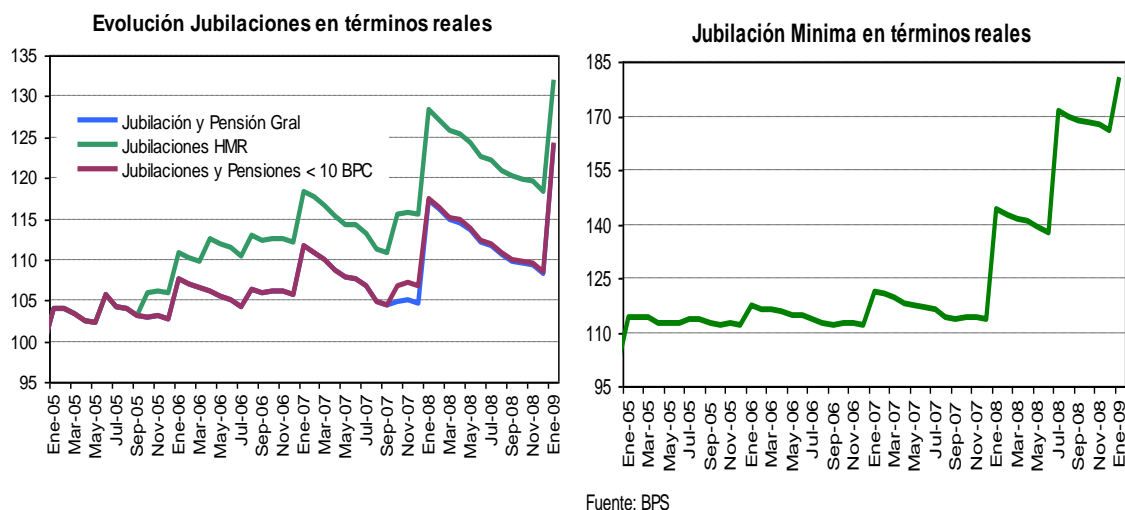
Resultados

Los aumentos diferenciales de pasividades otorgados a jubilados y pensionistas pertenecientes a hogares de menores recursos beneficiaron a 147.892 personas, las cuales en promedio vieron incrementado sus ingresos en 32% en términos reales. Las pasividades menores a diez BPC se incrementaron 24% en el período mientras que las jubilaciones mínimas aumentaron 81%.

²³ Decreto 378/2007

²⁴ Decreto No 370/2007

²⁵ Decreto No 415/2008



1.2.4 La Mejora de Gestión del Banco de Previsión Social

Los importantes desafíos que enfrentó el BPS en materia de mejora de la recaudación e implementación del conjunto de reformas definidas por el gobierno implicaron un esfuerzo muy importante en términos de la capacitación del personal, incorporación de funcionarios en sustitución del personal retirado bajo el régimen de incentivos, así como la implementación de servicios informáticos estratégicos.

Acciones para mejorar la recaudación

La Ley No 17.963 aprobada en mayo de 2006 estableció normas para la regularización de adeudos con el BPS y bonificaciones a los buenos pagadores. Las facilidades otorgadas para el pago de deudas generó inclusión social, al permitir la regularización de trabajadores que habían perdido total o parcialmente sus derechos. Al mismo tiempo se premió a los buenos pagadores con un descuento en la contribución patronal de la empresa. De este modo, se regularizó la situación de 31.971 empresas, y 269.233 personas recuperaron parcial o totalmente sus derechos de seguridad social.

El BPS implementó acciones para estimular el cumplimiento voluntario, mejorando los servicios de atención al contribuyente. En este sentido, se intensificó el proceso de incorporación al sistema de conexión remota que permite a las empresas presentar la información vía web. A efectos de incentivar las regularizaciones, se creó un sistema de regularizaciones que permite al contribuyente realizar simulaciones para facilitar sus decisiones

en el proceso de convenir deudas, brindando una atención integral al contribuyente.

Por otra parte, el BPS adoptó un nuevo enfoque en la gestión de fiscalización, el cual no se limita exclusivamente a la atención de denuncias, sino que se seleccionan empresas mediante el cruce de información. Asimismo se consolidó la utilización de herramientas informáticas que permiten una reducción sustancial de los plazos de finalización de las actuaciones.

El BPS ha logrado los objetivos establecidos en su Plan de Fiscalización, en lo que refiere a la cantidad de actuaciones realizadas, porcentaje de detección de irregularidades, avalúos homologados y períodos, educación tributaria y presencia institucional.

Implementación de las reformas

Las principales actividades desarrolladas por el BPS en el período 2005 – 2008 estuvieron dirigidas tanto al logro de los objetivos fijados en la planificación estratégica institucional, como al cumplimiento de las reformas estructurales y leyes aprobadas por el gobierno, las cuales representaron un importante desafío para la Institución.

El BPS colaboró en la ejecución de los programas sociales llevados adelante por el MIDES y el MTSS. Se destaca el rol que cumplió el BPS en la implementación del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares en el marco del Plan de Equidad.

El Nuevo Sistema Tributario determinó para el BPS diferentes impactos. Las competencias en la implementación de esta reforma se circunscriben fundamentalmente a la recaudación del IRPF, la ampliación del régimen de monotributo y la unificación de aportes patronales.

La recaudación del IRPF tuvo incidencias muy importantes en los sistemas existentes, los que se debieron adecuar para la recepción de la información de la materia gravada, la implementación de un registro para deducciones, la determinación del impuesto y emisión de facturas, así como la transferencia de información a la DGI. En todo este proceso fue muy importante la capacitación al personal y a los contribuyentes.

El BPS participó activamente en el proceso liderado por el MSP para la puesta en marcha del Nuevo Sistema Integrado de Salud. La Ley No 18.131, de 5 de diciembre de 2007 implicó la modificación del criterio

para la fijación de cuotas, introduciéndose la valoración del riesgo sanitario por sexo y edad en el valor de las cápitas a pagar a los prestadores de salud. Si bien la afiliación al sistema se realizó directamente por estos últimos, el BPS realizó la capacitación correspondiente.

En virtud del cumplimiento de lo establecido en la Ley No. 18.131 en mayo de 2007 se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El BPS instrumentó los mecanismos necesarios para la incorporación gradual de los distintos colectivos de trabajadores públicos y privados, de sus hijos menores de 18 años o mayores con discapacidad, así como de los nuevos jubilados a partir de 1° de enero de 2008, que mantienen el derecho a la afiliación al FONASA para ellos y sus hijos. Asimismo el BPS debió ajustar las liquidaciones de las prestaciones de actividad, el cálculo de licencia y aguinaldo de los sectores de Construcción y Trabajo a Domicilio, para realizar la retención al FONASA.

Reconstrucción de la Historia Laboral previa a 1996

El BPS continuó la actividad de reconstrucción de la Historia Laboral desarrollando mecanismos de conexión remota de archivos para empresas públicas y privadas que tengan datos informatizados en el formato utilizado por la Institución.

Se han ingresado registros de actividades que corresponden a 1:109.141 trabajadores activos. En el caso de 250.000 personas con expectativa jubilatoria próxima se han ingresado adicionalmente las remuneraciones, a efectos del cálculo del sueldo básico jubilatorio.

Políticas sociales

La Ley No 18.340, de 21 de agosto de 2008, transfirió al BPS la administración de las viviendas y otras soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas. En el período, el BPS recibió del MVOTMA un total de 371 nuevas viviendas y se readjudicaron 818. Se analizaron soluciones alternativas a la adjudicación de vivienda, tales como el subsidio por alquiler, el cual está dirigido a aquellos inscriptos en situación de desalojo inminente o lanzamiento.

El BPS ha llevado adelante un programa de Atención Integral a Personas Mayores en Situación de Calle, para lo cual ha suscrito convenios con distintas instituciones a efectos de albergar por la noche a personas mayores en situación de calle. Se destacan como logros del programa, la

reinserción familiar o laboral en el período de 171 personas, el egreso de 175 personas con una solución habitacional, así como la incorporación de 39 adultos mayores a soluciones habitacionales alternativas.

Se han duplicado los préstamos sociales que se otorgan a jubilados y pensionistas. Asimismo se habilitó una línea a bajas tasas de interés para que jubilados y pensionistas con prestaciones de hasta 10 BPC accedan a tratamiento dental, prótesis en general, audífonos y lentes.

El BPS ha puesto énfasis en el desarrollo del programa de Turismo Social, incorporando nuevos centros vacacionales, potenciando algunos preexistentes y concretando convenios con centros, hoteles y asociaciones. En el período se incorporaron al programa 31 instituciones nuevas.

1.2.5 Reforma del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales

La Ley 18.405, de 24 de octubre de 2008 modificó el régimen del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales, adecuándolo al régimen general y respetando las especificidades de esta actividad.

Las modificaciones introducidas procuran reducir el desequilibrio de este Servicio. En este sentido se adapta la aportación al régimen general en términos de materia gravada y asignaciones computables, previendo que dichos cambios no incidan en los ingresos líquidos de los funcionarios. Asimismo se modifica la determinación del sueldo básico de retiro, estableciendo como criterio el promedio actualizado hasta el mes anterior al retiro, de todas las asignaciones computables gravadas de los últimos sesenta meses, pudiendo optar el funcionario en caso que pueda acreditarlo y le resulte conveniente, el promedio de los cinco mejores años de su carrera funcional.

En materia de causales se converge al régimen general, previéndose el retiro común y por edad avanzada. Dadas las características de la actividad amparada, se contempla la causal total por acto directo de servicio.

Se respetan los derechos adquiridos por los funcionarios que se encuentran haciendo uso de la pasividad o la adquieran hasta el 30 de junio de 2011, estableciéndose un régimen de transición para quienes configuren causal de retiro entre la vigencia de la ley y la referida fecha.

En lo que refiere a la tasa de reemplazo, se establece el nivel general del 50% para las situaciones en que se configura la causal mínima,

pudiéndose incrementar hasta en un 5% de acuerdo al número de años de servicios que se posean al momento de la configuración de la causal.

Se incorporan al régimen común de aportación las retribuciones percibidas por concepto de servicio a terceros (artículo 222 de la Ley No. 13.318 y regímenes análogos), así como otras partidas como el viático por alimentación, riesgo de función y prima técnica, realizándose esta adecuación de manera gradual.

Se establece un sistema de historia laboral semejante al correspondiente al régimen general, lo que constituye una herramienta fundamental del sistema. A dichos efectos, se promoverá la coordinación entre todos los organismos involucrados en el sistema de seguridad social.

1.2.6 Reforma de la Caja Bancaria

La Ley 18.396, de 24 de octubre de 2008, modificó el marco legal que rige a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), con el objetivo de brindar una solución integral a la misma, frente a la delicada situación actuarial y financiera que presentaba.

La reforma del régimen de la CJPB partió de reconocer los orígenes y las causas de la crisis por la que atravesaba, para corregirlos y prevenir su repetición en el futuro, dotando al Instituto de viabilidad y sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En tal sentido, se adecuó la normativa previsional a la realidad actual, convergiendo asimismo hacia los parámetros del régimen general de seguridad social del país, respetando las especificidades de esta actividad. A tales efectos, se introdujeron modificaciones en el campo afiliatorio, en el modelo de financiamiento y en los parámetros del régimen previsional, al tiempo que se establecieron contribuciones adicionales de carácter transitorio.

Se definió que las instituciones, entidades y empresas que están comprendidas en el régimen de la CJPB son todas las empresas de intermediación financiera, las compañías de seguro, las empresas administradoras de crédito, las que en forma habitual y profesional otorguen préstamos en dinero, las cooperativas de ahorro y crédito, las que presten servicio de transporte de valores, las entidades gremiales de patronos, trabajadores, jubilados y pensionistas de la actividad financiera, la Bolsa de Comercio, y las empresas que sean de propiedad de las instituciones, entidades y empresas indicadas anteriormente.

En cuanto al modelo de financiamiento, se reformuló el sistema de aportación patronal al financiamiento del Instituto, desvinculando parcialmente dicha contribución de la nómina de trabajadores, incorporando una prestación complementaria asociada al nivel de actividad, que se determina en función de la naturaleza y magnitud de la actividad desarrollada por la institución, entidad o empresa contribuyente.

Los parámetros del régimen previsional de la CJPB se adecuaron con el objetivo de equilibrar actuarialmente a la Caja y tender a unificar las condiciones de acceso a los derechos jubilatorios en el conjunto de los institutos de seguridad social del país. En este sentido, se equiparó la edad para configurar causal jubilatoria para hombres y mujeres, se aumentaron los años considerados para el cálculo del sueldo básico jubilatorio, se rebajaron las tasas de reemplazo y se igualaron los derechos pensionarios entre los hombres y mujeres. Para la aplicación de las nuevas condiciones jubilatorias por edad avanzada, así como para la adecuación de la edad de la mujer a los efectos jubilatorios, se establecieron períodos de transición.

La muy grave situación económico – financiera que atravesaba la Caja Bancaria, así como el hecho de que sus reservas estaban prácticamente agotadas, hicieron necesario adoptar medidas que permitieran atender su déficit financiero inmediato. Por ese motivo, se establecieron contribuciones adicionales, de carácter transitorio, de parte de las empresas, los jubilados y pensionistas bancarios y el Estado. La reforma prevé que todas estas contribuciones comenzarán a disminuir gradualmente a partir del momento en que la Caja alcance un nivel de reservas financieras equivalente a un 50% del presupuesto de un ejercicio de pasividades y gastos de funcionamiento.

El resultado económico patrimonial de la CJPB durante los primeros tres meses de 2009 dan cuenta del cambio profundo que esta reforma implicó. En efecto, el resultado acumulado en el primer trimestre de 2009 fue positivo en 58 millones de pesos, lo que contrasta con el resultado fuertemente negativo del mismo período de 2008 (182 millones de pesos).

1.3 Políticas Educativas

El nuevo Gobierno que asumió en marzo de 2005 encontró un panorama complejo en materia de educación, con logros anteriores, pero también con cobertura educativa incompleta en edades iniciales, creciente polarización social de la calidad de aprendizajes en primaria, problemas históricos de retención y egreso en la enseñanza media, baja inversión

pública en toda la educación y problemas de desmotivación y malestar de cuerpos docentes extendidos a estudiantes y padres.

Desde la perspectiva institucional de la oferta educativa pública, la educación uruguaya presentaba un panorama de alta fragmentación, sin políticas comunes ni alianzas con otras políticas sociales, en un contexto comparado, de baja inversión pública en la educación. Los sistemas educativos se encontraban divorciados de los fines propiamente sociales y de desarrollo, de las políticas públicas de la educación y capital humano, que implican concebir la ubicación de los problemas educativos dentro del conjunto de los problemas estructurales de integración social, a fin de alcanzar mayor equidad de resultados y oportunidades de las personas a lo largo de la vida.

1.3.1 El Gasto Público Educativo y sus dimensiones.

Esta administración realizó un enorme esfuerzo para asignar mayores recursos a la educación, en cumplimiento de su Programa de Gobierno. La Ley de Presupuesto y las sucesivas Leyes de Rendición de Cuentas así lo atestiguan. En particular, en la última Rendición de Cuentas se adicionaron recursos a fin de alcanzar, en esa instancia presupuestal, el 4,5% del producto en gasto público en educación para el año 2009. De esta manera, se supera en más de 1,5% del producto el gasto promedio de la década anterior y por primera vez, nuestro país realizará un esfuerzo en materia de gasto educativo superior al que realizan el promedio de los países de América Latina (4.4% del PIB) y el promedio mundial (4.3% del PIB)²⁶.

La asignación de recursos a la educación se inscribe en el marco general de una estrategia nacional de política pública educativa, encarándose desde tres dimensiones diferentes:

- a) la inversión en la oferta institucional:** el Estado uruguayo invirtió recursos considerables para asegurar la oferta educativa y posibilitar la mejora de calidad actuando para ello sobre los salarios docentes y no docentes de los servicios de educación pública, la ampliación de estructuras edilicias y la inversión en materiales de estudio, entre otros. Siendo ANEP y UdelaR las principales instituciones proveedoras de servicios educativos, fueron éstas las destinatarias naturales y principales del incremento de recursos.

²⁶ Fuente: Global Education Digest, 2007, UNESCO.

- b) la inversión en innovación y desarrollo de capital humano:** el Estado ha desarrollado un esfuerzo inédito en la mejora del capital humano aplicado al dinamismo y mejora de la calidad de las fuerzas productivas, así como a la expansión de la necesaria masa crítica constituida por científicos y tecnólogos.
- c) la inversión en el fomento de la demanda, el incentivo al acceso educativo:** atendiendo a diferentes situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, el Estado destinó recursos considerables para asegurar el acceso a la educación y garantizar el derecho a estudiar de los ciudadanos, mediante distintos instrumentos de política social. En esta dimensión se destacan varios componentes del Plan de Equidad en que se condicionó la recepción de transferencias monetarias (asignaciones familiares) a la asistencia de los niños a las escuelas y centros de enseñanza media – así como otras medidas tales como el subsidio del transporte estudiantil.

La medición del esfuerzo en educación realizado por el país, debe medirse contemplando todos los recursos destinados a garantizar la provisión de servicios educativos (formales y no formales) así como su acceso. Es así que en la medición del objetivo presupuestal en materia educativa, en primer lugar, el 90% del incremento se destina a las instituciones básicas del sistema formal, Anep y UDELAR. Además, se consideran los recursos destinados al Plan Ceibal, a la educación policial y militar, otros gastos en educación que realiza la Administración Central (Instituto Superior de Educación Física, Centro de Diseño Industrial, escuelas de formación artística, etc.) y los recursos destinados al sistema de innovación y de ciencia y tecnología (MEC, PEDECIBA, Instituto Pasteur, parte del presupuesto de la ANII). Por el lado de la demanda sólo se considera la prima adicional en las asignaciones familiares para la permanencia en secundaria.

En la cuantificación entonces no se incluye componentes que también se consideran gasto público educativo, como las exoneraciones tributarias a la enseñanza privada, el gasto educativo de los gobiernos municipales y el aporte transitorio de rentas generales al FONASA a cuenta de los aportes personales de los funcionarios de ANEP. En el primer caso, sólo la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) al costo de las matrículas para acceder a servicios educativos privados representa como mínimo 50 millones de dólares. Dicha exoneración, de carácter constitucional, representa una renuncia de recursos por parte del Estado y es equiparable a un subsidio. En el segundo caso, a pesar de que el gasto

educativo que realizan los gobiernos municipales es de muy difícil estimación, tan sólo el subsidio al boleto estudiantil que realiza la IMM alcanza a casi 10 millones de dólares. El monto del tercer componente es del orden de los 6 millones de dólares. La acumulación de estos tres componentes no considerados, representa más de 0,2% del PIB.

No obstante esto, si bien la asignación de recursos contribuye a la mejora educativa, ello por si mismo no es suficiente, y se requiere entonces, un esfuerzo nacional centrado en la mejora de la eficiencia y la eficacia, es decir la calidad de impactos del gasto público educativo. Las acciones desarrolladas por parte de ANEP y UDELAR se analizan en la sección siguiente.

1.3.2 Acciones específicas

1.3.2.1 Rediseño de la institucionalidad educativa

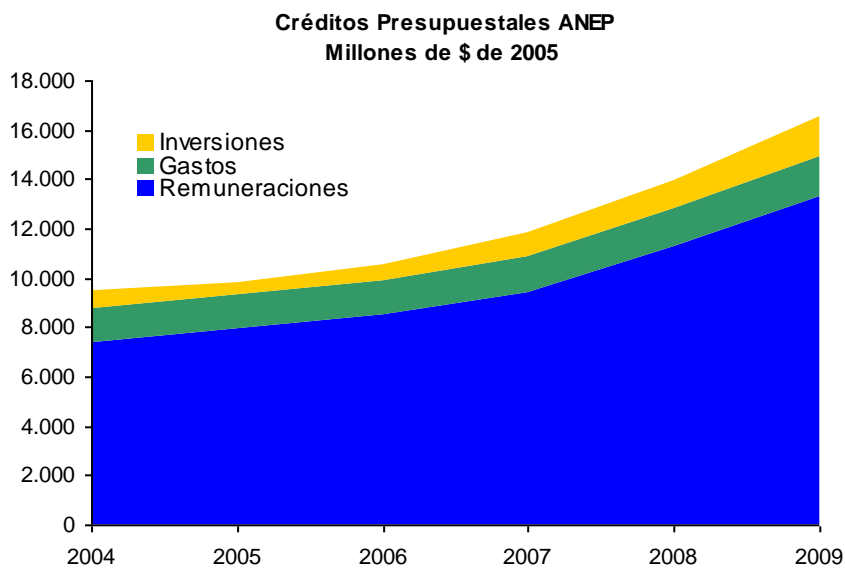
Desde el *Ministerio de Educación y Cultura* se priorizó el rediseño institucional de la educación.

Se realizó el Debate Nacional sobre la Educación y el Congreso Nacional de Educación con la participación de 1.200 delegados de todo el país del cual se recogieron resoluciones tenidas en cuenta para la elaboración de la Ley General de Educación N° 18.437, aprobada en el año 2008. Los principales aportes de la misma apuntan a articular las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, económico y con la investigación científica; crear de un Sistema Nacional de Educación Pública integrado por el MEC, la ANEP y la UdelaR encargado de coordinar y promover la planificación y evaluación de la educación pública; y promover y profundizar la participación en todos los niveles educativos.

Entre otras acciones desarrolladas desde el MEC en este sentido se destacan el aumento de los controles de la educación terciaria privada, asegurando de este modo niveles de calidad y se avanzó en el diseño de un modelo de Agencia de Acreditación para la educación terciaria del país; se inició el Programa Aprender Siempre de Educación No Formal de adultos; se creó y se desarrolló el Plan Nacional de Lectura para el cual se distribuyeron 60.000 libros a 600 espacios de lectura; se aumentó el número de becas estudiantiles del Ministerio destinadas a educación media y se aumentó su prestación, con aportes del Fondo de Solidaridad, concentrándolas en Educación Media Básica; se aprobaron los contenidos básicos para niños de 0 a 36 meses con participación de todos los actores involucrados.

1.3.2.2 Políticas desarrolladas por ANEP

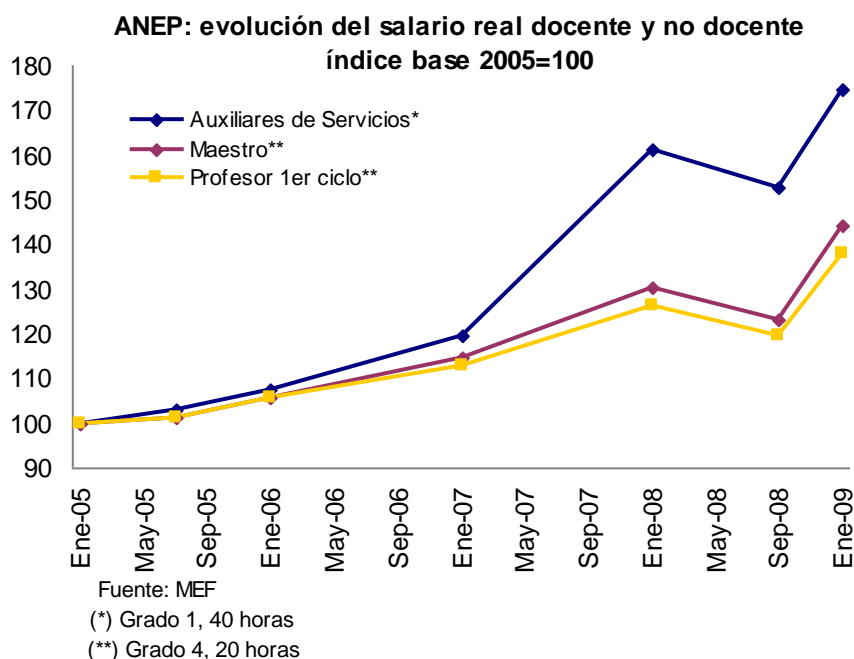
A través de la Ley de Presupuesto y de las sucesivas Rendiciones de Cuentas, se realizó un enorme esfuerzo para otorgar sucesivos incrementos del gasto público destinado a ANEP, el cual se incrementó en un 74% en términos reales entre 2004 y 2009, priorizándose la mejora de los salarios.



Fuente: Elaboración en base a datos CGN y estimaciones MEF

En la ANEP, una de las principales acciones realizadas consistió en la mejora sustancial del salario real de los docentes en un promedio entre el 28 % y el 35 % en términos reales. Por ejemplo, el salario de un maestro recién ingresado pasó de \$ 6.054 al 1º de enero de 2005 a \$ 11.127 al 1º de enero de 2009. Paralelamente, se impulsó la recomposición de la pirámide escalafonaria, en el marco de la negociación colectiva.

También se regularizó la situación de 2056 auxiliares de servicio de escuelas, antes contratadas por Comisión de Fomento, hoy día institucionalmente a través de contratos a término y con un salario tres veces mayor al que percibían en 2005 (de 1.500 pasó a 4.800 pesos). En virtud de los ajustes realizados, los salarios de los no docentes se incrementaron aún en mayor medida, haciéndolo entre 50 y el 85% en términos reales según las categorías.



Otras medidas adoptadas implicaron la implementación de acciones interinstitucionales de diversas líneas estratégicas. Entre las que se destacan:

La universalización de la educación inicial, medida por la expansión de la cobertura de la educación de niños de 4 años, que alcanzó en 2008 el 85% y la extensión de la de los 5 años, que prácticamente se elevó al 100% en este mismo año.

Para lograr estas metas, se construyeron 122 aulas y se crearon 2.225 nuevos cargos de maestros, de directores e inspectores para educación inicial.

En la órbita del Consejo de Educación Primaria (CEP) de ANEP las mejoras en el sistema de educación primaria se lograron a través de diversos mecanismos: el aumento de la carga horaria en las escuelas como mecanismo compensatorio (20 nuevas Escuelas de Tiempo Completo hasta el 2008); la creación del régimen de suplencia inmediata que mejoró la cobertura pedagógica; la creación de 50 equipos multidisciplinarios para atender las mil “escuelas urbanas” del país; la recategorización de 123 Escuelas, incluyéndolas en el Programa de Escuelas de Contexto Socio Cultural Crítico (CSCC); la creación de cargos para educación común, educación musical y educación especial; el diseño del Plan de Educación en Segundas Lenguas (inglés y portugués), la adquisición y distribución 20 mil libros para las bibliotecas escolares a las Escuelas de Contexto Socio Cultural Crítico y Tiempo Completo;.

La reducción de las desigualdades educativas y sociales mediante una complementación activa de políticas educativas y sociales a través de: creación de la figura del Maestro Comunitario con los objetivos de mejorar el vínculo escuela comunidad y los aprendizajes, especialmente de niños del primer ciclo escolar (1º y 2º); implementación del Programa Aulas Comunitarias para atender adolescentes que no ingresaron a enseñanza media de entre 12 y 15 años de edad; formulación del Proyecto Campamentos Escolares dirigido a alumnos de educación primaria y media del medio rural; formulación de el Programa Nacional de Educación y Trabajo; revitalización de la educación de jóvenes y adultos mediante los programas para la culminación acelerada del Ciclo Básico y del Bachillerato de Secundaria y la incorporación de maestros a prácticamente todos los centros de reclusión. (ANEP – MIDES – Infamilia)

En el ámbito de la educación media y formación profesional se destacan como ejes centrales:

Cambios en el sistema de educación media a través de la reformulación y unificación participativa de los programas de Ciclo Básico y de Bachillerato de Secundaria; inclusión en el Plan de Bachillerato de un núcleo de materias comunes que facilitan el tránsito de los alumnos entre las diferentes orientaciones; implementación del Bachillerato Artístico a nivel nacional; inclusión de informática en todos los grupos de Ciclo Básico; creación de cargos docentes y no docentes y provisión de efectividades mejorando la calidad de la educación, la atención y la contención de los adolescentes en el centro educativo; aumento sustantivo de recursos para el mantenimiento de los locales; aprobación del boleto gratuito para todos los alumnos de Ciclo Básico en todo el país; implementación del Proyecto de Impulso a la Universalización de Ciclo Básico (PIU), para la mejora de los aprendizajes dirigido a los 74 liceos de peores rendimientos del país; reformulación de el Plan de Estudios de Ciclo Básico Tecnológico y Tecnológico Agrario; creación de el programa de Formación Profesional Básica que permite que jóvenes mayores de 15 años egresados de primaria con extra edad o desvinculados del sistema educativo, puedan aprender un oficio y culminar el Ciclo Básico; iniciación de 6 nuevos Cursos Tecnológicos Terciarios en acuerdo entre el Consejo de Educación Técnico Profesional y la Universidad de la República; creación de varias Tecnicaturas en diversas áreas.

Cambios en el sistema de formación docente a través de diversos mecanismos: reformulación y unificación de la Formación Docente,

(CERP – IPA – IINN – IFD); incorporación de horas docentes para la investigación; inició de la Formación Superior en Gestión de Centros Educativos; implementación de seis programas de postgrado con sus respectivas Maestrías.

Cambios curriculares y nuevos contenidos educativos transversales: implementación del Programa de Educación Sexual para todo el sistema educativo; elaboración de pautas y contenidos para el desarrollo de la Historia Reciente, contemplando diversidad de fuentes y puntos de vista; implementación de una política de Educación Lingüística con participación de especialistas para la formación en lengua materna, segundas lenguas y lenguas extranjeras; formación en derechos humanos para la generación de una cultura ciudadana y democrática y el desarrollo de un criterio autónomo y crítico.

1.3.2.3 La Educación Física en el Sistema Educativo

Ello había sido desde siempre, un asunto pendiente. Al comienzo de la presente administración de gobierno, la enseñanza de la educación física en las escuelas públicas de nuestro país no alcanzaba al 20% de los alumnos, y era impartida por docentes procedentes de diversas instituciones públicas y privadas que no coordinaban entre sí, no cumplían los mismos planes y programas, diferían en sus cargas horarias y frecuencias semanales y adolecían de la supervisión técnica correspondiente. Las acciones llevadas adelante en esta materia combinando esfuerzos de diferentes instituciones, ANEP, la Dirección Nacional de Deporte, Infamilia y muchas veces las propias comisiones de fomento.

Constituida en nuestra principal meta programática, la Universalización de la Enseñanza de la Educación Física a nivel Escolar queda consagrada en la Ley N° 18.213, votada por la unanimidad de los Parlamentarios reunidos en Asamblea General el 27 de noviembre de 2007, que establece la obligatoriedad de la enseñanza de la educación física en todas las escuelas del país y fija su vigencia en el año 2009.

Al mes de abril de 2009, ya se ha alcanzado el 93.4% de cobertura en todas las escuelas públicas urbanas del país y se espera llegar al 100% a mediados de año. Al mismo tiempo, culminarán también durante el 2009, los cursos de capacitación en educación física y recreación dirigidos a maestros y maestras de las Escuelas Rurales de todo el territorio nacional.

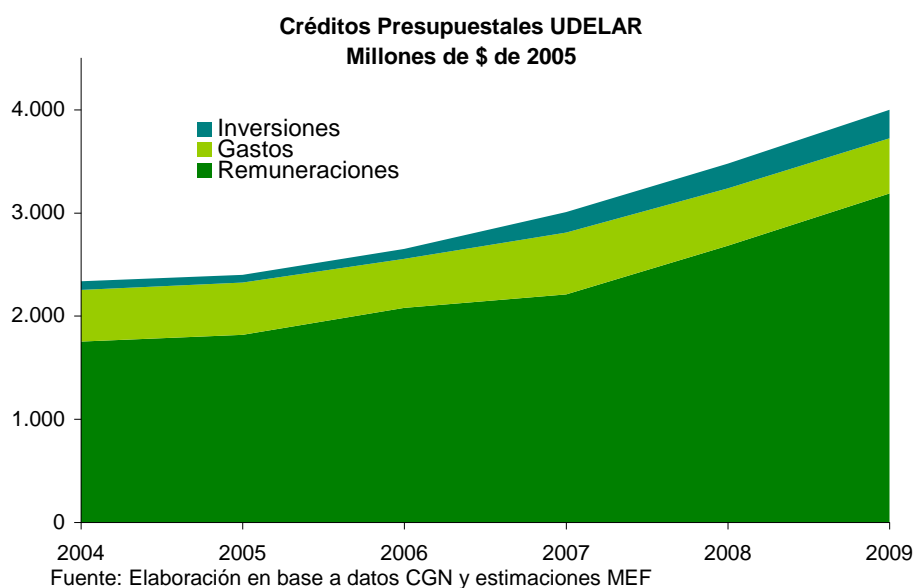
Con la presencia de al menos un docente de educación física por escuela, Presidencia de la República y el Ministerio de Turismo y Deporte han impulsado el Programa “Escuela en Movimiento”. En conjunto, se afrontó el desafío de acondicionar y equipar los espacios deportivos de los centros de estudio mediante el estímulo de la inversión privada a cambio de beneficios tributarios y a través de la creación de un fondo que retribuye a los clubes barriales por el uso de sus instalaciones por parte de las escuelas.

En la enseñanza media, se han recuperado los juegos estudiantiles concitando la participación de más de cien mil adolescentes pertenecientes a instituciones públicas y privadas de todo el país. Después de mucho tiempo, se instaló una mesa de coordinación institucional con la participación de Secundaria, UTU y las organizaciones representativas del ámbito privado para implementar acciones conjuntas y unificar criterios en el desarrollo deportivo estudiantil.

La universalización de la enseñanza de la educación física y la recuperación de los juegos estudiantiles, debe ir acompañada de la correspondiente jerarquización de la función docente del área, motivo por el cual, antes de culminar el primer año de gestión, se cumplió con el compromiso asumido de trasladar el Instituto Superior de Educación Física a la Universidad de la República, así como la generación de un plan de transferencia del plantel docente propio de la Dirección Nacional de Deporte, que trabajaba en la escuela pública a la ANEP, iniciado durante el año 2008 y que dispone el pasaje de 150 docentes.

1.3.2.4 Las políticas de la UDELAR

Los recursos presupuestales destinados a la UDELAR se incrementaron sustancialmente, haciéndolo en un 71% en términos reales en el período 2005 a 2009.



La asignación presupuestal se utilizó en la priorización de acciones tales como:

Mejora en las condiciones de trabajo en la institución a través de diversas medidas: recuperación del salario real universitario docente y no docente. En el primer caso el salario real se incrementó en promedio un 55% en 2009 respecto a 2005 y en el segundo caso un 52%. Los mayores incrementos en ambos casos estuvieron en los grados más bajos; por ejemplo un docente grado 1 con 4 horas semanales obtuvo un incremento del salario real de 94%. Por otra parte, se reestructuró la carrera docente a través de llamados para ascender y para ampliar la dedicación horaria; y la de los escalafones no docentes aprobada en 2001.

Diversificación de la oferta universitaria a través de la existencia de unas treinta “carreras cortas”, ochenta carreras de grado y más de ciento treinta opciones de postgrado, así como una gran variedad de cursos de educación permanente. Concomitantemente, se amplió la cobertura teniendo en cuenta situaciones como la de los estudiantes que trabajan, creándose el “Programa de apoyo y seguimiento a las generaciones de ingreso”, las “Tutorías de estudiantes por estudiantes”, los proyectos presentados por los propios estudiantes, la creación de espacios multifuncionales para la vida universitaria fuera de las aulas, la enseñanza semi-presencial, la diversificación de modalidades de impartir una misma asignatura.

Investigación universitaria: se fortalecieron los programas de Investigación y Desarrollo, de Vinculación con el Sector Productivo, de

difusión de resultados de la investigación y de colaboración académica internacional.

Extensión universitaria: se creó el Espacio Interdisciplinario de la UDELAR, en cuyo marco se realizaron llamados a la creación o consolidación de redes y núcleos así como a la creación de cinco centros interdisciplinarios;

Enseñanza Terciaria Superior a nivel nacional, para lo cual: se expandió en el interior la oferta educativa; se amplió la inversión en infraestructura, edilicia y no edilicia; se creó la Comisión Coordinadora del Interior, el Centro Universitario de la Región Este y su Mesa Consultiva; se aprobaron tres Programas Regionales de Enseñanza Terciaria que amplían la oferta académica.

En los servicios universitarios vinculados a la atención de la salud se priorizó la atención primaria a través de la enseñanza, investigación y extensión mediante proyectos interdisciplinarios y multiprofesionales. En el período 2005-2008, la Udelar asignó un promedio del 22,8% de sus recursos presupuestales al *Hospital Universitario*.

1.3.2.5 El Plan Ceibal

Aspectos generales

La política pública de mayor impacto en la transformación de los aprendizajes y del medio social, por el efecto multiplicador de menores a adultos, es el Plan Ceibal (“Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en línea”). Uruguay se ha convertido en el primer país del mundo donde todos los alumnos de la educación primaria contarán con una *laptop* personal. De este modo, el Estado uruguayo está sentando bases para una integración igualitaria de los sectores más pobres en la nueva sociedad del conocimiento.

La introducción masiva de la tecnología promueve la participación de todos en la sociedad de la información, evitando la formación de nuevas fronteras de exclusión y de desigualdad.

En esta perspectiva el Plan Ceibal se concibe como un programa social, pero también de formación del capital humano necesario para la nueva estrategia de desarrollo productivo del país, basada en la agregación de valor y la aplicación de conocimiento a todos los procesos productivos, sostenida en la amplia participación de la población en el uso competente

de las tecnologías y la innovación, desde la niñez en las escuelas hasta el mundo adulto mayor.

A este proyecto sustantivo se destinan entre los ejercicios 2007 a 2009 2.941 millones de pesos.

Implementación y cobertura

El Plan Ceibal, en tanto involucra aspectos técnicos y pedagógicos, es llevado adelante por una Comisión integrada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) como coordinador .

Desde el punto de vista pedagógico el Plan está sustentado sobre conceptos claves:

- el conocimiento como una construcción social dinámica y cambiante;
- el aprendizaje como un proceso interactivo;
- la enseñanza como una intervención mediadora;
- la escuela, como espacio educativo de relaciones vinculares;
- la educación como derecho humano;

En su inicio el plan comprende la entrega de una computadora portátil a cada alumno y maestro de la escuela pública, con diseño y contenido especialmente orientados hacia un uso educativo, las que a su vez se encuentran conectadas a servidores de cada escuela a través de una red inalámbrica que permite, además de su interconexión, el acceso a Internet. De esta forma, los niños utilizan sus computadoras no sólo en las escuelas, sino también en sus casas y en otros espacios públicos, acercando la tecnología a sus hogares y jugando un rol fundamental en el proceso de alfabetización digital de sus padres.

El hecho de cada niño tenga su computador es la primera fase del proyecto, la cual se completa con la instrumentación de las actividades complementarias previstas por el proyecto. En este sentido, la formación permanente de los docentes es un vector fundamental en este programa pues el ingreso al aula de la computadora como herramienta didáctica modifica las prácticas escolares. Para alcanzar efectividad en los cambios

y asegurar su impacto real en la mejora de la calidad y la equidad de aprendizajes de los niños, se desarrollaron diversos programas de actualización pedagógico-didáctica de los maestros.

Este gobierno está plenamente comprometido a convertir la brecha digital en una oportunidad digital para todos, especialmente aquellos que corren peligro de quedar rezagados y aún más, marginados, es por eso que debemos continuar encarando desafíos que refieren tanto a la ampliación de cobertura como de contenido y sustentabilidad. Actuando en esa línea, es que en diciembre de 2008 se habilitó a extender el Plan a la educación media, por lo que en el 2009 se instalará Internet en los 275 liceos y 124 escuelas técnicas (incluidas 24 escuelas agrarias).

Dado que aún el Plan está siendo instrumentado, no es posible medir sus impactos en toda su extensión. De todas formas, los resultados de las primeras investigaciones realizadas²⁷ demuestran que el Plan ha influenciado positivamente en la motivación de niños y maestros, en el aprendizaje y en la organización del trabajo en clase. Los computadores son usados por los niños en clase y fuera de ella, ha aumentado el contacto entre niños y disminuyó la cantidad de televisión que miran.

Las computadoras son usadas tanto para tareas educativas como para la búsqueda de información y para entretenimiento. Por último, un resultado sumamente relevante es el uso de los computadores por parte de otros miembros del hogar, el 50% de los padres y hermanos de los niños los utilizan también. Estos resultados muestran la influencia que tienen los niños en el proceso de alfabetización de su contexto familiar.

A fines del año 2009 se habrá cumplido con el primer objetivo del plan Ceibal (universalizar el acceso, uso y conectividad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación), condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo de una nueva relación entre sociedad y tecnología. Para ello es imprescindible continuar encarando desafíos que refieren tanto a la ampliación de cobertura como de contenido que den sustentabilidad al proceso.

Por un lado, es necesario encarar la inclusión de sectores que aún perteneciendo a la educación privada no pueden acceder al uso de tecnología, así como incursionar progresivamente en la enseñanza

²⁷ Realizadas por la Coordinación de Evaluación de Impacto Socio-Educativo del Plan Ceibal (LATU – ANEP). Fuentes: Estudio piloto de evaluación - Plan Ceibal Diciembre de 2008, Formulario a directores: Monitor Educativo 2008. División de Investigación, Evaluación y Estadística, DSPE – ANEP y DEE del CEP y Datos del Área Logística del Plan Ceibal.

secundaria en la medida que los actuales beneficiarios avancen en el sistema educativo como forma de dotar de continuidad al proceso. Por otra parte, es claro que la introducción de las computadoras en la escuela no significa meramente aprender a utilizar la computadora, exige además pensar en su integración al aula, mediante adaptación de los programas y adecuación de la formación docente desde su inicio, para potenciar el aprendizaje de los alumnos y el desarrollo de sus actitudes y destrezas.

1.4 Políticas de Salud

Las políticas de salud constituyen un componente central dentro del conjunto de políticas sociales aplicadas por el gobierno, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas, protegiéndolas de las enfermedades y de la pesada carga económica que éstas suponen. Se parte de un nuevo paradigma que considera a la salud como un derecho humano esencial, un bien público y social y una responsabilidad de Estado y de Gobierno. Por este motivo, los gastos e inversiones en materia de salud han constituido una prioridad central en los planes que el gobierno implementó durante la presente administración.

Uno de los componentes fundamentales de las políticas de salud aplicadas fue la reforma estructural en el sistema de salud, implementando el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con el objetivo de proporcionar cobertura universal para todos los habitantes del país, dando justicia y equidad en el acceso a la salud y en su financiamiento, poniendo especial atención en la calidad asistencial, así como en la eficiencia y la sustentabilidad del sistema.

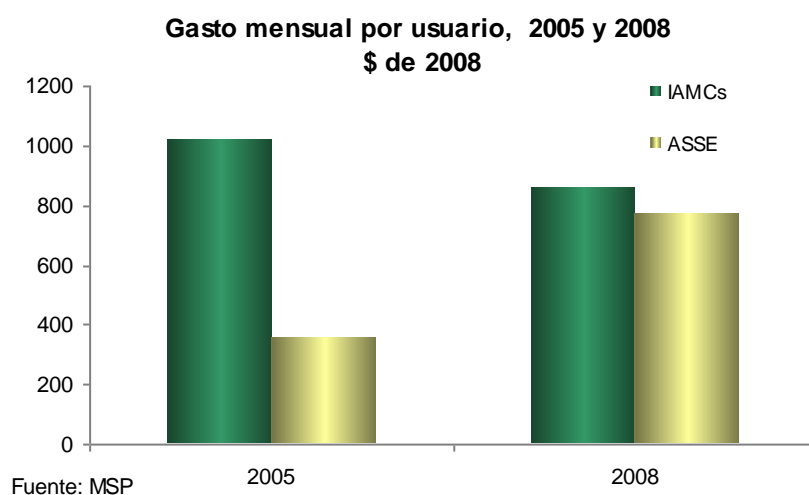
Al momento de asumir esta administración, el sistema de salud de nuestro país presentaba serias inequidades y desequilibrios en el plano económico y asistencial. Como correlato de lo anterior, se encontraba fuertemente fragmentado en cuanto a la oferta de servicios de salud, dividido en dos grandes subsectores, el público y el privado, caracterizados por una distribución desigual de los recursos destinados a ambos.

Dentro de las instituciones que conforman el sistema, se destaca la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la principal red de servicios de salud a nivel nacional, que presta asistencia en todos los niveles de atención y brinda asistencia gratuita prácticamente a la mitad de la población del país, con una red física extendida por todo el territorio.

Dentro del subsector privado, los prestadores más importantes son las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), que actúan como

seguros de prepago sin fines de lucro, constituyendo prestadores de servicios de salud integrados, heterogéneos por su tamaño, organización y situación económica.

Para reducir la desigualdad existente entre los subsectores público y privado, y poder comenzar un proceso que permita una mejora sustancial de la calidad asistencial del subsector público, durante este período de gobierno se incrementaron sustancialmente los recursos presupuestales destinados a ASSE, además de introducir un conjunto de transformaciones institucionales y de gestión. A partir del incremento presupuestal otorgado, se logrará, al final de este período de gobierno, que el gasto por usuario que realiza ASSE se aproxime al promedio de las instituciones privadas, partiendo de una situación inicial en la que el gasto por usuario de las IAMC era tres veces superior al de ASSE.



La mayor disponibilidad de recursos permitió alcanzar un incremento significativo de salarios médicos y no médicos, de forma de poder ofrecer una remuneración acorde con la ofrecida por el sector privado, logrando una mayor dedicación del personal y posibilitando la retención de los recursos humanos más calificados, factor decisivo en la producción de los servicios de salud. También se realizó un significativo incremento de los recursos destinados a inversiones, los que en términos reales se multiplicaron por nueve entre 2004 y 2009, permitiendo una mejora sustantiva de la calidad de los servicios de atención primaria, así como la refacción de locales y las mejoras de sus instalaciones.

1.4.1 La Reforma y el Sistema Nacional Integrado de Salud

Objetivos y desarrollo

La reforma de la salud, a través de la cual se implementó el Sistema Nacional Integrado de (SNIS), constituyó uno de los componentes esenciales de las políticas de salud aplicadas por el gobierno en la presente administración.

Un aspecto central del nuevo SNIS guarda relación con el **cambio en el modelo de atención a la salud**, dejando de lado el tradicional modelo asistencialista y hospitalario que caracterizaba al sistema anteriormente. Este nuevo modelo involucra un cambio hacia una orientación que privilegia la atención integral, con acciones de promoción y prevención de salud, asegurando la capacidad de diagnosticar en forma precoz enfermedades y su oportuno tratamiento. Todas estas actividades se deben desarrollar en el marco de una estrategia de Atención Primaria de la Salud, asegurando la mayor capacidad resolutive del primer nivel de atención. De esta forma, uno de los objetivos fundamentales del SNIS es alcanzar el más alto nivel posible de salud de la población, implementando un modelo de atención integral, basado en objetivos sanitarios que prioricen al usuario y la calidad de la atención.

Un segundo aspecto a destacar del nuevo sistema se refiere al **rol del Ministerio de Salud Pública** como responsable de conducir el proceso de construcción del sistema y de ejercer efectivamente la rectoría del SNIS y su rol de policía sanitaria. En este sentido, cabe resaltar la función que el MSP debe cumplir en materia de definición de las políticas de salud, de las normas que orientan y regulan los diferentes programas de salud, así como en relación con el registro, habilitación, regulación y contralor de los prestadores que integren el SNIS. En este marco, y a partir de la necesidad de una mayor regulación, se creó la Junta Nacional de Salud (JUNASA), con el cometido de administrar el Seguro y velar por los principios rectores y los objetivos del SNIS.

En tercer lugar, cabe resaltar el cambio que la reforma introdujo en relación con la **forma de financiamiento y asignación de gastos del sistema**, basados en principios de equidad y solidaridad, a través de un Seguro Nacional de Salud (SNS) que se constituyó en el elemento de asignación del gasto y de financiamiento del SNIS. Ello se realiza a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA), fondo constituido por aportes de las empresas, los individuos y el Estado.

De esta forma, el SNS opera bajo un esquema de seguro social, que apunta a combinar justicia contributiva, eficacia sanitaria y eficiencia económica. Los individuos aportan según ingresos y reciben atención según sus necesidades de salud. Ello implica, a su vez, que el Fondo redistribuye los recursos financieros, desde los grupos de población con utilización de servicios de salud de menor costo (menor riesgo), hacia otros grupos que deben hacer un uso más intensivo de los servicios asistenciales (mayor riesgo). Con ello, el sistema logra una mayor equidad generacional y de género.

El **diseño del SNS y su marco regulatorio** se realizó de forma de generar incentivos adecuados, que promovieran el logro de los objetivos definidos: la calidad asistencial, la eficacia sanitaria y la equidad. Ello se logró utilizando nuevas herramientas, entre las que se destacan el Plan de Prestaciones Integrales, los Contratos de Gestión y la Cuota Salud.

En el **Plan de Prestaciones Integrales** se definen taxativamente el conjunto de prestaciones que todos los prestadores integrales de salud deben brindar a los usuarios, sin ningún tipo de excepción.

La firma de **Contratos de Gestión** entre los prestadores de salud y la JUNASA constituyó un cambio central en la forma de regular el funcionamiento del sistema. Estos contratos tienen como objetivo central el cambio en el modelo de atención y la mejora de la calidad asistencial, a través del establecimiento de un conjunto de compromisos que asumen los prestadores y que, en caso de incumplimiento, prevén diversos tipos de sanciones.

Dentro de dichos compromisos se destaca la obligación de brindar los programas integrales incluidos en el Plan Integral de Atención en Salud (PIAS). Asimismo, se amplía la cobertura en salud mental, se establecen beneficios especiales a jubilados de bajos ingresos amparados por el SNS y controles de salud obligatorios y gratuitos a niños y adolescentes de hasta 18 años, y se estipula la obligación de respetar los tiempos de espera máximos para las consultas, entre otros aspectos.

La **Cuota Salud**, por su parte, es el pago que el FONASA realiza a los prestadores de salud, y está constituida por dos elementos: la cápita, ajustada a variables demográficas asociadas a riesgos sanitarios, y un “componente meta”, que premia el cumplimiento de un conjunto de metas asistenciales, ligadas en una primera etapa a la promoción del primer nivel de atención, priorizando los programas de salud del niño y la mujer.

Este diseño permite introducir un esquema de incentivos económicos para estimular el cambio del modelo de atención, apostando a la calidad de la atención y la eficiencia asistencial demostrada. La JUNASA, como administradora del seguro, puede retener los pagos del segundo componente, en forma parcial o definitiva, ante evaluaciones de incumplimiento de las metas asistenciales definidas.

Con las cápitas, por su parte, se introdujo el pago de cuotas diferenciadas por edad y sexo. De esta forma, se comenzó un proceso que asocia el pago correspondiente a los afiliados FONASA al costo asociado que las personas tienen en su atención integral. Con ello, se busca que los prestadores de salud mejoren el necesario equilibrio que debe existir entre sus ingresos y sus costos -cosa que no sucedía anteriormente con el pago por cuota fija-, estabilizando su situación económica.

Principales acciones y resultados del período

Las acciones y resultados más destacados en el marco de la reforma de salud son los siguientes:

- **Ampliación de la cobertura e integración de los niños**

El número de personas cubiertas por el SNS prácticamente se duplicó desde que se implementó la reforma, pasando de 690 mil personas cubiertas por el Seguro de Enfermedad (DISSE) en marzo de 2005, a 1.4 millones de personas cubiertas por el SNS en diciembre 2008, habiéndose incorporado aproximadamente 120 mil trabajadores del sector público.

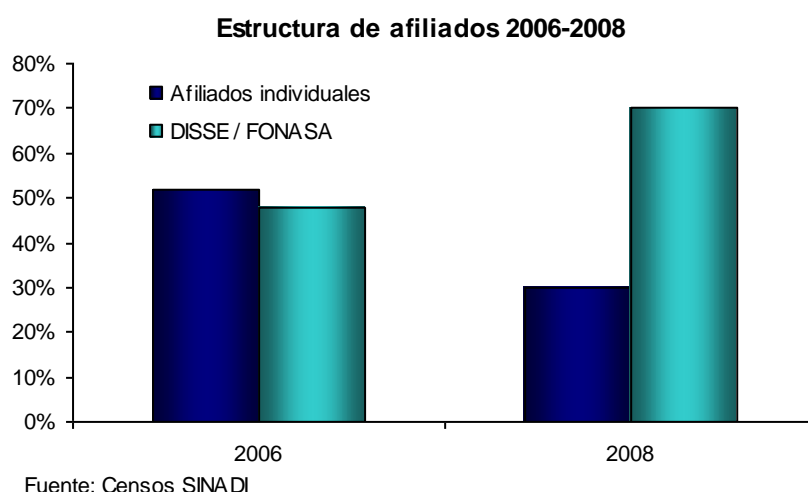
Los hijos menores de 18 años de trabajadores formales fue el colectivo que resultó más beneficiados por la reforma. Los hijos menores de 18 años amparados actualmente por el SNS ascienden a 435 mil, de los cuales tan solo 170 mil estaban cubiertos por el sistema mutual como afiliados individuales, para lo cual debían pagar directamente la cuota mutual.

El número de jubilados con cobertura, por su parte, pasó de 51 mil a 72 mil, cubriendo a la totalidad de jubilados no dependientes de bajos ingresos. Esta cifra irá creciendo gradualmente en la medida que, cuando los actuales trabajadores se jubilen, tienen asegurada la permanencia en el seguro. En este sentido, cabe resaltar la característica de seguro de por vida que presenta el SNS, lo que constituye una diferencia sustancial respecto al régimen de DISSE previo a la reforma.

- **Mejora en la equidad**

El comentado aumento de los afiliados amparados por el SNS en detrimento de los afiliados individuales que pagan directamente su cuota

mutual, constituye un indicador de la mejora que se alcanzó en términos de la equidad del sistema de salud. Ello debido a que, con el nuevo modelo de financiamiento y asignación de gastos, se incrementó la cantidad de individuos que aportan según su ingreso y reciben atención según sus necesidades de salud, redistribuyendo recursos desde los grupos de población con menor utilización de los servicios asistenciales hacia los que deben hacer un uso más intensivo de los mismos. A su vez, de esta forma, se asegura la permanencia de los afiliados en el SNS ante cambios en sus ingresos.

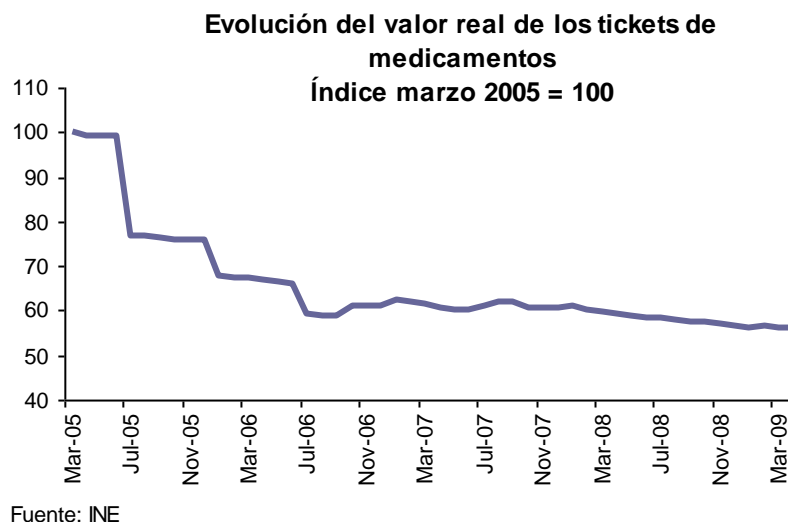


- **Mayor accesibilidad**

En los 10 años previos a que asumiera esta administración, el precio de los tickets y órdenes había presentado un aumento sostenido y significativo, con lo que habían dejado de ser elementos moderadores de la demanda, para convertirse en fuentes de financiamiento para las instituciones y una verdadera barrera para el uso de los servicios y el consumo de medicamentos por parte de los usuarios.

Como parte integrante del proceso de reforma, se implementaron medidas tendientes a la reducción o eliminación de ciertos copagos en las IAMCs, con el fin de aumentar la accesibilidad de los usuarios a los servicios. Como resultado de estas medidas, entre marzo de 2005 y abril de 2009 el valor real de los tickets de medicamentos se redujo un 44% y el de las órdenes cayó 9%. Además, con el objetivo de facilitar la accesibilidad, se determinó la gratuidad de ciertos controles y exámenes para algunos colectivos priorizados (medicamento para la población diabética, exámenes para control de embarazo, exámenes de preventivos para mujeres, controles preventivos de los menores de hasta 14 meses, entre otros).

En el gráfico siguiente se muestra la evolución del valor de los tickets de medicamentos.



- **Fortalecimiento del primer nivel de atención**

Se avanzó en la implementación de programas considerados prioritarios y obligatorios para todas las instituciones. Estos programas se establecieron en los contratos de gestión que firmaron los prestadores con la JUNASA. En este marco, se definieron once programas prioritarios de atención en salud: 1) Niñez, 2) Mujer y Género, 3) Adolescente, 4) Adulto Mayor, 5) Salud Bucal, 6) Salud Mental, 7) Discapacidad, 8) ITS-Sida, 9) Nutrición, 10) Prevención y Tratamiento del Consumo Problemático de Drogas, 11) Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).

El PAI posibilita la cobertura universal (abarcando a más de 800 mil niños) de todas las enfermedades inmunoprevenibles de la infancia, incluyendo a partir del año 2008 la prevención de la Hepatitis A y Neumococco, siendo de esta manera nuestro país uno de los pocos que garantiza estas vacunas a toda su población.

- **Fortalecimiento del MSP en su función rectora**

Con la descentralización de ASSE del Ministerio de Salud Pública, se produjo la separación de dos funciones que hasta el momento convivían en este organismo: la prestación de servicios y la rectoría de todo el sistema de salud, con el consiguiente fortalecimiento de esta última. Ello resulta de suma importancia, dado que la función rectora de la autoridad sanitaria constituye, finalmente, la garante fundamental para asegurar la calidad de la atención y la defensa de los derechos ciudadanos en relación a la salud

de los usuarios. Como parte de este proceso, se realizó una reestructura organizativa, en la que se destaca la creación de un cuerpo inspectivo con una mejor dotación de recursos humanos, tanto en calidad como en cantidad, disminuyendo la debilidad existente en esta área.

- **Fomento de la participación activa de trabajadores y usuarios**

La reforma ha fomentado la participación de los trabajadores y usuarios, incorporándolos directamente en órganos de decisión y consulta, con el fin de canalizar en forma directa sus demandas y necesidades, fomentando un mayor control social y una profundización de la participación democrática en el proceso de reforma. Es así que, dentro de los miembros de la JUNASA, se encuentra un representante de los usuarios y uno de los trabajadores. Asimismo, las entidades integrantes del SNIS deben contar con Consejos Consultivos y Asesores representativos de sus trabajadores y usuarios.

- **Consolidación de las IAMCs**

El sector de las IAMCs globalmente considerado ha mostrado un mejor desempeño económico, lo que ha permitido reducir la pesada presión de la deuda que sufrían el sector. Esto se basa en la incorporación de una mayor cantidad de afiliados, en gran parte menores o jóvenes que disminuyen el envejecimiento de su población, y en el pago de cápitas según sexo y edad, que reflejan el costo de cada afiliado.

No obstante, al interior de las IAMCs existía una marcada diversidad en cuanto a las situaciones de partida, así como también respecto de las estrategias adoptadas ante el cambio generado por la reforma, lo que genera que existan resultados heterogéneos, y que algunas instituciones hayan necesitado un mayor tiempo para realizar las transformaciones necesarias para adaptarse al nuevo marco de funcionamiento del sistema.

La apertura de un período de movilidad entre prestadores, luego de diez años de funcionamiento del llamado “corralito mutual”, permitió que los usuarios más antiguos eligieran libremente si deseaban cambiar de prestador, sin que se viera afectada la estabilidad del sistema. Al respecto, cabe señalar que la habilitación de la movilidad de los usuarios entre prestadores constituye un aspecto relevante, dado que promueve la competencia en el sector y contribuye a mejorar la calidad asistencial del sistema.

1.4.2 Prestadores Públicos de Salud

1.4.2.1 Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)

La nueva ASSE

La Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) es el principal prestador estatal de servicios de salud. En este período ASSE enfrenta grandes transformaciones que le generan un gran desafío, en cuanto a la búsqueda de un nuevo rol en un nuevo entorno, debiendo consolidarse como el principal prestador público y contribuir a la construcción de un sistema de salud mixto y de calidad para toda la población.

La dimensión de ASSE: es un prestador de servicios públicos de gran dimensión y dispersión territorial, que realiza procesos muy diferentes y complejos, de los que depende la salud y la vida de muchas personas. Atiende a más de la tercera parte de la población del país y cuenta con cerca de 24.000 puestos de trabajo; cuenta con una red de servicios de salud presentes en todo el territorio nacional abarcando 3 hospitales de referencia nacional, 53 hospitales generales, 7 hospitales especializados, 114 policlínicas en Montevideo y 228 en el interior y 12 centros de salud del primer nivel de atención en Montevideo.

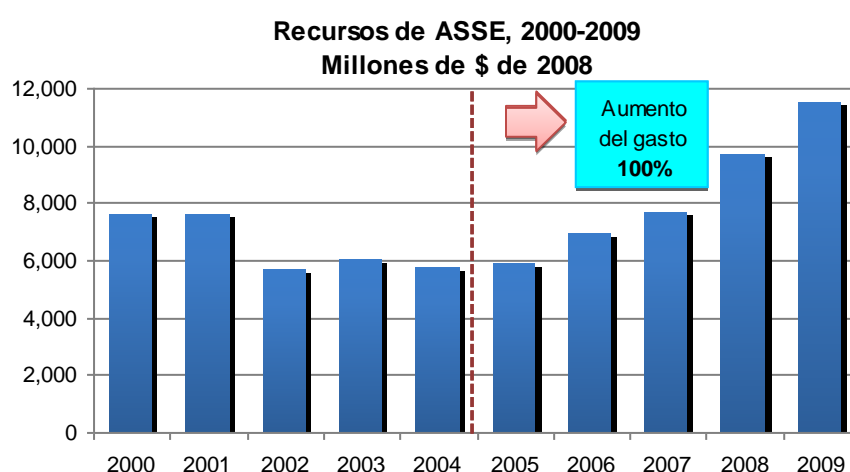
Nuevo rol de ASSE como servicio descentralizado: la descentralización de ASSE es una de las principales transformaciones que este gobierno realizó en el sistema de salud público. Este cambio, que se produce en julio de 2007, supuso separar la prestación de servicios de salud de la función de rectoría del sector, que le corresponde al Ministerio de Salud Pública (MSP). Se genera así un cambio institucional que requiere definir nuevos roles, fijar prioridades y ordenar los procesos al interior de ASSE. En este marco y con el fin de dirigir estos sustanciales procesos de cambio, se define que el directorio de ASSE contará con cinco miembros, tres propuestos por el Poder Ejecutivo, uno en representación de los trabajadores y otro de los usuarios.

ASSE en la reforma de la salud: la ley de descentralización de ASSE se inscribe en el proceso de construcción del SNIS e implica contar con un prestador estatal que contribuya en la construcción de un nuevo sistema de salud mixto de calidad. En este sentido, ASSE firmó un contrato de gestión con la JUNASA, por el cual asume compromisos similares al resto de los prestadores integrales del SNIS. El objetivo último de estas transformaciones es lograr que el usuario de ASSE reciba un servicio de

calidad equiparable al de cualquier mutualista del país, enmarcado en los nuevos lineamientos establecidos por el actual gobierno. A su vez, los usuarios amparados por el FONASA pueden elegir a ASSE como su prestador, en el marco del SNIS, importante diferencia con el régimen anterior de DISSE, por el cual sólo podían elegir un prestador privado.

Objetivos asistenciales: los objetivos asistenciales de ASSE se inscriben en el marco de los lineamientos establecidos por el MSP bajo el nuevo SNIS. Dentro de estos está: **(i) fortalecer el primer nivel de atención**, poniendo énfasis en la educación, promoción y prevención; **(ii) asegurar mayor accesibilidad real y resolutiveidad**, buscando aumentar la capacidad de resolución en el primer nivel de atención, evitando la derivación de los pacientes a otros niveles de atención más costosos para el sistema y para el usuario, a la vez que se busca aumentar la resolutiveidad local, disminuyendo las derivaciones de pacientes a Montevideo; y **(iii) promover una mayor calidad y continuidad de los servicios prestados**, lo que contribuye a lo anterior, dado que lograr una mayor resolutiveidad depende de la calidad de los servicios prestados y de la continuidad en la asistencia.

Fuerte aumento de los recursos de ASSE: se realizó un gran esfuerzo presupuestal para fortalecer los recursos de ASSE. En solo cinco años de gobierno el gasto en ASSE se duplicó en términos reales alcanzando en 2009 un valor de aproximadamente 550 millones de dólares²⁸, demostrando con hechos la prioridad dada por esta administración a la atención de la salud.



Fuente: MEF

²⁸ El monto de 2009 corresponde al crédito del año ajustado por los refuerzos. El crédito en dólares de 2009 se calculó utilizando el tipo de cambio promedio de 2008

Este aumento del gasto, sumado a la disminución de la población atendida por ASSE, permitió que el gasto por usuario de ASSE haya aumentado sustancialmente, llegando en 2008 a una cifra muy cercana a la de las IAMCs, siendo que en 2004 era la tercera parte de éste²⁹.

Destino de los recursos de ASSE: el aumento de recursos de ASSE se destinó, en primer lugar, a incrementar significativamente los salarios, así como a contratar más personal, fortalecer las inversiones en equipamiento y a la creación y ampliación de plantas físicas.

Aumento de salarios y empleos: la masa salarial pagada por ASSE aumentó en más de 130% en términos reales en el periodo 2004-2009³⁰.

En el punto de partida, los salarios de ASSE eran reducidos en relación con el subsector privado, existían múltiples formas contractuales con distintas exigencias y cargas horarias y con sistemas de remuneraciones que no generaban incentivos adecuados. Asimismo, se constataban importantes disparidades entre los salarios de los médicos del interior del país y de Montevideo.

Frente a esta situación de partida, se aumentaron sustancialmente los salarios del personal, tanto médico como no médico. A vía de ejemplo, tomando algunos casos específicos dentro de cada categoría, y considerando cifras a precios constantes de 2008, el salario de un médico general se multiplicó por 2.7 entre 2005 y 2009, pasando aproximadamente de 8.000 pesos a 16.500 pesos, en tanto que el de un médico especialista pediatra se multiplicó por 3.4 en el mismo período, pasando aproximadamente de 8.000 pesos a 20.500 pesos.³¹ En el caso de los salarios del personal no médico, el de las licenciadas en enfermería, por ejemplo, se multiplicó por 2.2 en igual período, pasando de 8.000 pesos a 14.000 pesos aproximadamente.³²

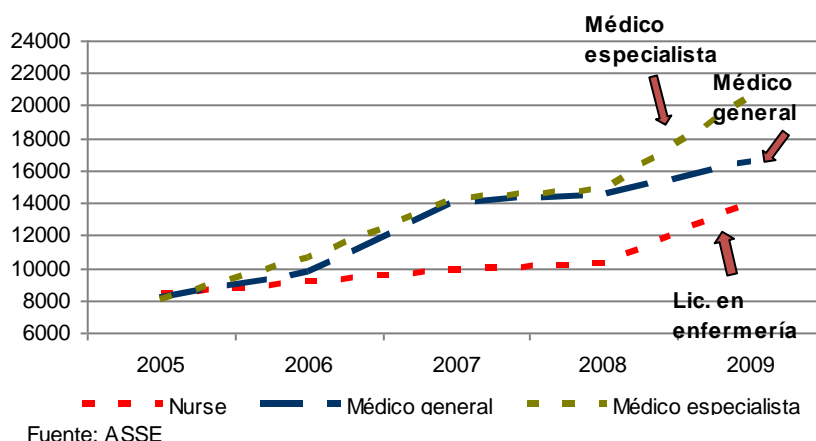
²⁹ En 2005 el gasto por usuario atendido en ASSE era de unos 352 pesos por mes, frente a 1.016 pesos en las mutualistas a precios constantes de 2008. En el año 2008 el gasto por usuario de ASSE aumentó a 772 pesos, llegando a representar el 90% del gasto mutual por usuario.

³⁰ El dato de 2009 corresponde a los créditos asignados para este año en materia salarial; incluye los salarios pagados por comisiones de apoyo.

³¹ Se toman en cuenta un médico escalafón A, grado 8, con 20 horas en policlínica

³² Se toma en cuenta una licenciada en enfermería, escalafón A, grado 8, con 24 horas.

**Salarios del personal médico y no médico
2005-2009 (*) - \$ de 2008**



(*) Los salarios que se muestran en el gráfico corresponden a personal que trabaja en hospitales que cuentan con todos los servicios asistenciales (Pereira Rossell, Maciel y Pasteur) con las siguientes características:
Médico general: escalafón A, grado 8, con 20 horas en policlínicas.
Médico especialista: pediatría, escalafón A, grado 8, con 20 horas en policlínica.
Nurse: licenciada en enfermería, escalafón A, grado 9, con 24 horas.

Además se incorporó una cantidad importante de personal, fundamentalmente para fortalecer la atención directa al paciente en las especialidades y técnicas más escasas y más recientemente para mejorar los aspectos de gestión. Asimismo, se regularizaron situaciones contractuales que se arrastraban desde larga data. Cabe mencionar el acuerdo entre ASSE y la Facultad de Medicina de la Udelar, para estimular la formación de recursos humanos en salud en aquellas especialidades más demandadas y en las que ASSE enfrenta carencias y para fortalecer el sistema de residencias médicas.

Aumento de las inversiones: ASSE presentaba notorias deficiencias en infraestructura y equipamiento, deteriorado por falta de inversiones durante muchos años. A vía de ejemplo, en el año 2004 la inversión total de ASSE fue de 3 millones de dólares para atender a un millón y medio de usuarios. En el año 2008 la inversión total de ASSE alcanzó los 44 millones de dólares, dando cuenta de los cambios en las prioridades que hizo esta administración. En este período de gobierno se alcanzó un récord en obras edilicias y en incorporación de equipamiento, que redundan en más y mejores centros de atención en todo el país. Se priorizó el primer nivel de atención, tanto en Montevideo como en el interior del país, poniendo énfasis en los centros de salud de las zonas más alejadas de las capitales departamentales.

En cuanto a inversiones, cabe destacar las siguientes:

Planta física, creación, ampliación y mejoramiento: la lista que se detalla a continuación no pretende ser exhaustiva de la gran cantidad de obras realizadas, sino sólo destacar las principales mejoras concretadas durante esta administración:

- Hospital de Ojos. La creación del primer centro oftalmológico público constituyó un avance sustancial para mejorar la atención de la salud ocular de la población de menores recursos.
- Hospital Español. Se recuperó la infraestructura de un hospital privado que estaba cerrado, remodelándose totalmente la planta física, habilitándose más camas comunes y de CTI, más salas de operaciones y más servicios de urgencia, entre otros.
- Centro Oncológico de Tacuarembó. Se creó este primer centro oncológico público del norte del país. Además, se dotó al Hospital de Tacuarembó con salas quirúrgicas de neurocirugía, con equipamiento y tecnología de última generación.
- Instituto Nacional del Cáncer (INCA). Fue renovado sustancialmente, duplicando además su capacidad, para lo que se contó con el apoyo del Gobierno Venezolano.
- Se prevé el inicio de las obras del Hospital Libertad para atender a politraumatizados graves, con especialización en cirugía traumatológica. También funcionará como un hospital general.
- En los hospitales de Montevideo se destaca, además, la recuperación del Hospital Saint Bois, que se constituyó en el nuevo Centro Hospitalario del Norte de Montevideo, y las remodelaciones realizadas en el Hospital Pediátrico y en el Hospital Maciel.
- En el interior del país se realizaron múltiples obras. Se inauguró el banco de leche en el Centro Departamental de Tacuarembó, permitiendo ampliar la lactancia con leche materna pasteurizada, lo que disminuyó la tasa de mortalidad infantil en el departamento. En el Hospital de Tacuarembó se construyó un nuevo block quirúrgico y un auditorio para la formación de residentes de la UdelaR y la Universidad de Enfermería, se remodeló el centro de cuidados intermedios y se instalará próximamente un nuevo tomógrafo. Se inauguró la emergencia y se remodeló el centro auxiliar de Bella Unión, con el consiguiente fortalecimiento de la atención pediátrica y ginecológica en dicha zona, ofreciéndose cobertura pediátrica durante todo el año en guardia interna y aumentándose las especialidades médicas. En el Centro Auxiliar de Las Piedras, se

inauguró un área de rehabilitación y fisioterapia, un centro oncológico y un polo traumatológico. Se construyó un nuevo policlínico y emergencia en el Centro Auxiliar de San Carlos. Se realizaron obras en ginecología y pediatría en el Centro Departamental de Soriano. Se está llevando a cabo la remodelación de la emergencia del Centro Departamental de Artigas y del CTI del Centro Departamental de Maldonado. En el mes de julio de 2008 se licitó la creación de una nueva emergencia y un centro de imagenología en el centro auxiliar de Pando. Este año, además, se procura licitar la obra de un hospital nuevo en el Centro Departamental de Colonia, que contará con 30 salas polimodales, CTI pediátrico, tratamiento oncológico y block quirúrgico. También se licitará en este año la construcción de un hospital en el Centro Auxiliar de Santa Lucía.

Equipamiento: en estos años se modernizó y amplió sustancialmente el equipamiento de ASSE, reponiendo un número importante de equipos obsoletos y brindando servicios en zonas dónde no existía la posibilidad de acceder a éstos. A vía de ejemplo, se destacan las siguientes acciones: se incorporaron 5 tomógrafos que se destinaron al Hospital de Clínicas, Maciel, Artigas, Tacuarembó y Flores; se compraron carros de anestesia y equipos de CTI para reponer equipos obsoletos a nivel nacional y ampliar la capacidad propia de ASSE, reduciendo los costos por contratación de estos servicios a terceros; en este año se van a terminar de incorporar 125 ambulancias para cubrir la demanda insatisfecha de un importante número de unidades de ASSE y renovar el desgastado parque automotor; se actualizó el equipamiento existente en imagenología, odontología y block quirúrgico y se equiparon Centros de Salud y Policlínicas que carecían del mismo; se realizó una fuerte inversión en equipamiento informático, como herramienta para mejorar la gestión, el control y la posibilidad de mejorar la asistencia al usuario. Con respecto a éste último punto, se concretó la posibilidad de solicitar número telefónicamente para las consultas de atención primaria de la Red de Atención del Primer Nivel (RAP) y de muchos hospitales. Se está avanzando en este punto para que el sistema llegue a todo ASSE, lo que significará una notoria mejora en la calidad de atención. Además, se han realizado otros emprendimientos de menor porte a lo largo de todo el país, para mejorar la atención.

Principales acciones

- ***Red de Atención del Primer Nivel (RAP):*** es la unidad ejecutora de ASSE que desde marzo de 2005 organiza y gestiona el primer nivel de atención en la ciudad de Montevideo y parte de la zona metropolitana. Se fortaleció la infraestructura de la RAP con la remodelación y ampliación de varios centros de salud y policlínicas; se amplió la dotación de equipamiento y recursos humanos que permite aumentar la resolutivez de los problemas de salud, habiéndose incorporado, por ejemplo, ecógrafos en todos los centros de salud; se incorporaron, mediante concurso de oposición y méritos, médicos y psicólogos de área, para promover el cambio en el modelo asistencial hacia la prevención de la salud, con un abordaje integral y comunitario; se mejoró la accesibilidad a la atención, desarrollando un sistema de adjudicación telefónica de citas para Medicina General, Pediatría, Ginecología, Papanicolau, Colposcopia y Partera en los centros de salud; se logró favorecer el acceso a la medicación, abriendo 15 nuevas farmacias comunitarias en Montevideo por convenio con la Cámara de Farmacias del Uruguay.

- ***Mejora en el acceso y la calidad para la población del interior del país:*** se están creando nuevos centros de atención; se están incorporando especialistas y especialidades en zonas del interior donde antes no existía la posibilidad de acceder a estos servicios, evitando traslados; se han fortalecido las policlínicas, lo que posibilita que muchas personas hayan comenzado a tener real acceso a los servicios de salud a través de ASSE.

La mejora de la accesibilidad a los servicios se ve reflejada en la disminución de los tiempos de espera para las consultas. El promedio de tiempo de espera en especialidades básicas en el interior ha disminuido de 6 días (primer trimestre de 2008) a 3,7 (octubre 2008), y en las especialidades médico-quirúrgicas de 21 días a 10.7 en el mismo período.

- ***Mejora de la atención a niñas y niños:*** en el entendido de que los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo, se han implementado políticas tendientes a la protección y atención de los niños. A nivel nacional, ASSE ha desarrollado varios programas, como el “Plan Aduana”, que identifica a los recién nacidos y les realiza un seguimiento hasta los dos años de edad, y el “Programa SERENAR (Seguimiento de Recién Nacidos de Alto Riesgo)”, que apunta a la atención temprana a recién nacidos con riesgo, entre otros. Se ha

mejorado la infraestructura de los servicios de atención a la niñez, asignando guardias pediátricas en varios departamentos del interior del país y aumentando los recursos humanos en puerta de emergencia y policlínicas de primer nivel, en pediatría, cirugía pediátrica y neuropediatría en todo el país.

- ***Mejora en la atención integral a la mujer:*** se destacan el control y seguimiento del embarazo, parto y puerperio, siguiendo las normas del MSP, así como la prevención del cáncer de cuello uterino y de mama a través del Papanicolau, la colposcopia y la mamografía, siguiendo las metas prestacionales que rigen tanto para el subsector público como para el privado. También se garantiza el acceso universal a métodos anticonceptivos de calidad (anticonceptivos orales, DIU, preservativos, ligadura tubaria, etc.). Por otro lado, los servicios de salud de ASSE cuentan con personal capacitado para apoyar y derivar en forma oportuna las denuncias sobre violencia doméstica.
- ***Salud Mental:*** en el marco de una política gubernamental para restituir los derechos de todos los ciudadanos, surge la importancia de promover la inclusión de personas con problemas de salud mental. En el primer nivel se amplió la cobertura en todo el país, pasando de 36 a 45 equipos interdisciplinarios; ahora 6.000 pacientes esquizofrénicos tienen su médico de referencia, lo que previene internaciones. Como experiencias innovadoras para la atención de las enfermedades mentales, se destaca la atención en una policlínica de ASSE-Salud Mental en el Cerro, que además realiza trabajo comunitario, la atención en calle de las personas con trastornos psíquicos bajo el Programa de Atención a los “Sin Techo” (PAST) en forma conjunta con el MIDES y los primeros estudios de registro de ASSE-Salud Mental sobre personas con trastornos mentales, procurando su seguimiento y evolución. En relación a las adicciones se creó el Portal Amarillo, el Centro Jagüel y otros referentes en todo el país. Asimismo, en relación al abordaje psicosocial de niños y adolescentes, se continúa la labor en lo que hace a cambios en la rehabilitación y en el primer nivel de atención. También se mejoraron las condiciones edilicias, de alimentación y arropamiento y se realizaron actividades de rehabilitación en el Vilardebó en un área totalmente nueva; se remodelaron totalmente los pabellones de las Colonias Siquiátricas y en los centros diurnos, se adecuaron salas en Minas, Fray Bentos, Durazno, Paysandú y Treinta y Tres, se aumentaron las camas psiquiátricas en el Hospital Maciel y se crearon en el Pasteur.

- ***Los resultados tangibles del cambio en la atención: el Hospital de Ojos:*** desde febrero de 2008, en apenas un año y medio de estar en funcionamiento, se han realizado más de 9.000 intervenciones quirúrgicas de cataratas, superando así una importante demanda insatisfecha acumulada desde hace años. Se realizan unas 80 cirugías diarias de cataratas en promedio, primera causa de ceguera reversible. Para facilitar el acceso a la población del interior, se creó el Centro Tarará-Prado,³³ con 30 camas para pre y post operatorio de cirugía oftalmológica. Esto permite que muchísimos uruguayos, antes postergados y desvalidos por causas perfectamente subsanables, puedan recuperar la visión, con la consiguiente revaloración de la persona y la reinserción social y laboral. Este Centro brinda por primera vez un servicio que hasta el momento sólo se encontraba a nivel de clínicas privadas y fuera del alcance de la mayoría de la población. El Hospital de Ojos cuenta con los recursos humanos y materiales puestos a disposición de nuestro país por la solidaridad de la República de Cuba, colaboración que se había iniciado previamente a la culminación del Hospital, trasladando pacientes a Cuba para ser intervenidos allí.³⁴

Desafíos

Las dimensiones, la complejidad y la estructura de ASSE ponen claramente de manifiesto el tamaño del desafío. En este período de gobierno, se apostó a lograr un servicio de calidad para el usuario de ASSE, se aumentaron significativamente los recursos con este destino, reduciendo la brecha en el gasto con el sector privado, se mejoraron las condiciones laborales y de infraestructura y se están fortaleciendo las redes de gestión y los sistemas de información imprescindibles. Es decir, se sentaron las bases para brindar una mejor atención, con eficacia y eficiencia.

Sin embargo, queda por delante un desafío importante. De aquí en más, las mejoras deberán estar sustentadas fundamentalmente en el uso más eficiente y eficaz de los recursos disponibles, ya que no es sostenible que éstos continúen aumentando al ritmo en que lo han hecho en los últimos años. Para ello es necesario generar los sistemas de información que permitan una correcta medición de costos y de efectividad de los actos realizados y tener la capacidad para orientar y adecuar los recursos en función de ello, diseñando sistemas adecuados de incentivos en los diferentes niveles y ámbitos de la organización.

³³ En convenio con MIDES, ANTEL Y BPS.

³⁴ Hubo 31 vuelos hacia Cuba y se beneficiaron 2027 pacientes.

En este sentido, es necesaria una readecuación de la disponibilidad de los recursos humanos con el fin de que éstos puedan cubrir las diferentes necesidades de atención. Asimismo, se necesita adecuar la planta física a la demanda, incrementándola en los lugares que sea necesario y reduciéndola en dónde existe capacidad excedente. Este proceso se enmarca en las transformaciones institucionales que está viviendo el organismo, al avanzar en el proceso de descentralización y en la redefinición de roles y de formas de articular entre los diferentes prestadores públicos. De la forma en que se logren procesar estos desafíos dependerá que se consolide una transformación histórica y sustentable del sistema de salud uruguayo, que asegure a toda la población un buen nivel de atención.

1.4.2.2 Sanidad Policial y Militar

Sanidad policial

La Dirección Nacional de Sanidad Policial depende del Ministerio del Interior y es la responsable de la atención sanitaria de la policía en actividad y retiro y de los pensionistas de todo el país, así como de sus familiares. Esta dirección atiende aproximadamente a 120.000 usuarios en todo el país y emplea a 2.500 personas. El Hospital Policial en Montevideo cubre el primer, segundo y tercer nivel asistencial y una red de policlínicas complementa el primer nivel de atención. Los policías en actividad y retiro del interior del país son asistidos a través de convenios con mutualistas privadas.

Durante este período de gobierno se aumentaron los salarios del personal médico, llevándolos a una situación similar a la de ASSE, permitiendo al mismo tiempo una situación más armónica entre las distintas formas contractuales. Por otra parte, se incluyó una partida de presentismo tanto para médicos como no médicos, que incidió significativamente en las remuneraciones de estos últimos y, además, permitió generar incentivos adecuados. Asimismo, se incluyeron partidas para cargos de conducción y dirección.

En relación a las obras de infraestructura, se destaca la construcción de un alojamiento para pacientes del interior y el comienzo de las obras de ampliación del servicio de emergencia. En este año se licitará el reacondicionamiento de cinco block quirúrgicos, el acondicionamiento térmico de última tecnología de varias salas con posibilidad para extenderlo a todas las policlínicas y la creación de la primera sala digital

integrada completa. También se creó el Departamento de Salud Ocupacional y el Departamento de Informática.

En cuanto al equipamiento, se buscó la actualización de la tecnología médica, priorizando la modernización de los equipos, destacándose la incorporación del primer equipo de rayos digital del Uruguay, que permitirá que el médico acceda a la placa directamente en su computadora, así como de otros equipos digitales de imagenología y equipos para realizar estudios de fisiatría, cardiología y endoscopia.

Sanidad Militar

La Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas (DNSFFAA) tiene como Misión, establecida en la Ley 16.320 “...dar apoyo a las Fuerzas Armadas protegiendo o recuperando la salud de sus integrantes, servicio que hará extensivo a los familiares de éstos.” En la actualidad cuenta con 170.000 usuarios en todo el país y emplea a 3.500 funcionarios. El Hospital Militar brinda atención de primer, segundo y tercer nivel y los Centros de Atención Periférica (CAP) brindan atención en el primer nivel en varias zonas del país. La internación de los usuarios del interior se cubre por ASSE.

Acorde al objetivo estratégico de “Fortalecer el primer nivel de atención ampliando la red de asistencia descentralizada”, establecido para el quinquenio 2005-2009, se desarrolló un Centro de Atención Periférica (CAP) por año: en 2005-2006 se creó uno en Solymar, en 2007 en San Ramón, en 2008 en Bella Unión y en 2009 en Toledo. En 2008 se amplió la planta física existente en el CAP de Solymar y se incrementó el flujo de medicamentos y materiales enviados a los Centros de Atención para cubrir la demanda generada.

En relación al objetivo de “Aumentar el valor y calidad patrimonial de los bienes de uso de la DNSFFAA, mejorando y modernizando la infraestructura y el equipamiento disponible”, se llevaron adelante las obras planificadas, destacándose la ampliación de la fábrica de medicamentos y el reciclaje y readecuación de la planta física hospitalaria que conforman el trabajo preparatorio para la construcción de la torre 5.

En cuanto al objetivo estratégico de “Mejorar la dotación y retribución de los recursos humanos de la DNSFFAA, obteniendo y manteniendo una mayor cantidad y calidad para cumplir con la misión asignada”, la Ley 18.362 “Rendición de Cuentas 2007” estableció los instrumentos legales que permitieron a partir del ejercicio 2008 mejorar la situación salarial y

funcional que generaba una compleja situación para la institución. En este sentido, se crearon cargos médicos residentes, lo que permite cubrir las necesidades de recursos humanos; se compensaron los salarios de profesionales médicos, odontólogos, químicos, nurses, técnicos de la salud y residentes, permitiendo acortar la brecha con el resto del mercado, y se contrataron profesionales universitarios y técnicos, permitiendo ajustar algunas necesidades funcionales de la institución, entre otras cosas. Sin embargo, subsisten problemas en relación a los recursos humanos de esta institución.

Acorde al objetivo estratégico de “Aumentar la co-participación en actividades de atención y/o académicas con otros organismos de salud”, se llevaron adelante con otros organismos públicos los Convenios de Tabaquismo y Transplante Hepático. Asimismo, se cumplió con el Programa Nacional de Mujer y Género del MSP, para el cual se realizó la compra conjunta de insumos y la evaluación de procedimientos.

1.4.3 Fondo Nacional de Recursos

El Fondo Nacional de Recursos (FNR) es una persona pública no estatal que comenzó a funcionar en 1980 y que cumple un rol central para asegurar cobertura asistencial en técnicas de medicina altamente especializada a toda la población, destacándose y diferenciándose Uruguay por ello en el contexto internacional. Estos actos médicos se efectúan a través de los Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE)³⁵, que son prestadores privados o públicos, habilitados por el Ministerio de Salud Pública para realizar las técnicas cubiertas.

El FNR es una institución que maneja un monto significativo de recursos económicos de toda la comunidad, alcanzando en 2008 a 2.400 millones de pesos. Para su funcionamiento, el FNR administra el dinero proveniente de distintas fuentes, distinguiéndose fundamentalmente dos tipos de ingresos: (i) las cuotas mensuales aportadas por todos los afiliados, a través del FONASA o de las propias IAMC en el caso de los afiliados individuales,³⁶ y (ii) el aporte por acto médico que realiza el Estado por los servicios prestados a los usuarios de ASSE y de Sanidad

³⁵La 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.

³⁶ También aportan a través de cuotas mensuales otros seguros asistenciales, los entes autónomos, servicios descentralizados y las administradoras departamentales, para cubrir la atención de las personas cuya asistencia esté directamente a su cargo.

Militar³⁷. Por este último concepto, el Estado gastó en salud a través de los aportes al FNR un promedio anual de 900 millones de pesos en el periodo 2005-2008, lo que representa aproximadamente un 36% del financiamiento total de la institución.

A fines de los años 90 el FNR se encontraba en riesgo de colapso financiero debido a que, en función del objetivo de asegurar cobertura, se había incrementado el número de actos realizados, muchas veces sin la debida fundamentación y el adecuado control. Ello ponía en riesgo la continuidad de este valioso mecanismo de financiación de las técnicas de medicina altamente especializada.

La presente administración profundizó y consolidó el equipo técnico profesional, el cambio en la gestión y el esfuerzo por equilibrar las finanzas de la institución, que se había iniciado claramente en los últimos años de la administración anterior (2000-2004). Es en esos años donde se comenzó a poner especial énfasis en el uso de protocolos, buscando centralizar la indicación de las técnicas y los medicamentos, para garantizar el seguimiento del paciente y la evaluación de los resultados del tratamiento.

Por lo tanto, la misión actual del FNR es otorgar financiamiento a un conjunto de prestaciones médicas³⁸ de efectividad demostrada, asegurando que los procedimientos se realicen con un alto nivel de calidad y eficiencia, con el fin de adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para asegurar la sustentabilidad económica y financiera del sistema.

En este período de gobierno, se sistematizó y consolidó la implementación de una serie de medidas consideradas claves para el éxito de este modelo, como ser los sistemas de segunda opinión médica, la discusión en ateneos, la incorporación de los pacientes a programas de prevención (gestión de riesgo), la evidencia científica y la evaluación de resultados. Son precisamente los resultados obtenidos a partir de ello lo que permitió un

³⁷ Se adiciona a este tipo de pago los actos médicos realizados a pacientes con patologías congénitas que se encuentran bajo la cobertura del BPS. Asimismo, el FNR también percibe ingresos por una afectación del gravamen a los juegos de azar.

³⁸ A continuación se detallan los principales procedimientos médicos cubiertos por el FNR: artroplastia, cardiovasculares, trasplantes, grandes quemados, diálisis e implante coclear. Asimismo, cabe aclarar que algunas técnicas, en virtud del bajo número de actos o por escaso desarrollo de la tecnología a nivel local, se realizan en el exterior.

mayor control del gasto y el incremento en la equidad y en la eficiencia y eficacia de esta institución³⁹.

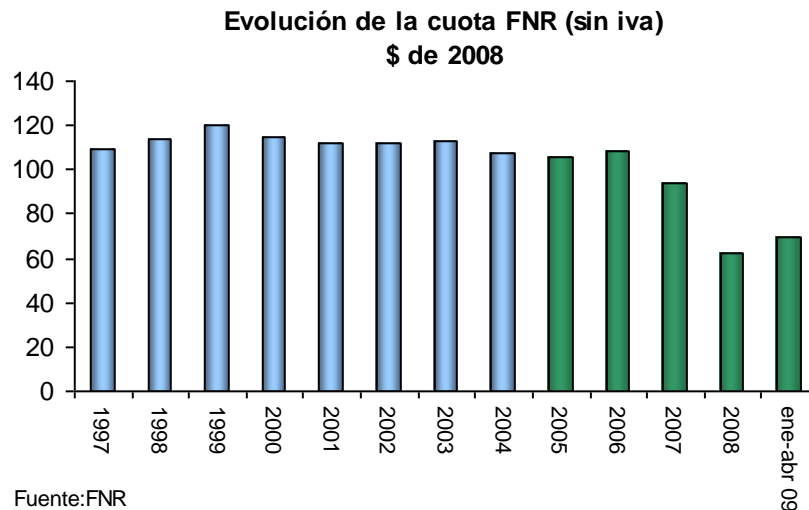
La cobertura del FNR es naturalmente dinámica en sus prestaciones a través del tiempo. A lo largo de los años se fueron incorporando diversas técnicas, cuya permanencia en el Fondo podría no estar justificada en la actualidad y, por otra parte, van surgiendo otras prestaciones con mayor nivel de costo-efectividad. En el año 2006, por primera vez, el FNR resolvió la exclusión de técnicas de su cobertura, dado que no reunían los requisitos de medicina altamente especializada y/o no cumplían con los criterios de costo-efectividad⁴⁰. Asimismo, en el año 2008 el FNR autorizó la incorporación de un colectivo de medicamentos de alto costo, entre los que se destacan los oncológicos, consolidando la necesaria dinámica existente en la institución.

Para la sustentabilidad del Fondo, resulta fundamental asegurar el equilibrio entre las prestaciones brindadas y las fuentes de financiamiento. De otra manera, la institución necesariamente dejaría de cumplir con sus importantes objetivos.

Fruto de los esfuerzos realizados por esta administración, continuando lo realizado en los últimos años de la administración anterior, en la actualidad la situación financiera del FNR está equilibrada. Incluso, en los últimos años fue posible reducir el aporte mensual que se abona al Fondo a través de las cuotas mutuales de bolsillo y del FONASA, debido a la cancelación de la importante deuda que el Estado mantenía desde hace años con el FNR por concepto de actos médicos realizados a usuarios de ASSE, así como también por la ampliación en la cantidad de cuotas mensuales que percibe el FNR al ampliarse la cobertura asistencial a través del FONASA. A inicios del año 2009, a raíz de la incorporación de los medicamentos de alto costo mencionados anteriormente, y con el fin de mantener la sustentabilidad financiera y económica del organismo, se debió incrementar levemente dicha cuota.

³⁹ A modo de ejemplo, se ha corroborado la caída de los actos médicos autorizados (32% si se compara 2008 con el año 2000), fundamentalmente en los pacientes provenientes de las IAMC, manteniéndose constante la cobertura de los pacientes provenientes de ASSE.

⁴⁰ Las técnicas excluidas son litotricia y radioneurocirugía. Esta última se realizaba en el exterior, a partir de que comenzó a hacerse en el país, su cobertura pasó a ser responsabilidad de las instituciones.



En síntesis, esta administración ha logrado consolidar el equilibrio financiero del Fondo, estableciendo prácticas sanas de gestión y de ordenamiento institucional y acentuando el cuidado en el uso de los recursos, a la vez que se amplió gradualmente la cobertura asistencial del Fondo. Por lo tanto, se han sentado las bases para que esta valiosa herramienta continúe brindando cobertura asistencial a toda la población con eficacia, eficiencia y calidad.

1.4.4 Aumento de Recursos Destinados a la Salud

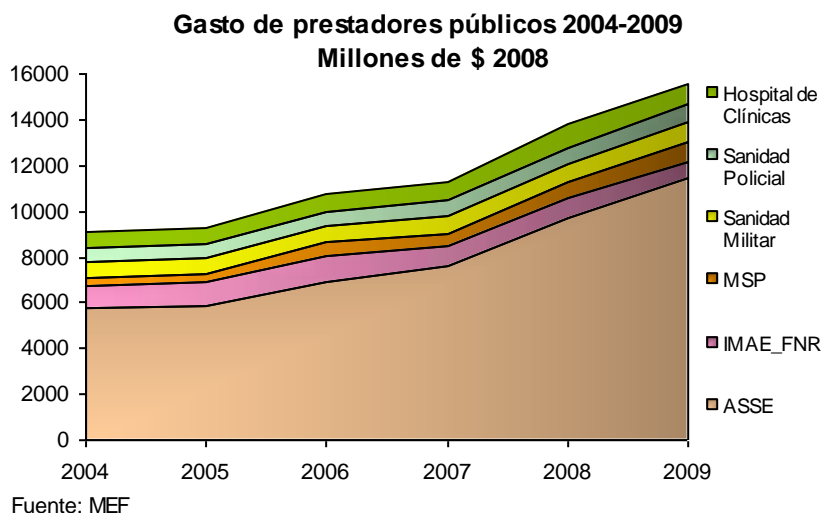
Entre el año 2004 y 2008 el gasto total en salud se incrementó en 71% en términos reales, sumando el financiamiento a los prestadores públicos de salud y el aporte fiscal al FONASA. Se han destinado a la salud 15.528 millones de pesos, lo que representa un aumento de 6.455 millones de pesos con relación al año 2004.

Gasto público en Salud
Millones de pesos constantes 2008

Concepto	2004	2008	Var 04-08
Prestadores públicos_Pto. Nal	9,072	13,796	52%
Aporte fiscal al FONASA	0	1,732	
Total	9,072	15,528	71%

a) Financiamiento prestadores públicos

El conjunto de prestadores públicos de salud, financiados con Presupuesto Nacional, incrementó su gasto en un 52% en términos reales, alcanzando un nivel de 13.796 millones de pesos en el año 2008.⁴¹



Dentro de esta evolución general correspondiente al período 2004-2009 cabe destacar lo siguiente:

- ASSE y el MSP duplican su presupuesto en términos reales.
- El Hospital de Clínicas crece en términos reales durante el período, manteniendo una participación relativa de aproximadamente 23% en el conjunto del presupuesto de la Universidad de la República (UDELAR).

b) Aporte Fiscal al FONASA

Como consecuencia de la expansión de la cobertura de salud resultante de la creación del SNS, el Estado destinó 1.732 millones de pesos para financiar el resultado deficitario del FONASA y para pagar los aportes a cargo del Estado por los trabajadores del sector público incorporados al SNS.

El FONASA tuvo en el año 2008 egresos superiores a sus ingresos por 1.020 millones de pesos, lo que equivale a unos **49 millones de dólares**, desequilibrio que fue financiado con aportes de rentas generales. Sus ingresos se componen en un 93% por la recaudación de aportes sobre los ingresos de los trabajadores y un 7% de aporte de rentas generales. Los

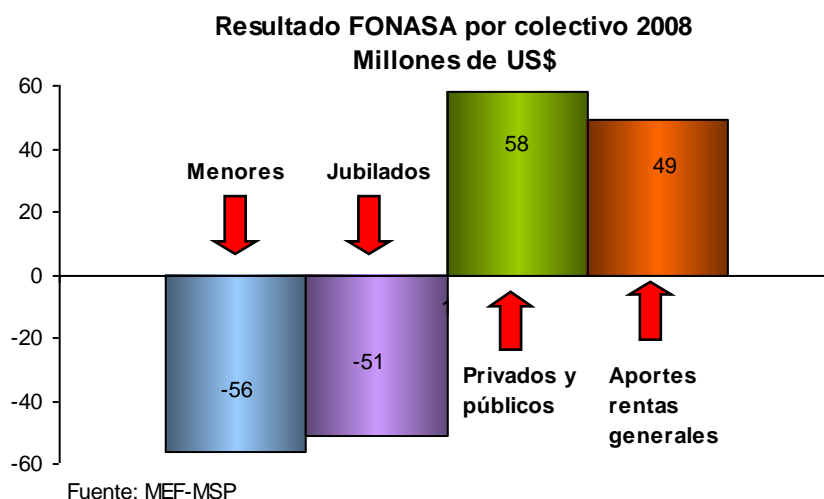
⁴¹ Se consideraron los prestadores públicos de salud cuyo gasto se incluye en los incisos del Presupuesto Nacional: ASSE, MSP, Sanidad Militar, Sanidad Policial, Hospital de Clínicas y aportes al FNR. El gasto de Sanidad Militar y Sanidad Policial no incluye los gastos financiados con fondos de terceros.

egresos se destinan en un 86% al pago de cápitas y el resto a metas, ticket para jubilados y al Fondo Nacional de Recursos.

Aporte fiscal al FONASA - Año 2008
Millones de dólares

Aporte por resultado negativo FONASA	49.0
Aporte Patronal público neto	21.5
Aporte personal pagado por Estado	12.5
Aportes por trabajadores públicos	34.0
Total aporte fiscal	83.0

En la figura que sigue se destaca la marcada transferencia de recursos hacia los menores de 18 años y los jubilados. Este último grupo demandará recursos en forma creciente, en la medida que anualmente permanecen en el seguro los activos que se van jubilando. El déficit correspondiente al grupo de los hijos menores de 18 años fue de 56 millones dólares, mientras que el de los jubilados fue de 51 millones de dólares. Este desequilibrio se ve parcialmente contrarrestado por el resultado positivo, en 58 millones de dólares, de los grupos de trabajadores públicos y privados incorporados al FONASA.



En los próximos años se incorporarán progresivamente nuevos colectivos. Para los cónyuges y concubinos de los trabajadores incorporados al SNS se ha establecido una incorporación escalonada entre el año 2010 y 2013, priorizando a aquellos que tienen más hijos menores de 18 años a su cargo. Asimismo, en el año 2011 ingresarán los trabajadores comprendidos en los regímenes de cajas de auxilio o seguros convencionales y los profesionales independientes.

Desde el punto de vista de los recursos públicos, el desafío en los próximos años está en avanzar hacia la ampliación efectiva del SNS, armonizando dicho proceso con las posibilidades fiscales, garantizando de forma simultánea la equidad, calidad y sustentabilidad del sistema en su conjunto.

1.5 Políticas de Vivienda

1.5.1 El Inicio: Crisis Estructural en el Sistema Habitacional

El sistema público nacional de vivienda se encontraba en marzo de 2005, agotado en sus aspectos institucionales, fragmentado, frágil y carente de una visión a mediano y largo plazo acerca de una política pública habitacional inserta en la realidad social y económica del país.

El Plan Quinquenal de Vivienda 2005- 2009 aprobado por la Ley 17.930, reconoce que “los organismos del Estado creados en diversos contextos históricos no forman un sistema eficaz para llevar adelante coherente y coordinadamente una política de vivienda y hábitat. Ni el MVOTMA ha podido cumplir a cabalidad con su rol rector y planificador de las políticas habitacionales, ni el BHU desde la crisis del 2002 desarrollar su función básica de otorgante de crédito, haciéndose necesario entonces rediseñar ambos aspectos, el institucional y el de financiamiento”.

Dos instituciones principales gravitaron entre 1990 y 2005 en el sistema público de vivienda. El Banco Hipotecario del Uruguay, que desde 2003 no otorgaba nuevos créditos hipotecarios y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que había resignado su papel rector dirigiendo sus esfuerzos a la promoción de emprendimientos de “viviendas pobres para los sectores pobres” de la población. Complementariamente, desde la Presidencia de la República, se controlaba el denominado Programa de Integración de Asentamientos Irregulares que había priorizado su actuación en el Interior del país, con enormes desvíos cuantitativos como cualitativos respecto a los compromisos contractuales asumidos con el Banco Interamericano de Desarrollo.

El BHU había dejado, de hecho, de ser una institución financiera ya que impedida de otorgar nuevos créditos hipotecarios, tenía como única perspectiva a comienzos de 2005: su cierre a fines de la próxima década. En lo institucional, sucesivas acciones habían transformado al BHU en empresa constructora, una inmensa inmobiliaria y un ente autónomo canalizador de subsidios que además daba créditos.

Todas esas actividades riesgosas por naturaleza, las financió primero con enormes transferencias de fondos públicos, como administrador del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU) a partir de los primeros años de la década de los 90 con depósitos del público, incurriendo entonces en riesgos de descalces de plazo y moneda, que sumado a ineficiencias lo llevó a una situación de virtual quiebra. Esto contribuyó enormemente a la crisis del sistema financiero en el 2002, ligando su suerte, peligrosamente a la del propio Banco de la República., del cual se había transformado en deudor por casi quinientos millones de dólares.

El MVOTMA, creado en 1990, no había logrado superar su rol de constructor de viviendas y canalizador de subsidios para las familias más pobres, compartiendo de hecho la definición y ejecución de las políticas con el Banco Hipotecario del Uruguay, teniendo una administración testimonial de un Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización que se había transformado en la variable de ajuste del gasto público.

El desarrollo del PIAI, diseñado sobre una matriz conceptual promovida por los Organismos Internacionales en toda Latinoamérica, había demostrado su incapacidad para atender los aspectos fundamentales de la problemática de los asentamientos irregulares, tanto en lo social como en lo operativo.

La política del presente período priorizó entonces, por sobre las metas cuantitativas, la reorganización institucional del sistema público de vivienda y una nueva estructuración conceptual de las políticas habitacionales, tendiente a asegurar del derecho al acceso y permanencia en la vivienda por parte de las familias uruguayas, consolidando las herramientas conceptuales, institucionales y legales necesarias para ello.

Sin perjuicio de la prioridad indicada, en el período 2005-2009, la producción de viviendas financiada directamente por el FNVyU será un 46% superior al promedio de los 15 años anteriores y 4.4 veces superior a la del quinquenio 1990-1995, en el cual se crea el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

1.5.2 Renovación Institucional: Una Respuesta a la Crisis

El gobierno nacional definió para el sistema, una nueva institucionalidad basada en:

a) centralidad del MVOTMA como responsable de la definición y monitoreo de las políticas y administrador de los recursos;

b) creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como ejecutor de programas de vivienda en base a las directrices del MVOTMA, complementada por MEVIR como agencia especializada en la actuación en medio rural

c) BHU reestructurado y capitalizado para el cumplimiento de su rol como banco público especializado en el crédito hipotecario.

El rol rector del MVOTMA y una nueva política habitacional

El MVOTMA debió asumir el rol rector en materia habitacional estableciendo e implementando las políticas que orientaron el accionar de otros organismos del Estado que se encuentran en su órbita (BHU, MEVIR) .y al mismo tiempo realizar la necesaria articulación con aquellos relacionados al sistema habitacional(Gobiernos Departamentales, Dirección Nacional de Catastro, UTE, OSE, etc.) .

A esto debe agregarse necesariamente, las acciones de los agentes privados, debiendo el Ministerio canalizar, estimular y promover aquellas que converjan hacia el logro de los lineamientos establecidos en el plan de vivienda y control y desestimar las contrarias.

En este contexto, a partir del marzo de 2005 la conducción del PIAI pasa a ser responsabilidad del MVOTMA, lo que se concreta formalmente a partir del 1 de enero de 2006, simultáneamente el MVOTMA pasa a tener un rol determinante en la conformación de la nueva Comisión Directiva de MEVIR, y asume la coordinación efectiva de las acciones que en materia de vivienda realiza el BHU.

La Dirección Nacional de Vivienda pasa a establecer una nueva política pública habitacional que sustituye como principalidad la producción de viviendas por la del desarrollo de políticas activas para mejorar las condiciones de acceso y permanencia en la vivienda, teniendo como centralidad, la inclusión social de los amplios sectores que sufrieron los mayores efectos de las políticas económicas y crisis financieras sucesivas.

Los esfuerzos de la nueva política se dirigieron a la generación de un mercado financiero orientado a la vivienda, con el objetivo de brindar un producto que satisfaga a sectores sociales más amplios, pasando del Núcleo Básico Evolutivo (mínimo, compensatorio y focalizado) a un producto básico terminado que contemple las necesidades de las familias en capacidad y confort y simultáneamente, a concebir el subsidio habitacional como instrumento sustentado en el derecho a la integración territorial y social.

En este marco también es destacable el nuevo enfoque del PIAI priorizando de los aspectos sociales y territoriales así como las acciones dirigidas a las políticas de prevención por sobre las de mitigación.

El nuevo programa de Mejoramiento de Barrios, cuya inversión se estima en U\$S 390.000.000, financiado parcialmente por el BID, tiene como fin contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares y prevenir la formación de éstos. El objetivo es garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a suelo urbano habitable, a infraestructuras y a servicios sociales y urbanos adecuados para lograr su integración con el resto de la ciudad.

La inclusión social no es un efecto inmediato de la obtención de un producto o un resultado de un proyecto concreto, sino que requiere de una acción estratégica, a mediano y largo plazo, dirigida al fortalecimiento de los procesos y actores.

1.5.3 Las Soluciones Habitacionales

En este marco las políticas habitacionales procuran la construcción simultánea de proyectos físicos y sociales. La nueva política habitacional busca reconocer los requerimientos de la demanda y no de los intereses de los diversos actores ligados al área desde la oferta, lo que se ha traducido en cambios en la composición de las acciones, tal como puede visualizarse en la siguiente gráfica

COMPOSICIÓN DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE SOLUCIONES HABITACIONALES ADOPTADAS POR EL MVOTMA PERIODO 1990-2009

PROGRAMA		1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
CONSTRUCCIÓN	CONSTRUCCIÓN MVTOMA (2,3 y 4 dorm)	3%	3%	1%	6%
	MEVIR	65%	14%	14%	11%
	COOPERATIVAS	0%	10%	6%	13%
	CONVENIO MVOTMA – IM	9%	3%	2%	11%
	SIAV – NBE	3%	22%	10%	7%
	PIAI - Viviendas realojadas	0%	0%	0%	2%
	VIVIENDA PARA PASIVOS	0%	3%	9%	3%
STOCK	ADQUISICIÓN EN EL MERCADO	20%	19%	1%	6%
	REPARACIÓN Y AMPLIACIÓN DE STOCK	0%	25%	56%	36%
	GARANTÍA ALQUILERES	0%	0%	0%	7%

Fuente: MVOTMA

El siguiente cuadro muestra asimismo el resultado de los cambios medido en soluciones habitacionales y cuya consolidación requieren de períodos largos.

**COMPOSICIÓN DE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES
ADOPTADAS PERIODO 1990-2009**

PROGRAMA		1990-1994	1995-1999	2000 - 2004	2005 - 2009
MVOTMA					
CONSTRUCCIÓN	VIVIENDA PARA ACTIVOS	6.535	15.827	11.831	17.713
	CONSTRUCCIÓN MVTOMA (2,3 y 4 dorm)	208	1.049	220	2.258
	MEVIR	5.314	4.234	4.756	3.881
	COOPERATIVAS	12	3.083	2.240	4.611
	CONVENIO MVOTMA – IM	732	885	820	3.784
	SIAV – NBE	269	6.576	3.639	2.583
	PIAI - Viviendas realojadas	0	0	156	596
	VIVIENDA PARA PASIVOS	0	884	3.166	978
SUB- TOTAL PRODUCCIÓN DE VIVIENDA		6.535	16.711	14.997	18.691
STOCK	ADQUISICIÓN EN EL MERCADO	1.622	5.821	415	2.001
	REPARACIÓN Y AMPLIACIÓN DE STOCK [2]	0	7.649	19.761	12.908
	GARANTÍA ALQUILERES	0	0	0	2.411
SUB TOTAL _ SOLUCIONES HABITACIONALES		1.622	13.470	20.176	17.320
TOTAL PRODUCCIÓN Y SOLUCIONES HABITACIONALES		8.157	30.181	35.173	36.011
MEJORAMIENTO BARRIAL -PIAI		0	0	1.868	5.747
URBANIZACIÓN DE TIERRAS		0	0	0	1.010
TOTAL Hogares Beneficiados MVOTMA Sol. Habitacionales+Mej. Barrial + Urb. Tierras		8.157	30.181	37.041	42.768
BHU					
PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS		9.506	18.979	2.097	787
PRESTAMOS INDIVIDUALES		6.956	8.995	690	1.050
TOTAL Hogares Beneficiados BHU		16.462	27.974	2.787	1.837
TOTAL SECTOR PÚBLICO		24.619	58.155	39.828	45.253

Los resultados más remarcables son

- Crecimiento en la construcción de conjuntos habitacionales que se localizan en zonas con mixtura social, y compatibles con las necesidades de cada núcleo familiar frente la disminución de la

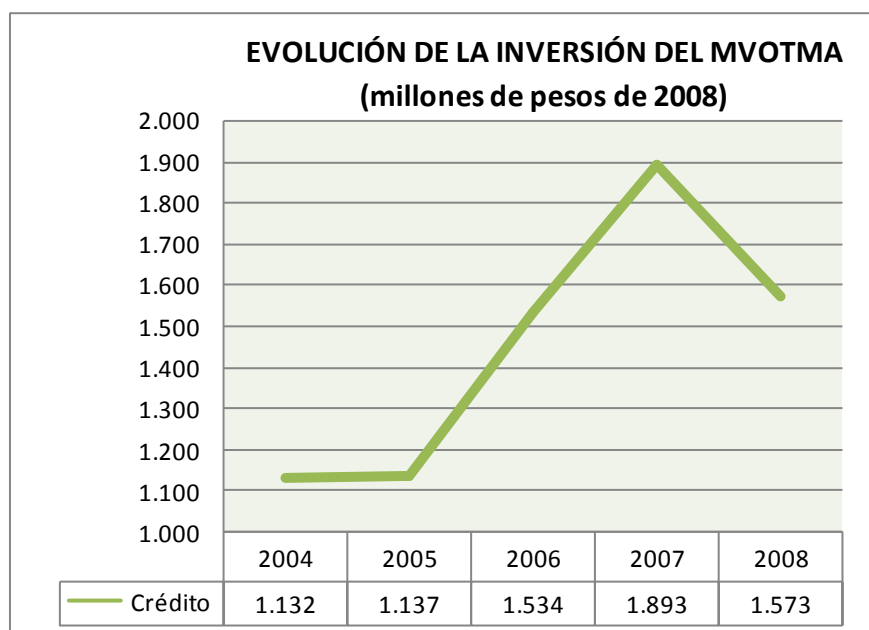
producción de viviendas denominadas Núcleos Básicos Evolutivos que se limitó al arrastre de Planes Quinquenales anteriores,

- Incremento de viviendas en régimen cooperativo en un 105% respecto al quinquenio anterior. Casi 20.000 familias propietarias de viviendas cooperativas, incluidas en el Fideicomiso Cartera Social, se beneficiaron de un conjunto de convenios dirigidos a reincorporar al pago de los créditos obtenidos mediante la refinanciación de deudas combinadas con subsidios, lo que permiten a las familias superar las dificultades que el monto de las cuotas, el interés, los saldos y colgamentos significaban,
- El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares multiplicó por 3 sus actuaciones
- Los convenios con los Gobiernos Departamentales se multiplicaron 4,6 veces,
- Al final del período se habrán entregado 18.691 viviendas nuevas,
- Los programas de compra y refacción de vivienda usada, el programa de garantía y subsidio de alquiler culminarán beneficiando a 17.320 familias.

1.5.4 Los Recursos Públicos y el Financiamiento de la Vivienda

El acceso a la vivienda por amplios sectores de la población requiere de múltiples fuentes de financiamiento, públicas y privadas. Durante los últimos cuatro años los egresos con cargo al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización se han incrementado año a año en términos reales, igualando y aún superando, sus propios ingresos.

La siguiente gráfica muestra la evolución de la inversión en vivienda por parte del MVOTMA, incluyendo al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, que tuvo un incremento excepcional en el año 2007, lo que explica en buena medida la reducción observada en el año 2008.



Fuente: MVOTMA

A los montos detallados en el cuadro anterior deben adicionarse, a efectos de computar la inversión total en vivienda, los importes correspondientes a los planes de emergencia habitacional desarrollados por el MIDES en los años 2005 y 2006 así como los recibidos por MEVIR a partir de impuestos nacionales y el pago de cuotas por parte de los beneficiarios.

A partir de la reforma tributaria se cambió la financiación del FNVy U, eliminándose el aporte que realizaban los trabajadores privados y pasivos y transfiriendo a Rentas Generales la obligación de suministrar el equivalente de dichos fondos. Asimismo la reforma tributaria eliminó el Impuesto al Valor Agregado sobre los intereses de los préstamos hipotecarios en Unidades Indexadas, abaratando el precio de las cuotas y facilitando la creación de un mercado de crédito hipotecario que las crisis financiera del 2002 prácticamente había hecho desaparecer.

La ley 18.125 de octubre de 2006 contribuye también a la disminución de los costos de acceso, estableciendo un nuevo régimen de ejecución judicial de créditos hipotecarios, contribuyendo los costos del crédito asociados a los complejos y prolongados trámites para la recuperación de la deuda por parte del acreedor.

Las medidas de carácter general señaladas, se vieron reforzadas por los nuevos sistemas de subsidios con cargo al FNVyU que facilitaron el acceso al crédito hipotecario, ya sea complementando la entrega inicial o reduciendo la cuota que las familias deben pagar de acuerdo a su nivel de ingresos.

Si bien en el corto plazo es dificultoso medir y analizar los efectos de cada una de las medidas adoptadas, los créditos hipotecarios concedidos en 2008 superaron los 133 millones de dólares frente a los casi 47 millones de 2007. De ese total el 72% lo fue en Unidades Indexadas.

Completando el diseño del nuevo sistema de financiamiento hipotecario, se ha enviado al Parlamento un Proyecto de Ley de creación de un nuevo instrumento: las Notas Hipotecarias. Mediante esta modalidad, se pretende incentivar el financiamiento de la vivienda facilitando el acceso a fondeo de largo plazo capaz de sustentar la existencia de un mercado de crédito hipotecario permanente y sólido.

1.5.5 Un Nuevo Banco Hipotecario

Creado en 1892, se nacionaliza en 1912 y en 1944 inicia sus actividades el Departamento Financiero de la Habitación. En 1977 se produce la integración al BHU de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) y de la Caja Nacional de Ahorro Postal y en 1981 incorporan al área de captación de fondos, los depósitos tanto en dólares estadounidenses, complementarios de la Unidades Reajustables creada en 1968.

Como consecuencia de la crisis de 2002, tal como se expresó precedentemente, se puso de manifiesto una innumerable serie de problemas no resueltos oportunamente y que determinaron que el banco había sido limitado legalmente en sus actividades, a tal extremo que se afirmó oficialmente que el mismo ya no era una institución financiera.

Ni las transferencias realizadas desde la sociedad entre 1952 y 2002 ,que alcanzaron el equivalente del 82% del PBI del año 2002, ni las posteriores capitalizaciones por 933 millones de dólares, ni la venta del Fideicomiso Cartera Social al MEF por 140 millones de dólares, ni el traspaso de los depósitos en dólares al BROU por 500 millones de dólares, ni los depósitos del MEF por más de 300 millones de dólares , lograron sacar al BHU de sus problemas estructurales: descalce de monedas y plazos entre activos y pasivos, morosidad, inadecuada gestión de los riesgos de tasa, moneda y liquidez, insuficiencia del sistema de gestión bancario, altísimos costos operativos a los que debieron agregarse las permanentes denuncias de corrupción y el clientelismo político.

La situación requería de la adopción de importantes decisiones entre las que se encontraba la definición del propio futuro del Banco. Partiendo de la definición de la necesidad de la existencia de una banca pública que participe del mercado hipotecario se adoptan las siguientes:

- disponer la modificación de la Carta Orgánica del BHU, limitando su actuación al otorgamiento de créditos hipotecarios a las familias en el marco de las normas bancocentralistas.
- impulsar la reestructura del BHU de forma tal de separar de su organización todas aquellas tareas ajenas a la actividad bancaria, reduciendo sustancialmente sus costos operativos
- capitalizar al Banco Hipotecario del Uruguay, para contribuir a la implementación de su reestructura por hasta un monto de 250 millones de dólares.

La capitalización ha significado hasta la fecha el traspaso al Ministerio de Economía y Finanzas de las deudas de casi 500. millones de dólares que el BHU mantenía con el BROU y la adquisición de la cartera problemática a un valor contable de 445 millones, que ha pasado a ser administrada por la creada Agencia Nacional de Vivienda.

Luego de cuatro años de acciones, la capitalización dispuesta por la ley 18.046 y la modificación de su Carga Orgánica por ley 18.125, el Banco Hipotecario ha comenzado a incorporarse al mercado de crédito hipotecario y pasó a formar parte de un sistema público de vivienda con roles claramente diferenciados y transparente en materia de asignación de recursos.

1.5.6 La Creación de la Agencia Nacional de Vivienda

La Agencia Nacional de Vivienda (ANV) fue creada por ley 18.125, y su diseño institucional procura cubrir el espacio que existe entre el organismo rector de las políticas (MVOTMA) y el sistema de financiación de la vivienda, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades del sistema público habitacional para implementar y ejecutar las políticas y a un mejor desempeño del sistema a partir de una clara delimitación de los fines y cometidos de las instituciones que lo componen.

La Agencia Nacional de Vivienda se establece como un servicio descentralizado, con la finalidad de promover y facilitar el acceso a la vivienda y como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de hábitat urbano, actuando dentro de los cometidos que le fije el MVOTMA, de acuerdo a las directrices emanadas de los Planes Quinquenales de Vivienda y los Planes de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, la ANV, y sin que ello forme parte de sus cometidos centrales y permanentes, realiza la administración de la cartera problemática

originada en el BHU y adquirida por el MEF en el marco de la capitalización de aquel. Por último la ANV absorbe parte de los importantes costos operativos que afectaban fuertemente la viabilidad del Banco.

Hoy la ANV desempeña un importantísimo rol en materia de administración de la cartera problemática del BHU (créditos morosos, conjuntos habitacionales, etc.), habiendo establecido políticas de recupero orientadas a permitir, mediante la facilitación de los mecanismos de pago de las cuotas, la permanencia en la vivienda de sus actuales ocupantes.

Asimismo, la ANV ha comenzado, a partir de dicha fecha, a realizar las acciones correspondientes a la puesta en el mercado del conjunto de las infraestructuras con destino habitacional provenientes del BHU.

2 Estrategias de Desarrollo

2.1 Industria

En el marco de un crecimiento del Producto Bruto Industrial del 9,5% anual en el período 2005-2008, acompañado de niveles record de inversión productiva, la estrategia industrial tiene como objetivo el incremento de valor agregado y capacidad tecnológica de la producción uruguaya.

Los ejes básicos de la estrategia han sido el potenciamiento de las cadenas productivas, el reforzamiento de la industria nacional, el desarrollo del tejido industrial, el fortalecimiento institucional para la instrumentación de la estrategia, respaldados en el plan energético nacional.

a) Cadenas productivas. Se ha trabajado en 11 cadenas claves para el país, con grupos técnicos interministeriales y consultas públicas- privadas con empresas y sindicatos. Las cadenas han sido descritas y analizadas en sus potencialidades y restricciones para lograr mayor valor agregado. Como consecuencia se han tomado acciones y generado normativas para el incremento de mercados, la mejora de la innovación y la información, la capacitación de recursos y el fortalecimiento de las mismas.

Complementariamente, se desarrollan los planes nacionales para el desarrollo de la industria naval, aeronáutica, automotriz y de la vestimenta; se han negociado con Brasil acuerdos comerciales de “comercio compensado” en el sector automotriz y se trabaja con ese país y

en el ámbito del Mercosur en integración y complementación productiva. Asimismo se ha negociado un acuerdo automotriz con Argentina.

Se han emitido decretos de promoción de sectores específicos, al amparo de la Ley de Inversiones, como electrónica y naval, en tanto que están por refrendarse los de producción de maquinaria agrícola, equipos para generación de energía renovable (eólica, etc.). Simultáneamente se ha apoyado el crecimiento de la minería con proyectos específicos en la zona norte del país, trabajándose actualmente en la mejora de la gestión de acceso a los recursos, y se han promovido en el período 190 proyectos de inversión con declaratoria de de interés nacional.

b) Reforzamiento de la industria nacional. Ante los cambios en el entorno regional y mundial, que alientan prácticas de competencia desleal, se han dictado decretos que estipulan aranceles específicos para productos subsidiados, se establecieron mecanismos para otorgar derechos compensatorios y está en proceso de refrendo un decreto para evitar prácticas de elusión.

La DNI, a través de su división especializada, ha trabajado en casos de aplicación de la normativa antidumping de la Organización Mundial de Comercio (OMC) así como en estudios específicos sobre competencia de productos de terceros países. También se trabaja en un mejorado régimen de Admisión temporaria y se mejoró el sistema de preferencias a la industria nacional para las compras públicas

Adicionalmente, se implementaron adelantos de IRAE para bienes de consumo, con mayor alícuota para los considerados sensibles; se han apoyado y ejecutado proyectos de empresas recuperadas y de cooperativas; se han realizado acuerdos con cámaras sectoriales para el apoyo a la capacitación y certificación de calidad y se ha trabajado con el Gabinete Productivo, compuesto por MEF, OPP; MGAP, MTSS y MIEM, en las medidas oportunas a la coyuntura del impacto de la crisis económica internacional. El paquete de 32 medidas anunciadas en diciembre/08 y marzo/09 ataca los puntos críticos de inversiones, financiamiento de las empresas y empleo de los sectores más afectados por la misma-

c) Desarrollo del tejido industrial Las cadenas productivas han perdido en la década pasada una serie de industrias básicas y de soporte, generalmente PYMES, con lo que se ha desarticulado el tejido industrial perdiendo valor agregado y, especialmente, capacidades tecnológicas.

En este período se puso en marcha un Plan de Desarrollo de Proveedores, se aumentaron las exigencias de valor agregado nacional en los distintos regímenes de promoción; se desarrolla un Programa de Parques Industriales con parques ya aprobados y otros en evaluación y desarrollo.

En el período se han instrumentado por parte de DINAPYME programas específicos dirigidos a las pequeñas y medianas empresas, dinamizando la conformación de clusters en varios sectores a través de la promoción de la asociatividad, actividades de capacitación y apoyos específicos para la internalización de las empresas y comercialización de sus productos.

Se han establecido con la CND y el MEF fondos de garantía para pequeñas y medianas empresas, así como con el MEF y el Correo, para facilitar la exportación. En otro orden, se han apoyado los sectores textiles y de vestimenta con subsidios específicos para la renovación tecnológica y el incremento de la producción y exportación.

d) Fortalecimiento institucional La fragmentación y aglomeración de los procesos productivos implica un enfoque de cadena que hace obsoleta la división entre agricultura, industria y servicios. Por tal motivo se ha creado el Gabinete Productivo que coordina a los Ministerios relacionados con la producción y está en presentación el proyecto de ley de la Agencia Nacional de Desarrollo, que instrumentalizará las acciones de desarrollo del aparato productivo del país.

Ha sido objetivo del Ministerio profesionalizar la gestión en base al ingreso de personal capacitado y nuevos profesionales para su formación. Se ha trabajado además en mejorar y actualizar los procedimientos, sistemas y bases de datos de los distintos sectores del Ministerio, con especial énfasis en aquellos referidos a la propiedad industrial, indicador y soporte clave en el desarrollo tecnológico. Para atender el crítico tema de las telecomunicaciones, se ha creado una Dirección específica con la designación de la Directora correspondiente y se ha comenzado a dotar del personal necesario tales efectos.

e) Plan nacional de Energía. Soporte clave del desarrollo industrial y de la sociedad en sí misma, el plan tiene como objetivo avanzar en la independencia energética del país, asegurando el suministro de energía con políticas económicas y ambientalmente sustentables con justicia social.

Se ha trabajado en la diversificación energética para disminuir el peso del petróleo importado en la misma, generando normativas, leyes y decretos

que impulsan los objetivos de alcanzar al menos un 15% de generación de fuentes renovables tales como biomasa, eólica y solar térmica, con proyectos ejecutados y en ejecución.

Se han desarrollado normativas, licitaciones y acciones para la mejora de la eficiencia energética en el país, en conjunto con las empresas públicas, especialmente UTE y ANCAP; para el aseguramiento de la provisión de energía ante las consecuencias de los fenómenos climáticos de los últimos años. Se trabaja en forma conjunta en la prospección y exploración de recursos autóctonos así como en la incorporación de nuevas fuentes.

2.2 Sector Agropecuario

Al inicio del período la producción agropecuaria se encontraba en condiciones tales que, para tomar una senda de “país productivo”, era imprescindible enfrentar desafíos importantes:

- Mejorar la situación de sobre-endeudamiento crónico arrastrado de años, con soluciones parciales para cada sector.
- Acercar los ámbitos de adopción de decisiones de política y los actores sociales y económicos concretos. Pese a la existencia de múltiples instancias de representación, comisiones, mesas, institutos, juntas, etc., había muy poco contacto entre actores sociales de la producción y los decisores, lo que afectaba tanto la calidad de las decisiones como su cumplimiento posterior.
- Reducir la vulnerabilidad de las cadenas agroindustriales uruguayas a distintos tipos de riesgos. En función del papel central que tienen las cadenas agroindustriales para la economía del país, fue imprescindible comenzar su recuperación y la aplicación de políticas para mejorar su desempeño. Las acciones en esta materia, necesitaban convertirse en compromisos compartidos con los sectores sociales involucrados, por lo que el análisis y la consulta acompañaron permanentemente el accionar del mismo.
- Asegurar que el fortalecimiento de las cadenas agroindustriales se realice con una mejor distribución de la riqueza.
- Producir responsablemente, y colaborar en la preservación de nuestro hábitat.

La estrategia de desarrollo se articuló en torno a dos grandes objetivos: implementar una política activa que contribuyera a orientar el crecimiento de la producción y concomitantemente asegurar la integración social y la reducción de las grandes desigualdades sociales.

2.2.1 Acciones Impulsadas

a) Mejorar la situación de sobre-endeudamiento crónico.

Las acciones en este sentido fueron diferentes para cada sector, dado que las mismas debían contemplar las particularidades de cada uno. Se debe destacar que en general los sectores productivos supieron aprovechar la bonanza de precios y de mercados de nuestros productos, reduciendo notoriamente su endeudamiento.

Al inicio de la administración gran parte de los productores agropecuarios presentaban altos niveles de endeudamiento y por ende fuertes dificultades para acceder al crédito. Se trabajó en forma coordinada con el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), al punto que los índices de morosidad de su cartera agropecuaria se sitúa actualmente en mínimos históricos en el entorno de 2%.

Para la **actividad arrocera y lechera** se generaron nuevos Fondos de Financiamiento y Recomposición de la Actividad, con la finalidad, entre otras, de cancelar deudas con diversos agentes entre los que se contaban como principales acreedores el BROU, empresas industrializadoras y exportadoras. La lechería debía también cancelar deudas contraídas por el Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL).

En el **sector forestal**, se registró presupuestalmente las obligaciones para el pago de los Subsidios Forestales, por un monto cercano a 18 millones de dólares, disponiéndose un orden de prelación, priorizándose el pago a Colonos, en lugar a deudores del BROU, luego a pequeños productores forestales y por último al resto.

Respecto de **la granja animal y vegetal**, las acciones fueron tendientes a la regularización del Fondo de Reconversión y Fomento Granjero del año 2002, y su aplicación al endeudamiento del sector.

b) Acercamiento con los actores sociales y económicos

Tanto el MGAP, como los Institutos y Entes integrantes de la institucionalidad pública agropecuaria participaron activamente en el quehacer sectorial, fuertemente descentralizados de los niveles directivos. Para interactuar en el terreno muy cerca de los problemas reales de su competencia se implementó la descentralización en el

territorio y la concentración progresiva de los servicios que funcionan en cada localidad.

El primer problema a afrontar consistía en la determinación de la población objetivo: los pequeños productores familiares, los trabajadores rurales y la población rural en su conjunto, quienes muchas veces no tienen la escala, tecnología, ni conocimientos, como tampoco la organización necesaria para alcanzar el mercado internacional y por lo tanto el destino de su trabajo es principalmente el mercado interno. Se instrumentó el Registro Único Nacional de Productores Agropecuarios, desarrollado con AGESIC, así como la participación en los consejos de salarios y negociaciones tripartitas de la ruralidad.

Para materializar los objetivos, se incluyó en la estructura organizativa del MGAP, una nueva unidad ejecutora con la finalidad de coordinar todos los programas y proyectos de desarrollo que hoy están en funcionamiento: la Dirección General de Desarrollo Rural.

c) Reducir la vulnerabilidad de las cadenas agroindustriales.

En cuanto al desarrollo de mercados, se trabajó en la generación de mercados adicionales a los tradicionales, que permitieran diversificar la demanda y la oferta. De esta manera se procura disminuir la dependencia de mercados específicos y acceder a mercados más exigentes, mejorando las condiciones sanitarias. Se invirtió también en estrategias que permitieran obtener mayor valor agregado para nuestros productos, trabajando en forma complementaria con INAC.

Para construir la trazabilidad de los productos de origen animal en el territorio nacional se creó el Sistema de Identificación y Registro Animal (SIRA). Este sistema de identificación individual de todo el rodeo bovino, es una experiencia única a nivel mundial y trata de asegurar las exportaciones de productos cárnicos a mercados de altas exigencias. Para el año 2010, se prevé cubrir la totalidad del stock bovino del país, para lo cual ya se han adquirido 11 millones de identificadores por un monto de 485 millones de pesos. La distribución se realizó a través del Correo Uruguayo en un exitoso trabajo en conjunto.

En materia sanitaria, se fortalecieron las acciones con capacitación técnica a funcionarios y a profesionales de libre ejercicio, relativos a

los procedimientos de control y certificación sanitaria. Con el Proyecto Salud Animal (PROSA) se fortaleció lo vinculado a la divulgación y extensión en Sanidad Animal, Inocuidad Alimentaria y Trazabilidad.

Con el fin de obtener efectos inmediatos, se compraron y distribuyeron anualmente 22 millones de dosis de vacunas contra la fiebre aftosa. Se consolidó el Sistema de Información de Salud Animal (SISA) encargado del monitoreo de predios interdictos y de la vigilancia epidemiológica de enfermedades tales como la brucelosis, garrapata, y otras de importancia para la salud humana y para la economía y se trabajó en enfermedades emergentes como la rabia paralytica. Con la participación de INAC se construyó y equipó el laboratorio emergencial para la fiebre aftosa y otros virus, en las instalaciones del DILAVE.

Para el desarrollo de nuevas estrategias productivas se apoyaron más de 500 productores con subsidios y brindando capacitación en salud animal y protección de alimentos. Los subsidios comprometidos suman más de 2 millones de dólares, habiéndose realizado más de mil jornadas de capacitación con la asistencia de unos 25 mil participantes.

Adicionalmente, a través de un programa de apoyo a la productividad, con énfasis en la asistencia a la producción familiar para la realización de inversiones productivas y generación de capacidades, se otorgaron beneficios y subsidios para 2.570 pequeños y medianos productores ganaderos por un monto de 5 millones de dólares.

Se materializó la institucionalidad para la cadena lechera, con la creación del Instituto Nacional de la Leche (INALE). En este sentido, se apoyaron proyectos para la quesería artesanal, se trabajó en forma conjunta con MEVIR posibilitando la construcción de salas de ordeño, queserías, perforaciones para pozos de agua de calidad, entre otras intervenciones, mejorando la formalidad del sector.

En el sector granjero, se financiaron Planes de Negocios, como los planes tomate, chícharo, entre otros. También se implementaron los subsidios a los seguros granjeros y por último, como importante contribución al sector, se implementó la trazabilidad para la apicultura, a efectos de mejorar las condiciones de inserción en

mercados internacionales. Asimismo trabajando en forma conjunta con MEVIR, se construyeron salas de extracción de miel.

En el sector de la pesca y la acuicultura, por primera vez se comenzó a ejecutar un programa de gestión pesquera con foco en cuatro áreas: el fortalecimiento institucional; la capacitación del sector productivo; la evaluación de los recursos acuáticos; y la acuicultura. Se ejecutó, el plan nacional de desarrollo de la producción acuícola en Uruguay, generándose el documento base para el desarrollo de una política de acuicultura sostenible en el país.

Para conocer la situación de nuestros recursos de pesca extractiva y retomar la investigación de los recursos marinos se instrumentaron medidas para que el único buque de investigación del país, Aldebarán, volviera a cumplir sus cometidos.

d) Fortalecimiento de cadenas productivas con mejor distribución de la riqueza

El Proyecto Uruguay Rural (PUR), con un enfoque distinto, también contribuyó al fortalecimiento de organizaciones de productores familiares y familias rurales pobres, apostando a la organización de los sectores más desfavorecidos, con asistencia técnica de apoyo a la gestión colectiva de inversiones productivas.

Las carencias no sólo se manifestaban en los aspectos organizativos, por tanto, fue necesario también impulsar herramientas financieras para las poblaciones excluidas en el medio rural a cuyos efectos se firmó un Convenio con el BROU para la creación de un Fideicomiso destinado al endeudamiento de productores muy pequeños.

Se apoyó económica y financieramente a las pequeñas y medianas empresas y al movimiento cooperativo y asociaciones, priorizando los sistemas organizados. Se coordina y articula con otras dependencias del Estado involucradas con el desarrollo rural y se brinda asistencia técnica, capacitación, micro-capitalización, fortalecimiento institucional, microcrédito, fondos rotatorios, etc. En el período 2005-2008 se asistieron a 8 mil familias por un monto de 15 y medio millones de dólares.

El capital humano se promovió trabajando con la escuela pública rural y con los institutos de investigación. Se apoyó la educación y

formación de los jóvenes, para que no pierdan contacto con el medio rural. También se realizaron acciones de descentralización y fomento de acciones de integración: a nivel interinstitucional y con la sociedad rural, coordinando y complementándose en forma interna y entre organismos, creación del Comité Agropecuario Nacional (CAN) y de los Comités Agropecuarios Departamentales (CAD).

e) Producir responsablemente, y preservar el hábitat.

Se trabajó sobre el manejo responsable del suelo promoviéndose la aplicación de pautas de manejo dirigidas a mantener y mejorar su sustentabilidad; para evitar su erosión y degradación implementándose campañas para el control del uso de los suelos, cualquiera sea la forma de tenencia de la tierra.

A través del Proyecto de Producción Responsable se propendió a la adopción de sistemas de manejo integrado de los recursos naturales y la biodiversidad; apoyando sistemas sostenibles desde el punto de vista social, económico y ambiental.

Se asistieron proyectos para el tratamiento de efluentes en lechería para el manejo de residuos químicos y envases plásticos, sobre todo en fruti y horticultura, co - participando en el financiamiento con el aporte de los beneficiarios, con el objetivo de generar una cultura de complementación y participación en los riesgos.

Se tomaron acciones sobre los suelos de prioridad forestal donde se eliminaron los suelos accesorios y se recalificaron los forestales cambiando las prioridades de tierra forestal, de aquellas aptas para la agricultura. Paralelamente y a efectos de tener un diagnóstico certero de la situación, se realizó el Inventario Forestal Nacional.

En las intervenciones para el acceso animal al agua, tales como excavación de tajamares, se adoptaron técnicas conservacionistas probadas mundialmente, para que a diferencia de prácticas aplicadas con anterioridad las importantes inversiones fueran más perdurables en el tiempo.

Se hizo foco en la titularidad de los inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias por personas físicas o sociedades

comerciales con su capital accionario representado por acciones nominativas.

f) Otros desafíos: coyunturas climáticas, inundaciones y sequías

Más allá de los desafíos de carácter general que se debieron afrontar, existieron situaciones coyunturales derivadas de la situación climática, que demandaron la realización de acciones concretas a fin de paliar los efectos en el sector.

Con destino a atender pérdidas en la actividad productiva de establecimientos afectados por emergencias agropecuarias: sequías, inundaciones, entre otras, se crea el Fondo Agropecuario de Emergencias (FAE) que asigna recursos bajo forma de subsidios diferenciales y previendo la devolución del saldo no subsidiado de acuerdo a los flujos productivos de los sectores asistidos. Los destinos van al apoyo financiero para infraestructura productiva o insumos que contribuyan a recuperar las capacidades perdidas como resultado del evento ocurrido. Se asistió en la sequía 2008/2009 con raciones y semillas a productores de todo el país, con la colaboración de las organizaciones gremiales agropecuarias, por un monto estimado de 150 millones de pesos y se brindó apoyo económico y crediticio al sector lechero, hortícola y apícola.

En el componente sequia del Programa de Producción Responsable (PPR) se realizaron: 500 proyectos especiales para solucionar la falta de agua en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó. Un segundo Plan de Sequia, financiado conjuntamente con DIPRODE e Intendencias Municipales, fue destinado a la perforación de pozos y tajamares en los departamentos de Flores, Durazno, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres, realizando cerca de 2 mil proyectos de soluciones hídricas: pozos, tajamares, equipos de bombeo, molino, almacenamiento, entre otras. Invirtiéndose en total 12.5 millones de dólares. También en estos casos se establece que los beneficiarios se comprometan con la inversión bajo diferentes formas de participación.

Otras acciones fueron realizadas a través del Fondo de Emergencias para Catástrofes Climáticas para el sector granjero y Proyectos Agropecuarios de Cambio Climático. Este último está destinado a aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados de servicios ambientales de mitigación de cambio climático y para atender a las necesidades de los procesos de adaptación al cambio climático,

mediante la identificación, evaluación y promoción de actividades y proyectos de base agropecuaria.

2.2.2 Instituto Nacional de Colonización

Las líneas de trabajo del Instituto complementaron las acciones del MGAP apoyando el desarrollo de la colonización existente y especialmente las nuevas modalidades de colonización.

Respecto al desarrollo de la nueva colonización y de los nuevos modelos colonizadores, se realizó una definición explícita y objetiva de criterios para el otorgamiento de tierras, que asegura la transparencia en la adjudicación. Y se establecieron nuevos procesos colonizadores: con pluralidad de modelos y con énfasis en emprendimientos asociativos y fomento de actividades, productivas y/o sociales que contribuyeran a combatir el aislamiento del colono y su familia. Se trabajó fuertemente en aspectos de infraestructura conjuntamente con MEVIR, DIPRODE, Intendencias y UTE.

En materia de apoyo al desarrollo de la colonización existente: se realizó el Censo de Colonias y Colonos 2005, a partir del cual pudieron reordenarse los arrendamientos rurales, así como comenzar la reasignación de fracciones. Paralelamente, se refinanciaron deudas y se abrieron líneas de créditos y apoyo a la colonización, por primera vez en 60 años. Se instituyó un fondo de previsión para un retiro digno de los colonos y su familia.

Dada la importancia de los sistemas de campos de cría, por su efecto multiplicador sobre las superficies explotables, y sobre todo en el sector lechero; se reorientó y ajustó el sistema con unas 17.500 has que siendo el 2% del total de los campos destinados a la lechería, asiste a unos 700 lecheros que representan el 15% del total de productores del país.

Este ente históricamente desfinanciado para la compra de tierras, tuvo en la presente administración importantes aportes financieros del Poder Ejecutivo, que permitieron la incorporación efectiva de más de 41.500 hectáreas entre 2005 y 2008. Ello contrasta con lo realizado en los últimos 31 años anteriores a 2005, en donde las ventas de tierra realizadas por el INC habían superado a las compras, perdiendo el instituto 19.000 hectáreas.

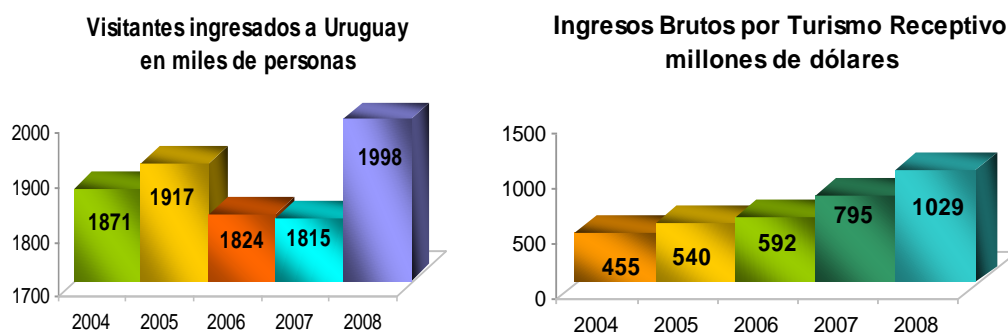
2.3 Turismo

En la actualidad el Turismo, por derecho propio, está integrado, como nunca antes en la historia del país, en las principales áreas de acción interministerial de desarrollo estratégico, en el Gabinete Productivo, la CIACEX y el Gabinete Social, en las líneas principales de la Innovación, en los organismos de promoción internacional y contemplado en las actuaciones para prevenir el impacto del Cambio Climático, por mencionar algunos ejemplos.

A poco de comenzar esta administración, el objetivo estratégico de diversificar mercados tuvo que enfrentar un factor de distorsión significativo, el corte de puentes con nuestro principal mercado. Los números son elocuentes: por el puente Fray Bentos – Puerto Unzué habían pasado 337.762 personas en el 2005 y en el 2008 lo hicieron apenas 4.941.

Esta situación excepcional demandó un importante esfuerzo en materia de acciones promocionales y la búsqueda de una comunicación especial para mantener la fidelidad de los visitantes argentinos por nuestros destinos turísticos. Para ello, se encararon inversiones especiales, que llegaron a superar los siete millones de dólares, comprendiendo campañas publicitarias en el exterior y devoluciones parciales de combustible a quienes contrataron por canales formales en ciertos períodos de la temporada de verano.

Hoy se puede confirmar con satisfacción que al finalizar el año 2008, Uruguay logró atraer a prácticamente la misma cantidad de turistas argentinos que se recibían antes del corte de los puentes, casi un millón cien mil personas, y se alcanzaron casi los dos millones de turistas en general, de acuerdo a la información de la Dirección Nacional de Migraciones.



Por primera vez en la historia del Turismo en el país, el ingreso de divisas por turismo superó los mil millones de dólares, representando un 29,4% más que en el 2007. Dicha cifra es el doble del ingreso que se registró en el 2004.

Se confirmó que el Turismo hoy representa más del 6 por ciento del PBI, resultado de la primera medición con el método de Cuenta Satélite de Turismo⁴², proceso iniciado en marzo del 2006, que además genera formación y capacitación de recursos humanos nacionales. La misma metodología, con estimaciones cautelosas, permitió verificar que más de 40 mil compatriotas tienen su trabajo directo vinculado con el Turismo y superan los 130 mil los que en forma indirecta están vinculados a esta actividad.

En los últimos años se consolidó una nueva forma de turismo, verificándose un crecimiento significativo en el número de cruceros que amarran cada tempo-rada en los puertos de Montevideo y Punta del Este, superando los 250 mil visitantes, que gastan unos 50 millones de dólares entre souvenirs e insumos.

Como estímulo al consumo que los turistas realizan de bienes nacionales, está avanzada la implementación de la devolución de impuestos en algunos productos, haciendo uso de la facultad que estaba prevista en la Reforma Tributaria, estando el proceso en la última etapa de adjudicación.

Un sustantivo crecimiento de la conectividad aérea y fluvial ha sido crucial para alcanzar estos resultados. Existen varias compañías aéreas con vuelos directos y ha crecido significativamente la oferta de plazas en los cruces desde Argentina, todo lo cual se verá favorecido por la conclusión en el año 2009 de las obras de la nueva terminal del Aeropuerto de Carrasco y del Puerto de Pasajeros en Colonia.

Esta administración también ha puesto énfasis en el desarrollo del Sistema Nacional de Turismo Social, trabajando en ello el Ministerio de Turismo y Deporte, el Banco de Previsión Social, el Ministerio de Desarrollo Social y diversas estructuras gremiales y organizaciones no gubernamentales. Más de 25 mil compatriotas participaron de viajes a distintos puntos del país, destacándose como destino la Colonia Raigón, donde fue construida una piscina cerrada con las prestaciones más avanzadas.

El Turismo ya tiene sus contenidos en el Plan Ceibal, como parte de su integración a los aspectos de la educación formal del país, a través de un

⁴² Se contó con el asesoramiento de la Organización Mundial de Turismo y con participación del INE, BCU, Dirección Nacional de Migraciones, el Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República.

juego desarrollado por jóvenes uruguayos. También, se han desarrollado programas de desarrollos locales, como los llevados adelante en 2008 con el apoyo de la cooperación española: “plan piloto para facilitar la accesibilidad de todas las personas al turismo”, en Atlántida, o de “buenas prácticas de calidad e innovación energética” en Piriápolis.

En el marco de un proceso de mejora continua y de aplicación de las tecnologías de la información, se procedió a mejorar sustancialmente la página web del Ministerio de Turismo y Deporte, como un instrumento fundamental para la promoción, verificándose un crecimiento sustancial de las consultas.

En el marco del primer proyecto para el Sector Turismo llevado adelante con el Banco Interamericano de Desarrollo (2005-2007), es posible la recuperación del Ventorrillo de la Buena Vista en Villa Serrana, un Centro de Interpretación en Colonia del Sacramento y estudios para el Real de San Carlos, comenzar con el ordenamiento en Cabo Polonio y realizar estudios para el desarrollo del Turismo Náutico Fluvial por primera vez en el país.

En programas conjuntos con el Ministerio de Industria, Energía y Minería y la OPP, se vienen implementando por primera vez experiencias de trabajo asociativo público-privado en los destinos turísticos del país, clusters en Punta del Este, Colonia, Rocha, Montevideo, Canelones y Salto. Estas áreas generan el 80 % de los ingresos del sector y sus acciones son aporte fundamental a la visión y misión con que se viene instrumentando el Plan Nacional de Turismo 2020.

En el año 2008 se inició el proceso de formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable del Turismo al 2020, con una primer etapa de capacitación y luego una primer ronda de elaboración, lo cual debe culminar a finales del primer semestre 2009, con el documento final aprobado por el Consejo Nacional de Turismo (CONATUR), instalado en setiembre de 2005.

2.4 Ciencia y Tecnología

En el periodo 1985-2005 Uruguay presentaba un importante rezago en la promoción de la Ciencia, Tecnología e Innovación, siendo de los países de América Latina y el Caribe que, en proporción al PBI, menos invertía en la región. A su vez, también se evidenciaba una fuerte descoordinación de esfuerzos que se traducían en ineficiencias en el gasto realizado, y con un desarrollo relativo muy incipiente en áreas del conocimiento que

actualmente son consideradas de gran relevancia en la nueva economía del conocimiento (biotecnologías, tecnologías de la información y comunicaciones, etc.).

Del mismo modo salvo excepciones, la articulación pública-privada para la constitución de redes de innovación mostraba un escaso desarrollo, que se reflejando con la baja importancia relativa asignada por parte del sector privado a las inversiones en esta área. Asimismo, los escasos centros tecnológicos existentes no conseguían aglutinar capacidades científicas y tecnológicas al servicio de la creación de innovaciones en esfuerzos conjuntos con el sector privado en áreas estratégicas claramente identificadas. Del mismo modo, si bien existían posgrados nacionales, los mismos eran mayoritariamente en áreas básicas y sin el apoyo requerido para consolidarse con altos niveles de excelencia y permanencia. Los recursos humanos altamente especializados no eran direccionados por políticas específicas hacia la solución de problemas del sector productivo ni de importancia social.

En este contexto, la Ciencia, Tecnología y Innovación no fueron tomados como parte de una política de Estado y la institucionalidad presente no fomentaba la articulación entre actores gubernamentales, sector académico y empresarial. Las escasas actividades de promoción realizadas respondieron a esfuerzos institucionales aislados o a programas internacionales ejecutados por unidades ad-hoc que se disolvían una vez terminada la ejecución de los mismos.

2.4.1 La Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)

La innovación es producto de la interacción entre invención y conocimiento, la cual a su vez conduce a la creación de valor social y económico, elementos fundamentales para alcanzar un desarrollo humano sustentable. Es decir, de ello depende la competitividad auténtica del país, la creación de empleo digno, el incremento y adecuación del nivel educativo de la población y la capacidad de utilizarlo para mejorar la situación de los diversos desafíos planteados en áreas productivas, sociales y culturales. Esta es la única ruta posible para una integración interdependiente al mundo globalizado de hoy.

Este gobierno definió como una de sus prioridades para el quinquenio 2005-2009 avanzar decididamente hacia un Uruguay Innovador. Dado que los temas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y su gestión político-estratégica son transversales a todos los sectores y disciplinas requería de un ámbito de coordinación específico que fue establecido mediante el

decreto 136/005, que conformó el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) que se integra por los ministerios de Educación y Cultura; Industria, Energía y Minería; Economía y Finanzas, Ganadería, Agricultura y Pesca; y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

El GMI tiene entre sus funciones la aprobación de un Plan Nacional Estratégico en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) para lo cual cuenta con el asesoramiento del CONICYT, organismo que fue reestructurado incorporando nuevos representantes. La Agencia Nacional de Investigación e Innovación se crea en la ley 17.930 (ley de presupuesto 2005-2009) y es el organismo encargado de ejecutar las políticas generadas en el marco anteriormente mencionado mediante el diseño, organización y administración de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación.

En 2008 se desarrollaron modernos sistemas de gestión y se realizó un conjunto de actividades para la implementación operativa de los Contratos de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Programa de Desarrollo Tecnológico II), con el Banco Mundial (BM) (Fortalecimiento del Sistema Nacional de Investigación e Innovación), y una Donación de la Comisión Europea (CE) (Uruguay Innova). Las actividades estuvieron dirigidas al fortalecimiento y orientación de la investigación, promoción de la innovación y articulación público-privada en el sector productivo.

Entre los aportes realizados por la ANII al **fortalecimiento de las capacidades de investigación** del país se destacan:

- la creación del portal TIMBO ("Trama Interinstitucional y Multidisciplinaria de Bibliografía On-line") para el acceso gratuito de la comunidad científica a más de 15.600 revistas especializadas on-line a bibliografía científico-tecnológica internacional y a los bancos de patentes;
- el financiamiento de la Generación y Fortalecimiento de Servicios Científico-Tecnológicos mediante la incorporación de grandes equipos en instituciones de investigación, habiéndose concretado siete proyectos;
- el financiamiento de la creación y/o apoyo de nuevos Programas Nacionales de Posgrado y de Educación Técnico Terciaria en áreas estratégicas definidas por el Gabinete de Innovación, estando en

ejecución quince proyectos de posgrado y la creación o fortalecimiento de 11 Programas de Educación Técnico Terciaria no Universitarios.

Para el apoyo del **fortalecimiento y orientación de la investigación**, se encararon las siguientes líneas de acción:

- **Sistema Nacional de Investigadores (SNI):** en 2008 se realizó el registro y categorización de los investigadores nacionales en un sistema específico (CVUy), estableciéndose un incentivo económico para éstos que busca incrementar la productividad del Sistema Nacional de Innovación. A la fecha el CVUy cuenta con 3.376 registros, de los cuales se inscribieron 2.154 al SNI y fueron seleccionados 1.017 investigadores para percibir el subsidio.
- **Sistema Nacional de Becas:** se crea con la finalidad de aumentar la cantidad de investigadores post graduados, considerando que ello tiene relación directa con el potencial de innovación del país. En 2008 se financiaron unas 120 becas, que en 2009 se incrementaron a 502. Mediante el financiamiento se procura orientar las investigaciones a la solución de problemas en las Áreas Estratégicas fijadas por el GMI.
- **Fondos Concursables:** El Fondo Clemente Estable fomenta la investigación mediante el financiamiento de proyectos competitivos, en todas las áreas del conocimiento, exigiendo un nivel de excelencia comparable a nivel internacional. En 2008 se aprobaron 119 proyectos de investigación fundamental. A partir de 2009 también se cuenta con el Fondo de Investigación Aplicada María Viñas que financia proyectos que buscan solucionar problemas predefinidos.
- **Fondos Sectoriales:** las capacidades de investigación y recursos humanos calificados potenciados por los programas anteriores buscan enfocarse a la investigación en áreas estratégicas vinculadas al desarrollo del sector productivo. Con este objetivo la ANII creó, articulando junto a otros actores, fondos sectoriales como forma de gestionar los recursos para la innovación y la investigación, tendiendo puentes entre las políticas en distintas áreas y sectores y las políticas en CTI. A partir de 2008 se comenzaron a gestar los fondos sectoriales, en el área Agroindustrial (ANII-INIA), Energética (ANII-UTE-ANCAP-MIEM), de Recursos Naturales y Medio ambiente (ANII-OSE), y en Salud (ANII-MSP). Constituye un hito esta articulación entre las empresas públicas, otros organismos y la ANII, que aporta su capacidad de gestión, evaluación y ejecución de proyectos en CTI.
- Orientación de la investigación hacia la generación de conocimiento para solucionar **problemas de carácter social**, financiándose 10

proyectos de este tipo en 2008. En 2009 se llamará a proyectos para la inclusión social, que orienten la capacidad innovadora para la mejora de calidad de vida de los discapacitados.

En cuanto a la **promoción de la innovación y de la articulación público-privada** se encararon las siguientes acciones:

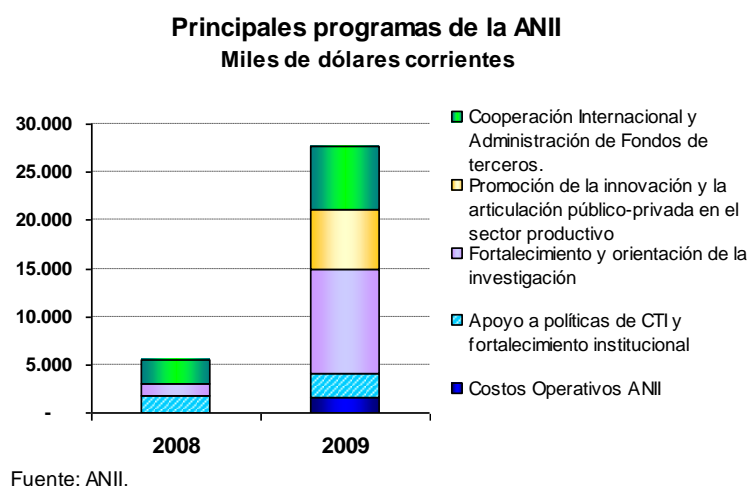
- Financiación de 83 proyectos en 2008 directamente relacionados con sectores productivos triplicándose el monto invertido en 2009;
- Promoción del el emprendedorismo mediante el apoyo a jóvenes con ideas de potencial innovadoras que quieran constituirse como empresarios. Para esto se implementó un programa específico que busca la creación de nuevas empresas, ya sea en la modalidad de incubación o de patrocinio por instituciones asociadas. Actualmente se encuentran 10 proyectos en ejecución y dado el gran interés despertado, se prevé profundizar esta estrategia en 2009.
- Otros programas innovadores cuyas convocatorias ya han sido abiertas en 2009. Estos son por ejemplo Alianzas Público – Privadas para la Innovación, Formación de consorcios, Apoyo a Generación de Prototipos, Certificación para la Exportación, Recursos Humanos Calificados en la Empresa, entre otros.
- Financiación de proyectos con el objetivo de traducir conocimientos científicos y tecnológicos para que puedan ser aprehendidos por la sociedad en su conjunto, especialmente por los jóvenes. Estos proyectos de popularización de la CTI conllevan a largo plazo a que sea la ciudadanía la que defienda y comparta que se inviertan fondos públicos en esta temática.

En actividades de **“Cooperación Internacional y Administración de Fondos de Terceros”** se firmaron acuerdos específicos de cooperación con China, Israel, España, entre otros. Se está ejecutando el Programa Uruguay Innova de cooperación con la Comunidad Europea que apoya al Instituto Pasteur, al Parque Tecnológico de Pando, y al Centro de Ensayo de Software, por un monto de contrapartida local de 1.7 millones de dólares en 2008 y 5 millones en 2009.

Recursos destinados a la ANII: La mayor parte de los recursos destinados a CTI se canalizaron fundamentalmente a través de los distintos programas de la ANII que en última instancia financian a ejecutores de los centros de investigación y laboratorios de diversas instituciones, a investigadores y empresarios innovadores. El gobierno

transferirá a la ANII un monto del orden de los 680 millones de pesos en el acumulado de 2008 y 2009.

Por su parte, la ANII va ejecutando en forma incremental los programas que se fueron iniciando en 2008. Para ello destina los fondos vertidos por el gobierno, tanto directamente de rentas generales como de préstamos internacionales. La ejecución efectiva pasó de unos 6 millones de dólares en 2008 a casi 27 millones en 2009, destacándose en el cuadro siguiente los principales destinos de los mismos.



Conclusiones: al finalizar el periodo se cuenta con una nueva institucionalidad que jerarquiza y promueve el desarrollo científico-tecnológico como base para la integración del país en la nueva economía del conocimiento, consolidándose la ANII como organismo técnico, eficiente y profesional para la ejecución de las políticas en la materia⁴³. Se han desarrollado y ejecutado un conjunto de instrumentos que fortalecen el Sistema Nacional de Innovación en su conjunto. La situación en la que se ha posicionado el país luego de los cambios realizados lo ubican en mejores condiciones para un desarrollo basado en el conocimiento. Esto representa un cambio muy significativo en comparación al escenario inicial y requiere mantener esta política de Estado en la dirección establecida para permitir el aprovechamiento de las oportunidades que están emergiendo a nivel internacional en la nueva economía mundial.

⁴³ La ANII se encuentra en proceso de implantación de un sistema de gestión de calidad según la norma ISO 9000:2008, previéndose alcanzar la certificación de todos sus procesos antes de fin de 2009.

2.4.2 Otros Organismos Fundamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación

El **Instituto Pasteur Montevideo** (IPMON), constituye un polo significativo de desarrollo de la actividad científica nacional, asociado al Instituto Pasteur de París, una de las instituciones científicas de mayor prestigio a nivel mundial. En diciembre de 2004, a impulso de la administración anterior, se formalizó el proyecto, financiándose su instalación mediante un canje de deuda con el gobierno francés y culminándose su construcción en octubre del 2006.

El instituto tiene como vocación principal el desarrollo de la ciencia fundamental y aplicada en el dominio de las ciencias biológicas. Esto se logra a través de una buena articulación entre investigación fundamental de gran calidad y sus aplicaciones al mundo productivo. Para alcanzar este objetivo, el proyecto está basado en: **(i)** la creación de plataformas tecnológicas de alto nivel, funcionando a partir de 2007 8 de ellas, con equipamiento moderno y sofisticado, que en muchos casos es único en la región.; **(ii)** la creación de laboratorios abiertos a proyectos de jóvenes científicos que deseen volver a la región, siendo seleccionados por un comité científico internacional; **(iii)** la creación de un centro de enseñanza de alto nivel para el país y la región; **(iv)** la creación de empresas de biotecnología especializadas en el desarrollo de medicamentos y reactivos de diagnóstico, además de poner al servicio de la industria nacional e internacional sus plataformas tecnológicas para el desarrollo de proyectos, aspirando a convertirse en un elemento que atraiga inversiones en el área.

El IPMON logró atraer profesionales de excelencia del exterior, contribuyendo a formar una masa crítica en el ambiente científico y dando perspectivas al desarrollo científico local. El Instituto interactúa con los restantes centros científicos del país y del exterior, poniendo a su disposición el equipamiento y el conocimiento generado. A la vez, procura cumplir una función de apoyo a la investigación productiva a instancias del sector privado y un apoyo al desarrollo de políticas públicas. El IPMON cuenta a la fecha con más de 100 colaboradores, recibiendo un apoyo presupuestal creciente que tiende a sustentarse en el cumplimiento de compromisos de gestión con el Poder Ejecutivo. En el trienio 2007 a 2009 se destinaron al IP Montevideo alrededor de 126 millones de pesos.

A su vez, en este período se ha creado el **Centro Uruguayo de Imagenología Molecular** (CUDIM), cuyo objetivo es brindar a la población diagnósticos y monitoreo de terapias, así como constituirse en un centro de formación de profesionales y científicos en el área y realizar

tareas de investigación. De esta forma se integra la tecnología más avanzada para la asistencia, con investigación biomédica y química para el desarrollo de radiotrazadores muchas veces no disponibles en la región.

En cuanto al **Instituto de investigaciones Biológicas Cemente Estable** se fortalecen por un lado los programas de posgrado a través del aumento de horas docentes y de investigación y del otorgamiento de becas y por otro, las inversiones en equipamiento científico.

Se duplicaron los recursos destinados al **Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas** (PEDECIBA), que ha podido fortalecer su apoyo a los programas de postgrado, tanto a través de becas como de equipamiento específico y al fortalecimiento de laboratorios y adquisición de equipos de porte medio.

El **Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias** (INIA) cumple un rol fundamental en la investigación agropecuaria en estrecha vinculación con la utilización productiva de sus desarrollos, a lo que contribuyen tanto su estructura institucional, como su forma de financiamiento. Este instituto que celebra sus 20 años de creación, cuenta con 600 colaboradores, habiendo ganado prestigio entre los que trabajan en el medio agropecuario y también en el exterior. El INIA se financia con un adicional del IMEBA y un monto similar aportado por rentas generales. Durante 2005-2008 el instituto generó y efectivamente cobró en el orden de unos 20 millones de dólares anuales, monto sustancialmente mayor que en períodos anteriores debido en primer lugar a la evolución del agro y de los precios y también, a que el gobierno procuró cumplir con los pagos devengados.

En este período comienza a tener progresivamente mayor peso la estrategia de desarrollo de alianzas y crecimiento en red (organización extendida), y no tanto el crecimiento “hacia adentro”, así como el desarrollo de fondos competitivos. Se entiende que los lineamientos llevados adelante por esta administración y que se detallan a continuación, potencian el rol de este instituto tan importante para el desarrollo del país:

- **Rediseño institucional** con el objetivo de adaptarse mejor a las nuevas demandas provenientes tanto del campo científico-tecnológico como de los lineamientos estratégicos definidos por el MGAP.
- **Apertura institucional** tanto con los actores del Sistema Nacional de Investigación como en el vínculo con el resto de la institucionalidad agropecuaria (ej. CAN y CAD), organizaciones públicas especialmente

departamentales y organizaciones privadas, a través de acuerdos de trabajo.

- **Transversalidad** de los Proyectos de Investigación. Históricamente el Instituto trabajaba proyectos sectoriales -leche, carne-, con esta administración se crean programas nacionales transversales como el de "Producción Familiar" y "Sistemas de Producción y Sustentabilidad Ambiental". Este cambio es consecuencia de las definiciones tomadas en el primero de los puntos.
- **Evaluación Externa:** por primera vez INIA somete a evaluación externa la dos programas nacionales: leche y arroz. Incorpora también la evaluación por pares de los proyectos que ejecuta el Instituto. Esto lo dota de la necesaria transparencia y control de calidad que un instituto de investigación debe tener.

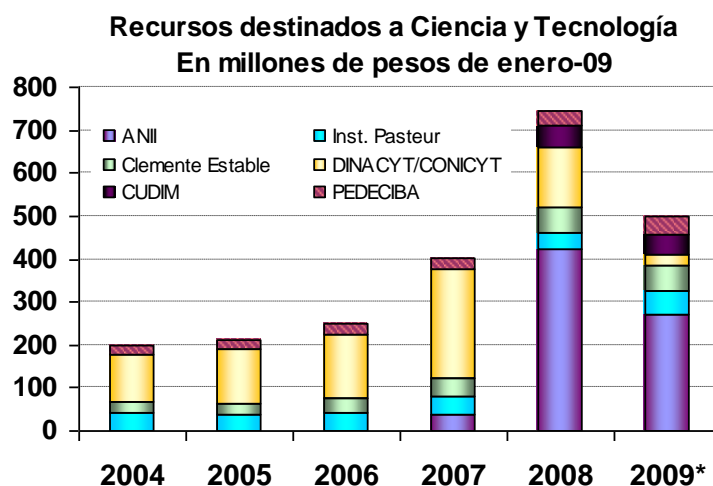
2.4.3 Recursos Destinados a Ciencia, Tecnología e Innovación

En el promedio 2008-2009 se prevé destinar, desde el Presupuesto Nacional, unos 620 millones de pesos al desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, triplicando en términos reales el gasto realizado en 2004. Los recursos destinados a CTI se canalizan principalmente a través de la ANII, como organismo que centraliza la ejecución en esta materia y en menor medida en términos absolutos, pero significativos en términos incrementales, a través del Instituto Pasteur de Montevideo, el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE), el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), el Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM). Este monto no incluye los recursos destinados al INIA debido a su forma de financiamiento bipartita.

La enumeración precedente de entidades que propugnan el desarrollo científico y tecnológico no es taxativa, destacándose además, el rol de la Universidad de la República entre otros.

A su vez, los recursos presupuestales destinados a CTI son complementados con fondos de Cooperación de la Unión Europea, los cuales en el trienio 2008-2010 ascienden a 8 millones de euros, para financiar y apoyar diversos programas en esta temática, complementando los esfuerzos que se realizan desde el gobierno.

El gráfico siguiente ilustra los esfuerzos presupuestales realizados en CTI a través de los organismos analizados anteriormente (excluyendo el INIA). En particular se destaca que en el año 2008 se volcaron recursos a la ANII según los compromisos asumidos por ésta y cuyo flujo financiero se efectivizará por parte de la ANII en el correr del año 2009.



2.5 Políticas Culturales

Desde la perspectiva de las políticas públicas, el conjunto del patrimonio cultural, las diversas disciplinas y expresiones de la cultura artística y las industrias culturales, constituyen en su conjunto un campo heterogéneo y complejo que supone un abordaje multidimensional. Una dimensión central de este abordaje supone asumir la centralidad y relevancia que la cultura artística y las industrias culturales poseen en la calidad de un desarrollo pleno de las sociedades contemporáneas.

Desde este punto de vista, las líneas estratégicas más relevantes a la hora de formular una política pública cultural moderna son, por una parte, el apoyo a las diversas disciplinas artísticas y, por otra parte, la promoción y creación de condiciones para el desarrollo de la economía creativa mediante diversos instrumentos, incentivos y apoyos.

Otra dimensión central de cultura es su vínculo inherente con la democratización del acceso al disfrute y producción de los bienes y servicios culturales. Ello determina otra línea estratégica de las políticas culturales: las acciones que promueven el acceso de la población al disfrute de los bienes culturales y el apoyo de la participación de la población en la creación de las diversas manifestaciones culturales.

La restante dimensión relevante de las políticas culturales es su contribución a la inclusión social y la mejora del bienestar social de la población de todas las edades comenzando por la calidad de la socialización.

Por primera vez en la historia reciente del país las autoridades del gobierno nacional asumieron esta perspectiva multidimensional impulsando una nueva estrategia de política cultural y de inversiones, que buscan facilitar el desarrollo de iniciativas culturales privadas, fomentar su profesionalización, profundizar en la investigación y especialmente garantizar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos del país.

Los aspectos más relevantes a destacar son: la creación de una nueva institucionalidad (moderna, funcional y operativa) para el financiamiento de la cultura artística y las industrias culturales y un notable incremento de los recursos destinados a políticas culturales.

Principales avances y políticas aplicadas.

a) Acciones en materia institucional

Bajo el impulso del Ministerio de Educación y Cultura se avanzó en mejorar la institucionalidad de la Dirección de Cultura, transformándola en una Unidad Ejecutora, dotándola de mayores recursos y mejorando su planificación. En su órbita también, se crea el Instituto de Cine y el Audiovisual del Uruguay (ICAU).

El Departamento de Industrias Creativas, creado en esta Administración se encuentra abocado a la implementación de una política de organización de las industrias culturales, que permita al Estado contar con registros públicos de actividades y proyectos culturales, con sistemas de información estadísticos adecuados y políticas de promoción de conglomerados culturales.

b) Acciones en materia de financiamiento

Los recursos públicos destinados al financiamiento de las políticas culturales se han visto incrementados de manera notoria a través de nuevos instrumentos y programas:

c) Fondos Concursables

Los Fondos Concursables constituyen un nuevo instrumento destinados a subvencionar proyectos de calidad cuyos contenidos refieran a las artes, el patrimonio y las tradiciones culturales en todo el territorio nacional. Estos fondos han cumplido además, con objetivos de desconcentración geográfica de la oferta de bienes culturales la atención de expresiones artísticas que no cuentan con financiamiento de otros fondos y necesitan del apoyo público para su existencia el fomento de la investigación y también la profesionalización de la gestión cultural.

Durante este período de gobierno, los recursos asignados a estos efectos se han incrementado sostenidamente, habiendo comenzando en 2006 con 3,5 millones de pesos y en el orden de 30 millones de pesos en 2009. Hasta el momento se han premiado más de 200 proyectos en todo el territorio nacional correspondientes a las más diversas disciplinas artísticas.

d) Ley de Patrocinio y Mecenazgo

Otro importante instrumento de estímulo, lo constituye la aprobación y reglamentación de la Ley de Patrocinio y Mecenazgo que fomenta, a través de deducciones tributarias, la participación del sector privado en el financiamiento de proyectos culturales. El Estado estableció un tope de renuncia fiscal de 20 millones de pesos anuales a partir de 2009.

e) Ley de Cine y Audiovisual

La Ley de Cine y Audiovisual promulgada en 2008 que dispone la creación del Instituto de Cine y Audiovisual (ICAU) constituye un instrumento dedicado al fomento del sector audiovisual que cuenta desde 2008 con un fondo específico de 25 millones de pesos anuales.

Estos fondos administrados por el Instituto de Cine y Audiovisual, junto a los provenientes de la ley de patrocinio y mecenazgo (de los cuales el 25% se destina al audiovisual) tendrá un impacto muy significativo en el desarrollo de este sector, en tanto representa más del doble de los recursos disponibles hasta ahora provenientes de los programas de la IMM (FONA y Montevideo Audiovisual).

El destino que ha tenido el incremento de recursos para el desarrollo de la cultura, constituye un avance sustancial, en la medida que el Estado deja de ser únicamente proveedor de expresiones artísticas, que llegan a una proporción pequeña de la población, para convertirse en promotor de iniciativas artísticas sociales, profesionales, no gubernamentales y privadas, buscando con ello garantizar al mismo tiempo el acceso a la cultura de todas las regiones y sectores de la población del país.

Paralelamente, el sector audiovisual recibió otros apoyos, al ser uno de los 9 sectores seleccionados por el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas que lleva adelante DIPRODE y que tiene como objetivo aumentar la competitividad de empresas. La experiencia del cluster audiovisual ha tenido resultados muy auspiciosos y con las lecciones aprendidas de esta experiencia se ha comenzado a

trabajar en la creación del cluster de la música y del cluster de la industria editorial.

f) Recuperación de infraestructuras culturales

Para fomentar la descentralización, democratización y mayor accesibilidad a contenidos educativos y culturales en todo el país, se han creado los Centros MEC, espacios destinados al desarrollo de actividades culturales, educativas, de participación social y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación.,

Un hito en este aspecto, lo constituirá la finalización de las obras del Complejo Cultural del Sodre , poniendo de esta manera en valor una gran obra que estaba detenida hace muchos años. Contará una sala principal de 2.000 butacas y una sala más pequeña con 400 localidades, estando dotado además de equipamiento escénico moderno y totalmente compatible con el del Teatro Solís. De esta manera permite aprovechar las sinergias del trabajo conjunto en áreas de servicios de producción y planificación para toda el área metropolitana, de forma de constituirse en un polo de atracción de obras de alto nivel internacional. Por tanto, el proyecto implica fundamentalmente, además de la finalización de un espacio físico al que se destinará unos 400 millones de pesos, el desarrollo de un proyecto cultural.

La Ley de Presupuesto estableció recursos para la recuperación de una amplia red de infraestructuras culturales en el Interior del país con obras de restauración, recuperación o reciclaje que culminaron con reaperturas de salas en el país, como por ejemplo, recientemente las tres salas de cine y teatro del departamento de Artigas. Además de este programa se destaca el apoyo realizado a otros centros culturales como la reconstrucción del Teatro El Galpón y el apoyo brindado a la Cinemateca Uruguay, fundamentalmente para la preservación del valioso acervo fílmico.

g) Transformación de los medios de difusión oficial.

Se produjeron cambios en la programación del canal oficial y se amplió la oferta de las radios oficiales, con el objetivo de acercar la misma a las preferencias de los usuarios cumpliendo un rol social , cultural y con un mayor atractivo comercial.

h) Protección del Artista

Se aprobó la ley de Estatuto del Artista que establece la aplicación de un régimen jubilatorio para la cobertura de la seguridad social de los

profesionales de las artes escénicas. Ello constituye un paso fundamental en el reconocimiento de las especificidades de la profesión artística, posibilitando que accedan a una jubilación, reclamo histórico de los artistas, a la vez que permite avanzar en la formalización de un sector con alta informalidad previa

i) Derechos Humanos

La creación y actuación de la nueva Dirección de Derechos Humanos del MEC tiene por lineamiento principal el promover, desarrollar y coordinar acciones que profundicen el respeto y fortalecimiento de los derechos humanos para todos los habitantes del país, así como el apoyo de las iniciativas internacionales tendientes a afirmar su vigencia y defensa. Ésta toma acciones sobre el Área Memoria, los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Erradicación de la Discriminación, entre otras. A su vez, se han realizado numerosas publicaciones que tienen como finalidad que los Derechos Humanos se inserten en la cultura y la educación desde muy temprano.

2.6 Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial

En este período, el MVOTMA impulsó fuertemente el fortalecimiento institucional de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), con el objetivo de contribuir a una gestión ambiental eficiente, orientada a garantizar la calidad y viabilidad ambiental de los procesos productivos y mejorar la competitividad ambiental del país a través del fortalecimiento de su capacidad técnica y operativa.

En este sentido se incrementó sustancialmente el presupuesto de inversiones así como el reclutamiento de recursos humanos capacitados.

La DINAMA, en ese proceso de fortalecimiento institucional, ha mejorado sustancialmente su capacidad de aplicación de la normativa de evaluación y control de impactos ambientales de los proyectos de desarrollo y se dirige hacia el diseño e implantación de un sistema nacional ambiental, en el que participen organismos públicos y privados, encabezado por una institución moderna y eficiente.

Particularmente destacable es el control y seguimiento del desempeño ambiental de las actividades productivas, de servicios y de la gestión de corrientes, específicas de residuos peligrosos y especiales, lo que ha permitido el diseño de planes de mejora específicos en acuerdo con industrias y/o sectores productivos y merecido el reconocimiento

internacional en el caso de los asuntos donde su actuación ha sido monitoreada especialmente.

Como firmante del protocolo de Kyoto, el país ha sido reconocido por las Naciones Unidas en mérito de sus acciones en materia de cambio climático, tanto en lo que hace la sensibilización pública, los proyectos específicos desarrollados y la creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático.

Uruguay en virtud de la baja densidad de población rural y de las formas predominantes de uso del territorio, aún presenta amplios sectores con buenos niveles de conservación de la diversidad biológica, pero existen presiones y amenazas sobre estos valores de biodiversidad, que requieren de profunda atención. La DINAMA ha reglamentado e impulsado la integración de diversas áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en un proyecto que permite armonizar el cuidado del ambiente, en particular de la diversidad biológica, con el desarrollo económico y social del país.

En materia de Ordenamiento Territorial, y sin perjuicio de los avances logrados con apoyo de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) a nivel departamental, la acción más destacable lo constituye la aprobación de la primera ley que establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Esta ley define no sólo las competencias e instrumentos de planificación territorial y ambiental, los niveles de participación ciudadana, los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo sino que brinda además, un marco amplio que orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general.

2.7 Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)

La gran mayoría de las empresas del Uruguay son micro y pequeñas (Mipymes), teniendo un rol fundamental en la economía del país. Sin embargo, en general presentan múltiples dificultades para el acceso al crédito, a mercados, a la capacitación y la innovación. Su importante potencial y su gran inserción social, hacen que para esta administración, el Estado tenga un rol a cumplir para subsanar los principales problemas que enfrentan y contribuir así a un mayor crecimiento y a un crecimiento integrado de la economía.

Según “Uruguay en Cifras 2008” del INE, existen en el Uruguay 117.996 empresas que ocupan 591.876 personas. Las empresas, según el Decreto 504/07, se clasifican en micro, pequeña, mediana y grande, teniendo en cuenta los indicadores “mano de obra generada” y “cantidad de ventas

anuales en dólares”. Por el primer indicador, aproximadamente 100.77144 son microempresas, que representan el 85.4% del total, las cuales ocupan entre 1 y 4 personas; 13.598 son pequeñas, que representan el 11.5% y ocupan entre 5 y 19 personas; 3.046 son medianas siendo el 2.6% y ocupan entre 20 y 99 personas y 581 grandes, siendo el 0.5% y que ocupan más de 100 personas.

A continuación se detallan las principales alternativas de solución que esta administración aplicó desde el Estado, a través de múltiples organismos, para enfrentar las problemáticas detectadas en este ámbito:

a) Acceso al crédito: las Mipymes tienen dificultades para acceder al crédito, fundamentalmente por falta de garantías, lo que limita sus posibilidades de desarrollo, habiéndose implementado las siguientes medidas:

- Programa Nacional de Microfinanzas: microcréditos para pequeños emprendimientos y asistencia técnica a modo de tutoría.
- Programa Corporación: créditos para las Mipymes a través de las gremiales, asociaciones, cámaras o cooperativas que las nucleen.
- Sistema Nacional de Garantías: avala a las Mipymes hasta el 60% del total de la garantía solicitada.
- Tarjeta de Crédito Pymes: permite a las Mipymes financiar capital de giro a una tasa de interés preferencial con respecto a la tasa de consumo.
- Exoneración del IVA a los intereses de los préstamos que otorgue CND: proyecto de ley enviado recientemente al Parlamento.
- Crédito Italiano: financia proyectos de alto impacto social a tasas reducidas.
- Plan de emergencia para sector lechero y quesero artesanal: subsidio y préstamos a pequeños productores que remiten a industrias y se han visto perjudicados por la sequía.
- Se evalúa la posibilidad de crear microleasing, microseguros y microfactoring.

b) Acceso a nuevos mercados, exportación: pocas Mipymes acceden hoy a la exportación, habiéndose realizado las siguientes acciones:

- Exporta Fácil: simplificación de pequeñas exportaciones por vía postal.
- Cursos de comercio exterior: subsidio del 50% en cursos para las Mipymes.

⁴⁴ Fuente: Pymes en el Uruguay – Informe 2008. Observatorio Pyme – Dinapyme

- Páginas Web: subsidio del 50% en diseño de páginas web a Mipymes con orientación exportadora
 - Proexport: cofinanciamiento de visitas o exposiciones en ferias, misiones comerciales, tecnológicas, visitas de compradores, estudios de mercado o de producto en mercados externos.
 - Se creó la Ley de Consorcios de Exportación N° 18.323.
- c) Capacitación, asistencia técnica, mejora de gestión y acceso a la información:** Las Mipymes no acceden a capacitación y asistencia técnica y en general no valoran su importancia, habiéndose realizado las siguientes acciones:
- Uruguay Fomenta: brinda información y asesoramiento personalizado y vía web, sobre los programas de apoyo productivo que existen en Uruguay.
 - Pacpymes Empresas: cofinanciamiento para asistencia técnica en Pymes con potencial exportador.
 - Programa Carpe: tutoría para mejora de la gestión, cofinanciando capacitación y asistencia técnica
 - Corporación Fomenta: cofinancia la creación de planes de negocios, estudios de mercado a emprendimientos productivos que fomenten la asociatividad y generen mano de obra.
- d) Tributario y formalidad:** se han tomado las siguientes medidas:
- Ley de Reforma Tributaria.
 - Monotributo: se incluye a los artesanos y ladrilleros artesanales.
 - Reimplantación de la gradualidad en el pago de ciertas obligaciones tributarias: proyecto de Ley (IVA mínimo, seguridad social)
 - IVA: cuota fija mensual y ajuste anual para las Pymes que tributen IVA general.
- e) Asociatividad y Redes Empresariales:** pocas Mipymes trabajan en forma conjunta y coordinada, pero las que empezaron a hacerlo lo han encontrado muy positivo:
- Clústers y conglomerados productivos: se crearon programas asociativos para mejorar la competitividad, formándose 20 conglomerados en: software, turismo, diseño, vestimenta, vitivinícola, hortofrutícola, arándanos, piedras preciosas, queso artesanal, industria naval, editorial y música, alimentos, audiovisual, calzado y marroquinería, ciencias de la vida, logística y transporte.
 - Programa Carpe III: subsidia un facilitador a una red de empresa que quieran solucionar problemática en común.

f) Emprendedurismo: para potenciar la creatividad y el liderazgo empresarial de los jóvenes es necesario superar la falta de acceso al capital inicial, la exigencia de garantías, y dar apoyo inicial en el diseño e implementación del proyecto:

- Programa Emprender: incentiva, capacita, brinda asistencia técnica y otorga capital semilla por hasta 20.000 dólares en un préstamo blando.
- Ingenio: incubadora de empresas, brinda soporte físico y virtual durante los primeros 2 años de la empresa, incluye asesoramiento, capacitación y asistencia técnica a los nuevos emprendedores con proyectos tecnológicos.

g) Sistemas de Calidad: a las Mipymes les resulta oneroso implementarlos y en general no cuentan con la información y capacitación necesarias. Se avanzó en:

- Instituto Nacional de Calidad (INACAL): se creó con el cometido de fijar las políticas en este tema, poniendo además foco en las Mipymes.
- Elaboración de Normas Pymes Uruguaya (en proceso)
- Programa Carpe II: Este programa cofinancia planes de mejora, implementación y certificación en Calidad
- Convenio Miem – Cámara de Industria: cofinancia hasta el 80% del proceso de implantación y certificación.
- Trámites estatales: se avanzó en la simplificación de trámites empresariales ante DGI, BPS, MTSS, BSE, AIN y Registro, comenzando a implementarse en el año 2009 el modelo simplificado de trámites empresariales en un solo lugar físico y vía web.

h) Compras del Estado: generalmente las Mipymes no resultan competitivas ante grandes empresas, tanto nacionales como extranjeras y dado que se entiende que las compras estatales pueden tener un rol de estímulo significativo, se han reglamentado las preferencias de las Mipymes en las compras del Estado para otorgar mayores posibilidades de acceso.

2.8 Instituciones para promover el desarrollo

2.8.1 Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)

Al asumir esta administración, la imagen y el patrimonio de la CND estaban cuestionados y devaluados, producto de los malos resultados, experiencias y conductas asumidas por administraciones anteriores. Era una institución subvencionada por el Estado, con importantes pérdidas,

capitales comprometidos en diversas empresas quebradas o con grandes dificultades de gestión y que debió enfrentar múltiples juicios por acciones del pasado.

El desafío fue transformar esa institución en un instrumento útil para el desarrollo. En primer lugar se procedió a sanear su situación, cerrando, liquidando o vendiendo casi la totalidad de las empresas o acciones que la CND poseía, se la capitalizó en 41 millones de dólares, reconociendo y pagando el Ministerio de Economía y Finanzas una deuda histórica que se mantenía con ésta, haciéndolo mayormente en efectivo y parte en inmuebles.

El rol de la CND se definió en base a los lineamientos del Programa de Gobierno, abocándose a implementar proyectos y programas de infraestructura e impulsar el desarrollo empresarial del país. La eficiencia, transparencia y agilidad que la CND ha demostrado, tanto en apoyo al sector público como privado, dan cuenta de la importancia que una institución pública de derecho privado como esta tiene para el desarrollo. Una gestión seria, profesional, responsable, eficiente y eficaz ha sido la constante en estos últimos años y los resultados están a la vista. Hoy la CND ha dejado de ser una carga para el Estado, logrando ser autosustentable financieramente.

Con relación al sector público se establecieron: acuerdos, asociaciones y apoyos con múltiples ministerios y empresas públicas, como por ejemplo, la Corporación Vial del Uruguay actualmente concesionaria de más del 60% de las rutas nacionales donde se invirtieron más de 300 millones de dólares, la Corporación Ferroviaria del Uruguay, desarrollos de nuevos servicios de telefonía, interconexión eléctrica con Brasil, renovación y mejora del servicio de dragado portuarios; así como su gestión en apoyo a la culminación de obras históricamente detenidas: el antiguo Palacio de Justicia, hoy Torre Ejecutiva y el Complejo del SODRE o proyectos nuevos como el Centro Uruguayo de Imagenología Molecular o el Centro Cívico Comercial de Ciudad de la Costa.

Se gestionó la administración, con talante fiduciario, de fondos públicos y provenientes de agencias de cooperación internacional asignados a 20 fondos de proyectos específicos como el fideicomiso y subsidio del boleto, subsidio textil, Unidad de Apoyo al Sector Privado, Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Programa de Apoyo al Sector Productivo y el Programa de Apoyo al Desarrollo del Mercado de Microfinanzas de DIPRODE entre otros.

En su relación con el sector privado se destaca la definición de posicionar a la CND como banca de segundo piso, desarrollando el mercado de créditos y micro finanzas por un monto superior a los 20 millones de dólares en: Programa Corporación dirigido a la pequeña y mediana empresa; Programa Microfinanzas destinado a asistir a las microempresas con microcréditos; Programa Corporación Fomenta que apoya la reactivación de activos físicos inactivos, la integración agro industrial y el desarrollo de empresas en general.

Bajo administración de la CND, se crea el primer Sistema Nacional de Garantías (SiGa) capitalizado inicialmente con 10 millones de dólares por parte del MEF. Este Sistema ofrece garantizar hasta el 60% del capital de los créditos por un máximo de 50 mil dólares, que las instituciones financieras de primer piso, tanto públicas como privadas, otorguen a las micro, pequeñas y medianas empresas que no cuentan con garantías o a quienes éstas les resultan insuficientes. Se estima que dicho Sistema tiene posibilidades de apalancar a más del 70% de las empresas uruguayas.

El rol cumplido por la CND en la instrumentación de los apoyos al sector lechero ante la sequía es ilustrativo. Para aliviar la situación financiera de los productores afectados y posibilitar la recomposición de forrajes y verdeos, la CND otorgó créditos a los pequeños productores, que no acceden al sistema financiero, destinando para ello tanto fondos propios como del BROU. Estos se canalizan a través de las industrias a las que el productor remite y con garantía en la propia remisión y además el respaldo del Fondo de Garantía de Créditos de reciente creación. El subsidio que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, decidió otorgar, se realiza en forma explícita y con cargo al Fondo de Emergencias Agropecuarias (FAE) creado en 2008, que se hace cargo de una parte del repago de los créditos a la CND.

Hoy el Uruguay cuenta con un edificio que fue sede de un banco liquidado y que pasó a ser un edificio dedicado enteramente al desarrollo empresarial, la innovación y la calidad, albergando actualmente a la propia CND, la Junta de Transparencia y Ética Pública; la ANII (Agencia Nacional de Investigación e innovación), el INACAL (Instituto Nacional de Calidad), la UnASeP (Unidad de Apoyo al Sector Privado), Uruguay XXI para la promoción del comercio exterior, la Corporación Vial de Uruguay; la Corporación Ferroviaria del Uruguay; servicios varios y distintas organizaciones de apoyo a las Mipymes y al emprendedurismo, destacándose el espacio “Uruguay Fomenta” verdadero centro democratizador de la información disponible en el Uruguay sobre programas de apoyo al desarrollo productivo.

En los últimos cuatro años se han generado importantes cambios en la institucionalidad de promoción del desarrollo. Sin embargo, la experiencia indica que la actual forma en que el Estado actúa en apoyo, promoción y fomento del sector empresarial, principalmente de las Mipymes, resulta insuficiente. Es por ello que el Poder Ejecutivo ha propuesto la creación de una Agencia Nacional de Desarrollo Económico, para centralizar y potenciar las funciones hoy dispersas en diversos organismos, como la CND, DIPRODE, DINAPYME, entre otros. Esta será la Agencia de referencia del Gabinete Productivo, con el objetivo de contar con las estructuras, cometidos, competencias y responsabilidades que debe tener un Estado moderno para un adecuado desarrollo económico empresarial del país.

2.8.2 Banco de la República (BROU)

El proyecto de país productivo que se impulsa desde el gobierno, necesita de un banco estatal sólido, eficiente y competitivo que pueda fomentar y financiar los emprendimientos productivos. Ello contribuye decididamente al crecimiento y desarrollo económico, a través del apoyo a la inversión, la producción y las exportaciones. El Banco República Oriental del Uruguay ha desempeñado desde siempre este rol en la economía y en la sociedad, con sucursales en todo el país, ha sido el promotor de pequeños y grandes proyectos, contribuido al desarrollo del comercio y brindado líneas de crédito al consumo.

Sin embargo, su función se vio comprometida debido al deterioro económico y financiero de la institución que llevó a una reducción patrimonial progresiva, pasando de 834 millones de dólares en 1994 a 324 millones de dólares en 2004. Esta situación determinó que en diciembre de 2004, la institución recibiera la capitalización contingente por parte del Estado, a través de la garantía sobre créditos morosos fideicomitados por un total de 371 millones de dólares. La elevada tasa de mora que en promedio entre 1995 y 2004 representó el 36%, alcanzando su nivel máximo de 59% promedio anual en el 2003, a raíz de la crisis financiera de 2002, y la pérdida de 862 millones de dólares por incobrabilidad, implicaron que entre los años 2000 y 2003, los créditos vencidos superaran el patrimonio del banco, afectando su situación patrimonial. Consecuentemente, la débil rentabilidad y el deterioro en la eficiencia operativa, comprometieron la competitividad de la institución.

Considerando esta situación de partida, y con el cometido de cumplir con el papel de “banco país” que el BROU desde siempre detentó, al inicio de

la presente administración se definieron los siguientes objetivos: **(i)** la recuperación patrimonial a niveles compatibles con un banco sólido, **(ii)** la obtención de resultados económicos positivos que dieran sustento a su funcionamiento en el largo plazo, **(iii)** alcanzar niveles de eficiencia que posibilitaran un accionar competitivo dentro del sistema bancario uruguayo, **(iv)** revalorizar su condición de banco de fomento y **(v)** lograr la inclusión financiera facilitando el acceso a los servicios a la población.

Acciones realizadas

Con un marcado énfasis en la profesionalización de la gestión, se definió un accionar focalizado en lograr una drástica reducción de la morosidad del banco, profesionalizando el proceso de recuperación de crédito y profundizando la evaluación del riesgo y la transparencia de toda la actividad crediticia.

Se siguió una estrategia de liderazgo en costos, aplicando una política de tasas de interés sistemáticamente por debajo del promedio del sistema.

En lo concerniente al financiamiento de la pequeña y mediana empresa se definieron tres líneas de acción: **(i)** actuar como banca de segundo piso con instituciones especializadas en la atención a este sector, con el fin de lograr mayor eficiencia y alcance en la asistencia, **(ii)** desarrollar productos específicos como la Tarjeta de Crédito MyPe's que conjuga los beneficios de ese instrumento con tasas de interés del mercado mayorista y **(iii)** crear una empresa especializada para la atención a los micro clientes, República Microfinanzas S.A., comenzando su actividad en 2009.

En materia de promoción de los sectores productivos, se implementó el programa de Licitación de Proyectos de Inversión, que financia proyectos con tasas bonificadas que cumplan con condiciones de rentabilidad privada, generen puestos de trabajo, incorporen valor agregado a las exportaciones, utilicen procesos de producción más limpios y sistemas de calidad y/o trazabilidad.

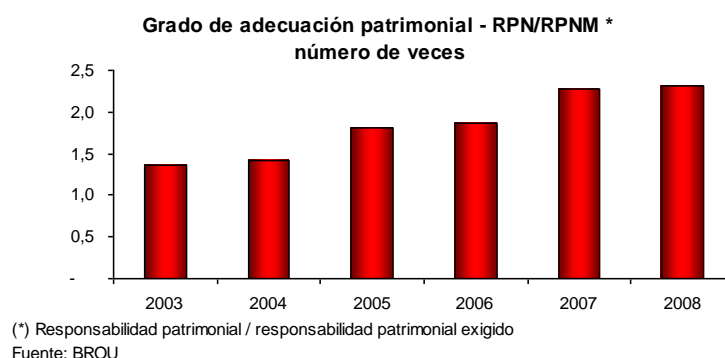
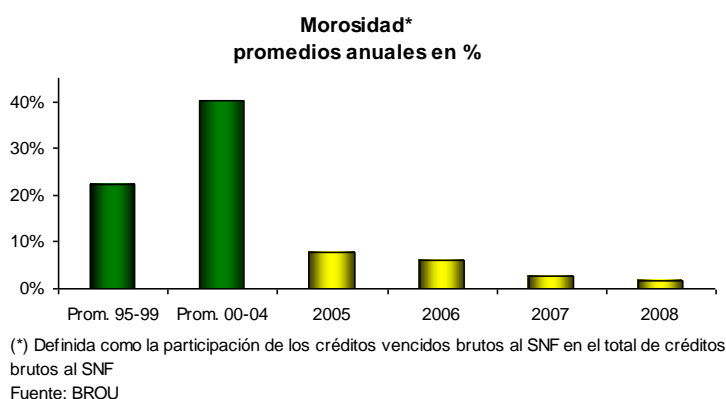
También en esta área de negocio, se resolvió impulsar la industria tecnológica a través de financiamiento de proyectos con una línea de crédito asociada a un fondo de garantía.

Para lograr la inclusión financiera se dispuso de un conjunto novedoso de instrumentos de captación, eliminando los costos de administración y por bajo promedio, la reducción de comisiones a las cajas de ahorro, el desarrollo de canales alternativos como Banca por Internet y cajeros automáticos, la expansión de acuerdos para la instalación de mini cajeros,

la profundización de banca telefónica (FonoBrou), la creación de Microbancas⁴⁵, y la inauguración de la modalidad de Banca Ejecutiva de Inversiones orientada a la oferta de productos financieros no tradicionales.

Resultados obtenidos

A partir de las medidas adoptadas se logró un óptimo aprovechamiento de la situación económica y financiera benévola que caracterizó los últimos años, reduciendo la tasa de mora que alcanzó su mínimo histórico de 1,2%, frente al 36% promedio de 1994-2004. Asimismo, se mejoró la productividad y el coeficiente de eficiencia y con ello la competitividad, alcanzándose adecuados niveles de rentabilidad del orden del 18% anual sobre capital, que lo ubican entre los mejores de plaza.



En este punto, cabe destacar, que no sólo se logró la recuperación patrimonial del Banco, sino que también se encontraron los caminos necesarios para resolver la situación de fuerte endeudamiento de un importante número de clientes, que como producto del deterioro de la economía y la posterior eclosión de la crisis económica del 2002, habían

⁴⁵ Pequeñas unidades bancarias que acercan el banco al cliente.

quedado imposibilitados de hacer frente a sus compromisos financieros con la institución, a pesar de su voluntad de pago. Respetando los compromisos asumidos, y bajo el análisis de cada situación, los deudores y el Banco de manera conjunta, fueron dando solución a una grave problemática pendiente al inicio de esta administración, y que los coloca a ambas partes en una mejor posición hacia el futuro.

La mejora en el desempeño del Banco, de los últimos cuatro años, estuvo acompañado de una creciente confianza de los uruguayos, que se evidencia en el crecimiento de los depósitos en casi un 50% desde 2004, alcanzando un saldo a fines de 2008 de 5.049 millones dólares, que representa el más elevado en la historia del Banco. Por su parte, el crédito al sector privado ha acompañado este proceso alcanzando un crecimiento del 102% en dólares desde 2004.

A través del programa de Licitación de Proyectos de Inversión, se financiaron en los últimos cuatro años, 193 proyectos por total de 1.007 millones de dólares, en tanto el programa de promoción de la industria tecnológica tuvo una aceptación muy importante agotándose los fondos en el segundo año y ampliándose para el año 2009.

Con el fin de satisfacer una demanda creciente de créditos para la adquisición de vivienda, en el segundo semestre de 2008, el BROU lanzó una línea de crédito hipotecario que en los primeros seis meses de operativa logró conceder algo más de 650 créditos hipotecarios, augurando un exitoso desempeño en los próximos años.

En materia de inclusión financiera, el nivel de bancarización en el BROU ha sido altamente dinámico, existiendo a fines de 2008, más de 710 mil clientes de ahorro lo que implica algo más del 21% de la población y más del 50% de las cuentas de ahorro en el sistema bancario. El número de cuentas de ahorro creció en los últimos años a razón del 13% anual, la cantidad de tarjetas de cajero automático emitidas alcanza a 625 mil lo que prácticamente duplica el valor observado tres años atrás, al igual que el número de transacciones mensuales por cajero automático, a pesar de la instalación continua de nuevos cajeros.

En materia de apoyo a los programas sociales impulsados por el gobierno nacional, fueron emitidas 64.000 tarjetas prepagas dirigidas a los beneficiarios del Plan Alimentario Nacional y del Plan de Equidad. En este mismo orden, en apoyo al “Plan Ceibal”, se concedieron créditos a docentes para la compra de más de 7.000 notebooks, en condiciones altamente beneficiosas en términos de plazo y tasa de interés.

Conclusiones

La solvencia alcanzada y la liquidez que mantiene la institución, permiten que hoy, ante el escenario adverso del contexto financiero internacional, con fuerte retracción del crédito, el Banco esté en condiciones de aportar financiamiento a los sectores productivos y a las familias. Un claro ejemplo de ello lo constituye la ampliación significativa de los montos licitados en el Programa de Proyectos de Inversión, duplicándose en el presente año de 100 a 200 millones de dólares anuales.

Fruto de la recomposición patrimonial y la mejora en los niveles de rentabilidad, el Banco ha podido incrementar sostenidamente el aporte al Estado, tanto por concepto de impuesto a la renta como por contribución a rentas generales, contribuyendo decididamente al financiamiento del gasto social incremental que realiza el gobierno. En esta materia, el aporte total realizado pasó de 8 millones de dólares en el 2004 a 134 millones de dólares en el 2008 y particularmente el efectuado a rentas generales en promedio entre 2007-2009 superan los 50 millones de dólares.

Podemos afirmar que las acciones adoptadas por esta administración, han permitido posicionar al Banco como una institución financiera de fomento, orientando su accionar hacia el apoyo a los sectores productivos, profundizando la inclusión financiera, estimulando el ahorro y promoviendo el crecimiento y desarrollo económico del país. Para que el Banco pueda cumplir con estos objetivos, es necesario obtener niveles adecuados de rentabilidad, que aseguren tanto la continuidad de su acción promocional como su contribución a mantener la seguridad y solidez del sistema bancario.

2.8.3 Banco de Seguros del Estado (BSE)

Punto de partida y compromisos asumidos

Al año 2004 la empresa mostraba una continua pérdida de participación, en un mercado altamente competitivo. Se evidenciaban carencias en la gestión, con un software operativo desactualizado que imposibilitaba una correcta toma de decisiones, con notorias deficiencias en materia de recursos humanos, a lo que se sumaba un inadecuado manejo de recursos y gastos excesivos en algunas áreas.

En concordancia con los objetivos generales del gobierno, los lineamientos nidos para la gestión se focalizaron en administrar eficientemente y con mayor transparencia la empresa, mantener la

participación en el mercado mejorando la calidad de la cartera de negocios, optimizar los resultados económicos y financieros, incentivar la relación comercial directa con el sector público, continuar el cambio tecnológico, desarrollar una política de recursos humanos y contribuir a la sociedad en materia de prevención, acercando más usuarios al seguro y transfiriendo parte de las utilidades obtenidas a rentas generales para financiar las políticas de gobierno.

Principales acciones desarrolladas

En la gestión interna, se modificó la Carta Orgánica del BSE, actualizándola para un funcionamiento más eficiente del Instituto, se desarrollaron un conjunto de acciones para mejorar las áreas Comercial, Administrativa, Financiera, Tecnológica y de Recursos Humanos de la empresa, se rebajaron tarifas, se innovó en productos y se mejoraron tiempos de respuesta, se mejoró el clima laboral por las regularizaciones y contratos, se realizaron concursos de oposición y méritos para el ingreso de funcionarios jóvenes y también para los ascensos, restableciendo de esta manera el respeto a la carrera funcional. Se trabaja actualmente en la implantación de un software integral de seguros y en uno de recursos humanos.

Se promovió la Ley de Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil por Accidentes de Tránsito, colaborando además con la UNASEV, el Ministerio del Interior y con diversas Intendencias en la prevención de accidentes de tránsito y de incendios forestales.

Resultados obtenidos 2005-2008

Los indicadores de desempeño del período evidencian un mejor manejo de las inversiones que se traducen en un incremento de más del doble de lo invertido en el quinquenio anterior, y mejor manejo de las Reservas Técnicas, las cuales pasan de 229 a 374 millones de dólares, lo que se traduce en mejores Resultados Operativos y un mayor Patrimonio de la Institución, que supera en casi tres veces al del quinquenio anterior. Los indicadores Patrimoniales, de Gestión y de Inversiones - Activos mejoran, afianzando a la empresa en su posición de líder en el mercado asegurador.

Se produjo una desaceleración en la caída de la participación de la institución en el mercado. En el año 2008, un 53% del mercado de seguros en competencia, sin considerar la cartera monopólica de Accidentes de Trabajo, es atendido por el BSE, mientras que el resto es atendido por 16 empresas privadas. Considerando el número de contratos,

la cartera de automóviles ha crecido un 7% en el año 2008 respecto al año 2007 y un 14% respecto al año 2004.

Desafíos a enfrentar en el futuro

El principal desafío hacia el futuro consiste en continuar elevando la calidad de los productos y servicios ofrecidos, apoyada por una plantilla de funcionarios más jóvenes y mejor estructurada y en los nuevos sistemas informáticos que permitirán contar con más y mejor información en tiempo real para la toma de decisiones. Paralelamente se debería continuar una política de precios que apunte a la inclusión en el seguro de más empresas y personas, con un mayor énfasis en las tareas de prevención. La planificación estratégica de aspectos del negocio vinculados a la comercialización y la atención de las reclamaciones será necesaria para satisfacer las necesidades cada vez más exigentes de los asegurados y permitirá seguir consolidando el liderazgo del prestador público de seguros en el mercado.

2.9 Infraestructura

2.9.1 Infraestructura de Transporte

Contar con una adecuada infraestructura de transporte constituye un requisito esencial para la integración social y el crecimiento económico. Sin vías de comunicación adecuadas, seguras, eficientes e integradas, se dificulta y encarece el necesario intercambio de mercaderías y el tránsito de personas tanto dentro del país, como con el exterior.

Por otra parte, Uruguay tiene condiciones para constituirse en Centro Logístico Regional (CLR), tanto por la ubicación geográfica, como por el potencial para el desarrollo de infraestructura y de gestión logística. A su vez, avanzar en este proceso mejora la conectividad del país y reduce los costos del comercio, incidiendo directamente en la competitividad de nuestros productos y por ende en la generación de empleo.

Para encarar con éxito este desafío, fue necesario comenzar a superar las importantes carencias de infraestructura de transporte existentes al inicio de esta administración, llevando adelante un significativo plan de obras en materia vial, portuaria (fluvial y marítima), aeroportuaria y ferroviaria. A la vez, fue necesario definir una Política Nacional de Transporte con una visión global que contribuyera a la integración de las diferentes modalidades en el marco de un Sistema Multimodal. Avanzar en

infraestructuras y políticas específicas, por ejemplo portuarias, sin tener una adecuada red vial, no permite aprovechar todo el potencial de desarrollo que tiene este sector estratégico del transporte y la logística.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas es quien naturalmente lidera este proceso y tiene la responsabilidad de promover e impulsar las obras públicas de infraestructura a fin de operar como motor de arranque de la economía, contribuir al desarrollo de la infraestructura del país y ser al mismo tiempo gestor principal de la creación de nuevos puestos de trabajo. No puede desconocerse la importancia de la obra pública como fuente de mano de obra, rol que adquiere mayor relevancia a partir de la crisis internacional, como elemento de política anticíclica.

2.9.1.1 Transporte e infraestructura vial

Las condiciones generales de la infraestructura vial no resultaban aceptables al inicio de esta administración, debido en parte a los rezagos en la realización de inversiones luego de la crisis de 2002, según surge claramente del siguiente gráfico que muestra la comparación con los estándares de la CEPAL.



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad

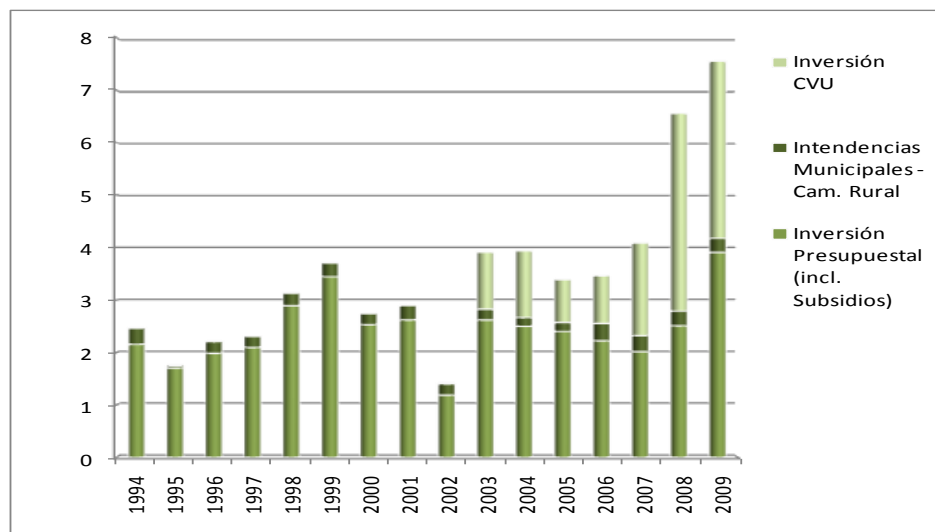
Fue necesario invertir fuertemente para mejorar el estado de la infraestructura básica a efectos de alcanzar los niveles de servicio y seguridad adecuados. La inversión conjunta del MTOP y de la CVU se incrementó sustancialmente en el período, pasando de 2.900 millones de pesos en 2004 a 7.550 millones en 2009.

Estos recursos se han destinado al mantenimiento de la actual red vial primaria, la preparación de los corredores de integración regional y el mejoramiento y recuperación de los caminos secundarios. El sustancial desarrollo y cambio en los flujos de mercaderías que se ha verificado en los últimos años, fruto de la maduración de la forestación y de la intensificación de los cultivos en el litoral, ha puesto nuevas presiones a las redes de transporte.

Estas obras se han realizado tanto directamente como a través de la Corporación Vial del Uruguay (CVU), sociedad anónima propiedad del Estado, con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Con este destino se han canalizado fondos provenientes de la Corporación Andina de Fomento y del Banco Interamericano de Desarrollo, que complementan la emisión de obligaciones negociables. La intensificación de las obras de la CVU conlleva un incremento del subsidio que el MTOP le paga anualmente, habiéndose además reformulado el contrato de concesión, generando incentivos y resguardos adecuados para preservar a la CVU como herramienta eficiente para la ejecución de proyectos de infraestructura vial. Además, desde diciembre de 2007 la CVU asumió la gestión de la Ruta Interbalnearia, procurándose la adecuación de señales viales, la reparación del pavimento y la iluminación total en el tramo Parque del Plata-El Pinar.

Inversión en infraestructura vial según ejecutor 1994 a 2008

Millones de pesos constantes a valores de enero 2009.



Fuente: MTOP

Además de las mejoras en la generalidad de las vías, se destacan particularmente las siguientes obras: (i) culminación del puente de la Barra de Santa Lucía; (ii) culminación de la doble vía en Ruta 5 desde Progreso a Canelones; (iii) culminación de la doble vía en Ruta 1 desde Montevideo a Tarariras; (iv) construcción del Anillo Perimetral de Montevideo que vincula las Rutas 1, 5, 6, 7 y 8, facilitando el acceso al Puerto de Montevideo sin pasar por el centro de la capital; (v) accesos al Este por las Rutas 101 y 102; (vi) accesos a Nueva Palmira desde Dolores por la Ruta 21; (vii) Ruta 18 Vergara – Río Tacuarí; (viii) mejoras en la Ruta 11, incluyendo ampliación de puentes; (ix) ensanche y mejoras en el trazado de la ruta 30; (x) ensanche de los puentes en la ruta 9; (xi) obras en las rutas 12 y 26 mediante financiamiento del Focem (Fondos Estructurales del Mercosur); (xii) obras de señalización, iluminación y seguridad vial, refugios peatonales.

También son metas claras la consolidación del Eje Vial del MERCOSUR desde Río Branco hacia Argentina en sus tres puntos de frontera: Colonia, Puerto de Nueva Palmira y Puente Internacional San Martín (Fray Bentos) y continuar afianzando las diferentes modalidades de gestión existentes: concesiones viales, contratos de mantenimiento por niveles de servicio, contratos de obras poniendo énfasis en el mantenimiento por administración.

Transporte de cargas: durante esta administración se han adoptado medidas de control de peso para la formalización del Sector, transformando las antiguas balanzas en Puesto de Pesaje y contribuyendo

esto también a la preservación el patrimonio vial. Mucho ha invertido el país en este sistema y mucho también los empresarios para tener una flota de camiones en condiciones de participar y competir. El MTOP respalda este proceso tendiente a abaratar sus propios costos que permita que sigan aportando a la economía del país en condiciones cada vez más competitivas y profesionales, para combatir la informalidad.

Transporte de pasajeros: el transporte de pasajeros también requería readecuación y la adopción de una serie de medidas tendientes a la regulación del sector a la renovación de su flota, así como a la racionalización de sus costos, con el objetivo de beneficiar y hacer más accesible el servicio para la población.

A esos efectos se adoptaron 2 medidas concurrentes, por un lado el aporte de Rentas Generales de 735:000.000 en el período para subsidiar el boleto urbano y suburbano y además, la creación de un fideicomiso del combustible con el fin de limitar las repercusiones de esa variable en el componente tarifario. Como consecuencia se produjo un beneficio al usuario del transporte colectivo; la generación de una herramienta financiera que posibilitó la renovación de flota al ser utilizada como garantía en el repago de las obligaciones; la contribución a la formalización del sector al ser utilizada para la cancelación de obligaciones tributarias. En términos cuantitativos esto se reflejó en la renovación de más de 400 unidades de la flota; 85.267 estudiantes beneficiados; reducción del precio del boleto suburbano e interdepartamental en un 15% y 7% respectivamente; importante incremento de pasajeros transportados, que en el caso del suburbano alcanza el 53% respecto de 2004 y en el caso de corta, media y larga distancia, el 44% respecto a 2004,

En octubre del 2005 se estableció la gratuidad del transporte en Canelones y San José a los estudiantes del primer ciclo de enseñanza media y escuelas rurales, con lo cual se facilitó el acceso y la permanencia en la enseñanza básica, evitando que el costo del transporte sea un obstáculo para la educación de nuestros jóvenes. En esa primera etapa habían recibido este beneficio 9.000 estudiantes de Canelones y San José ampliándose en el 2006 a los estudiantes de primer ciclo de todo el país, beneficio financiado mediante un subsidio de rentas generales.

2.9.1.2 Transporte e infraestructura ferroviaria

La recuperación del tendido ferroviario y la rehabilitación del tren como medio de transporte de carga, es un desafío importante, en tanto permite

disminuir el tránsito pesado en las rutas nacionales, principalmente el derivado de la actividad forestal, reduciendo así los costos de mantenimiento de la infraestructura vial, a la vez que mejora la calidad medioambiental, al utilizar tecnologías más limpias y reducir la utilización de energía.

La rehabilitación del modo ferroviario, desmantelado en décadas anteriores, requiere no sólo mejoras de la infraestructura de las vías, sino también la incorporación de material rodante y una mejora de gestión de la propia Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). Si bien AFE, continuará presentando resultados deficitarios, en los últimos años se ha incrementado el nivel de facturación, manteniéndose la carga transportada en el orden de los 1,4 millones de toneladas anuales. Los principales rubros transportados corresponden a piedra, granos y productos forestales, destacándose la reanudación del transporte de cebada hasta la frontera con Brasil.

El transporte de pasajeros por su parte, aún cuando es el medio más económico, ha permanecido restringido a pocos y cortos trayectos que conectan Montevideo con 25 de Agosto, Sudriers , San José y Florida, habiéndose incorporado algunos servicios.

En este período se realizaron inversiones en diversas áreas:

- material rodante, 85 vagones de carga y 180 plataformas, en el marco del Convenio de Cooperación con el Ministerio de Transporte de Italia lo que permitió el mejoramiento de la capacidad de transporte de la empresa, a un precio muy conveniente.
- adecuación de los pasos a nivel, imprescindible para la seguridad, lo que se lleva adelante en conjunto con el MTOP. A la fecha se culminó la modernización de 75 pasos a nivel en las ciudades de Montevideo y Canelones y se encuentra en proceso de ejecución la adecuación de la señalización de otros 73.
- se prevé incorporar en el presente año tecnología GPS en el uso de las vías, dotando al sistema de mejoras en el uso más eficiente de locomotoras y vagones, a través de la ubicación en tiempo real de la maquinaria ferroviaria, agilizando el tráfico, preservando la seguridad y optimizando los tiempos, con sus consecuencias directas en la disminución de costos.

Un hito fundamental en la recuperación del modo ferroviaria lo constituye la creación de la Corporación Ferroviaria del Uruguay (CFU), cuyo capital corresponde a la Corporación Nacional para el Desarrollo, con el objetivo de construir, rehabilitar y mantener la infraestructura ferroviaria.

Se han convocado sendas licitaciones a fin de atender un Plan Inicial de Obras dirigido a la reconstrucción de 900 km de tendido ferroviario, estando pronto para su firma el contrato para la primera etapa de 422 km en el trayecto Pintado (Florida) - Rivera y previéndose la rehabilitación de 238 km de la red que une Estación Francia - Fray Bentos.

En estas obras AFE operará como empresa contratista, y como resultado el tramo aprobado quedará comprendido dentro de los estándares internacionales y permitirá el tránsito a 40 km/hora, con una capacidad de carga de 18 toneladas por eje.

Con la recuperación del tren se contribuye al desarrollo del transporte multimodal, aportando al crecimiento del negocio logístico del país, conectando importantes centros generadores y receptores de carga: Fray Bentos, Rivera, Montevideo, etc.

La CFU basará su sustentabilidad económica financiera y la posibilidad de incrementar su actuación tanto en los recursos que le sean transferidos a modo de subsidio por el MTOP, como por el reintegro que AFE, en su carácter de operador, realice como contrapartida de las inversiones recibidas. El reintegro se financiará con tarifa y mayor volumen de carga transportada.

Las inversiones efectuadas y previstas dan el punta pie inicial al desarrollo de un sistema ferroviario parte del sistema integrado de transporte, imprescindible para el crecimiento del Uruguay productivo.

2.9.1.3 Infraestructura portuaria

El desarrollo de la actividad portuaria es estratégico para el crecimiento económico del país, ya que a través de los puertos se canaliza la mayor parte del flujo comercial desde y hacia el mundo. El funcionamiento eficiente del puerto reduce los costos de transacción de los productos de exportación y de importación, incidiendo en forma significativa en la competitividad de nuestra producción.

Nuestros puertos y en particular el de Montevideo, tiene condiciones naturales favorables y una ubicación geográfica ventajosa para posicionarlo como nodo de distribución regional. Avanzar en consolidar a

Uruguay como un Centro Logístico Regional contribuye significativamente al desempeño del comercio exterior, al mejorar la conectividad del país, incrementando el volumen de su comercio con carga regional. Ello vuelve más atractivos nuestros puertos para las compañías navieras, estableciendo conexiones más directas, con lo que se reducen los costos de transporte y por ende los precios en los mercados de destino. A la vez, se desarrollan otras actividades logísticas conexas que aportan valor agregado y demandan mano de obra nacional.

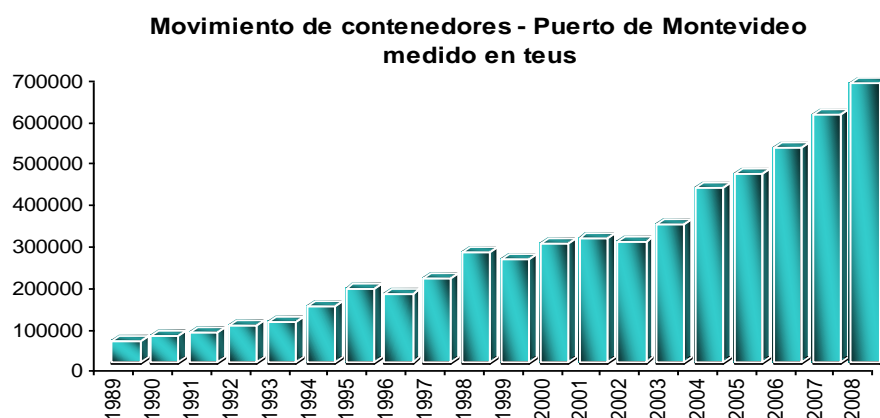
La propia evolución del sector marítimo, con una creciente actividad de buques de mayor porte, impone fuertes exigencias al desarrollo de la infraestructura en términos de profundidad y navegabilidad de los puertos y en materia de eficiencia en la operativa portuaria. Los puertos de la región están fortaleciendo sus inversiones y si nuestro sistema portuario no diera respuestas adecuadas, el país, en lugar de aprovechar sus ventajas para constituirse en nodo de comercio, se volvería subsidiario de otros centros regionales, con el consiguiente encarecimiento de nuestra actividad comercial.

Asimismo, la actividad portuaria también constituye un eje central del tránsito de personas. Ésta ya es en sí misma una fuente de atracción, a través de los puertos deportivos y de turismo. Para ello se han tomado medidas que contribuyen a desarrollar un collar de estos tipos de puertos que impulsen esa industria. También es importante el desarrollo pesquero donde se destacan varios emprendimientos que mejorarán la infraestructura y fortalecerán esta actividad.

En síntesis, se entiende que el dimensionamiento de la infraestructura portuaria debe ser adecuado a la región y no al país. Tal como lo establecía el Programa de Gobierno, el desarrollo portuario se debe enmarcar en un Sistema Nacional de Puertos (SNP), que establezca la consistencia entre todos los puertos del país, tendientes a su especialización y complementariedad. Este concepto incluye a los puertos de la ANP, a aquellos que están bajo la responsabilidad de la DNH en el MTOP y a los puertos operando en régimen de Zona Franca. El SNP debe consecuentemente ser parte integral de un Sistema Nacional de Transporte coordinado por el MTOP. Pensar al Uruguay como un centro logístico regional, implica establecer una integración física, normativa, informática, etc. entre los puertos del país y los otros eslabones de la cadena logística nacional y regional.

Conscientes de la magnitud y urgencia de los desafíos, es que se ha encarado esta gestión. La operativa en el marco del Puerto Libre viabilizó

un cambio cualitativo en el negocio portuario, y a partir de 2005 se produce un punto de inflexión en la actividad del Puerto de Montevideo. Éste resulta de impulsos en mejoras concretas en infraestructura. En 2005-2006 la resolución práctica del problema del dragado generó un despegue muy acelerado en todos los tipos de carga en el Puerto de Montevideo. Ello facilitó la captación de nuevos clientes para los operadores y para la Comunidad Portuaria en su conjunto.



Fuente: ANP

Se ha obtenido un óptimo aprovechamiento de la coyuntura económica benévola que caracterizó los últimos años, que se ha reflejado no sólo en un fuerte aumento del movimiento de cargas y de la facturación, sino también en un aumento récord en la participación del mercado regional, fortaleciendo así el posicionamiento de Uruguay como CLR.

Con las obras de dragado que aseguran la navegabilidad y mantienen en buenas condiciones los canales, antepuertos y muelles, la recuperación de áreas interiores, los esfuerzos realizados por la Comunidad Portuaria en su conjunto con el objeto de reducir los tiempos de espera y de tránsito y con ello de los costos, se ha mejorado la competitividad y ganado credibilidad a nivel internacional. De este modo, las principales navieras del mundo han tomado la decisión de operar en Montevideo con destino a la región, y al mismo tiempo lo han incorporado en las rutas de buques de mayor porte. El Puerto de Montevideo a partir de los niveles de eficiencia operativa asciende desde la séptima posición en 2004 hasta la cuarta posición en 2008, por primera vez en su historia, entre todos los puertos del Cono Sur en el movimiento de contenedores luego de Santos, Buenos Aires y Valparaíso. Montevideo representa algo más del 20% del tráfico subregional.

Lineamientos Estratégicos y Avances en el Plan de Desarrollo

Con el fin de revertir las debilidades estructurales se definieron cuatro grandes líneas estratégicas: **(1)** recuperar el atraso de infraestructura portuaria; **(2)** modernizar la organización de la empresa manteniendo un diálogo continuo con los trabajadores; **(3)** coordinar transversalmente los temas comunes con otras reparticiones del Estado y **(4)** mantener una comunicación y coordinación continua con los actores del sector privado.

Principales Inversiones Instrumentadas en este Período

Dragado: **(i)** profundización del Canal de Acceso y del Antepuerto a 11,50 m, cuando históricamente se mantenía en 10 m, y de las dársenas a 10,50 m de profundidad; **(ii)** llamado a licitación y adjudicación para la profundización del dragado del Canal de Acceso a 12 y 13 m en dos etapas; **(iii)** recuperación y operación de las dos dragas de la ANP que multiplicaron por ocho su productividad del 2006 al 2008, debido en gran parte al cambio en el régimen de trabajo acordado; **(iv)** se encuentra en fase de estudio el llamado a licitación para la adquisición de una embarcación para realizar batimetrías.

Equipamiento: **(i)** adecuación y proceso de compra de grúas de distinto tipo **(ii)** incorporación de un skimmer para la recolección de residuos sobrenadantes; **(iii)** incorporación de dos scanner a la operativa del Puerto de Montevideo, para realizar inspecciones no intrusivas acorde a las exigencias internacionales; **(v)** conexión eléctrica que permite hoy existan 1200 enchufes reefers para trabajar en la Terminal de Contenedores con productos refrigerados, evitando se corte la cadena de frío.

Expansión del Área Portuaria: **(i)** licitación y adjudicación del Muelle C de 275 m de longitud, dragable a 14 m y relleno de su área de respaldo incluyendo el dragado completo de la Dársena II a 10,50 m, con el objetivo de ampliar muelles de atraque para la operativa de cualquier tipo de carga; **(ii)** incorporación de áreas al Puerto de Montevideo: 4 ha de la ex Playa de Maniobras de AFE, 110 ha en Puerto Puntas de Sayago; **(iii)** construcción del Acceso Norte ganando 14 ha a la bahía para mejorar el acceso terrestre al Puerto de Montevideo; **(iv)** extracción de todos los barcos hundidos en las dársenas, para mejorar la navegabilidad, la seguridad y el acceso a los muelles, con el consiguiente efecto en la seguridad y la imagen del puerto; **(v)** avance en el proceso de retiro de barcos abandonados no hundidos.

Inversiones Público - Privadas: **(i)** construcción por parte de Terminal Cuenca del Plata (TCP), propiedad 80% de Katoen Natie y 20% de ANP,

de un nuevo muelle de 350 m de longitud, dragable a 14,50m y expansión del área operativa con el objetivo de dar servicio a dos buques portacontenedores de forma simultánea y aumentar el área de almacenamiento; Se incorpora una nueva grúa pórtico postpanamax, por parte de TCP, y se amplía la playa de contenedores de 16,5 hectáreas a 25 hectáreas; **(ii)** aprobación del pliego para llamado a licitación de la obra base del módulo de Puerto Capurro para la flota pesquera nacional, y aprobación de la iniciativa privada y preparación del llamado a licitación para el módulo de Puerto Capurro destinado a la flota pesquera internacional; **(iii)** aprobación de la iniciativa privada para una terminal para la operación de productos forestales, muelle D, de 275 m de longitud y dragable a 14 m; **(iv)** aprobación y llamado a licitación de una iniciativa privada para una Terminal para chips y graneles, dragable a 14 m; **(v)** iniciación del proceso de aprobación por Ley de la construcción de una Nueva Terminal de Contenedores en el Puerto de Montevideo, permitiendo la competencia en los servicios portuarios; **(vii)** construcción del puerto privado comercial de Ontur en Nueva Palmira y de M'bopecuá sobre el río Uruguay.

Puertos del Interior: **(i)** prolongación y recuperación de las defensas e iluminación del muelle de Fray Bentos, ejecutado por el MTOP al que se agrega la preparación de un llamado para la construcción de un silo e incorporación de grúas; **(ii)** licitación, adjudicación y autorización para el inicio de las obras de prolongación del muelle de ultramar y la construcción del muelle de barcazas de Nueva Palmira; **(iii)** licitación, adjudicación y construcción de la Terminal de Pasajeros de Colonia; **(iv)** incorporación a ANP del Puerto de Paysandú, realización del Plan Maestro y recuperación de equipamiento e infraestructura para operar contenedores en el 2010; **(v)** incorporación a ANP del Puerto de Salto, realización del Plan Maestro y recuperación de equipamiento; **(vi)** mejoras en la infraestructura de Puerto Sauce en Juan Lacaze ; **(vii)** diversas obras en los puertos de La Paloma, Punta del Este, Buceo, Carmelo, Higueritas, Bella Unión, Mercedes y Charqueada; **(viii)** generación de un plan de desarrollo de Puerto Seco en Rivera para captar carga de Brasil, proyecto estratégico logístico para la realización de una Terminal Ínter Modal.

Otras inversiones: **(i)** proceso de licitación de un taller único portuario, unificando los distintos talleres con equipos e instalaciones funcionales; **(ii)** recuperación arquitectónica del Edificio Sede de la ANP; **(iii)** realización de numerosas obras de pavimentación en todos los puertos de la ANP.

Modernización de la Gestión de la Empresa

Para mejorar la calidad de gestión, buscando modernizar y desburocratizar el funcionamiento, se establecieron tres métodos basados en la orientación por procesos que se fueron implantando en forma serial: (1) modernización de la gestión de proyectos institucionales, transversales a la organización para descongestionar los mandos superiores; (2) implantación de una organización matricial diseñada en comunicación continua con los trabajadores y las dependencias públicas vinculadas; (3) desarrollo de una planificación estratégica en un amplio proceso de discusión interna incluyendo la gestión por objetivos en todos los niveles de responsabilidad.

Coordinación Transversal al Estado

Se propició la coordinación entre diversas instituciones del Estado en temas comunes de trascendencia para el país tales como la navegación de las hidrovías, los códigos aduaneros, las reservas de carga (carretero y fluvial), etc., que definieron políticas coordinadas para llevar posturas comunes en defensa de los intereses mancomunados de los sectores público y privado. Se ha tenido una activa participación en los ámbitos regionales (Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraná Paraguay, el Subgrupo 5 del MERCOSUR del área transporte) e internacionales (Internacional Association of Ports and Harbours y la Comisión Interamericana de Puertos de la Organización de Estados Americanos).

Coordinación Público Privada

La esencia del éxito de la gestión en la industria logística, entendida ésta como aquellas actividades que vinculan la producción con el consumo, se basa en la coordinación eficiente de las actividades público privadas. Para ello, se establecieron mecanismos de comunicación continua y regular para coordinar actividades y se definieron pautas de trabajo que permitieron, entre otros, iniciar el proceso de creación del Instituto Nacional de Logística (INALOG). Se estableció y se ejecutó una política, de contacto y difusión comercial del país como CLR tanto en el Hinterland⁴⁶ como en el Foreland⁴⁷. Esto incrementó el flujo de cargas desde y hacia otros puertos regionales como San Antonio, Bahía Blanca, Zárate, Rosario, Santa Fe, Concepción del Uruguay, Asunción, Villeta y otros. Se establecieron alianzas estratégicas internacionales y se

⁴⁶ Zona de influencia económica de un puerto, abarca el origen y destino de las mercaderías.

⁴⁷ Mercado de destino de los productos regionales.

mantuvieron activas las denominadas Coordinadoras⁴⁸ Grande y Chica que permiten la armonización de la operativa portuaria y la mejora continua de la gestión. Se mantuvieron y cumplieron los compromisos de calidad asumidos colectivamente por la Comunidad Portuaria. Todo esto es reconocido internacionalmente como un elemento distintivo de los Puertos del Uruguay.

2.9.1.4 Transporte Aéreo

La inserción competitiva del país en los mercados regionales e internacionales y el desarrollo turístico requiere simultáneamente, y entre otras condicionantes, de adecuadas infraestructuras aeroportuarias y del establecimiento de líneas aéreas regulares que aseguren la conectividad.

En este sentido, deben destacarse entre los esfuerzos realizados en materia de infraestructura aeroportuaria la próxima culminación de la Terminal de Pasajeros del Nuevo Aeropuerto Internacional de Carrasco, realizada por concesión de obra pública, con una inversión superior a los 130 millones de dólares. Ello permitirá contar con adecuados niveles de servicio para los usuarios, en una estructura moderna ajustada a las necesidades actuales. Las obras viales complementarias que se están realizando en la Ruta 101 dotarán a la nueva Terminal de una adecuada conectividad con la capital, y la red vial principal hacia el este y hacia el norte y el oeste por intermedio del nuevo anillo colector vial.

A la vez, se ejecutaron obras de extensión y repavimentación de la pista principal y de sus calles de rodaje, ampliándose la pista de 2.700 a 3.200 mts., lo que permite la operación directa de aeronaves de gran porte con carga y pasajeros.

Complementariamente, también mediante el mecanismo de concesión, se habilitó una la nueva Terminal de Cargas en el Aeropuerto de Carrasco, que cuenta con moderna infraestructura para el almacenamiento y procesamiento de la mercadería, facilitando las exportaciones e importaciones a realizarse por esta vía.

Pese a que varios aeropuertos son designados como Internacionales, con excepción de Carrasco y Laguna del Sauce, los demás continúan presentando problemas para cumplir con las exigencias internacionales. En el marco de los planes de su superación y el desarrollo de un esquema de transporte multimodal y las distintas expresiones de interés de

⁴⁸ Reuniones coordinadas por la Gerencia General de ANP, de la que participan ANP y otros integrantes de la comunidad portuaria, agentes marítimos y operadores portuarios.

operadores turísticos e inversores, se han cursado sendas iniciativas legales a efectos de conceder la explotación de los Aeropuertos de Colonia, Salto y Rivera.

En atención a los requerimientos antes indicados y a fin de facilitar la comunicación directa de Uruguay con la mayor autonomía posible, esta Administración encaró una solución integral para PLUNA SA, empresa privada con participación minoritaria estatal que se encontraba en 2005 en situación de quiebra, que se arrastraba desde el inicio de la creación de PLUNA como empresa de economía mixta bajo la conducción de Varig, socio privado anterior.

En el mismo esquema de organización y manteniendo el Estado el 25%, se buscó y seleccionó un nuevo socio, con capacidad de inversión y se facilitó la renovación de una flota de aeronaves que contaba con veinticinco años de antigüedad e importante diversidad en la tipología de los aviones, por otra que se ajusta mejor al diseño del negocio de la empresa, las variaciones estacionales del flujo de pasajeros y a las distancias a conectar. Hoy PLUNA SA, se encuentra en un proceso de reestructuración interna, operativa y de imagen y ha avanzado considerablemente en lo financiero, fortaleciendo su estrategia de comercialización y mejorando notoriamente sus servicios, todo lo cual afianza la perspectiva de una recuperación en el mediano plazo.

2.9.1.5 Consideraciones hacia el futuro

Las acciones realizadas constituyen un inicio de lo que debe ser la generación de políticas de Estado en materia de infraestructura tendientes a viabilizar la inversión privada, el desarrollo y la integración regional.

Es necesario poner en funcionamiento el Instituto Nacional de Logística, que se está promoviendo en el presente ejercicio, de forma de coordinar esfuerzos entre los distintos actores públicos y privados, que intervienen en el transporte de carga y pasajeros en todas sus modalidades, optimizando la utilización de recursos.

En cuanto al transporte marítimo, culminar el proceso iniciado para la construcción de un Puerto de Aguas Profundas en el Departamento de Rocha, que permita el ingreso de buques de mayor calado lo que aportaría una reducción del costo país y generar un polo de desarrollo regional.

En materia ferroviaria, concretar la reparación de los 900 kms. de vías férreas de forma de hacer posible el transporte de productos forestales, además del que se realiza en la actualidad, por el modo ferroviario. Esto

dentro del marco del proceso de reestructura en el cual se encuentra inserta AFE, el que pretende consolidar al menos 5 Unidades de Negocios (Transporte de Pasajeros, Transporte de Carga, Departamento Comercial, Mantenimiento y Operaciones), dado que la Corporación Ferroviaria del Uruguay será la responsable de la infraestructura del Organismo.

Por último, desde el punto de vista de la Integración Regional es necesario consolidar la interconexión vial y ferroviaria, que se encuentra bajo análisis en el marco de IIRSA, para unir los Océanos Pacífico y Atlántico, interconectando Chile, Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay y promover la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, de forma de evitar la evolución de centros poblados a ambos lados de las rutas nacionales, que implican emisión de gases contaminantes y mayor tiempo de traslado por parte de los usuarios.

2.9.2 Infraestructura en materia de Energía

2.9.2.1 Energía Eléctrica

El Punto de Partida

Al inicio de esta administración, el país enfrentaba importantes vulnerabilidades en materia energética, un sector considerado estratégico para la producción nacional, la seguridad ciudadana y el bienestar de los hogares.

Los anteriores gobiernos habían basado su estrategia de expansión de la oferta de generación eléctrica en la suscripción de contratos firmes de importación de energía eléctrica con agentes del Mercado Eléctrico Mayorista argentino (MEM) y en la instalación en nuestro territorio de Centrales de Ciclo Combinado que funcionarían con gas natural proveniente de Argentina. Esta estrategia encontraba sustento en la percepción que las condiciones de abundancia y bajos precios del gas natural argentino darían a Uruguay la posibilidad de acceder a una fuente barata y un suministro seguro por un tiempo prolongado.

Sin embargo, por una parte, la crisis del sector energético argentino en el 2004 puso de relieve las dificultades de dicho país para atender conjuntamente las necesidades de la demanda interna y los compromisos de exportación, y evidenció la imposibilidad de su continuidad en el rol de gran exportador de energía. Esta situación se reflejó inmediatamente en el sector eléctrico uruguayo cuando en marzo del 2004 los contratos de

respaldo suscritos con agentes de MEM pasaron abruptamente de 338 MW a 150 MW.

Por otra parte, 10 años de sucesivas frustraciones en la concreción de proyectos de inversión para ampliar la capacidad del parque de generación uruguayo (que se preveía funcionarían con gas natural argentino) tuvieron como consecuencia que en más de 15 años (la última incorporación de centrales térmicas tuvo lugar en el año 1992 con la central térmica de La Tablada) se verificara una total ausencia de inversiones en generación térmica.

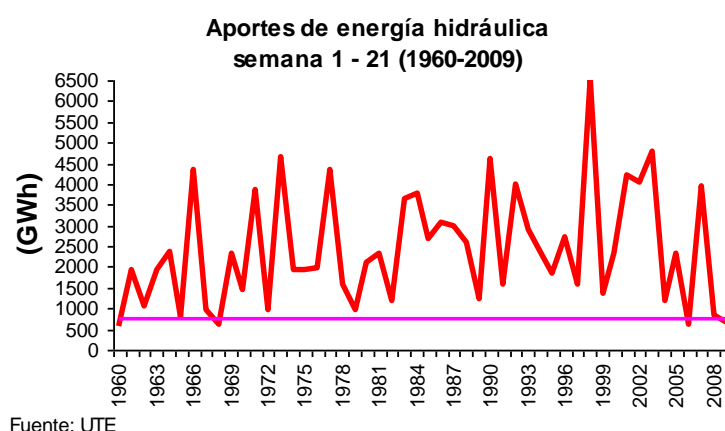
Como consecuencia de esta situación, desde sus inicios este gobierno debió encarar una situación de déficit estructural de energía firme⁴⁹, que ponía al sistema eléctrico nacional ante la posibilidad de tener que afrontar restricciones ante eventuales sequías con el consecuente impacto negativo sobre la actividad económica.

En el corto plazo, se planteaba entonces el desafío de sortear esta difícil coyuntura en el plazo más breve posible, dando prioridad a la rapidez de instalación de potencia firme adicional para garantizar la seguridad de abastecimiento de la demanda. En el mediano y largo plazo el reto consistía en trabajar en la búsqueda de soluciones de fondo que permitiesen obtener condiciones adecuadas de precio y seguridad de suministro, mediante la implementación de una estrategia energética nacional que aumentase la robustez del sistema y promoviese mayores grados de independencia energética.

A pesar de que en el período de gestión de esta administración tuvieron lugar dos de las crónicas hidrológicas más secas de los últimos 40 años y que el año 2009 viene evidenciando un comportamiento similar, en el contexto de un importante crecimiento de la demanda de energía eléctrica (3,5% acumulativo anual en el periodo 2005-2008) asociado a la recuperación de la economía; las medidas adoptadas posibilitaron dar satisfacción a dichos requerimientos evitando tener que recurrir al racionamiento de energía (situación que se sí dio en otros países de la región). Si bien fue posible afrontar esta situación, el déficit hídrico junto con encarecimiento del petróleo se tradujo en un aumento del costo de

⁴⁹ A comienzos del año 2005 existía un déficit de potencia firme del parque de generación uruguayo cuantificable en el orden de 300-350 MW.

abastecimiento energético y en un importante deterioro del resultado fiscal del sector público.⁵⁰



Medidas adoptadas y logros obtenidos

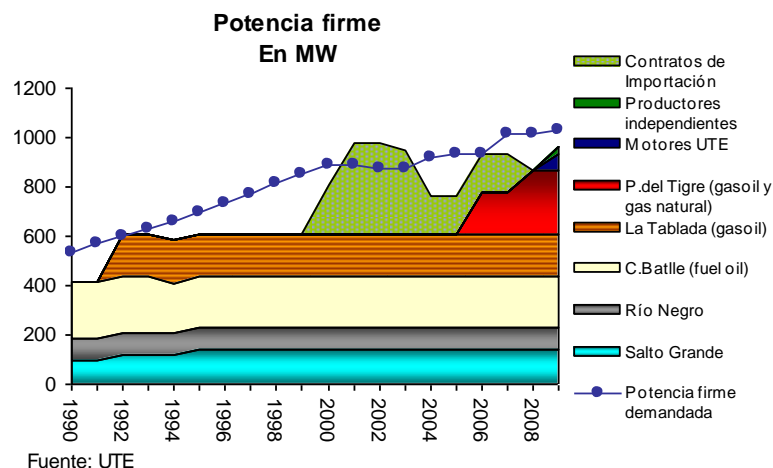
De corto plazo en generación de energía

Dada la necesidad imperiosa de contar con respaldo adicional⁵¹, en los primeros meses de su gestión la actual administración realizó una licitación para la construcción de una central térmica de 200 MW en Punta del Tigre (4 unidades aeroderivativas de 50 MW), combustible dual (gas oil y gas natural), que entró en funcionamiento en la segunda mitad de 2006 y que luego fue ampliada en 100 MW adicionales, los que entraron en operación a fines del 2007. Esto significó incrementar en más de un 60% la capacidad del parque de generación existente al 2005.

La relevancia de la concreción de la inversión de Punta del Tigre quedó evidenciada en el invierno de 2008 en el cual dicha central cubrió el 21% de la demanda de energía de dicho período.

⁵⁰ Con el objetivo de minimizar el riesgo fiscal ante escenarios de este tipo se está evaluando la posibilidad de contratar un seguro climático.

⁵¹ Cabe precisar que no fue posible seguir con el proceso licitatorio iniciado en el 2004 por la administración anterior para adquirir una central de ciclo combinado (de entre 360 y 400 MW) debido a las dificultades que se presentaron en el proceso licitatorio (que auguraban una alta probabilidad de impugnación de sus resultados) y porque las opciones técnicas presentadas no respondían en sus plazos de instalación a las urgencias del momento (2 de las 3 ofertas que seguían en carrera era de tecnología monoenergía, y su plazo de instalación era de 3 años); ni se adecuaban al contexto de incertidumbre en cuanto al abastecimiento de gas natural.



En el gráfico se observa la evolución de la demanda de potencia firme del Sistema respecto de la evolución de la potencia firme del parque de generación uruguayo más los contratos firmes de importación. Se infiere claramente que a partir del año 1995 la brecha iba aumentando cada vez más, lo que se traduciría en una mayor vulnerabilidad del Sistema ante situaciones de sequía.

El recurso a la suscripción de contratos de importación firme con Argentina tenía por objeto mitigar dicha vulnerabilidad. Como ya fue comentado en el 2004 los contratos bajaron abruptamente su potencia de 338 MW a 150 MW y como no hubo incorporación de nuevas centrales de generación durante todo el período, al comienzo del 2005 la brecha se situaba en el entorno de los 200 MW.

La incorporación de la central de Punta del Tigre permitió acercarse a los requerimientos de potencia firme del Sistema, pero la prescripción en el 2007 del contrato de importación firme (150 MW), sumado a un repunte de la demanda volvió imperiosa la necesidad de seguir incorporando potencia firme. Los más de 130 MW (entre motores, biomasa y eólico) que se agregarán al parque de generación en el correr de este año contribuirán a una reducción significativa de la brecha, en tanto que el resto de los motores a incorporarse en el 2011 conjuntamente con el ingreso gradual de los proyectos en base a energías renovables no convencionales permitirán que en dicho año la brecha se reduzca a cero. Es de destacar que en 2006 y más aún, desde que prescriben los contratos de importación con Argentina, parte de la demanda se cubrió bajo nuevas modalidades de compra de energía a aquel país. Ello fue posible gracias a las múltiples gestiones desarrolladas que profundizaron las posibilidades de intercambio.

De mediano y largo plazo en generación de energía

En este sentido, se concretaron acciones tendientes a impulsar la diversificación de fuentes y proveedores y la búsqueda de opciones tecnológicas flexibles (modulares y multicomcombustibles). Entre ellas se destacan:

a) Generación térmica adicional.

- Se está desarrollando una expansión del parque de generación empleando motores multicomcombustibles capaces de quemar fuel oil, gas oil, biodiesel y gas natural, por una potencia del orden de 250 MW, cuyos primeros 80 MW entrarán en operación en octubre del presente año y el resto en el 2011.
- Con un plazo de maduración más prolongado, se ha trabajado en el análisis de viabilidad y conveniencia del empleo del carbón y la energía nuclear en la generación eléctrica en nuestro país.

b) Energías renovables.

- Se inició la compra de energía a generadores privados que emplean fuentes renovables no convencionales. En este marco, en el transcurso de 2009 se estima que se encuentren operativos 9 proyectos por una potencia contratada de 45 MW y una potencia instalada en el entorno de 80 MW repartidos entre proyectos eólicos y de biomasa⁵².
- Como fruto de un largo proceso de trabajo UTE ha iniciado la explotación de la generación eólica mediante centrales de su propiedad. Se han instalado ya 10 MW en Sierra de los Caracoles, y se ha definido la ampliación en 10 MW adicionales que estarían operativos a principios de 2010.

52 Como resultado de estos llamados para el desarrollo de dichas fuentes por parte de actores privados, resultaron finalmente adjudicados por UTE un total de 12 proyectos. De los cuales corresponden a proyectos de generación eólica:

Agroland S.A.(0.3 MW, operativo a partir 2007);

Nuevo Manantial S.A. (4 MW, operativo a partir 2008);

Nuevo Manantial 2 (6 MW, entrada en operación 2009);

Amplin S.A.1, 2, 3 (2 MW, 7.5 MW y 7.5 MW; entrada en operación 2010, 2012 y 2012 respectivamente).

En lo que refiere a proyectos de generación en base a biomasa resultaron adjudicados los siguientes proyectos:

Bioener S.A. (12 MW de los cuales 9 MW contratados con UTE; consume residuos forestales; entrada en servicio 2009);

Galofer S.A. (14 MW de los cuales 10 MW contratados con UTE; consume cáscara de arroz; entrada en servicio en 2009);

Fenirol S.A. (10 MW de los cuales 8,8 MW contratados con UTE, consume residuos forestales; entrada en servicio 2009);

Alur S.A. (13 MW de los cuales 4 MW contratados con UTE; consume bagazo de caña de azúcar; entrada en servicio 2009);

Los Piques S.A. (12 MW de los cuales 5 MW contratados con UTE; consume residuos forestales; entrada en servicio 2009),

Ponlar S.A. (5 MW de los cuales 2.5 MW contratados con UTE; consume residuos forestales; entrada en servicio 2011)

Adicionalmente debe considerarse un generador localizado en el Departamento de Paysandú, que genera en base a biomasa y venderla la misma en el mercado Spot. En las potencias incorporadas no esta considerada la empresa Botnia que genera energía eléctrica a partir de los residuos de su planta de celulosa (potencia instalada 120 MW, con un excedente de los requerimientos propios de aproximadamente 30 MW.

c) Incorporación de gas natural licuado.

La disponibilidad de gas natural de origen extraregional, permitiría una diversificación muy importante en las fuentes de generación al tiempo que tendrían un impacto ambiental muy reducido. En este sentido, se continuaron las gestiones para posibilitar la importación de gas natural de la Argentina⁵³, y se concretaron importantes acuerdos con dicho país tendientes a posibilitar la construcción de instalaciones de regasificación para atender el consumo de ambos países, lo que va a posibilitar la introducción del Gas Natural Licuado (GNL) a la matriz energética uruguaya a partir del 2012⁵⁴.

d) Interconexión eléctrica con Brasil.

Se avanzó significativamente (habiéndose ya adjudicado las obras para la construcción de la convertidora de frecuencia a instalarse en las cercanías de Melo)⁵⁵ en el desarrollo de un proyecto de interconexión de gran porte con Brasil de 500 MW lo cual constituye un avance importante a nivel de interconexión y comercio de energía eléctrica a nivel regional. Este proyecto permitiría diversificar el comercio internacional de energía eléctrica, hoy vinculado principalmente con Argentina, al tiempo que habilitaría más mercados para la exportación de eventuales excedentes de las centrales del mercado uruguayo y permitiría el acceso a energía secundaria de Brasil durante sus períodos de abundancia.

Promoción de la eficiencia energética

Se continuó dando un fuerte impulso a la promoción de la eficiencia energética, eliminando ineficiencias y educando sobre el uso innecesario y dispendioso de la energía. En este marco se continuó y profundizó el Programa de Eficiencia Energética⁵⁶ y como acciones emblemáticas en este sentido se pueden mencionar el proyecto “Juntando Nuestra Energía en Ciudad de la Costa”⁵⁷ y el plan “A todas luces”. Este último marca un

⁵³ A fines de 2008, UTE firmó un nuevo acuerdo de importación de gas natural desde Argentina en condiciones adecuadas a la nueva realidad energética regional (en particular se destaca la característica interrumpible del suministro de gas). Cabe precisar que si bien desde el 2000 UTE disponía de un acuerdo para el suministro de gas natural por un período de 15 años, el cambio en las condiciones en el mercado de gas argentino y en sus regulaciones, así como la demora en la concreción de una planta que pudiera utilizar gas natural del lado uruguayo llevaron a que por ambas partes el contrato no se cumpliera.

⁵⁴ En el año 2007 se comenzó a negociar con Argentina el desarrollo de un proyecto de regasificación de gas natural licuado (GNL). El proyecto consiste en la construcción de una Terminal de recepción de GNL (transportado en barcos desde cualquier país que disponga de plantas de licuefacción de gas) y de regasificación. La planta estaría instalada en territorio uruguayo con la capacidad de abastecer de gas natural tanto a Uruguay como a Argentina.

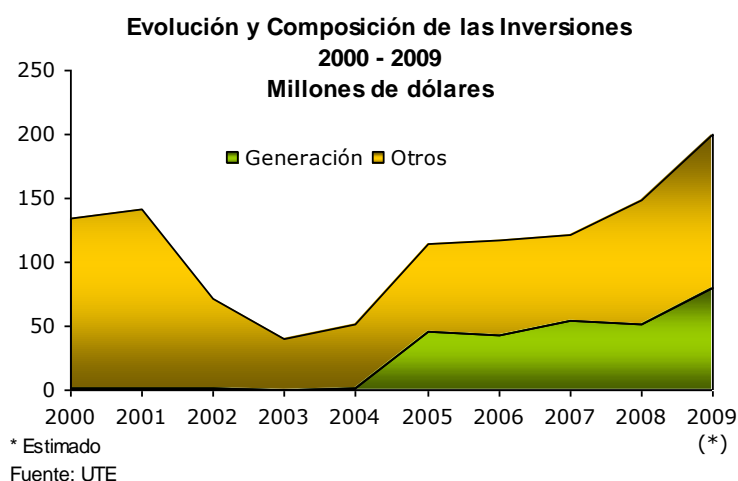
⁵⁵ Por su parte, el proyecto de tendido de las líneas de transmisión en 500kV en territorio nacional, se presentó al Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en el entendido que es un proyecto emblemático para el proceso de integración regional. Se solicitó el financiamiento de dichas obras, propuesta que fue aprobada por la Unidad Técnica del FOCEM, restando solo la aprobación en las instancias políticas del MERCOSUR.

⁵⁶ (BM, GEF)

⁵⁷ Dicho proyecto de carácter interinstitucional (UTE, la Dirección Nacional de Energía y el Consejo de Educación Secundaria) tiene como objetivos atacar las barreras que impiden un uso adecuado y eficiente de los recursos energéticos y en particular de la

hito histórico, al entregar por primera vez a todos los hogares dos lámparas de bajo consumo clase A como forma de promover la utilización de equipamiento eficiente (en este marco se entregaron más de 1:600.000 lámparas eficientes).

Los esfuerzos concretados en materia de **generación eléctrica** junto con los importantes avances en el área de **transmisión, distribución y comercialización de energía** se traducirían en un monto total de inversiones del orden de los 700 millones en todo el período de gobierno.



Transmisión, distribución y comercialización de energía

UTE fue el primer servicio público que asume compromisos en materia de mejora de *calidad del servicio*. Bajo el Reglamento de Calidad de Servicio de Distribución y Comercial fiscalizado por la URSEA, se compromete a brindar a sus clientes exigentes estándares de calidad de servicio, siendo pasible de penalizaciones en caso de no cumplimiento.⁵⁸ Desde su entrada en vigencia UTE ha logrado un muy buen nivel de cumplimiento de metas de calidad de servicio, alcanzando en promedio para más del 96% de los clientes niveles de satisfacción adecuados a lo establecido en el estándar.

En materia de distribución, se amplió de forma importante el grado de cobertura de todo el país concretando importantes avances en *electrificación rural*. Al finalizar la presente administración se habrán tendido 6.000 km. de nuevas líneas de distribución rurales y se prosiguió con la instalación de paneles solares en escuelas, policlínicas, destacamentos policiales y hogares de bajos recursos del medio rural. A los efectos de impulsar el desarrollo productivo y mejorar la calidad de

electricidad. En el marco de este proyecto, se dictaron cursos a docentes de secundaria que imparten materias que en sus programas incluyen temas vinculados al uso eficiente de la energía.

⁵⁸ Aquellos clientes para los cuales el suministro eléctrico no alcanza los niveles de calidad en algunos de los indicadores establecidos en el reglamento, reciben la correspondiente bonificación en su factura.

vida de la población rural, se han establecido convenios con DIPRODE, MEVIR-PRODENOR y cooperativas de productores a los efectos de llevar la infraestructura eléctrica a sectores productivos y pobladores rurales.

En el área de distribución y comercialización se profundizaron las medidas que apuntan a disminuir las *pérdidas de energía*. Para ello se segmentaron los clientes de acuerdo a la potencia, realizando acciones específicas para cada segmento, se adecuaron los puestos de medida y se sustituyeron medidores obsoletos, se mejoraron las mediciones en zonas definidas y se diseñaron políticas de atención social en barrios carenciados. De este modo, fue posible disminuir en más de dos puntos porcentuales las pérdidas de energía de 19,3% a comienzos de 2005 a 16,9% en el presente año.

El importante esfuerzo realizado en inversiones en redes de transmisión y distribución ha permitido continuar la senda de mejora en la calidad de servicio, en este sentido en transmisión se destacan los 22 km de línea de 500 kV y la construcción de la Estaciones de transformación correspondientes que permiten la conexión de la Central de Punta del Tigre al Sistema Interconectado Nacional. En distribución la incorporación de la línea Melo, I. Noblia, Vichadero (110 km de línea de 60kV), que permitió la eliminación de la última usina diesel de porte importante que permanecía operativa y el importante avance en el proceso de telecontrol de las estaciones de transformación AT/MT y puntos de maniobra intermedios de la red.

Los avances concretados fueron acompañados de un proceso de modernización de la gestión de los recursos humanos de la empresa. En este sentido, se avanzó en la renovación de la planilla adecuando la misma a los niveles actuales de requerimientos técnicos mediante el ingreso de personal por medio de concurso.

2.9.2.2 Combustibles

Disponer de infraestructura y tecnologías adecuadas, así como con una buena gestión en el negocio de productos energéticos, contribuye a impulsar el desarrollo económico y social

En este sentido, ANCAP concentró sus esfuerzos en inversiones para mejorar la competitividad de la refinería y de sus plantas industriales (combustibles, cementos y alcohol), buscando crecer eficientemente en materia de distribución y comercialización local. Al mismo tiempo se

planteó el desafío de avanzar en la diversificación de la matriz energética nacional con especial énfasis en el impulso a la investigación y desarrollo para la generación de combustibles de origen renovable y nacional.

A principios del 2005 la refinación de petróleo presentaba bajos niveles de rendimiento económico y técnico debido a falta de inversiones en mantenimiento y nuevas tecnologías y a carencias de la gestión. En cuanto a la gestión empresarial, la empresa presentaba vulnerabilidades en el posicionamiento comercial y logístico del negocio. Por su parte, se enfrentaba una situación financiera comprometida con un perfil de vencimiento de deuda concentrado en el corto plazo y de alto costo, debido en gran medida a los negocios en Argentina en los cuáles se registraban pérdidas importantes. Esa situación se expresaba, entre otros, en un alto costo financiero de los contratos de compras de crudo (financiados entre 90 y 120 días) ante la imposibilidad de compras al contado o a largo plazo.

Medidas adoptadas y logros obtenidos

En un marco de alto crecimiento del PIB, fue posible brindar un abastecimiento seguro y firme de combustibles líquidos provenientes de la refinación nacional o importación, gracias al esfuerzo en inversiones realizado en materia de puertos, bombeo, tanques y esferas para disponer de mayor capacidad de almacenamiento. Ello toma más relevancia cuando se considera que como consecuencia de las sequías vividas durante estos últimos años, aumentó fuertemente el consumo de derivados por parte de UTE, duplicando el consumo nacional de gas oil.

En materia de **consumo gas oil-gasolina**, mediante la práctica de una política de subsidio por vía impositiva al uso productivo del gas oil en el agro y el transporte, se mejoró la relación de consumo que de ubicarse en 3 a 1 pasó a ser 2 a 1.

En materia de **refinación** se iniciaron las obras para la construcción, en una primera etapa, de una planta de desulfurización de gas oil, para luego dar comienzo al proyecto de desulfurización de gasolinas. Ambas plantas estarán en operación a fines del 2011 y permitirán reducir los contenidos de azufre ubicándolos a niveles de las exigencias ya vigentes en los países desarrollados y próximas a regir en la región. Esto supone un agregado de valor a los productos y una relevante mejora ambiental, posibilitando a su vez la producción nacional de azufre que actualmente se importa para producir fertilizantes.

Las políticas del actual gobierno que incluyen el impulso de cadenas agroindustriales, agregar el mayor valor nacional a la producción, concebir un desarrollo económico sustentable en todos sus aspectos, sumado al encarecimiento y escasez del petróleo concluyen en la necesidad de **diversificación de la matriz energética nacional**

En este sentido, se avanzó en la **integración de biocombustibles a la matriz energética nacional**. Se desarrolló un proyecto de biodiesel⁵⁹ que, en su primera etapa, se realiza en alianza con la industria privada aceitera nacional logrando sinergias para ambas partes (evita duplicar inversiones para el biodiesel, fortalece la competitividad de la producción aceitera, etc.) al tiempo que se consolidó el proyecto sucroalcoholero de Bella Unión, donde además de la elaboración de azúcar se producirá etanol y energía eléctrica. Ambos proyectos son alianzas público-privadas, sustituyen importación de petróleo por combustibles nacionales, son renovables, generan impactos positivos medioambientales en su proceso productivo como en su consumo; impactan en lo social con la generación de miles de puestos de trabajo. Asimismo generan condiciones para la formación y la investigación nacional en innovación tecnológica agroenergética y sus subproductos.

En lo que respecta a la **exploración de crudo y gas natural en la plataforma marítima nacional** se desarrollaron estudios cuya dimensión posibilitaron la realización, luego de más de 30 años, de una licitación internacional (Ronda Uruguay 2009) donde fueron aprobadas 6 empresas que para el 1ro de julio 2009 deberán presentar sus propuestas de exploración en el mar territorial uruguayo. Asimismo se invirtió en trabajo de exploración de petróleo en la plataforma marítima de Argentina en sociedad con Repsol –YPF, Petrobras y Enarsa. Por su parte, en Venezuela se trabajó junto con Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA) en la certificación de reservas de petróleo en la cuenca del Orinoco, donde ahora se analiza la viabilidad económica, técnica y jurídica de la participación de Ancap en los procesos de explotación y producción del crudo.

En lo que respecta al **área comercial y de distribución**, se compró la red de estaciones de servicio Texaco, se fortaleció la presencia en la comercialización de supergas y Ancap retornó al mercado de bunkers marítimo y aéreo. Como fruto de la gestión desarrollada en estos años, la empresa DUCSA, comercializadora de los servicios de ANCAP, que daba pérdidas en 2005 obtuvo ganancias récord en 2008, se mantienen sus

⁵⁹ Como subproducto se producirá alimento animal que hoy el país importa, tanto en el proyecto biodiesel como en el de etanol).

márgenes en 2009 y de esta forma se lograría el retorno de la inversión en Texaco en 5 años.

En el **aspecto financiero** se reprogramó la deuda de corto plazo con altas tasas de interés en deuda de largo plazo y con bajas tasas de interés. A los efectos de eliminar las pérdidas y asegurar un abastecimiento competitivo de combustibles y la rentabilidad del negocio, se vendieron el 46% de las acciones de Petrolera del Conosur en Argentina a PDVSA. De esta forma, este negocio pasó de tener pérdidas importantes a dar márgenes desde 2008. Asimismo, se concretó con PDVSA un acuerdo de suministro bajo la modalidad de cancelar una parte al contado y otra en plazos largos⁶⁰. Dicho acuerdo posibilitó contar con un flujo de caja importante que se utilizó para reprogramar deuda; comprar crudo al contado a cualquier proveedor eliminando el costo de intereses por financiación; aumentar las inversiones en refinería y en la modernización tecnológica y energética de las plantas de cemento de Minas y Paysandú.

2.9.3 Servicios de Comunicaciones

2.9.3.1 Telecomunicaciones

Disponer de infraestructura y gestión en materia de telecomunicaciones actualizada y a precios competitivos constituye un factor fundamental tanto para el desarrollo de las actividades productivas, como para la integración social. Desde el sector público, es ANTEL, la empresa estatal de telecomunicaciones, quien debe asegurar las infraestructuras adecuadas al desarrollo de las actividades productivas, la educación, el bienestar, la integración geográfica y social de los uruguayos. Para ello debe ser eficiente y exitosa como empresa pública, estando actualizada en materia tecnológica en un área fuertemente dinámica y debiendo adaptarse continuamente a una realidad de mercado cambiante en que los negocios con mayor potencial de crecimiento se desarrollan en situación de competencia con empresas internacionales de gran porte, lo que pone a prueba día a día su capacidad para hacer frente a los desafíos de un mundo globalizado.

Para enfrentar estos cambios, tanto en términos de su estrategia de negocios como en la necesaria adaptación de sus recursos humanos a estas nuevas exigencias y realidades, la empresa ha emprendido un proceso de cambio cultural que supone un compromiso con la eficiencia y la responsabilidad social, al tiempo que procesa una renovación de la

⁶⁰ El 75% se cancela al contado y el 25% restante se financia a 17 años con 2 años de gracia y 2% de interés.

empresa y de sus estructuras y realiza fuertes inversiones que le permitirán mantener su liderazgo a nivel tecnológico y continuar cumpliendo con el compromiso social que debe asumir una empresa propiedad de todos los uruguayos. Además, en este período, Antel ha realizado importantes aportes a rentas generales que contribuyen al financiamiento de los gastos sociales que realiza el gobierno.

Esta administración ha puesto un especial énfasis en reducir la brecha digital, procurando generar igualdad de oportunidades, impulsando el Plan Ceibal y el Plan Cardales. Para potenciar este cambio hacia una sociedad más integrada y con mayores oportunidades de desarrollo, este proceso debe estar acompañado del correspondiente avance en materia de infraestructura. Hoy Uruguay tiene 41 usuarios de Internet cada 100 habitantes, ubicándose en los primeros lugares de América Latina, junto con Argentina y Chile, previéndose que se destaque con el avance del Plan Ceibal.

Inversiones

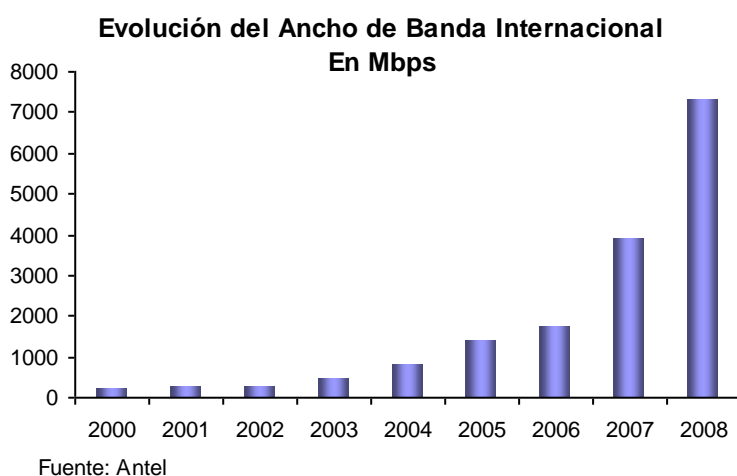
En esta administración, Antel encaró un importante esfuerzo en materia de inversiones, para ampliar servicios y mejorar las redes e incorporar tecnología, realizando inversiones por un monto del orden de los 475 millones de dólares entre 2005 y 2009.

Telefonía fija y conectividad a internet:

- a) desde marzo de 2007, el 100 % de las capitales departamentales quedaron interconectadas a través de fibra óptica, mejorando las condiciones de los servicios y en particular el acceso a internet de banda ancha en todo el país;
- b) el 95% de la población del país tiene disponible en sus hogares la red telefónica de cobre, por lo que además de la telefonía fija puede acceder a internet, ya sea vía un servicio conmutado o con servicio de banda ancha a través de la tecnología ADSL;
- c) el 98% de los 37.189 servicios de Ruralcel y WLL⁶¹ han sido sustituidos, sin costo para los clientes, por terminales de tecnología GSM o cobre, mejorando notoriamente el servicio de voz y el acceso a internet en las zonas rurales, suburbanas y en las localidades más pequeñas del interior, previéndose completar el proceso en el 2009;

⁶¹ Wireless Local Loop, (WLL), enlace de conexión inalámbrica.

- d) aumento de la capacidad de conexión internacional, con enlaces directos hacia los nodos de Internet en Estados Unidos, todos sobre fibra óptica y a través de cuatro cruces de frontera diferentes, para asegurar su confiabilidad, multiplicando por nueve la capacidad (de 775 Mbps al comienzo de esta administración, a 7.305 Mbps a diciembre del 2008). Continuando con esta política, se prevé que en el año 2009 alcance los 11.037 Mbps y se proyecta su crecimiento hacia cifras aún mucho más elevadas, al ejecutarse en los próximos meses el proyecto de cable submarino Maldonado–Las Toninas, asegurando al país la más amplia disponibilidad de acceso a Internet, llave de la sociedad del conocimiento.



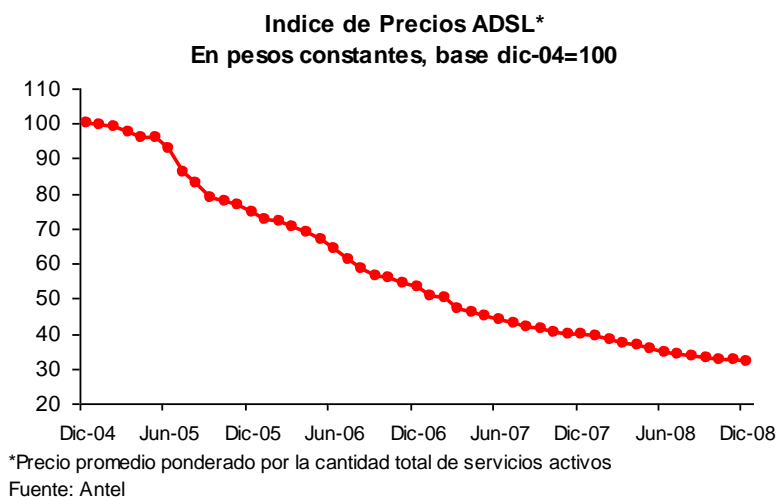
Telefonía móvil:

- a) en julio de 2007 fue la primera operadora en introducir la telefonía celular de tercera generación, con banda ancha móvil, video llamada, acceso a Internet a alta velocidad;
- b) sustancial ampliación de la red que soporta el servicio de telefonía celular, integrada a fines del 2008 por 631 radio bases de tecnología GSM y 168 radio bases de tecnología 3G, que cubren el 81% del territorio nacional en el que habita el 98% de la población.

Evolución de las tarifas

- a) Desde junio de 2007 se eliminó el cobro de las llamadas de larga distancia nacional, reivindicación planteada desde hace décadas por los habitantes del interior del país;
- b) Se rebajó la tarifa de los servicios de Ruralcel, igualándola con los de los servicios urbanos;
- c) Se disminuyó la cuota fija mensual en un 8% favoreciendo así a los clientes de menor poder adquisitivo;

- d) Dado que desde hace más de tres años no se aumentan las tarifas de telefonía fija, el último aumento había sido en agosto de 2005, se produjo una reducción de la tarifa en términos reales del 26,8% a diciembre de 2008;
- e) Las tarifas de internet se encuentran entre las más bajas de la región, a pesar de las desventajas de la escala económica y se aplican precios únicos para todo el país, situación excepcional en los países de nuestro entorno, donde las tarifas de las grandes ciudades son menores que las del interior. Por el mismo precio que en el 2004 valía un servicio con velocidad de 64 Kbps, se obtiene hoy un servicio de tarifa plana con velocidad más de 20 veces superior. La tarifa plana más barata costaba en diciembre 2008, en pesos corrientes, la mitad que dos años atrás.



Logros obtenidos

Como resultado de las políticas y cambios de gestión llevados adelante, de las inversiones realizadas y de las fuertes reducciones de precios operadas, en este período se logró:

- a) atenuar el impacto comercial y financiero de la reducción de demanda de telefonía fija, que enfrentan todas las compañías de telecomunicaciones a nivel mundial. Los teléfonos fijos en servicio alcanzan los 959.000 al 31/12/08, lo que representa una disminución de 4% desde diciembre de 2004. En la actualidad, el 69% de los hogares tienen servicio telefónico fijo. Esto se logró con el conjunto de políticas instrumentado, incluyendo nuevos terminales que permiten envío de SMS y otras prestaciones;

- b) aumentar sustancialmente las líneas móviles que pasaron de 384.486 en 2004 a 1.423.889 en 2008, en un entorno fuertemente competitivo, como consecuencia de la calidad del servicio, de la amplia cobertura de la red, de las rebajas de precios de servicios y terminales, así como la constante incorporación de nuevos servicios;
- c) ampliar en casi 9 veces las conexiones a internet por banda ancha, pasando de 27.891 hogares a principios de 2005 a 247.086 hogares a diciembre de 2008;
- d) dar cumplimiento de modo satisfactorio con la amplia gama de servicios de internet que las empresas demandan, principalmente aquellas que realizan grandes emprendimientos, manteniendo ANTEL el liderazgo absoluto en el mercado empresarial con más de 12.000 servicios;
- e) en el campo de la responsabilidad social, Antel ha sido un actor fundamental en la concreción del Plan Ceibal, conectando a internet a más de 1.456 escuelas públicas a diciembre de 2008 y previéndose llegar a 2.200 en el año 2009. Además, por convenio con ANEP se ha relanzado el Plan de Conectividad Educativa, que permitió la conexión a internet de 1.568 centros educativos públicos al cierre de 2008. Se ha triplicado la cantidad de infocentros comunitarios distribuidos por todo el país, con suministro de equipamiento y conectividad, destinados a permitir el acceso gratuito a internet y la alfabetización digital, pasando de 44 centros a fines de 2004 a 135 a fines del 2008, de los cuales 51 son centros MEC y los restantes son por convenio con las Intendencias, entidades educativas y ONGs.

2.9.3.2 Servicios de Correos

El contar con un servicio de correos eficiente y confiable contribuye al desarrollo económico y a la integración social. En un contexto de profundos cambios tecnológicos que cambian las pautas de comunicación, los servicios de correos del mundo en general enfrentan el gran desafío de encontrar y consolidar un nuevo rol.

La Administración Nacional de Correos (ANC) definió una línea de trabajo basada en el apoyo al desarrollo nacional, fundamentalmente vinculada a la inclusión social y el país productivo. Ejemplos de acciones que permiten visualizar al Correo Uruguayo en estas funciones, son los servicios Exporta Fácil y CorreoGiros, la distribución de equipos del Plan Ceibal, de caravanas de identificación del ganado, del material del Plan de Salud Bucal y la logística del Sistema de Pesquisa Neonatal, entre muchos otros.

La administración hereda en abril de 2005 una situación compleja, donde el clima laboral estaba caracterizado por la desmotivación del personal, la situación económica revelaba una tendencia decreciente de los ingresos de la institución, un fuerte endeudamiento y pérdida de clientes.

Se elaboró un plan quinquenal que estableció 7 ejes estratégicos, cuyas metas e indicadores sirvieron de base para la concreción de un Compromiso de Gestión entre la administración y sus trabajadores en agosto de 2008. La gestión desarrollada permitió mantener el liderazgo del mercado, recuperar la organización, mejorar los resultados financieros de la institución, una mejora sustancial de la situación retributiva, aportar su experiencia liderando varios proyectos de cooperación con otros países de la región y un reposicionamiento de la imagen de la empresa.

2.9.4 Infraestructura de Agua y Saneamiento

El acceso al agua potable y un adecuado servicio de saneamiento, en tanto un derecho, es considerado vital para el desarrollo de las sociedades y el emprendimiento de todo tipo de actividades, siendo para ello necesario contar con un apropiado nivel de infraestructura que lo haga posible. Debido que nuestro país cuenta con una provisión amplia del servicio, el principal objetivo planteado por la presente administración fue asegurarle a la población el normal abastecimiento de agua potable frente a situaciones de contingencia en calidad y cantidad y ampliar y mejorar la cobertura de saneamiento en lugares críticos. Asimismo, dar cumplimiento a la Reforma Constitucional de octubre de 2004 y afrontar las necesidades de saneamiento en áreas de concesión. Por otra parte, se consideró necesario implementar cambios en la estructura organizativa de Obras Sanitarias del Estado (OSE), superando los niveles de capacitación y calificación de los recursos humanos e incorporando nuevos sistemas informáticos tendientes a lograr una mayor eficiencia en la gestión de la empresa.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se llevó adelante un importante plan de obras de infraestructura y mantenimiento de las redes y se realizó un especial esfuerzo para reducir las históricas pérdidas de agua no comercializada por la empresa.

Los cambios implementados en procura de mejorar la gestión y el conjunto significativo de obras de infraestructura iniciadas en este período, han dejado fortalecido el rol de OSE como empresa estatal y sentadas las bases para enfrentar los desafíos que el país requiere en temas tan sensibles como el agua potable y el saneamiento.

Principales Inversiones de Obras Sanitarias del Estado (OSE)

En el siguiente gráfico se presentan las inversiones realizadas en el período que totalizan 242 millones de dólares en términos corrientes.



En forma detallada las obras implementadas han sido:

- a) Sexta Línea de Bombeo, que permite reforzar el abastecimiento de agua potable de toda la zona metropolitana (1.450.000 personas), beneficiando principalmente la zona oeste de la capital y dando respaldo a la cuarta y quinta línea de bombeo y permitiendo sustituir la tercera. Está prevista su finalización para el último trimestre del año,
- b) Planta de aguas corrientes, obra de acondicionamiento y remodelación que permite tener mayor respaldo en situaciones de alta demanda, mejorar la calidad del tratamiento y aumentar la capacidad de producción máxima, pasando de 650.000 a 800.000 mts. cúbicos diarios,
- c) Cambio de tuberías en la Ciudad Vieja que tenían más de un siglo de antigüedad,
- d) Plantas de Saneamiento totalmente nuevas en las ciudades de Melo, Durazno, San José y Canelones con una previsión de cobertura hasta el año 2035. Inicio de los proyectos de saneamiento en las ciudades de Paysandú y Salto,
- e) Saneamiento en Ciudad de la Costa, adjudicada la construcción de la planta de efluentes y en proceso de licitación el saneamiento de Ciudad de la Costa, obras que se complementan con la Intendencia Municipal de Canelones (IMC), responsable de las obras de caminería y pluviales,

- f) En cumplimiento de la Reforma Constitucional de 2004, se asumieron los servicios de agua potable en todo el país, con las consiguientes necesidades de adecuación e infraestructura,
- g) Saneamiento en Maldonado, importante obra de infraestructura que comprende una vasta zona del departamento, con alcance en Punta del Este, y por tanto con alto valor en términos turísticos y medioambientales,
- h) Se realizó un importante esfuerzo para implementar controles en la calidad del agua obteniéndose certificación de los procesos de laboratorio y estableciendo centros regionales de verificación.

Gestión de Obras Sanitarias del Estado (OSE)

El importante plan de obras de infraestructura desarrollado fue acompañado con mejoras significativas en el Sistema de Gestión:

- a) Se implementó un nuevo Sistema de Gestión Comercial, que mejora la medición y la transparencia en la facturación, y que funciona actualmente en el 40% del país,
- b) Se reestructuraron las categorías organizacionales y salariales elevando el nivel de calificación y remuneración del personal.

Se implementó la tarifa social por un valor de 50 pesos mensuales, con el objetivo de solucionar esta problemática y haciendo posible el acceso al agua potable de los hogares de más bajos recursos.

En materia de inserción internacional, se triplicaron las ventas al exterior de unidades potabilizadoras autónomas (UPA), desde el inicio de la operativa en 1998.

3 Funciones Básicas del Estado

3.1 Seguridad

La cuestión de la inseguridad se ha convertido, en el mundo actual, en un vasto campo que engloba pero trasciende el universo real de los delitos. La política de seguridad ciudadana se concentra en los efectos de la inseguridad, pero supone también un abordaje integral del problema, desde tres dimensiones diferentes:

- La vinculada con los hechos reales delictivos y el contexto organizativo, económico, legal y sociocultural.
- La dimensión de la inseguridad como campo social, síntesis del conjunto de los problemas de convivencia social, valores y segmentación social de una sociedad.
- La relativa a las percepciones sociales y la experiencia real de las personas sobre los problemas de inseguridad, criminalidad y hechos delictivos reales, que se construyen no sólo a través de la experiencia propia, sino también a través del espacio, los contenidos y el tipo de tratamiento de la información al respecto.

Cuando asumió este gobierno el 1° de marzo de 2005, la violencia y la criminalidad se habían instalado como una nueva realidad en la vida cotidiana de los uruguayos. Entre 1985 y 2004 hubo un crecimiento muy importante de los delitos contra las personas, que prácticamente se cuadruplicaron en 20 años, lo que representa un crecimiento de 6,9% promedio anual. Por otra parte, los delitos contra la propiedad más que se duplicaron en ese mismo período, representando un crecimiento de 5,8% acumulativo anual. También las lesiones y los casos de violencia doméstica mostraron un marcado incremento.

Estos procesos de larga duración, realimentaron la pérdida de confianza social en las instituciones policiales, así como también incentivaron conductas sociales de tenencia de armas y estigmatización social. La acumulación de estos problemas redundó en mayores tasas de criminalidad, incrementos en la población carcelaria y un estado subjetivo de la ciudadanía signado por el temor y la inseguridad.

Desde **la perspectiva institucional**, el Gobierno que asumió en 2005 encontró un Ministerio del Interior que adolecía de déficits de la más variada naturaleza: una estructura desorganizada, caracterizada por problemas administrativos y de manejo del personal, con muy bajos salarios, desactualización normativa y graves problemas en la formación policial.

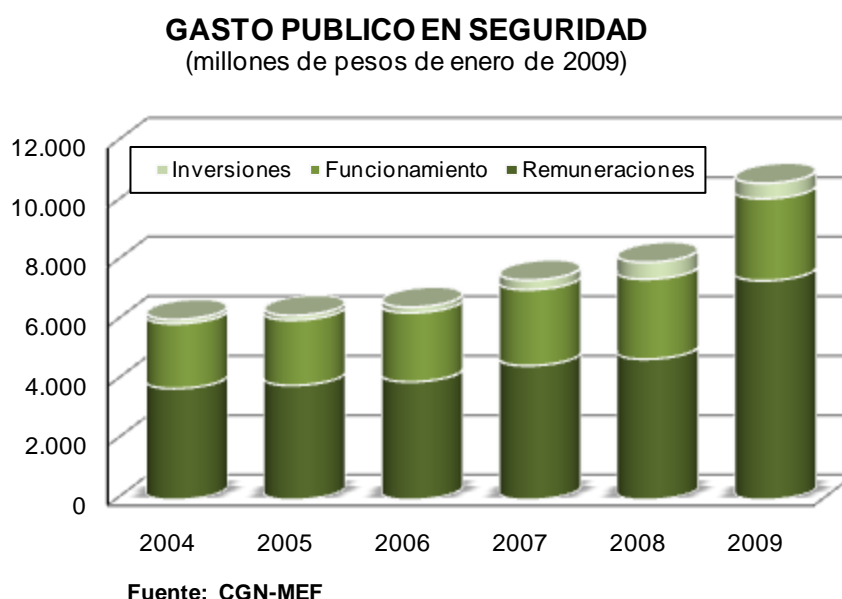
Desde **la perspectiva operacional**, la gestión policial transitaba por estándares lejanos del mínimo aceptable, configurando un panorama de falta de profesionalidad policial. El sistema carcelario, por su parte, atravesaba una grave crisis de infraestructura y de hacinamiento, problemas de salud y de alimentación de los presos y escasez de funcionarios. Todo ello imposibilitaba el cumplimiento de las funciones rehabilitadoras de un sistema de reclusión, configurando una situación objetiva de desconocimiento de los derechos humanos. Al mismo tiempo,

en esas condiciones de socialización, se creaba otro factor de adicional que impulsaba el aumento de la delincuencia.

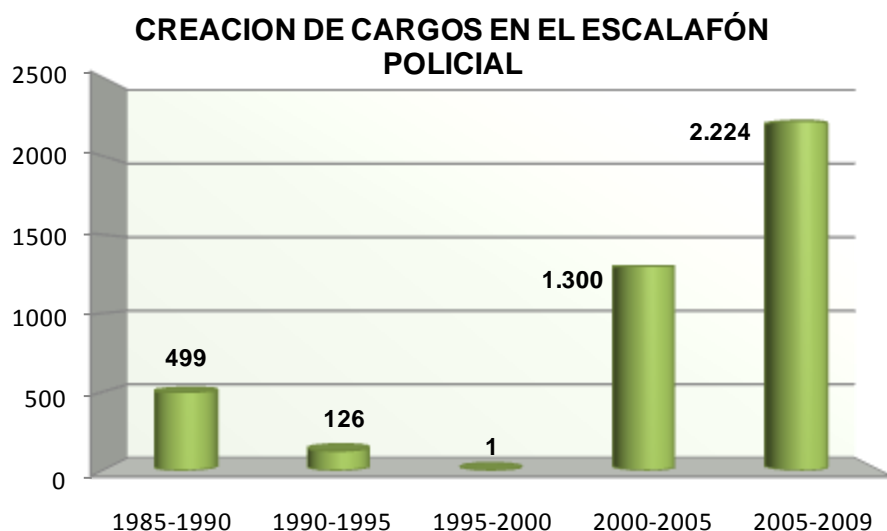
Desde **la perspectiva social**, los problemas de segmentación generados en la década del 90 y el aumento de la pobreza y marginalidad cultural que se produjo con la crisis de 2002, se asociaron a la desintegración en las familias y vecindarios, así como a nuevas pautas de socialización con altos impactos en conductas de desvío, pérdida de normas y mayor propensión al delito. Simultáneamente, los procesos de segmentación social se asociaron también al aumento de los delitos, a la formación de nuevas subculturas delictivas y al narcotráfico.

Aumento del gasto público en seguridad ciudadana y su aplicación

El gasto público en seguridad tuvo un importante crecimiento durante este período de gobierno, alcanzando un incremento real de 76% entre 2004 y 2009, constituyéndose en la base del proceso de cambios iniciado en el contexto organizativo.



El incremento del gasto asignado a seguridad permitió aumentar el número de policías, creándose 2.224 cargos, cantidad notoriamente superior a los 1.300 cargos policiales creados en el período anterior o los 127 cargos creados en la década del noventa.

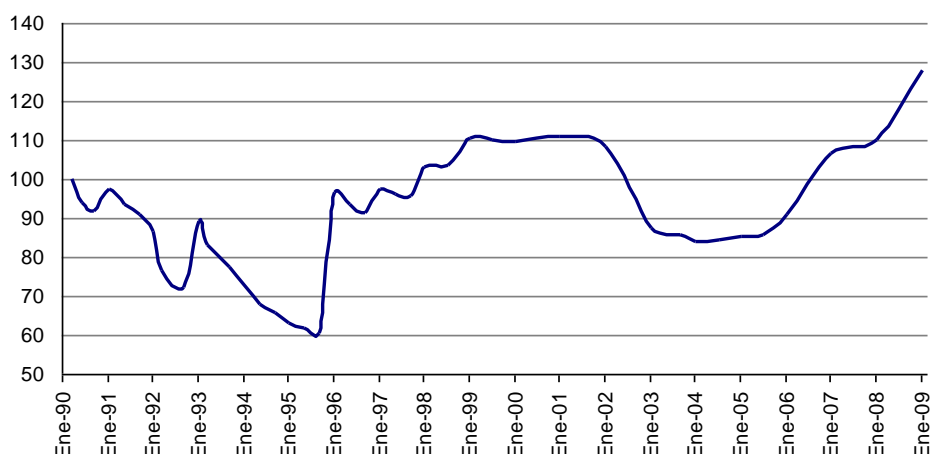


Fuente: Leyes de Presupuestos y de Rendiciones de Cuentas

Por otra parte, el fortalecimiento del instituto policial y la profesionalización policial requerían, necesariamente, de la dignificación del salario de los policías, partiendo de niveles muy bajos, lo cual también fue posible gracias al aumento de los recursos presupuestales dispuesto por el gobierno.

Con ese objetivo, se implementó una política de incrementos salariales sostenidos, marcando un punto de inflexión en la evolución del salario real de la policía. En efecto, durante este período de gobierno, se produjo un crecimiento de 50% del salario real de los agentes de 2ª ejecutivos entre enero de 2004 y enero de 2009. Asimismo, se concretó la regularización progresiva de los aportes a la seguridad social, tanto de las partidas cubiertas con cargo a Rentas Generales, como de las percibidas por concepto de servicios 222, lo que hacia el futuro redundará en una mejora sustancial de las jubilaciones policiales.

Salario Real del Agente de Segunda Ejecutivo
(índice base mar-90 = 100)



Fuente: Ministerio del Interior

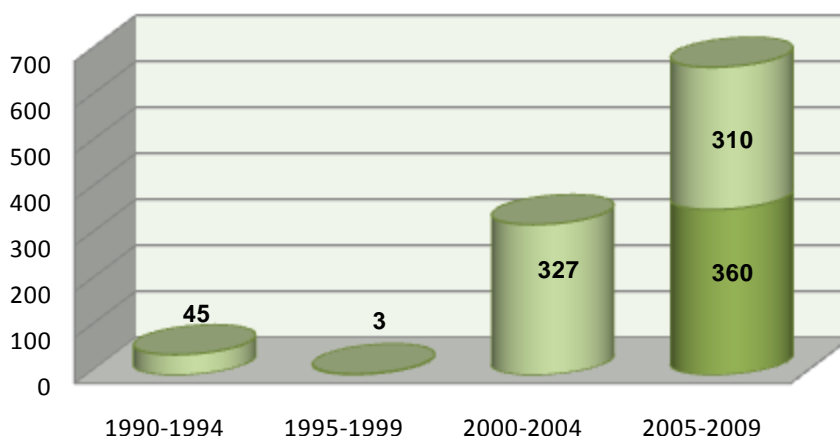
Nota: incluye aumentos de salario para regularización progresiva de aportes a la seguridad social, a partir de ene-09

En el sector de la política penitenciaria, la política del gobierno jerarquizó el incremento de la inversión en equipamientos y ampliación de la capacidad locativa de los establecimientos carcelarios, así como la creación de nuevos cargos en el área penitenciaria. En relación con este último aspecto, cabe destacar que durante este período de gobierno se crearon 521 nuevos cargos, de los cuales 404 correspondieron a personal ejecutivo.

Luego de un largo ciclo de nula o baja inversión en el sector penitenciario que, asociado con el aumento de las penas sin previsiones adecuadas, propició la crisis de la infraestructura carcelaria del país, el incremento de la ejecución real del gasto en este sector permitió iniciar, durante este período de gobierno, un proceso de mejora real del equipamiento penitenciario.

En este sentido, se destaca los montos invertidos en construcción y ampliación de la capacidad locativa de los establecimientos carcelarios, que más que duplicó en términos reales la realizada entre 2000 y 2004, luego de que entre 1990 y 1999 virtualmente no se realizaran inversiones en esta materia. Se destaca la construcción de una nueva cárcel en Rivera y, en el año 2009, la construcción de módulos en el Comcar, el Penal de Libertad y las Rosas.

GASTO EN CONSTRUCCIÓN DE CARCELES (millones de pesos de enero de 2009)



Fuente: SIIF, Gerencia Financiera - MI

3.1.1 Líneas Estratégicas de Acción

En este contexto de mayor dotación de recursos presupuestales, el gobierno diseñó una estrategia de política de seguridad que integró tres líneas interconectadas entre sí.

En **materia funcional**, se impulsó una línea de reforma estructural del Ministerio del Interior, mejorando sus capacidades institucionales, administrativas y de gestión. En este marco, uno de los objetivos perseguidos fue asegurar la calidad y transparencia de la información para la toma de decisiones, así como la dignificación de la carrera policial, mediante la adecuación de las políticas de bienestar social y el respeto a las formas objetivas de ingreso y ascenso en la carrera administrativa policial.

En el **área operativa**, se desarrolló una línea de mejoras tendientes a lograr mayor eficacia en las labores de prevención y represión del delito, perfeccionando el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico, y fortaleciendo la capacidad institucional de la policía.

En materia de **derechos humanos**, se buscó promover e implementar acciones para fortalecer su respeto y apoyar las iniciativas internacionales en ese sentido.

3.1.2 Reforma Estructural del Ministerio del Interior

En relación con el diseño organizacional y administrativo del Ministerio del Interior, la situación previa estaba caracterizada por una estructura carente de políticas claras y transparentes de ingreso y movilidad de los funcionarios, que no resultaba adecuada para el logro de los objetivos de modernización de la carrera policial y administrativa, y de participación de la ciudadanía.

En lo que refiere al ingreso a la carrera policial, siguiendo una política clara y transparente, desde 2005 todos los ingresos al subescalafón ejecutivo se realizaron por mecanismos de concurso.

La modernización y profesionalización de la Policía Nacional fue una de las prioridades estratégica, en el marco del diseño de las políticas de seguridad del gobierno. En este sentido, se implementaron políticas de formación de los funcionarios policiales mediante la transformación institucional de la Escuela Nacional de Policía. A tales efectos, se adoptaron un conjunto de medidas, entre las que se destacan los cambios curriculares tendientes al fortalecimiento de la formación en materia de marcos jurídicos - legales, así como la mejora de la infraestructura, aspecto básico para un adecuado funcionamiento de la Escuela.

En el plano normativo, se promovió un proceso de plena adecuación de los procedimientos y labores policiales, partiendo de una concepción según la cual la Policía debe actuar de manera que los medios sean racionales, proporcionales y utilizados de manera gradual, de acuerdo a lo dispuesto por las normas pertinentes. Esta línea de trabajo se plasmó en la Ley N° 18.315 de Procedimientos Policiales aprobada en julio de 2008, en la que se diseñaron y ajustaron las normas de actuación policial, plenamente ajustadas a los Tratados Internacionales en la materia.

En lo que respecta a la apertura de la organización hacia la ciudadanía, se realizaron convenios de cooperación internacional para trabajar en áreas prioritarias en materia de Seguridad ciudadana, como ser la creación de Mesas Locales para la Convivencia Ciudadana, diseñadas como ámbitos interinstitucionales de participación, discusión, crítica y aporte de la ciudadanía sobre los principales problemas de la seguridad local.

En esta línea de acción, pero al mismo tiempo necesaria para la reingeniería institucional, se fortaleció la Fiscalía Letrada de Policía,

mediante su conversión en una oficina de “Asuntos Internos”, que tiene a su cargo la tramitación de las investigaciones de presuntas irregularidades cometidas por funcionarios policiales, y que a su vez permite la presentación de quejas de parte de los ciudadanos en forma anónima.

En el marco del proceso de reingeniería institucional del Ministerio, también se avanzó en la implementación de sistemas de información, con la finalidad de poder construir sistemas de indicadores para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas de seguridad ciudadana, potenciando de esta forma la calidad de los resultados obtenidos. El Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, de libre acceso al público, instrumentalizó esta necesidad.

Paralelamente, se inició la implementación de proyectos de desarrollo tecnológico, que tendrán alto impacto en el nivel operacional del trabajo policial, como por ejemplo el “Sistema de Alta Tecnología en Seguridad Pública”, así como otras adquisiciones de tecnología avanzada que se realizaron en el sector de inteligencia y para la identificación civil (“Sistema de Búsqueda Automática de Huellas Dactilares”).

3.1.3 Acciones en Materia Operativa

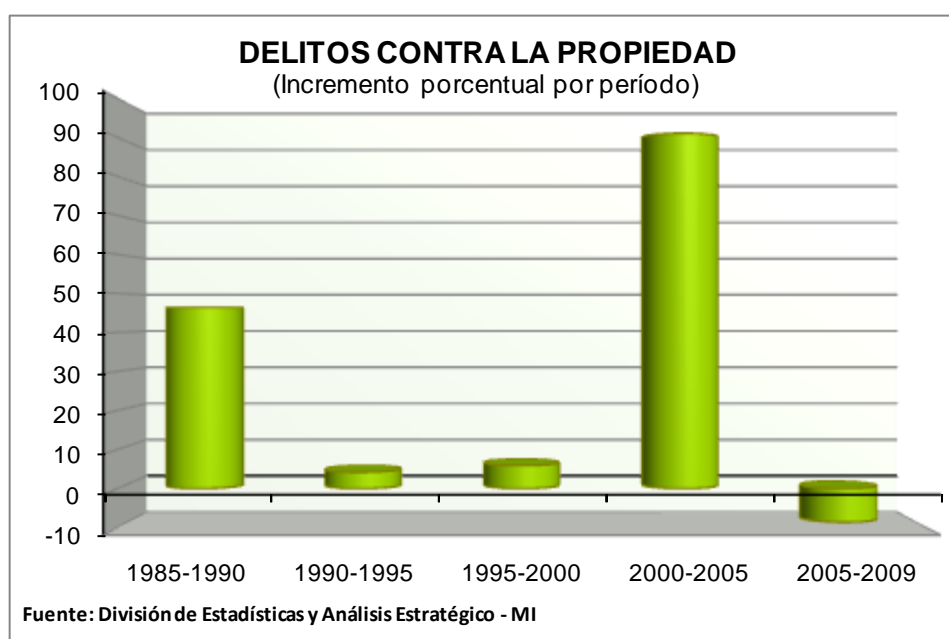
El gobierno diseñó un Esquema Integral de Seguridad Ciudadana, que comprometió la acción de cuatro Ministerios (MSP, MVOTMA, MIDES y MEF) y dos oficinas de la Presidencia de la República (OPP y JND). La prevención, la optimización de la gestión y la atención a las víctimas del delito son los ejes principales de este sistema de trabajo, cuyo objetivo es el desarrollo de la coordinación de las acciones en materia de seguridad, con base en la atención de las demandas ciudadanas.

Si bien la criminalidad se ha mantenido en valores históricos altos, cabe destacar que durante este período de gobierno se comenzaron a registrar algunos avances en la materia. En este sentido, los delitos contra las personas y contra la propiedad y los delitos sexuales, presentaron, globalmente considerados, una leve reducción entre 2005 y 2008, luego de períodos de sistemático aumento.

Número de delitos denunciados por año y tipo de delitos					
	2005	2006	2007	2008	Var 2005-2008
(1) Delitos contra la Persona	23.164	21.330	23.370	25.675	10,8%
(2) Delitos Sexuales	1.167	1.076	1.116	1.188	1,8%
(3) Delitos contra la Propiedad	145.438	139.150	136.203	142.189	-2,2%
Sub total (1)+(2)+(3)	169.769	161.556	160.689	169.052	-0,4%
Otros delitos	11.122	13.459	16.663	15.969	43,6%
Total	180.891	175.015	177.352	185.021	2,3%

Fuente: Área de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

Durante este período de gobierno se registró, por primera vez en 25 años, una caída de los delitos contra la propiedad. Luego de 20 años en los que este tipo de delitos crecieron a un ritmo de 5,8% promedio anual, en lo que va de este período de gobierno los delitos contra la propiedad se redujeron 9% respecto a 2004.

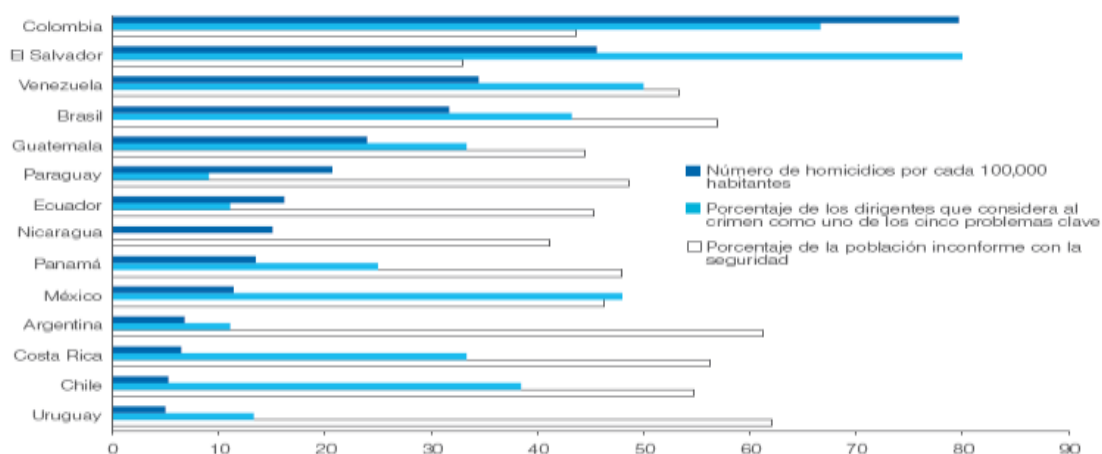


En el caso de los delitos contra la persona, durante esta administración se produjo una marcada desaceleración de la tasa de crecimiento de los mismos. En efecto, mientras estos delitos crecieron a un ritmo de 6,9% promedio anual, durante este período de gobierno los delitos contra la persona aumentaron a una tasa anual de 2,7%, siendo el período en que menos crecieron, levemente por debajo del período 1990-95.



A pesar de los niveles elevados en que todavía se mantienen los índices de criminalidad, Uruguay se ubicó en 2008 como el país con el menor número de homicidios cada cien mil habitantes de América Latina. No obstante, a diferencia de lo que sucede en materia de hechos delictivos reales, la percepción social de los uruguayos acerca de la inseguridad era la más elevada del continente.

Percepción de inseguridad y comisión real de delitos
Uruguay en América Latina
Año 2008



Fuente: Encuesta Mundial de Gallup. Medios de Comunicación y Sensación de inseguridad.

Las políticas de inteligencia, por su parte, se concentraron en la lucha contra el crimen organizado. Para ello se actualizaron las funciones de inteligencia policial, de forma de poder combatir con más eficiencia, desde el Ministerio del Interior, delitos como el lavado de activos, las falsificaciones y los delitos complejos. Al mismo tiempo, las fuertes inversiones realizadas en el “Sistema de Alta Tecnología en Seguridad Pública” y en el “Sistema de Búsqueda Automática de Huellas Dactilares”, contribuyeron a tecnificar la gestión policial.

En este marco, el trabajo de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas registró los mejores resultados de los últimos años, desbaratando varias redes criminales importantes y realizando importantes procedimientos contra el narcotráfico en materia de pasta base.

Combate al tráfico internacional y nacional de drogas

Sustancia	Tráfico Internacional					Mercado Interno				
	2005	2006	2007	2008	TOTAL	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Expresada en kilogramos										
Mariguana	0	0	0	0	0	958	433	1.817	963	4.171
Cocaina	14	434	608	604	1.660	39	29	90	199	357
Pasta Base	0	0	0	0	0	34	93	69	97	293
Hojas de Coca	0	0	0	0	0	0	0	1.917	0	1.917
Heroína	16	0	0	0	16	0	0	0	0	0
Expresada en unidades										
Sicotrópicos	0	0	0	0	0	31	192	509	4.928	5.660
MDMA-Extasis	0	0	0	0	0	857	0	23.485	539	24.881
Cannabis Satíva	0	0	0	0	0	399	99	100	152	750

Fuente: Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas

Personas detenidas y procesadas

Personas	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Detenidas	1.215	1.657	2.279	2.289	7.440
Procesadas	353	451	598	667	2.069
Internadas	1	14	18	19	52

Fuente: Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas

En materia de atención a la violencia doméstica, las comisiones de seguridad y el Ministerio del Interior diseñaron una política de mayor alcance y volumen, cuyo foco se situó en la capacitación policial y el fortalecimiento de las dependencias policiales especializadas para la atención de este tipo de delito. Se crearon 32 unidades especializadas en violencia doméstica y se formaron comisiones departamentales de lucha contra la violencia doméstica en que participan funcionarios policiales. Asimismo, se elaboró una guía de procedimientos policiales para asuntos

de violencia doméstica, en coordinación con el Instituto Nacional de Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social.

3.1.4 Acciones en el Sistema Penitenciario

La situación de crisis en materia de infraestructura carcelaria, las dramáticas condiciones de reclusión de la población carcelaria y la incompatibilidad del sistema con el cumplimiento de las funciones básicas de rehabilitación -para promover el respeto a los derechos humanos, junto con la reducción de los delitos- determinaron que esta área se transformara en una prioridad específica de las políticas de seguridad.

En este sentido, el Ministerio del Interior diseñó un plan estratégico con el objetivo de avanzar en la transformación del sistema carcelario existente en un nuevo sistema penitenciario, donde se privilegien las funciones de rehabilitación.

El Plan se concibió e implementó en tres fases distintas. La primera se centró en la eliminación de la crisis humanitaria del sistema al comenzar la administración. La segunda se materializó en la Ley de Presupuesto, en la que se previó la creación de un Sistema Penitenciario Nacional, a través de un proceso gradual de unificación, asegurando el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Cárceles. La tercera fase consistirá en la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación, como órgano rector y administrador de todos los establecimientos de rehabilitación del país, especializado y no bajo la órbita de la Policía, cuya función no es el tratamiento penitenciario sino la tarea preventivo-represiva.

Desde el inicio de la gestión se tomaron medidas para mitigar los problemas de hacinamiento, resolver las carencias de salud penitenciaria, mejorar sustancialmente la dieta alimenticia de las personas privadas de libertad y transformar gradualmente las penosas condiciones de socialización de la población reclusa –que producen efectos opuestos a la rehabilitación–, creando oportunidades de reinserción educativa y laboral de la población recusa.

La promulgación de la Ley N° 17.897 (Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario) estableció un régimen excepcional de libertad provisional y anticipada, e introdujo modificaciones al Código del Proceso Penal y la Ley de Seguridad Ciudadana, asegurando la creación de un régimen de redención de la pena por trabajo o estudio y la creación de comisiones para la reforma del proceso penal y el Código Penal.

En este mismo sentido, el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados comenzó un proceso de cambio que se plasmó en la formulación de un proyecto de ley para la creación del “Centro Nacional de Atención en Comunidad”. La dramática situación del sistema carcelario uruguayo generó la necesidad de habilitar la creación de la “Comisión Interministerial Asesora para la Reforma del Sistema Penitenciario”, cuyo objetivo es la elaboración de un proyecto de plan de acción para un nuevo esquema institucional y una nueva política criminal

3.2 Defensa

Al inicio de la administración, la situación logística y operativa de las fuerzas armadas presentaba notorias carencias, lo que también afectaba las áreas periféricas de la acción ministerial. A partir del año 2006, la mejora de la situación económica del país permitió al gobierno desarrollar avances concretos en algunas líneas de acción en materia de Defensa Nacional:

- a) la progresiva recuperación del equipamiento táctico y de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas;
- b) apoyar la política exterior del Estado en materia de Misiones de Paz, como parte del posicionamiento internacional del Uruguay;
- c) promover los productos científicos y tecnológicos desarrollados en el área militar e impulsar nuevos emprendimientos para contribuir al desarrollo productivo nacional;
- d) contribuir al bienestar de la comunidad mediante el decidido apoyo de las Fuerzas Armadas al Sistema Nacional de Emergencia, en la órbita de la Presidencia de la República;

Acciones realizadas

Desde el año 2002 y hasta el 2005 las unidades ejecutoras del Ministerio debieron trabajar con planes de contingencia que les permitieran mantener su funcionamiento básico. En los años 2007 y 2008, la mejora sostenida de la situación económica nacional, permitió alcanzar algunas metas de mayor alcance en los distintos sectores de la política de defensa nacional. A ello contribuyó en primer lugar, el ordenamiento financiero, pudiendo cancelar obligaciones con sus proveedores nacionales e internacionales

que se arrastraban desde hace años. Alcanzada la normalización y el equilibrio de pagos, fue posible abordar el cumplimiento de actividades sustantivas en materia de defensa, mejorando la operatividad, aunque ésta siguió estando muy por debajo de los objetivos propuestos.

La Armada Nacional desarrolló diversas acciones para mantener presencia estratégica como autoridad soberana en los espacios marítimos, lacustres y fluviales de interés para la República. Así por ejemplo, participó en distintas operaciones combinadas con sus pares de Argentina, Brasil, Estados Unidos, Sudáfrica y Venezuela y realizó operaciones en la jurisdicción nacional del Río Uruguay, Río de la Plata y Océano Atlántico, consiguiendo logros importantes en materia de prevención y represión del narcotráfico.

La Armada también contribuye activamente al proceso tendiente a cumplir con el objetivo estratégico nacional de reclamar la jurisdicción sobre la prolongación de la plataforma continental. Ello podrá ampliar sustantivamente nuestro mar territorial (potencialmente hasta un 145 %), lo que permitirá la explotación de los recursos del lecho y subsuelo marítimos. Para ello, los buques de la Armada, están llevando adelante diversas acciones de relevamiento e investigación. En esta misma línea, con el fin de mantener la presencia y vigilancia en los espacios marítimos y jurisdiccionales asignados, se adquirieron dos fragatas portuguesas en el marco del Acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa con el gobierno de Portugal.

La Fuerza Aérea mejoró el estado de sus equipos de vuelo e incrementó gradualmente las horas de vuelo anuales. Realizó obras de ingeniería en los Aeropuertos de Durazno, Melo, Tacuarembó, Melilla y Colonia y se equiparon los Aeropuertos de Salto, Rivera, Colonia y Adami con sistemas tecnológicos para la detección de metales en personas y equipaje.

Con el fin de tener un mejor control efectivo del espacio aéreo y avanzar en la creación de la Unidad de Radares, se han adquirido dos radares primarios modernos, tridimensionales y móviles encontrándose el primero ya instalado y el segundo llegará a mediados del presente año. En este mismo sentido, se ha continuado con el proceso de capacitación y entrenamiento del personal a fin de estar en condiciones de operar y mantener los dos Sensores Radar y su equipo asociado.

En cuanto al Ejército, que cuenta con la mayor parte del personal, se destaca que, en el marco de las políticas sociales destinadas al personal militar, se incrementaron los beneficios al personal mediante la entrega de

boletos de transporte a los funcionarios de menores recursos así como incrementos vía tickets de alimentación.

Otros logros refieren a beneficios otorgados al personal, mediante la concreción de un Convenio con el BROU para el otorgamiento de préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de viviendas por parte de los funcionarios de todo el Ministerio. También se otorgaron préstamos para refacción de viviendas y se entregaron otras con el apoyo del MVOTMA ⁶².

En cuanto al apoyo a la política exterior y las Misiones de Paz, el gobierno nacional avanzó desde 2006 en el desarrollo de las capacidades operativas necesarias para mantener la presencia de Uruguay en Haití, Congo y Sinaí. A este respecto, también se desarrollaron actividades de adiestramiento de personal superior y subalterno de Ejército y Marina para mejorar la calidad de los resultados de las Misiones en que participan sus efectivos. En cuanto al manejo y control de los fondos que se reciben de Naciones Unidas, el Ministerio procedió a asumir directamente la administración de los mismos, dándoles la adecuada transparencia y procediendo a registrarlo en la contabilidad presupuestal.

El Instituto Antártico Uruguayo desarrolló acciones de mejoras edilicias, de infraestructura y de mantenimiento y apoyo de la investigación en la Base Científica Antártica Artigas (BCAA), involucrando personal de las tres Armas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada), además de investigadores de la comunidad científica nacional.

En materia de meteorología, se desarrollaron actividades de capacitación con la cooperación de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y fue habilitada para su uso la estación meteorológica automática del Aeropuerto Internacional de Carrasco. También se finalizó la obra del local e instalación de servicios para desarrollar la base de datos meteorológica y se logró que Uruguay fuera incluido como un país de alta prioridad en el Proyecto Clima Iberoamericano AEMET de España. Durante el presente año se avanzará en el desarrollo informático imprescindible para una moderna gestión en la materia, instalándose y poniéndose en funcionamiento una Base de Datos Hidrometeorológicos a nivel nacional, la que contactará vía Intranet a la Dirección Nacional de Meteorología (DNM) con los diferentes Ministerios y usuarios. Estos

⁶² Al inicio de la administración el servicio de viviendas de las fuerzas armadas había visto paralizada la instrumentación de préstamos para la construcción.

avances se inscriben en la prioridad dada al tema de cambio climático que está siendo liderado desde la Presidencia de la República y el MVOTMA.

En el marco de las actividades productivas que realiza el Ministerio de Defensa, se destacan las inversiones realizadas en la planta de explosivos, que tiene el monopolio en la venta de este insumo básico para la minería y en la actividad de construcción naval a través del SCRA, lo que ha resultado de relevancia para potenciar esta área de la producción nacional y para el desarrollo de la navegación fluvial.

Adicionalmente corresponde señalar que, a comienzos de la administración, se encaró mediante la Ley 17.949 del 8 de enero de 2006, la restitución de derechos jubilatorios al personal militar destituido o en situación de reforma o similares por razones políticas o ideológicas y la correspondiente reparación y reconstrucción escalafonaria, por hechos acaecidos entre el 1° de enero de 1968 y el 28 de febrero de 1985. Estos ciudadanos, habían sido excluidos de otras leyes anteriores de reparación y se entendió de absoluta justicia este reconocimiento.

En materia jurídico-normativa, se encuentra en el Poder Legislativo con media sanción el proyecto de Ley de Defensa Nacional. Dicho proyecto incorpora importantes innovaciones en la conceptualización de la defensa, institucionaliza el control civil del MDN, crea el Estado Mayor de la Defensa y dispone el carácter voluntario del servicio y la instrucción militar.

El Ministerio de Defensa cumple un rol clave para la implementación de las acciones del Sistema Nacional de Emergencia, que lidera Presidencia de la República. A vía de ejemplo, en el año 2006 el MDN efectuó más de 3.000 acciones de apoyo a la comunidad.

3.3 Relaciones Exteriores

Durante la actual Administración, el Poder Ejecutivo desarrolló una nutrida agenda de trabajo, en aras de consolidar y profundizar la inserción internacional del país, tanto a nivel económico-comercial como político-diplomático, sin descuidar su tradicional accionar en el MERCOSUR con el objetivo de fortalecer el bloque y asegurar el cumplimiento del interés nacional según los lineamientos estratégicos del gobierno.

Fortalecimiento de capacidades para inserción internacional

En el ámbito interno, se implementaron diversas acciones con el objetivo de mejorar y fortalecer la capacidad institucional para la gestión de la política de inserción internacional del Uruguay. En ese sentido, se creó la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), con el cometido de definir las principales líneas de acción en materia de inserción comercial, negociación internacional, promoción comercial y atracción de inversiones.

En esta misma línea de trabajo, la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas están ejecutando el Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior, con un préstamo BID, que tiene por objetivo principal el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público y privado en las materias mencionadas. Se encuentra en curso, con la participación de diversos organismos públicos, del Instituto Uruguay XXI y del sector privado, la formulación de la Estrategia Nacional de Exportaciones, cuya presentación está prevista para el presente año. Precisamente, se está consolidando el rol del Instituto Uruguay XXI como articulador de la implementación de las políticas de promoción comercial y atracción de inversiones. Se ha trabajado en la organización y coordinación de las giras presidenciales, que incluyeron misiones empresariales con la participación de entre 60 y 100 empresarios en cada una de ellas. En coordinación con el Instituto Uruguay XXI se ejecutaron diversas acciones en ferias, rondas de negocios, etc.

En el ámbito específico de la Cancillería se ha definido la creación de un Sistema de Inteligencia Comercial, para proporcionar a los operadores privados nacionales y extranjeros, información relevante, calificada y actualizada para concretar negocios con Uruguay. En ese ámbito se desarrollaron diversas actividades, entre las que se destacan las reuniones de Embajadores acreditados en los países que constituyen los principales mercados para bienes y servicios uruguayos, a efectos de evaluar y anticipar los posibles impactos de la crisis financiera internacional.

Fue creada la Unidad de Análisis Estratégico, órgano asesor del Ministro de Relaciones Exteriores, que tiene la misión de realizar análisis prospectivo en una perspectiva multidisciplinaria. Además, la Cancillería ha trabajado con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el área de Mejora Continua, como forma de acompañar los avances que el gobierno se propuso en materia de Reforma del Estado.

Acciones externas en el ámbito multilateral

En el ámbito de la acción externa, se parte de la premisa de que siendo Uruguay un país de pequeño mercado doméstico y alejado de los principales centros económicos y políticos, la inserción internacional constituye un vector esencial para el crecimiento y desarrollo nacionales. En este sentido, se ha buscado generar las condiciones que permitan la mejora de dicha inserción internacional en todos los planos.

En efecto, la política exterior diseñada e implementada desde la Cancillería en este período de gobierno, permitió que el país tuviera un lugar privilegiado en diversos Foros y Organismos Internacionales, convirtiéndolo en activo participante en temas tanto regionales como multilaterales. A nivel de Naciones Unidas, Uruguay se transformó en un referente permanente, y desplegó una labor destacada en las diferentes Comisiones, sobre todo, en materia de apoyo a las misiones de paz. En esta área en particular, la participación nacional continuó siendo altamente valorada a nivel internacional, debiendo destacarse que el Uruguay es el contribuyente con mayor cantidad de efectivos en relación a su población.

También la política internacional que el gobierno implementó en materia de derechos humanos, fue un factor coadyuvante para potenciar el prestigio del Uruguay en el mundo. Este tema fue objeto de especial preocupación de las autoridades de gobierno y obtuvo un lugar de jerarquía en el conjunto de la agenda internacional. En este sentido el trabajo desarrollado por la Cancillería obtuvo logros de notoriedad: Uruguay fue electo para integrar el primer Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas por el período 2007-2009, y fue luego reelecto para el período 2009-2011 contando para ello con un alto nivel de apoyo internacional. También fueron suscriptos tratados internacionales como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención de Naciones Unidas para la protección de todas las personas con discapacidad.

Asimismo, se presentó la candidatura del Uruguay para integrar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período 2016-2017, candidatura ésta que ya cuenta con numerosos apoyos. La Cancillería además impulsó con éxito diferentes candidaturas de uruguayos para numerosos cargos internacionales, luego de años en que prácticamente no había compatriotas desempeñando esas funciones. Todo esto no hubiera sido posible si Uruguay no se hubiera puesto totalmente al día con sus compromisos en los pagos de las afiliaciones a los organismos internacionales, con los cuales en muchos casos se mantenían deudas con una antigüedad superior a los 5 años.

La participación del Canciller en actividades de alto nivel, tanto regional como multilateral, permitió que Uruguay desempeñara un rol de articulador en situaciones de crisis internacionales, siendo decisiva dicha participación en la distensión del conflicto entre Ecuador y Colombia del año 2008.

En el ámbito económico-comercial multilateral, se destacan las acciones realizadas a nivel de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que cumplieron el objetivo trazado en relación al seguimiento, análisis y monitoreo de las negociaciones comerciales multilaterales de la actual Ronda Doha. La discusión y diseño de posiciones estratégicas nacionales sobre los principales temas de negociación fueron planteados y decididos en el marco de la Comisión Interministerial para temas de la OMC, presidida por Cancillería. A su vez, se participó en el 12º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (XII UNCTAD) y en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria de FAO, entre otras acciones emprendidas.

La política de integración regional y apertura de mercados

En los procesos de integración regional en curso, Uruguay ha sido un actor de primer orden. En el MERCOSUR, a la vez que bregó por la afirmación del Regionalismo Abierto y la importancia del acceso a los mercados tanto regionales como extra-regionales, también insistió en el cumplimiento de los objetivos planteados en los documentos fundacionales y constitutivos del bloque.

A nivel económico-comercial, el gobierno abogó por la relevancia de la libre circulación de bienes y su vinculación con la superación de las asimetrías estructurales y de política, y también por la necesidad de eliminar diversas trabas administrativas aplicadas por los socios, que dificultan las exportaciones uruguayas y que son inconsistentes con un proceso de integración. Las presidencias Pro Témpore de Uruguay (PPTU) en el MERCOSUR en 2005 y 2007 marcaron sendos avances en el proceso de integración, destacándose la gestión nacional durante la PPTU 2007, instancia en que se suscribió el primer Tratado de Libre Comercio concluido por el MERCOSUR.

Asimismo, se presentaron diversos proyectos al Fondo para la Convergencia Estructural, creado en 2005, y se participó en todas las instancias relativas a la Integración Productiva y al Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, buscando posicionar mejor a nuestro sector privado en la región. A nivel de la agenda externa del

bloque, Uruguay destacó la necesidad de impulsar esfuerzos negociadores, especialmente con la Unión Europea, que permitan obtener beneficios equilibrados y tangibles para todos los Estados Parte.

Otro hito relevante en el proceso de integración regional fue la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Uruguay ha participado activamente en las reuniones del Consejo de Delegados de esta institución, y en los diversos Grupos de Trabajo, destacándose las tareas que han sido realizadas en forma conjunta con el Ministerio de Defensa Nacional en el Grupo de Trabajo para la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano.

A nivel de las relaciones bilaterales, las giras presidenciales efectuadas en el período fueron importantes para la apertura de mercados y la captación de inversiones.

Siguiendo el impulso promovido para reforzar la inserción internacional del Uruguay, se llevaron a cabo acciones tendientes a la profundización del intercambio comercial con más de 20 países, con el objetivo estratégico de diversificar los destinos de las exportaciones nacionales. Cabe destacar que en el marco del TIFA con los EEUU, se trazaron objetivos a corto y mediano plazos, y se avanzó en varios temas, especialmente en lo referente a las habilitaciones técnicas para el ingreso de productos agrícolas al mercado norteamericano.

Política exterior cultural y cooperación internacional

En el actual período de gobierno los ámbitos de la cultura y la cooperación internacional fueron considerados como dos áreas de particular relevancia, en las que se consiguieron logros significativos. Para ello, la Cancillería profundizó y amplió su nivel de activismo, incrementando y profundizando la promoción cultural del país en el exterior así como la captación de proyectos de cooperación, que permitieron complementar los objetivos trazados en materia de políticas públicas orientadas al desarrollo productivo y social.

El trabajo en conjunto con las distintas Representaciones Diplomáticas acreditadas ante nuestra República, y el impulso dado al Espacio Cultural del Palacio Santos, han permitido afianzar y conquistar paulatinamente un lugar en la agenda cultural de Montevideo. También se continuó con la coedición de libros con CETP-UTU de la Serie Edición Homenaje. La Cancillería participó de la Comisión Nacional para la UNESCO y se brindó apoyo a la presencia de Uruguay en el 179° y 180° Período de Sesiones del Consejo Ejecutivo de dicho organismo internacional.

Políticas de vinculación con la comunidad de uruguayos en el exterior

Finalmente, en el marco de la estrategia que esta Administración se planteó, fueron implementadas un conjunto de políticas públicas orientadas a la solución de demandas de los compatriotas que residen en el exterior. Para el diseño e implementación de estas políticas se creó la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación y se organizaron más de 40 Consejos Consultivos en distintos países de todo el mundo, en cuyo ámbito se orienta la participación y canalización de las demandas planteadas por las comunidades de uruguayos (se destacan Argentina, Australia, Brasil, España, Italia, México, Nueva Zelandia, Suecia, entre otros).

En relación a las políticas públicas de Vinculación, cabe señalar también la institucionalización de la Oficina de Retorno y Bienvenida (Decreto N° 339/2008), la reglamentación de los Consejos Consultivos ya mencionados (previstos en la nueva Ley de Migraciones de 2008) y la realización a la fecha de 3 Encuentros Mundiales de Consejos Consultivos, que contaron con una importante participación de compatriotas representantes de los mismos.

De forma complementaria, la Cancillería también continuó con la reestructuración del servicio consular uruguayo; se crearon Consulados Generales, sustituyendo Consulados Honorarios, en áreas geográficas con importante cantidad de compatriotas, y se participó activamente en la Junta Nacional de Migración, órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo. Por último, en conjunto con la Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones con sede en Montevideo, se organizó la VIII Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

3.4 Justicia

Al Inicio de la gestión de gobierno, el Poder Judicial establece como lineamientos estratégicos el fortalecimiento de la prestación del Servicio de Justicia en todo el país, tanto en recursos humanos como materiales, y lograr una gestión moderna y eficiente informatizando las sedes jurisdiccionales de todo el país con acceso a la tecnología básica y un Sistema de Gestión.

Con respecto a los recursos humanos, era necesario recomponer y estimular la carrera funcional de los funcionarios no magistrados, para lo

cual se debía implementar una racionalización de la escala salarial y la estructura de cargos y contratos de función pública de los escalafones II a VI y R del Poder Judicial así como la remuneración adecuada a la incompatibilidad absoluta de los magistrados.

Paralelamente, se requería en carácter urgente la realización de obras edilicias para concentrar por categorías y materias las sedes jurisdiccionales, tanto en Montevideo como en ciudades del interior del País, lo que conlleva al incremento gradual de la asignación de Presupuesto en Gastos de Funcionamiento que permitiría mantener funcionando dichas inversiones.

En el Presupuesto 2005 se obtuvo un importante crecimiento en los recursos asignados al Poder Judicial tal como surge del gráfico siguiente.



Fuente: MEF

Ese gran crecimiento se explica principalmente por el incremento de la masa salarial y de las inversiones. El aumento del gasto en remuneraciones corresponde a un importante aumento del salario real (31% en el período 2005-2009) y a la creación de 203 cargos nuevos entre los que se cuentan 20 magistrados nuevos.

Concomitantemente, las mejoras de infraestructura permitieron crear nuevas sedes jurisdiccionales entre las que se destacan los correspondientes a las ciudades de Bella Unión, Young, Dolores, Paso de los Toros, Chuy y Río Branco ,San Carlos ,Las Piedras(competencia en materia de Familia y Código de la Niñez y Adolescencia); Canelones;

Rivera de 5to. Turno con competencia en todas las materias del C.G.P; Montevideo: 3º Turno de Contencioso Administrativo, Juzgados Letrados de 1era. Instancia en las ciudades de: Ciudad de la Costa, Melo (competencia de urgencia en materia de familia con excepción de las infracciones de adolescentes a la ley penal); Tacuarembó. (Competencia de urgencia en materia de familia con excepción de las infracciones de adolescentes a la ley penal); Pando Libertad y Montevideo: 15º Turno con competencia en materia Laboral

Adicionalmente, se prevé en el ejercicio 2009 concretar la adquisición de un inmueble a efectos de trasladar la sede de la morgue que genera importantes problemas en la zona donde se encuentra actualmente.

Paralelamente a las acciones indicadas en materia salarial y de inversiones, el Poder Judicial emprendió mejoras de los servicios judiciales en Uruguay con énfasis en tres áreas de acción: Reorganización y fortalecimiento de la gestión administrativa; Fortalecimiento de la gestión de la Suprema Corte y Mejora del servicio en tribunales y juzgados establecidos en las normativas procesales.

En este sentido, el Proyecto Jurisdiccional de informatización abordado en este período, encuentra al Poder Judicial al cierre del ejercicio 2008 con 146 sedes judiciales integradas a la RENAJU (Red Nacional Judicial). En el marco de este proyecto se instalaron 1.500 computadoras que fueron conectadas a la RENAJU (con los cableados y conexiones correspondientes), y se capacitaron más de 2.000 funcionarios en el uso del nuevo equipamiento así como de la nueva solución informática definida por el Organismo. Este proyecto permite no sólo la mejora en las comunicaciones internas del Poder Judicial sino también las consultas de sentencias jurisdiccionales por internet y la generación de la Base de Jurisprudencia Nacional, herramienta que permite el ingreso de las sentencias emitidas por los diferentes tribunales.

También en el marco de la “Mejora del Servicio en Tribunales y Juzgados” del PROFOSJU se puso en marcha la implantación del sistema de notificaciones electrónicas en materia laboral desde el mes de marzo. Se prevé su extensión al resto de las sedes de Montevideo (aproximadamente 2.000 casillas de correo electrónico otorgadas), sobre la base de la infraestructura tecnológica instalada a la Red Nacional Judicial que alcanza a todos los juzgados del país hasta la categoría de Paz Departamental.

Finalmente mediante un Convenio Interinstitucional entre el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y la Corporación Nacional para el Desarrollo

se transfirió el edificio sito en Plaza Independencia y como contrapartida el Poder Ejecutivo toma a su cargo la deuda existente con el Banco República y aporta los recursos necesarios para la concreción de las obras del edificio “Palacio de los Tribunales”. Actualmente, comenzaron los traslados de las oficinas de 14 Juzgados Letrados en materia Civil y la Oficina de Recepción y Distribución de Asuntos en el mes de noviembre de 2008, previéndose en el ejercicio 2009 el traslado de 12 Tribunales de Apelaciones (todas las materias del C.G.P.), 6 Juzgados Letrados en materia Civil, restando únicamente el Centro de Estudios Judiciales y un archivo de juzgados y tribunales.

4 Reformas Estructurales

El desarrollo económico y social de un país requiere no sólo de condiciones de estabilidad macroeconómica, sino también, de un marco institucional consistente, que asegure reglas de juego claras y predecibles que permitan reducir las incertidumbres y promover las potencialidades de una sociedad, en términos de su capacidad emprendedora, calidad de los recursos humanos y desarrollo de la innovación y la tecnología.

Esta Administración concretó un conjunto de reformas orientadas a promover el crecimiento de largo plazo de la economía e incentivar los procesos de inversión, contribuyendo a la remoción de los obstáculos que han operado en el pasado para su desarrollo. A continuación, se resumen los principales avances logrados durante este período de gobierno en materia de reformas estructurales.

4.1 Reforma del Sistema Tributario

4.1.1 Características Fundamentales del Nuevo Régimen

La reforma tributaria llevada adelante por la actual administración se basó en un conjunto de objetivos y pilares enmarcados en una visión estratégica articulada con el resto de las políticas económicas y sociales.

En tal sentido, los objetivos esenciales de las modificaciones en la legislación tributaria han estado orientados a:

- **promover una mayor equidad**, tanto horizontal como vertical, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los distintos sectores sociales y económicos.
- **incrementar la eficiencia** del sistema, tanto en lo que respecta a una mejor asignación de recursos en la economía, como en su inevitable

retroalimentación con la capacidad de gestión de la administración tributaria y en la mejora de la equidad.

- **estimular la inversión productiva y el empleo**, de modo de generar las condiciones que faciliten el crecimiento económico.

El logro de estos objetivos debe ser procurado en un marco de consistencia con las necesidades financieras que emergen de las responsabilidades del Estado en todas sus competencias, con énfasis especial de esta administración en las áreas social y productiva. Este hecho implica otorgar relevancia al atributo de **suficiencia** del sistema, en el sentido de suficiencia de recursos para el logro de dichos objetivos, atributo indisolublemente ligado a la mejora de eficiencia de la Administración Tributaria.

Como ya se ha señalado, el nuevo sistema tributario, se ha apoyado en un conjunto de pilares, que se perciben claramente en la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006, y en las normas modificativas posteriores:

- **simplificación** de la estructura impositiva, eliminando diversos impuestos surgidos de visiones coyunturales y carentes de integralidad.
- **racionalización**, buscando una mayor consistencia entre las características de los diversos tributos, a partir de la revisión de sus bases imponibles, y de las exoneraciones que las afectan, causa frecuente de numerosas inequidades.
- introducción del **Impuesto a la Renta de las Personas Físicas**, como instrumento capaz de mejorar la equidad del sistema.
- **enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal**, que visualice de manera estratégica la necesidad de asegurar la provisión de bienes públicos por parte del Estado, y que, a la vez, permita consolidar el círculo virtuoso consistente en reducir la carga impositiva a medida que la recaudación lo permita.

Las características esenciales de la nueva legislación han comprendido:

- La eliminación de quince tributos, ya sea por su derogación lisa y llana o por su incorporación a otros de mayor capacidad recaudatoria;
- La modificación del sistema de imposición a la renta, sobre la base de tres tributos, el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas y el Impuesto a las Rentas de los no Residentes. En el caso del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas, debe destacarse la incorporación de un régimen de tributación dual, por el que las

rentas del trabajo tributan en forma independiente de las rentas de capital, gravándose las primeras con tasas progresionales y mínimo no imponible y las segundas con tasas proporcionales. En lo que respecta al Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se modernizó sustancialmente la tributación del sector empresarial y societario, mediante la introducción de los conceptos de establecimiento permanente, residente fiscal y precios de transferencia.

- La disminución de un punto de la tasa básica del IVA y de cuatro puntos de la tasa mínima, que grava a los productos de primera necesidad, como forma de contribuir a una mejora en las condiciones de equidad del sistema. Además se amplió la base imponible del tributo, incorporando nuevos hechos generadores.
- La igualación de los aportes patronales a la seguridad social, de modo de establecer condiciones de equidad intersectorial respecto a la utilización de la mano de obra. En el caso de la industria y el agro, las tasas de aportes patronales se incrementaron del 0% al 7.5%, en tanto que el comercio y los servicios se redujeron del 12.5% al 7.5%. Adicionalmente, se disminuyeron las tasas correspondientes a las empresas públicas, desde niveles superiores al 20% a dicha tasa única del 7.5%. Este descenso en los aportes al BPS se tradujo en reducciones de tarifas públicas, con el consiguiente efecto favorable sobre los consumidores.
- La eliminación, a partir del 1° de enero de 2011 del régimen de tributación especial de las sociedad anónimas financieras de inversión, como forma de cumplir con los estándares internacionales en materia de competencia fiscal.

La ley N° 18.083 constituyó un hito en la estructura tributaria uruguaya. No obstante, de su propia exposición de motivos surgía con claridad que el enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal preveía la introducción de nuevas mejoras a medida que la consolidación del proceso y los resultados del mismo lo permitieran. En una primera instancia, se establecieron deducciones acotadas por cada hijo del contribuyente, con tasas de aportación relativamente, reducidas en forma consistente con este hecho.

En agosto de 2008 se introdujeron modificaciones normativas que establecieron que, a partir del ejercicio 2008 se pueda realizar la liquidación del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas por núcleo familiar, se mejoraron las deducciones por hijo, al tiempo que se elevó el mínimo no imponible en 2 BPC, situándose actualmente el monto no gravado a nivel personal en \$ 13.608. Entre dichas modificaciones debe

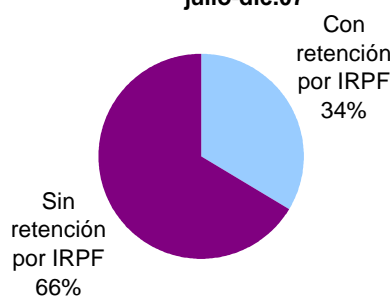
destacarse además la exclusión de las rentas de las jubilaciones y pensiones del régimen del IRPF y la creación del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), que implicó una tributación menos gravosa.

Las referidas modificaciones determinaron que los activos que tributan IRPF se redujeran del 34% al 21% la población, en tanto que la creación del IASS y la simultánea exclusión de las jubilaciones y pensiones del IRPF, implicó que los pasivos alcanzados por esta imposición disminuyeran del 23% al 14% de las personas pertenecientes a este colectivo.

ACTIVOS

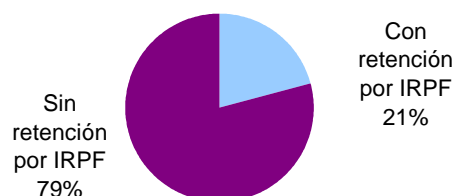
Ley 18.083

Anticipo por IRPF
julio-dic.07



Ley 18.341

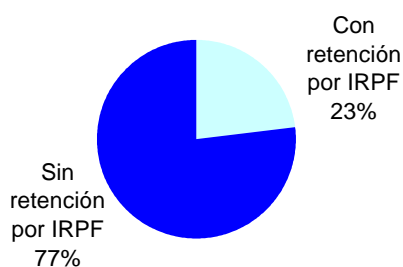
Con aumento MNI y suba de deducciones



PASIVOS

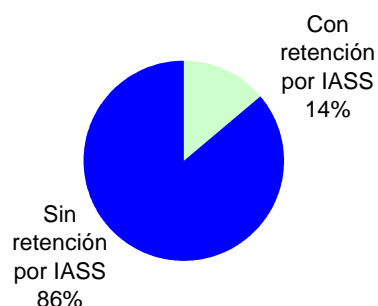
Ley 18.083

Anticipo por IRPF
julio-dic.07



Ley 18.314

Implementación IASS



4.1.2 Impactos Sobre la Distribución del Ingreso

Previo a la reforma la imposición directa sobre ingresos de las personas físicas se basaba exclusivamente en la imposición a algunas rentas del trabajo y a las jubilaciones. Las rentas del capital de las personas físicas estaban exoneradas. Esto daba lugar a una estructura tributaria caracterizada por su alto nivel de inequidad.

Esta característica se veía reforzada por la tributación indirecta. El país tenía previo a la reforma, considerando el efecto conjunto del IVA y el COFIS, la mayor tasa de imposición al consumo de América Latina. Este impuesto afecta en forma más significativa a los hogares que destinan la mayor parte o la totalidad de sus ingresos al consumo, es decir a los hogares de menores ingresos.

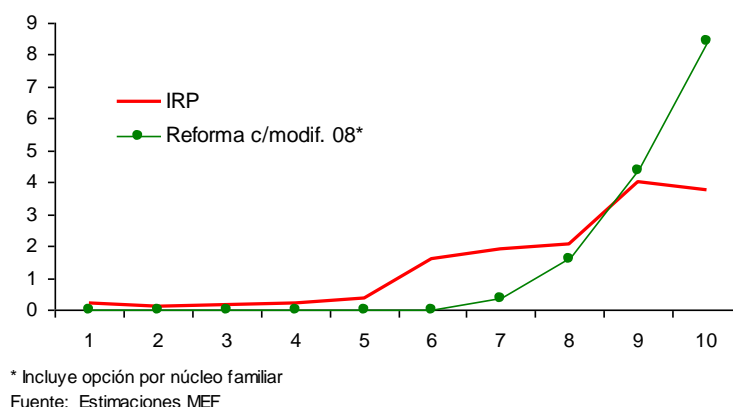
Uno de los objetivos fundamentales de la reforma tributaria consistió en dotar a la estructura impositiva de un mayor grado de equidad. Para alcanzar dicho objetivo se buscó profundizar el vínculo entre la carga tributaria que soporta cada contribuyente y su capacidad de pago. El principal cambio en ese sentido fue la sustitución del IRP por el IRPF. Este último grava todas las rentas de las personas y no solamente las del trabajo y las jubilaciones. A esto se le suman las modificaciones introducidas en la imposición indirecta (principalmente la disminución de las tasas de IVA y la eliminación del COFIS). Estas medidas redujeron los efectos regresivos de la tributación al consumo.

Para analizar los efectos de las modificaciones tributarias sobre la distribución del ingreso es necesario estimar el impacto de los mismos sobre los distintos segmentos de la población en función de su nivel ingreso. Como consecuencia del diseño tributario implementado, la tasa media de imposición de IRPF – IASS sobre el total de ingresos es siempre creciente a partir del séptimo decil ⁶³, lo que obedece a la progresividad de las tasas de este impuesto por franjas de ingreso.

La carga por IRPF es nula o menor que la carga por IRP para las personas hasta el decil 9. Los incluidos en el decil 10 son los que pagan más de IRPF que de IRP.

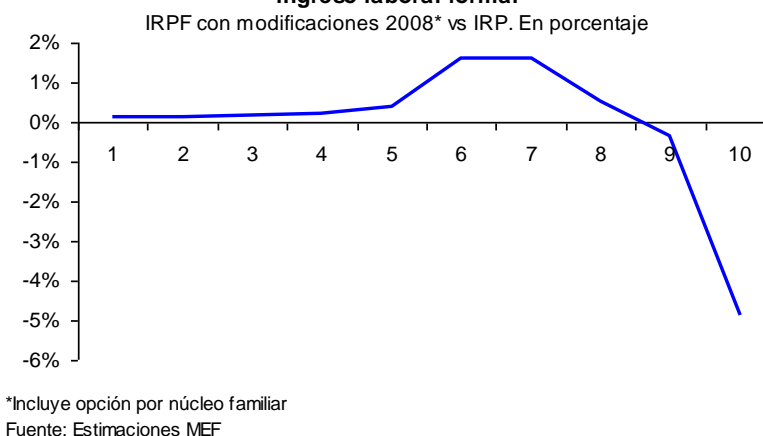
⁶³ El primer decil agrupa al 10% de las personas que perciben menores ingresos, el segundo decil al 10% de las personas que le siguen en nivel de ingreso, y así sucesivamente, hasta el décimo decil, que agrupa a las personas que tienen los ingresos más altos.

Tasa media de imposición de IRP e IRPF por deciles de ingreso laboral formal



El cambio tributario implica un incremento del ingreso disponible fundamentalmente en los sectores de ingresos medios y una disminución significativa en el decil más alto.

Variación ingreso disponible promedio por decil de ingreso laboral formal



La mayor parte de la recaudación del impuesto a la renta recae en las personas de mayores ingresos del país, lográndose así una mejora en la distribución de la carga tributaria, es decir mayor equidad en la estructura tributaria.

En lo que respecta a la distribución de la carga tributaria, se destaca que mientras el 57,2% del IRP recaía en el último decil, en el caso del IRPF (con las modificaciones introducidas en 2008) este porcentaje se eleva al 71,8%.

Distribución de la carga tributaria por decil de per capita de los hogares			
Decil	IRP	Reforma 07	Cambios 08*
1	1,0%	0,0%	0,0%
2	3,0%	1,0%	0,0%
3	8,0%	3,0%	0,0%
4	1,5%	7,0%	1,0%
5	2,5%	1,5%	5,0%
6	3,7%	2,5%	1,0%
7	6,0%	4,9%	2,9%
8	9,7%	8,8%	6,7%
9	18,0%	18,3%	17,0%
10	57,2%	62,9%	71,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

* Incluye opción por núcleo familiar

Fuente: Estimaciones MEF

Como consecuencia del diseño implementado el 70% de los contribuyentes quedan exonerados del pago del IRPF - IASS. A su vez, el 82,5% del total de trabajadores paga lo mismo o menos con el IRPF que lo que pagaba con el IRP.

En lo que respecta a las modificaciones de la tributación al consumo introducidas en el nuevo sistema, los deciles de menores ingresos reciben un beneficio relativamente mayor que los deciles de mayores ingresos, mejorando también de esta manera la equidad.

En síntesis, tanto la incorporación del IRPF – IASS, como las modificaciones en torno a la imposición al consumo mejoraron en forma inequívoca la equidad de la estructura tributaria de nuestro país.

4.1.3 Adecuación de la Devolución de Tributos a las Exportaciones

La implementación del Nuevo Sistema Tributario a partir de la entrada en vigencia de la Ley No 18.083, de 27 de diciembre de 2006, así como la sustitución del IMESI por IVA en el gasoil (Ley No 18.109, de 4 de abril de 2007) y su reglamentación para que los sectores productivos que utilizan intensivamente este insumo (transporte y agropecuario ⁶⁴) puedan descontar en forma razonable el IVA incluido en sus compras, determinaron la reformulación del régimen de devolución de tributos a las exportaciones. Estas modificaciones legales, implicaron la reducción de las tasas de devolución vigentes a efectos de adecuarlas a la menor carga

⁶⁴ El Decreto No 232/009, de 19 de mayo de 2009 permite que los contribuyentes de IVA que desarrollen actividades industriales manufactureras, puedan deducir el impuesto incluido en las adquisiciones de gasoil directamente afectado al ciclo productivo en el período comprendido entre el 1º de mayo y el 31 de julio de 2009. Esta es una medida de corto plazo como respuesta a la reversión de la actividad del sector dada la crisis internacional.

tributaria indirecta implícita en los productos. Debe destacarse asimismo, que dicho régimen no se había adecuado a las sucesivas disminuciones de impuestos verificadas desde el año 1994, cuando el mismo fue reglamentado por primera vez.

La tasas de devolución vigentes en forma previa a la reformulación señalada, presentaban una variabilidad entre el 0.5% y 6.0%, situándose el promedio en el entorno del 3.3%. El nuevo régimen unificó las tasas de devolución en un 2%, con la excepción de los productos cárnicos, para los cuales la incidencia tributaria indirecta alcanzaba el 2.5% al momento de la elaboración del decreto 230/007, de 29 de junio de 2007.

Esta modificación implicó un ahorro del orden de los 45 millones de dólares, los cuales han sido aplicados a diversos programas productivos, con énfasis en la, innovación tecnológica, incentivo a pequeñas y medianas empresas, fomento del empleo y apoyo a los sectores de exportación, particularmente de aquellos que han presentado mayores dificultades. Seguidamente se explicitan los principales programas financiados:

- a) se fortaleció la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, con el objetivo de promocionar alianzas público-privadas y la construcción de redes para la innovación, así como el fortalecimiento de programas orientados a la formación de capital humano de alta calidad.
- b) financiamiento de un Sistema de Información y Registro Animal (trazabilidad), que constituye una iniciativa sin precedentes en la región y satisface los requisitos de los mercados más exigentes.
- c) incentivo al empleo, a través de un subsidio directo a las empresas que incorporen desocupados de larga duración, complementado en forma reciente con estímulos a la capacitación y al mantenimiento del empleo.
- d) apoyo al sector textil - vestimenta, el cual ha experimentado dificultades en los últimos años, ante la creciente producción de tops de lana por parte de China, país que ha constituido el principal mercado de destino de las exportaciones topistas uruguayas. Por su parte, la concreción de acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y varios países emergentes, ha significado dificultades crecientes de acceso a dicho mercado de nuestra producción de tejidos de lana y vestimenta. La posibilidad de acceso a nuevos mercados por parte de esta cadena productiva, que posee claras ventajas comparativas en el Uruguay, determinó que se adoptaran medidas transitorias de apoyo a este sector. Se dispuso un subsidio a estas producciones durante el período 2007 – 2009, el cual fue

- otorgado parcialmente como financiamiento no reembolsable para proyectos de inversión y apoyo a la competitividad.
- e) mejora en las condiciones generales del régimen de prefinanciación de exportaciones, luego de la reversión de la coyuntura internacional. La elección de este instrumento se sustenta en su capacidad tanto para atenuar las dificultades de acceso al crédito, como para el incremento de la competitividad de nuestras exportaciones ante el descenso de la demanda mundial.
 - f) establecimiento de condiciones excepcionalmente beneficiosas en el régimen de prefinanciación para las exportaciones de pequeñas y medianas empresas, así como para los sectores que han enfrentado mayores dificultades: textil – vestimenta, curtiembres y marroquinería, sector automotriz, maderas para construcción y papeles de elevada calidad.
 - g) implementación del Fondo de Garantía administrado por la CND en el marco del Sistema Nacional de Garantía, para facilitar el acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas.
 - h) compra de certificados exigibles acumulados en poder de los exportadores por parte del BROU, como forma de atemperar el incremento a un año en el plazo de exigibilidad de los certificados que rige desde la crisis del 2002, dada la imposibilidad de revertir parcialmente esta situación en virtud de su elevado costo fiscal.
 - i) transferencia de recursos al MTOP a efectos de incrementar el financiamiento de la caminería rural de utilización más intensiva por parte del sector forestal.

4.2 Reforma de la Administración Tributaria

La reforma de la administración tributaria ha constituido un elemento central en el financiamiento de la política fiscal. Debe señalarse sin embargo, que su relevancia trasciende esa dimensión, al promover un cambio relevante en la cultura uruguaya respecto de la responsabilidad social en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ello contribuye a ampliar la base imponible de la economía y a desincentivar las actividades informales, con el consiguiente efecto favorable respecto de la promoción de la competencia leal en la economía. De este modo se sientan las bases para una reducción de la presión tributaria que actualmente soportan los agentes formales, al tiempo que se fortalece la mejora en la distribución del ingreso, en la medida en que la evidencia empírica muestra que la formalización de la economía actúa claramente en esa dirección.

Esta reforma se ha traducido en la aplicación de recursos presupuestales a un régimen de incompatibilidad y dedicación exclusiva de los recursos

humanos que poseen una elevada calificación y remuneración en el mercado privado, removiendo de este modo el principal obstáculo que operaba en el pasado para reducir los niveles de evasión fiscal. Este hecho ha estado acompañado por la capacitación del personal y la actualización informática de la DGI, de modo de viabilizar una mayor eficiencia en el control y fiscalización del organismo.

Se ha formalizado un compromiso de gestión entre el MEF y la DGI que establece metas en materia de recaudación para la distribución de incentivos monetarios, acordes con las metas fijadas en materia de control de la evasión fiscal. Asimismo, se ha propiciado la coordinación de los organismos de control de las obligaciones fiscales, para el logro de una mayor eficiencia recaudatoria.

La gestión exitosa de la DGI en el marco de las referidas pautas, ha permitido más que compensar el descenso que representó la aplicación de la reforma tributaria, siendo ello determinante para la ejecución del programa de gobierno.

4.3 Modificación del Régimen de Incentivos a la Inversión

Se encaró un profundo cambio en el régimen de incentivos a las inversiones, con el objetivo de generar un potente estímulo a la inversión privada en el país. De esta manera se procura actuar sobre los reducidos niveles de inversión que han caracterizado a Uruguay históricamente, con el objetivo de acelerar su tasa de crecimiento económico.

El cambio se concreta a través de la nueva reglamentación de la Ley N° 16.906, Ley de Promoción de Inversiones, implementada a través del Decreto N° 455/007. La Comisión de Aplicación de la Ley N° 16.906 (COMAP) promovió inversiones por un monto récord de 1.058 millones en 2008, frente a 485 millones de 2007. Este crecimiento estuvo sustentado en una visión estratégica del Estado en la materia, permitiendo acompasar los beneficios fiscales al cumplimiento de determinados objetivos de política económica.

Esta nueva reglamentación amplía la base de los sectores que pueden acceder a los beneficios fiscales, incorporando el comercio y los servicios, Por otra parte, los beneficios se extienden a empresas de cualquier naturaleza jurídica, en tanto que el régimen anterior era aplicable únicamente a las sociedades anónimas.

El nuevo marco de promoción de inversiones se basa en el otorgamiento de beneficios sujeto al cumplimiento de ciertos objetivos que el Estado

entiende relevantes para impulsar el crecimiento y desarrollo económico. Ellos consisten en la promoción del empleo y de las exportaciones, el desarrollo de cadenas de valor agregado nacional, la adquisición de conocimientos y capacidades para el país, protección del medio ambiente, descentralización y contribución al producto bruto interno.

La aplicación de este nuevo régimen requiere de un proceso de evaluación y adecuación permanente, que permita arbitrar los sacrificios fiscales que implica, con los efectos y externalidades positivos que las inversiones generan.

4.4 Reforma del Banco Central del Uruguay

La Ley No 18.401, de 24 de octubre modificó la Carta Orgánica del BCU tendrá como objetivos básicos adaptar el funcionamiento de la Institución a las transformaciones operadas en el sistema, fundamentalmente a partir de la crisis de 2002. Las innovaciones corresponden fundamentalmente al fortalecimiento de la supervisión financiera y a la creación de una entidad administradora del seguro de depósitos independiente del BCU.

Los cambios introducidos en materia de supervisión y regulación financiera, tienen el propósito de contribuir al buen funcionamiento del mercado financiero y a la acción eficaz en la prevención y corrección de eventos de crisis. A efectos de fortalecer la supervisión financiera, se concentraron en una única Superintendencia de Servicios Financieros las funciones de supervisión de intermediación financiera, seguros, mercado de valores y administración de fondos provisionales, en forma consistente con las estructuras actuales de conglomerados financieros

La Ley No 17.613, de 27 de diciembre de 2002 creó la Superintendencia de Protección del Ahorro Bancario, como dependencia desconcentrada del BCU, con el cometido de garantizar el reintegro de los depósitos del sistema financiero. La referida norma crea un Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios, financiado por las instituciones financieras y gestionado por dicha superintendencia. De este modo se formalizó un mecanismo de seguro de depósito explícito, con la finalidad de indemnizar a los depositantes en caso de quiebra de bancos, lo que constituyó un paso fundamental para poner fin a la existencia de un seguro de depósito implícito y gratuito, que fue responsable de exacerbar los problemas de excesiva toma de riesgos por parte de los agentes y del debilitamiento de la disciplina del mercado.

La reforma de BCU perfecciona el mecanismo de seguro de depósito, implementando soluciones alternativas a la liquidación en el caso de

bancos con problemas de solvencia, permitiendo soluciones más eficientes a través de la fusión o absorción de la entidad con problemas de modo mantener el “negocio en marcha”, minimizando de este modo las posibles pérdidas de valor de las instituciones. Los procesos de resolución alternativos a la liquidación no podrán ocasionar gastos con cargo al fondo de garantías superiores a los requeridos para cubrir la garantía de depósitos.

La mencionada Ley No 18.401 crea la Corporación de Protección de Ahorro Bancario como persona pública no estatal. El fondo de garantía de depósitos estará administrado por esta entidad autónoma y separada del BCU, lo que permitirá explicitar los potenciales conflictos de intereses entre los diferentes actores de la red de seguridad en lo que respecta a la decisión de cierre. De esta forma se promueve la acción temprana del regulador, evitando demoras en la toma de decisiones de liquidación que pueden terminar ocasionando pérdidas mayores a los depositantes y exponiendo al sistema riesgos innecesarios.

4.5 Reforma de los Procesos Concursales y la Reorganización Empresarial

La ley de declaración judicial del concurso y reorganización empresarial (Ley No 18.387, de 23 de octubre de 2008), modifica en forma integral la regulación aplicable a las crisis empresariales, consolidando bajo un solo régimen, los más de 10 procedimientos existentes en el régimen anterior. Esta ley está en línea con las más modernas corrientes internacionales en la materia.

El objetivo de la nueva ley consiste en establecer un régimen eficiente que minimice la destrucción del valor patrimonial que toda crisis empresarial provoca, preservando la supervivencia de las unidades productivas económicamente viables, y evitando al mismo tiempo, la supervivencia de estructuras empresariales en situación de incumplimiento crónico, que compitan en forma desleal con aquellas empresas que cumplen con sus obligaciones.

La ley prevé mecanismos de alerta temprana de situaciones de imposibilidad del deudor para el cumplimiento de sus obligaciones, a efectos de que las soluciones concursales lleguen antes de que se haya producido un deterioro mayor en la estructura empresarial del deudor, evitando situaciones de mayor pérdida de valor y distorsiones en el mercado. La celeridad de los procedimientos es fundamental a efectos de que situaciones patológicas se perpetúen en el tiempo.

Se crean incentivos para que los deudores acudan al concurso, ya que se permite continuar con la actividad empresarial, bajo el control de un interventor.

La ley de concurso y reorganización empresarial mantiene la solución anterior de establecer juzgados especializados en materia concursal, ampliando su competencia, ya que no solamente comprenderá aquellos procedimientos de deudores radicados en Montevideo, sino también deudores del interior con pasivos superiores a 35 millones de UI. Se prevé la designación en estos juzgados de Secretarios Contadores, para que asistan al Juez en materia económica y contable.

Adicionalmente se realiza un importante esfuerzo para tecnificar la actuación de los síndicos e interventores concursales, creando un Registro especial de 30 titulares y 30 suplentes designados por un período de cuatro años, del cual deberán ser elegidas las personas designadas en los procedimientos de concurso.

4.6 Promoción y Defensa de la Competencia

La promoción y defensa de la competencia no ha constituido un tema históricamente prioritario en el Uruguay. La ausencia de apertura comercial, en un mercado de reducida dimensión promueve ineludiblemente la existencia de prácticas anticompetitivas. La creciente apertura comercial del país y la necesidad de establecer reglas de juegos y mercados competitivos que promuevan el crecimiento económico, han determinado que estos aspectos tengan una significación relevante en la agenda de la política económica.

La Ley No. 18.159, de 20 de julio de 2007 estableció normas con el objetivo de fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores, a través de la promoción y defensa de la competencia, el estímulo de la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados. Esta ley, al tiempo que preserva el bienestar de los consumidores en lo inmediato, promueve procesos sanos de inversión de los cuales se van a favorecer los mismos en el mediano y largo plazo.

La reforma propuesta actúa contrarrestando las prácticas anticompetitivas y promoviendo la competencia, lo que implica la comprensión del funcionamiento de los mercados en Uruguay para la elaboración de lineamientos y políticas que incentiven el funcionamiento competitivo de los mismos. Se mejora la definición de los objetivos de las políticas de competencia, con una lógica de casos basada en la teoría económica y en

la experiencia internacional. Asimismo, se incorporan reglas de transparencia y un adecuado régimen sancionatorio.

El Órgano de Aplicación de la ley es la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, el que constituye un órgano desconcentrado en el ámbito del MEF. De esta forma se le otorga al organismo una ubicación institucional adecuada, dotándolo de las potestades y recursos necesarios para su gestión.

4.7 Promoción del Mercado de Capitales

El marco de funcionamiento del mercado de valores se estableció una década atrás, definiendo la existencia de un órgano regulador en el BCU. Los poderes otorgados al mismo fueron limitados tanto en comparación con los que poseen los reguladores en otros segmentos de nuestro sistema financiero, como en la comparación internacional.

El sistema existente otorgó un rol importante a la autorregulación de los agentes, habiendo demostrando la realidad, que este no ha sido un enfoque adecuado para su desarrollo. Este hecho, sumado a las transformaciones experimentadas por los mercados internacionales, ha determinado la revisión integral de la normativa en materia de mercado de capitales en el Uruguay, procurando mayor transparencia, competitividad y eficiencia, así como la adecuada protección de los inversores. El proyecto de ley respectivo se encuentra en el Parlamento.

Los hechos acaecidos en el pasado reciente han dañado la confianza en el financiamiento empresarial directo. La regulación demostró ser inadecuada para impedir el incumplimiento fraudulento en la emisión de obligaciones negociables, el manejo de información privilegiada de fondos de inversión, deficiencias en la valuación de portafolios y relaciones poco transparentes entre las administradoras de fondos y sus accionistas. A esto debe agregarse la pérdida de confianza generalizada como consecuencia de la crisis del 2002 y la necesidad de incrementar la profesionalización de los agentes del sistema.

El desarrollo económico del país requiere un mercado de capitales en expansión, lo que demanda un nuevo enfoque regulatorio que otorgue una mayor transparencia a la información privada, superiores garantías de protección a los inversores y la promoción de nuevos instrumentos financieros para el financiamiento de proyectos productivos.

4.8 Transparencia Informativa en los Mercados.

Con el objetivo de generar mayor transparencia en la información contable, unificar criterios y facilitar el acceso a la información adecuada, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento en el año 2008 un proyecto de ley de creación del Instituto de Normas Contables Adecuadas (INCA) que concentraría el proceso de emisión de normas y el control de su cumplimiento. La importancia de tener normas contables adecuadas y organismos que faciliten el control, es indiscutible en el contexto internacional actual.

En la actualidad las normas contables son dictadas por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas (CPNCA), creada en 1991. Este procedimiento no resulta eficiente, y carece de la necesaria dinámica y flexibilidad. Además, se entiende conveniente que las normas que se dicten abarquen no sólo a las sociedades comerciales sino a todas las sociedades (sean personas jurídicas o no), del sector privado y del sector público.

Con el objetivo de crear un proceso sostenido y efectivo de adopción de Normas Internacionales de Información Financiera es necesario fortalecer el marco institucional, para lo que se crea el INCA, que cuente con capacidad técnica, autoridad y potestades, representatividad y recursos suficientes. El Instituto tendrá como principales objetivos: a) la emisión e interpretación de las normas contables adecuadas de carácter obligatorio para los distintos emisores de estados contables b) la divulgación y difusión de las normas e interpretaciones c) el contralor de la aplicación de las normas contables emitidas y d) el asesoramiento a los organismos estatales respecto a las políticas generales de mejora de la transparencia informativa.

En este período transitorio, y mientras no se apruebe la Ley, el proyecto Transparencia ha procurado fortalecer la Comisión a través de la ampliación de los miembros que la integran y el apoyo técnico y financiero del Ministerio de Economía y Finanzas para su funcionamiento,

Otro de los objetivos del Proyecto de Transparencia es facilitar el acceso y difusión de la información financiera de las empresas, reformulando el actual Registro de Estados Contables que funciona en la órbita de la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y que presenta problemas importantes en cuanto a su operatividad.

Una mayor divulgación y acceso a la información será el resultado de la obligatoriedad de presentar estados contables en menor tiempo, y la introducción de tecnologías de la información en el proceso de registro y

acceso a los estados contables por parte de los agentes públicos y privados. Ya se está avanzando en la construcción de una Central de Balances en conjunto entre AIN, MEF y BCU, avanzando en las soluciones tecnológicas de acuerdo a los estándares internacionales. El objetivo es lograr que las empresas presenten sus balances una única vez y todas las oficinas que los utilizan puedan acceder a éstos, en forma acordada, con mayor facilidad y en tiempo real, tanto para la empresa como para los organismos interesados.

La calidad y el acceso a información financiera resulta indispensable para que los mercados sean más transparentes y eficientes y la propuesta procura contribuir a ello en el Uruguay.

4.9 Sistema de Pagos

Los sistemas de pago y de liquidación de valores son los mecanismos a través de los cuales se realiza la circulación de los flujos monetarios de la economía. Por esta razón constituyen un elemento vital de la infraestructura financiera de un país al facilitar la ejecución de las transacciones en el sector real de la economía y un medio para promover la eficiencia económica al brindar mayor seguridad en los procesos de intercambio de bienes con menores costos de transacción y garantía de liquidez. Constituyen también un canal para la administración de la política monetaria.

Aún cuando la legislación vigente asigna al Banco Central del Uruguay la finalidad de regular y supervisar el funcionamiento del sistema de pagos, se vuelve imprescindible contar con un marco legal específico en la materia que refuerce las competencias de vigilancia, fortaleciendo la facultad otorgada a los efectos de promover el desarrollo y el funcionamiento eficaz, seguro y eficiente del Sistema de Pagos.

Con este objetivo, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de Ley, que clarifica con carácter general el funcionamiento del sistema de pagos. Mediante la introducción de nuevos conceptos refuerza la validez jurídica de las transacciones y consagra la potestad de reglamentación, control y vigilancia del Banco Central del Uruguay sobre el Sistema de Pagos.

5 Otras Políticas Impulsadas desde la Presidencia

La Presidencia de la República ha promovido un proceso de profunda Transformación Democrática del Estado, y desarrollado acciones de relevancia a través de la Junta Nacional de Drogas, la Secretaría Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Emergencia y el Programa Nacional Protección a la Salud Bucal (PNPSB). Además, se ha modificado sustancialmente el relacionamiento del Gobierno Nacional con los Gobiernos Departamentales. La innovación en el área de la presidencia es notoria, y está encaminada a colaborar con algunos déficit y vacíos que existían en diversas áreas del Estado.

5.1 Transformación Democrática del Estado

El proceso de Transformación Democrática del Estado procura la construcción de un Estado funcional, enfocado hacia un programa de crecimiento, distribución de la riqueza, modernización, democratización e inclusión social. Este proceso se desarrolla en dos grandes capítulos: la modernización del Estado y la descentralización y participación ciudadana.

Lineamientos para la transformación

La modernización del estado constituye un vasto sistema de reformas vinculadas a:

- **Sistemas de información-** Estas iniciativas estuvieron relacionadas con la implantación de sistemas de registro, indicadores y uso de información, así como a las prácticas de evaluación para la toma de decisiones de corto, mediano y largo plazo. Una pieza importante en ese proceso es la construcción de sólidos y potentes sistemas de información en los Ministerios y en los organismos centrales del Estado (OPP, Ministerio de Economía y Finanzas, ONSC, e INE), así como en los ministerios coordinadores de políticas, como el Mides. Los observatorios de Criminalidad, de Políticas Sociales, de Comercio Exterior, son ejemplo de este tipo de esfuerzo.
- **Programa de atención a la ciudadanía-** Con el objetivo de abatir los costos de transacción que tiene para el ciudadano su vinculación con los servicios públicos y las obligaciones establecidas por el Estado, se ha emprendido un proceso de simplificación burocrática y mejora en calidad de atención al usuario, a través del Programa de

Acercamiento a la Ciudadanía (PAC). Los Centros de Atención al Ciudadano, que se crean en los lugares más apartados del Interior, tienen como objetivo que la burocracia estatal se ponga al servicio de los ciudadanos haciendo llegar servicios y trámites a pequeñas localidades y comprometiéndose a brindar un trato de excelencia al usuario.

Se han realizado concursos de calidad en atención a la ciudadanía, esfuerzo que apela a la motivación que despierta en el funcionariado ser tenido en cuenta como componente central de la reforma, recibiendo capacitación permanente e incentivos, así como al sentido de responsabilidad tanto de los funcionarios como de los ciudadanos, para mejorar la calidad de la gestión pública.

Esta orientación de política pública implica, en algunos casos, una inversión en recursos humanos y tecnológicos en reingeniería de procesos, con el objetivo de simplificar trámites que resultan costosos, innecesarios, o excesivamente complejos. Ejemplo de ello son los proyectos de “nacido vivo”, “unificación de los registros” (civil, identificación civil, y dirección de registros), 0800 para consultas del MTSS, “guía de ganado”, “apertura de empresas”, “Uruguay fomenta”, etc.

- **Recursos humanos**-El acercamiento al ciudadano, con todo lo que esto conlleva, no es posible sin la construcción de capacidades institucionales. La política actual se ha dirigido a redignificar la carrera administrativa. Se naturalizaron los vínculos contractuales transitorios que se habían vuelto permanentes y se generaron incentivos al retiro de una población de funcionarios públicos con elevado promedio de edad. Se comenzó un proceso de ordenamiento de las estructuras salariales: en el Estado uruguayo, tendiendo a remunerar de acuerdo a las tareas desarrolladas progresivamente

Institucionalidad que instrumenta el cambio

- **Coordinación transversal y la capacidad de diseño de políticas proactivas.** La Transformación Democrática del Estado se expresa también en una nueva forma de entender la coordinación entre los organismos públicos, a través de la permanente convocatoria a los Consejos de Ministros y la creación de Gabinetes Ministeriales (Gabinete Social, Gabinete Productivo, Gabinete para la Seguridad Ciudadana, Gabinete de Innovación, etc.)

- **El Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) de OPP:** se consolida esta área con el objetivo de ser la propulsora y ejecutora de proyectos que permitan fortalecer y mejorar la gestión del Estado, así como sentar las bases para los procesos de evaluación, definiéndose cuatro grandes áreas de actuación: la transformación de la Administración Central, la construcción de un sistema de evaluación y planificación estratégica que oriente las políticas públicas, un Estado cercano a la ciudadanía y una nueva gestión de los recursos humanos en el Estado.
- El gobierno procuró la transformación de la Administración Central a través del fortalecimiento de las capacidades de conducción gerencial, a través de la implantación de **unidades de planificación y evaluación estratégica** (UPEs) en 7 ministerios.
- **Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC):** la Presidencia impulsó, mediante la creación de AGESIC, el avance de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, promoviendo que las personas, las empresas y el Gobierno realicen el mejor uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

La denominada Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) ha colocado a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como su principal herramienta. Por ello resulta crítico establecer criterios de apropiación de estas tecnologías, líneas estratégicas y metas específicas con el fin último de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. Esto debe analizarse dentro del contexto de la realidad uruguaya donde coexisten condiciones de pobreza y exclusión de una parte importante de la población y condiciones favorables para impulsar una economía basada en el conocimiento. En este sentido se trabajó en la elaboración de la “La Agenda Digital”, que aprobada finalmente en agosto de 2008, tiene los siguientes objetivos: Acceso, Equidad e Inclusión, Desarrollo Productivo, Gobierno Electrónico, Creación de Capacidades y Conocimiento, Institucionalización y Marco Normativo, y contiene las metas a ser alcanzadas en el período 2008-2010.

En el marco del desarrollo de un Gobierno electrónico, la AGESIC se constituye en un Organismo que mira y coordina transversalmente las políticas en materia de informática en la

Administración Pública. Su accionar es de largo plazo y busca garantizar a los ciudadanos el acceso a los servicios públicos en la mejor forma posible, utilizando la tecnología como un instrumento.

Dado que en Uruguay la Administración Pública presenta un desarrollo desigual de sus capacidades operativas sectoriales, AGESIC también avanzó en la selección y adquisición de estándares de tecnología de la información y buenas prácticas, y se estableció un modelo de “madurez de gobierno electrónico”, una guía de evaluación que permite analizar capacidades de gestión de servicios a la ciudadanía, técnicas y estratégicas.

A los efectos de impulsar el desarrollo de los trámites y servicios electrónicos, se generó una infraestructura tendiente a la implantación de los proyectos de Gobierno Electrónico, así como la interconexión de todas las Unidades Ejecutoras (UE) del Estado con el fin de intercambiar información, realizar procesos y actividades conjuntas, y fomentar servicios cooperativos.

Consistente con este objetivo, cabe destacar los “Fondos Concursables”, consistente en la convocatoria de las Unidades Ejecutoras de la Administración a presentar proyectos de rápido desarrollo, a ser financiados por la Agencia. El objetivo es promover iniciativas por parte de los propios actores de la Administración Central que contribuyan al desarrollo y maduración de los procesos de transformación en curso.

También se procedió a la actualización del Marco Normativo, destacándose la ley de Protección de Datos Personales y Acción de “Habeas Data” (2008), cuyo objetivo es establecer un marco jurídico claro y necesario para garantizar y hacer efectivo uno de los derechos fundamentales del ser humano como es el derecho a la protección de sus datos personales.

5.2 Relacionamento entre Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales

En este período de gobierno se llevó adelante un cambio sustancial en el relacionamiento del Poder Ejecutivo (PE) con los Gobiernos Departamentales (GD). El punto de partida para ello lo constituyeron: el cambio en el régimen de transferencias que corresponde realizar por parte del Gobierno Nacional (GN) a los Gobiernos Departamentales de acuerdo al artículo 214 de la Constitución y el estricto cumplimiento de todos los

pagos que el GN debe realizar a los GD. Como consecuencia de ello, los recursos transferidos a los GD se incrementaron en un 77% en términos reales, pasando de 2.300 millones de pesos en 2004 a 5.700 millones en 2009.

El nuevo régimen quedó establecido en la Ley de Presupuesto 2005 - 2009 y surge de un acuerdo histórico entre el Poder Ejecutivo y los 19 Gobiernos Departamentales en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD).

Se acordó en el 3,33% de todos los recursos del presupuesto nacional el porcentaje que debe destinarse a los GD según la Constitución, habiendo sido resorte de éstos la distribución de la partida entre las diferentes Intendencias. Para esa distribución se tomaron como base de referencia cuatro criterios: población, superficie, inversa del PIB, y necesidades básicas insatisfechas.

La sustancial simplificación del nuevo régimen de transferencias que se comenzó a aplicar en el año 2006, permitió desafectar rentas, clarificando los conceptos generadores de los aportes que Rentas Generales realiza a todos los Gobiernos Departamentales, detallándose a continuación los principales lineamientos del nuevo sistema:

- a) **Simplicidad:** la transferencia está constituida por una partida única, por todo concepto, lo que contrasta con el complejo régimen anterior que era resultado de una acumulación histórica de partidas específicas, que mayormente surgían como rentas afectadas con destinos, criterios de distribución y oportunidades de pago diferentes, lo que dificultaba notoriamente la previsibilidad para disponer de las partidas y el adecuado seguimiento y control por parte de los GD.
- b) **Transparencia en la fijación y liquidación de la partidas:** el porcentaje se aplica sobre la totalidad de los recursos presupuestales del gobierno central, en tanto en que la liquidación por el régimen anterior se deducían de los recursos del GN los impuestos que habían sido creados con posterioridad a la ley de presupuesto del año 2000, con lo que el porcentaje efectivo de transferencias era sustancialmente menor que lo establecido en la ley y generaba una importante incertidumbre respecto al monto que efectivamente percibirían los GD.
- c) **Inclusión de Montevideo en el régimen general de transferencias:** anteriormente, Montevideo no participaba de las

transferencias nacionales, salvo las originadas en utilidades netas de Casinos.

Compromisos de Gestión: se aseguró un importe mínimo de transferencias anuales de 3.400 millones de pesos a valores de enero de 2005, lo que implicaba que si el monto correspondiente al 3,33% de los recursos era menor que el mínimo fijado, correspondía abonar la diferencia en base al cumplimiento de compromisos de gestión acordados entre el PE y los GD en el marco de la CSD. El importante crecimiento de los ingresos del gobierno nacional permitió superar rápidamente el mínimo comprometido, haciendo que los compromisos fueran efectivos sólo durante el año 2006.

Sin embargo, se considera que la herramienta de los compromisos de gestión ha sido altamente satisfactoria, constituyéndose en una fructífera instancia de trabajo conjunto. Ello se evidencia en un nivel de cumplimiento superior al 98,3% de los compromisos acordados y en que se generaron intercambios de información que se siguen cumpliendo en la actualidad. Los compromisos se centraron en cuatro áreas:

- a) información actualizada de la ejecución presupuestal y financiera de los GD;
- b) definición de criterios contables homogéneos para todos los GD;
- c) mejorar la información al ciudadano a través de la creación y desarrollo de las páginas web de los GD,
- d) definición de criterios comunes para avanzar en la implementación del Certificado Único Departamental.

Fondo de Desarrollo del Interior: de acuerdo a lo previsto en el numeral 2° del artículo 298 de la Constitución, corresponde al GN realizar transferencias destinadas a inversiones que realizan los GD a través del Fondo de Desarrollo del Interior. Esta partida, que en el año 2009 asciende a 562 millones de pesos, es administrada por DIPRODE, organismo que ha implementado mejoras en la gestión y en la coordinación, con el objetivo de facilitar la ejecución de los proyectos por parte de los GD⁶⁵.

Partidas adicionales: con posterioridad a la fijación del régimen general de transferencias, se otorgaron partidas adicionales vinculadas a dos conceptos:

- **subsidio al alumbrado público.** A partir de marzo de 2008, fundamentándose en consideraciones referidas a la seguridad pública,

⁶⁵ En esta administración se ha transparentado la liquidación de los costos de administración del FDI, devolviéndose al Fondo la diferencia entre el 3% que se descuenta y lo efectivamente utilizado.

se establecen porcentajes de subsidio crecientes en el tiempo (10% desde marzo 2007 a febrero 2008, 20% desde marzo 2008 hasta febrero 2009 y a partir de marzo 2009 30%) sobre la facturación de alumbrado que cuenta con medición, lo que implica un estímulo al cambio tecnológico, y siempre que los GD se encuentren al día con los pagos corrientes de la facturación eléctrica.

- **caminería forestal:** Se fija una partida adicional a partir del año 2008 destinada a fortalecer los recursos de caminería debido a la importante salida de productos forestales, con el consiguiente desgaste de las rutas departamentales. Esta partida, de unos 6 millones de dólares anuales, es administrada por el MTOP y se financia con la reducción de la devolución de impuestos a las exportaciones de productos forestales.

Cumplimiento de los pagos: Esta administración actuó con la convicción de que el respeto por la autonomía departamental pasa en primer lugar, por el cumplimiento de los pagos que les corresponden a los Gobiernos Departamentales. En el año 2006 se terminaron de cancelar todos los atrasos que se venían arrastrando desde la administración anterior y a partir de entonces las partidas anuales se terminan de liquidar en los primeros meses del año siguiente. Además, se dio previsibilidad a la percepción de las partidas, al establecerse un cronograma de pagos. Ello resulta fundamental dada la importancia de los recursos nacionales en el total de ingresos departamentales, que en muchos casos asciende al 50%.

Significativo incremento de las transferencias Los pagos efectivizados a los GD se incrementaron en 77 % en términos reales, pasando de 2.300 millones de pesos en 2004 a unos 5.700 millones en 2009 , produciéndose este incremento fundamentalmente en los años 2005 y 2006.

Esto comprende las transferencias por el literal C) del artículo 214 y el numeral 2) del artículo 298 de la Constitución, a lo que se debe agregar el subsidio al alumbrado y la caminería forestal.

Es de destacar que al asumir las nuevas autoridades municipales en el año 2005, la mayoría de los GD presentaba una situación económica y financiera muy compleja. Algunas Intendencias acumulaban significativos atrasos en el pago a proveedores, importantes deudas con los entes públicos, incluso con el BPS, atrasos en el pago de salarios y en las retenciones realizadas sobre los salarios, además de significativas deficiencias administrativas, de información y de gestión. En ese contexto, claramente no estaban en condiciones de poder afrontar las importantes necesidades existentes en materia de infraestructura y servicios básicos.

En el marco de esa realidad, es que se fijó una partida nacional que permitiera contribuir al necesario ordenamiento financiero de los GD y a fin de que éstos pudieran volver a desempeñar las funciones que les corresponden. En los hechos, el aumento de las transferencias fue mayor que lo previsto inicialmente, debido al importante crecimiento de la recaudación del gobierno como consecuencia del período de expansión económica y de las sustanciales mejoras en la administración tributaria. Esto ha permitido que los Gobiernos Departamentales contaran con un importante incremento de recursos, que complementó los esfuerzos de ordenamiento que éstos hicieron durante el período.

Cambios en el relacionamiento: tras la mejora en el relacionamiento financiero entre el PE y los GD, afloran nuevas instancias de trabajo en conjunto, jerarquizando la acción de la propia CSD. La complementación entre los dos ámbitos de gobierno en diversas áreas se ve estimulada por el fortalecimiento de los recursos presupuestales de los organismos nacionales con mayor presencia en el interior del país (MTOP, MVOTMA, MGAP, ANEP, ASSE, INDA, INAU, etc.). Un ejemplo de trabajo en conjunto es el realizado por la Unidad de Desarrollo Municipal en apoyo de los esfuerzos de los GD en el fortalecimiento institucional, aspecto clave para poder llevar adelante políticas en forma más efectiva y eficiente.

Ejemplo de ello es el Programa Uruguay Integra, que constituye una forma innovadora de viabilizar proyectos de los Gobiernos Departamentales mediante fondos concursables, que financien iniciativas de cohesión social y territorial y el desarrollo de estrategias productivas. Los montos involucrados son significativos, combinando una donación de la Unión Europea por 12 millones de euros en cuatro años y un aporte del gobierno nacional por unos 3 millones de euros anuales a partir de 2008. Hasta la fecha se han seleccionado 8 proyectos desarrollados por 10 departamentos y en el correr del mes de julio de 2009 se adjudicarán 7 proyectos más. Los proyectos financiados abarcan áreas muy diversas, citándose a vía de ejemplo, el desarrollo de 15 nodos de atención en salud en el departamento de Tacuarembó; la atención de jóvenes con adicciones en el departamento de Artigas; la conformación de una estrategia de desarrollo para la región este (Maldonado, Rocha y Treinta y Tres); mejoras del hábitat en la cuenca del arroyo Carrasco entre Montevideo y Canelones; el fortalecimiento de la producción y el consumo de alimentos por sectores vulnerables del departamento de Canelones; el desarrollo de tecnologías de la información en Paysandú, impulsando la formación de jóvenes y la instalación de pequeñas empresas con apoyo del sector

privado; encarar medidas medioambientales en Salto; mejorar los aspectos medioambientales en la cuenca media del Santa Lucía, entre otros.

El compromiso de esta administración con la descentralización como política de Estado se pone claramente de manifiesto al haberse establecido incentivos tributarios para la radicación de inversiones en el interior del país⁶⁶ así como, al promover recientemente el Proyecto de Ley de Descentralización Local.

5.3 Inserción tecnológica (CARDALES)

El Plan Cardales (Convergencias para el Acceso a la Recreación y al Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables) es un programa de la Presidencia de la República, estructurado con el objetivo de llevar la tecnología y la convergencia tecnológica a todos los hogares uruguayos, permitiendo acceder en forma simultánea a nivel doméstico a servicios de internet banda ancha, televisión para abonados interactiva y telefonía, a un precio inferior al de la suma de cada uno por separado.

El Plan cambia la concepción de un modelo en que quien pueda pagar pague, a otro modelo en que veamos de qué forma lograr que se universalice la posibilidad de acceso a la innovación y la convergencia tecnológica. La convergencia se concibe en un marco de inclusión social y promoción de empresas establecidas en el país que pone al alcance de todos los habitantes las más amplias posibilidades de educación, información, cultura, esparcimiento y capacitación para la generación de emprendimientos laborales dentro de las políticas de acceso universal fijadas por el Poder Ejecutivo.

El punto de partida para determinar el plan de acción, lo constituyen los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH-INE). Los resultados relevantes obtenidos permiten fijar el universo de hogares del Plan CARDALES: a corto plazo, los hogares sólo con teléfono fijo (que ya tienen parte de la infraestructura disponible), que son unos 300 mil y a mediano plazo los hogares sin servicio alguno de telecomunicaciones, que hacen unos 300 mil adicionales.

El Plan CARDALES no debe ser visualizado como un Plan aislado, sino como uno de los múltiples desprendimientos del Plan CEIBAL, primera

⁶⁶ En el marco del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones, al amparo de la Ley N° 16906, de 7 de enero de 1998 y de su decreto reglamentario N° 455/007, del 26 de noviembre de 2007.

experiencia de escala nacional a nivel mundial de incorporación masiva y generalizada de la infancia a internet. En efecto, el Plan Ceibal apunta a los niños, en tanto que el Cardales apunta a la inclusión del núcleo familiar en el mundo de las tecnologías de la información y el conocimiento, partiendo de que uno de los principales obstáculos de implementación – la posesión de una computadora – en muchos casos está resuelto.

El mayor acceso a las redes generará una mejor apropiación de conocimientos, tanto tecnológicos, como de distinta índole, facilitando el teletrabajo, todo lo que en el largo plazo impactará en la productividad de los factores nacionales y en la tasa de crecimiento económico del país.

Para la expansión y profundización de este Plan, el Poder Ejecutivo brindará subsidios solamente a los equipos a instalarse en los hogares y no a la tarifa. Por otra parte la condición de acceso al subsidio para las empresas prestadoras del servicio será un compromiso de penetración en hogares de bajos recursos, con una fórmula aplicable en cada situación y la existencia de un tarifa económica, que posibilite a la mayoría de las familias acceder a un paquete tecnológico básico.

En el mes de setiembre se comenzará un Plan Piloto en algunas localidades del interior para analizar el comportamiento de los usuarios frente al Plan. Se ofrecerán allí señales interactivas de televisión, señales de televisión para abonados, internet y telefonía fija prepaga.

Si bien este tipo de experiencias no es nuevo a nivel mundial, el Plan CARDALES se propone convertir a Uruguay en el primer país totalmente conectado y convergente, coordinando a esos efectos las acciones entre agentes públicos y privados.

5.4 Lucha contra lavado de activos, narcotráfico y delitos conexos.

Uruguay ha aumentado el consumo de drogas legales e ilegales. También ha visto incrementar el tráfico internacional de gran porte y de microtráfico local, junto al despliegue de ilícitos y actividades conexas con el lavado de dinero por déficit de presencia activa y responsable del Estado. El gobierno se ha hecho cargo del problema y el país cuenta ahora con una estrategia nacional para la problemática sobre drogas llevada adelante por la Junta Nacional de Drogas (JND), que se ha afianzado como organismo rector de políticas públicas sobre el problema, con planes concretos de trabajo tanto en el área de la reducción de la demanda y la

oferta, como en el área de investigación y la capacitación de recursos humanos.

La creación del cargo de Secretario General de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, el trabajo interinstitucional desplegado desde esa Secretaría, el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Drogas (SND) encargada del despliegue de acciones tendientes a la reducción de la oferta y de la demanda, el tránsito a la fase operativa que permitió el desbaratamiento de varias organizaciones criminales, unido a la elaboración de un proyecto de ley que brinda nuevas herramientas legales, ha sido un avance importante dado durante el año 2008 en tanto acción estratégica contra el crimen organizado.

La SND, como unidad técnico-administrativa que ejecuta las decisiones de la JND, ha promovido una acción intersectorial con el conjunto de la administración y con el sector público en general. A su vez ha convocado a la responsabilidad compartida con la sociedad civil organizada. Esta convocatoria no intenta transferir responsabilidades sino motivar a otros actores, pero bajo la premisa de retener la responsabilidad política y técnica de la tarea. Sus principios generales son la integralidad de las acciones y la transversalidad para instrumentar la política pública.

El marco general de acción de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos estuvo dado por las definiciones aprobadas por la JND que incluían la identificación y reducción de las vulnerabilidades en el régimen contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, tanto en el plano normativo como en el de su implementación efectiva.

A partir de esta definición se profundizaron algunas líneas de trabajo que han pautado la acción en todo el período: la alta prioridad asignada al combate del lavado de activos y sus delitos precedentes; la voluntad expresa de encarar el trabajo como política de Estado; la importancia asignada a la aplicación de la legislación vigente; la especial atención prestada a la coordinación interinstitucional en tanto se la considera un aspecto esencial de la acción estatal en la materia y una fortaleza destacable en esquema de trabajo gestado en este período.

Se crearon juzgados y fiscalías especializados en crimen organizado. Y entre las propuestas de legislación se cuentan: ampliar la lista de sujetos obligados, incorporando a la misma los principales actores de los sectores considerados como de mayor riesgo (empresas que prestan servicios de arrendamiento y custodia de cofres de seguridad, de transporte de valores y de transferencia o envío de fondos fiduciarios, personas físicas o jurídicas que en forma profesional prestan asesoramiento en materia de

inversiones, colocaciones y otros negocios financieros a clientes, los intermediarios en transacciones que involucren inmuebles, explotadores de zonas francas) entre otras.

Se ha mejorado el sistema preventivo en el sector financiero, se concretaron sustanciales avances en el proceso destinado a implementar una modificación de la normativa bancocentralista vigente en materia de prevención y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo para el conjunto del sector financiero, consolidando una mejoría sustancial en lo que se refiere al cumplimiento de las recomendaciones en la materia.

También se ha mejorado el sistema preventivo en el sector no financiero. El proyecto de ley remitido en diciembre del 2008 prevé la ampliación de la lista de sujetos legalmente obligados, incluyendo dentro de los no financieros a todos los actores del mercado inmobiliario y a los explotadores de zonas francas. Igualmente, se han concretado avances en el cronograma de trabajo definido con la Auditoría Interna de la Nación (responsable de la supervisión del sector) con el objetivo de contar con una reglamentación específica en las áreas de casinos, servicios societarios e inmobiliarias. Teniendo en cuenta el riesgo asociado al sector inmobiliario, se ha puesto especial énfasis en el cumplimiento del plan de trabajo definido para el mismo, registrándose importantes avances.

En cuanto a las mejoras de la capacidad y los recursos de los organismos de supervisión, el BCU definió e implementó un plan de fortalecimiento operativo de la Unidad de Información y Análisis Financiero que contempla dos aspectos fundamentales: dotación de recursos humanos; y la llamada Unidad de Supervisión, que es un grupo especializado en la prevención del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo con competencia para actuar en todas las distintas actividades financieras y entidades supervisadas por el Banco Central del Uruguay.

Durante todo el año 2008, se continuó desarrollando un completo plan de inspecciones en los distintos tipos de entidades supervisadas por el BCU, que incluyeron la evaluación del sistema de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Como resultado de las inspecciones, se determinó la aplicación de sanciones de diverso grado, destacándose el cierre de una casa de cambios concretado en el mes de enero.

Adicionalmente, hubo mejoras en la eficiencia y los recursos del poder judicial, las fiscalías y los organismos a cargo de la aplicación de la ley.

Por último, la cooperación internacional y participación en organismos regionales ha aumentado considerablemente.

5.5 Sistema Nacional de Emergencia

El Sistema Nacional de Emergencia, cuya dirección se realiza al máximo nivel en Presidencia, tiene por objetivo atender coyunturas de emergencias, crisis y desastres de carácter excepcionales, que afecten o puedan afectar en forma significativa o grave al país, sus habitantes o los bienes de los mismos y que excedan las posibilidades de ser resueltos por los organismos u órganos con competencia para ellos.

Una de las líneas de acción, ha sido la de proponer y apoyar la transversalización del riesgo en Uruguay a través de un enfoque integrado y multidisciplinario para proveer herramientas que permitan incorporar la reducción del riesgo y su gestión integrada en la implementación de políticas públicas en la materia.

Estas acciones han permitido desarrollar y atender situaciones críticas, coordinando esfuerzos de diversos organismos y dar soluciones minimizando los tiempos de respuesta a efectos de paliar las situaciones adversas tales como los incendios forestales, la presencia del mosquito del dengue, etc.

5.6 Programa Nacional para la Promoción de la Salud Bucal

Desde el año 2005 se viene desarrollando en todo el país, el Programa Nacional para la Promoción de la Salud Bucal Escolar en escuelas de contexto crítico y en escuelas rurales, seleccionadas por el Consejo de Educación Primaria. Este Programa de Presidencia de la República se desarrolla en el marco de las actividades de la Comisión Honoraria Asesora de la Presidencia en Materia de Salud Bucal Escolar.

Existe un crecimiento permanente del número de escuelas integradas a este proyecto; el trabajo se desarrolla simultáneamente en todos los departamentos del País y los profesionales son oriundos o se domicilian en un 85% en los departamentos en los que brindan servicios. Se cubrió la expectativa de atención prevista. En el año 2008 un total de 66.429 niños tuvieron cobertura odontológica, atendándose numerosas urgencias. Del total de niños atendidos el 82% fueron niños del interior del país y el 18% fueron niños de Montevideo.

En materia de equipos y materiales, la adquisición de nuevos equipos odontológicos fue una pieza central. Se instalaron 92 equipos completos en locales acondicionados en las Escuelas para la atención odontológica; fueron equipados vehículos con 10 consultorios móviles, algunos de ellos con generador de corriente, para permitir la atención odontológica en escuelas rurales que no cuentan con electricidad. El total es de 102 equipos odontológicos completos que actúan en todo el territorio nacional.

También se realizaron obras de infraestructura que han permitido la consolidación de espacios de salud en las escuelas, utilizados en esta oportunidad por los odontólogos del programa, pero que permanecerán como lugares para atención sanitaria en general.

En aquellos departamentos en que aún no está en funcionamiento un móvil del Programa Rural, se trabajó en conjunto con las Inspecciones Departamentales, a efectos de poder llegar a las escuelas rurales con el del Programa Básico.

5.7 Torre Ejecutiva

La Presidencia de la República contará con una nueva sede , volviendo a ubicarse en la zona céntrica , junto al del Palacio Estévez, donde tradicionalmente funcionaba la sede del Poder Ejecutivo. Al ejecutarse el proyecto se finaliza la construcción del edificio que durante décadas se mantuvo como “edificio en obra”

Simultáneamente, la transacción realizada con el Poder Judicial permite a éste contar con recursos para mejorar notoriamente la infraestructura destinada a la administración de justicia.

V. POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

1 Síntesis

La gestión de la deuda del gobierno central constituyó uno de los ejes centrales sobre los que se articuló la política económica para el período 2005 – 2009. Un manejo adecuado de la deuda es fundamental para complementar la política fiscal. Muchas veces, países fiscalmente solventes caen en crisis profundas al enfrentar abruptas restricciones de financiamiento, generando efectos adversos en el nivel de actividad y en la calidad de vida de su población.

Por ello, en este período se acompañó el proceso de consolidación fiscal con una adecuada gestión de deuda que redujo notoriamente estas vulnerabilidades y hoy nos permite enfrentar con mayores fortalezas la actual crisis internacional. Ejemplo de ello es que desde que se generó la crisis en setiembre de 2008, hasta la fecha no fue necesario recurrir al mercado de capitales, se ha hecho uso de la red de líneas de crédito contingentes con los organismos internacionales que se había desarrollado y se mantiene un nivel adecuado de disponibilidades.

Es lo realizado en materia de deuda pública lo que hoy permite mantener el nivel de gasto fiscal comprometido, evitando tener que actuar en forma procíclica, lo que acentuaría la reducción de la demanda agregada del sector privado. De esta manera la política fiscal puede retomar un rol decisivo para amortiguar el mayor riesgo que sufrirán los sectores más vulnerables de la población en la nueva coyuntura económica.

Esta situación es totalmente diferente de la que se encontró al inicio de la administración. A fines del 2004, consecuencia de la profunda crisis financiera del 2002 – 2003, Uruguay enfrentaba una situación de importante vulnerabilidad financiera. La deuda bruta del sector público global ascendía al 97% del producto⁶⁷, con una alta concentración de amortizaciones en el corto plazo (en los siguientes tres años vencía deuda por un total de 22% del producto) y bajo porcentaje de la deuda del gobierno central en moneda local correspondiente al 11% de la cartera total. Adicionalmente, el total de las disponibilidades del gobierno central a fines de febrero de 2005 ascendían a 265 millones de dólares, equivalentes a aproximadamente un 2% del producto.

⁶⁷ La deuda bruta del gobierno central a fines de 2004 correspondía a 78% del producto.

En este contexto fue fundamental lograr rápidamente acuerdos con los organismos financieros internacionales que permitieran enfrentar las amortizaciones inmediatas y generar confianza de los agentes en el manejo macroeconómico.

La importancia crucial de este tema llevó a institucionalizar la Unidad de Gestión de Deuda en el Ministerio de Economía y Finanzas, que fue creada por decreto del Poder Ejecutivo del 26 de diciembre de 2005, en donde se describe entre las tareas tradicionales que la oficina de deuda debe desempeñar la de “asesorar sobre la creación e implementación de las estrategias de endeudamiento del sector público no financiero”.

El rol fundamental de la Unidad de Gestión de Deuda es financiar al gobierno central al menor costo posible en un horizonte temporal de mediano plazo. Es decir, la tarea básica que se debe cumplir es asegurarle al gobierno central la disponibilidad de los recursos necesarios en todo momento para hacer frente a todas sus obligaciones financieras. El cumplimiento de los contratos ha sido y seguirá siendo uno de los principales activos del país.

Dado esta función prioritaria, el principal lineamiento de la estrategia financiera del período ha sido la disminución del riesgo de refinanciamiento. La experiencia ha demostrado que es este riesgo de roll-over el desafío más importante que enfrenta cualquier gestión de deuda.

Por otra parte, la sostenibilidad de una política de endeudamiento requiere tener en cuenta no sólo el conseguir el financiamiento, pero además las condiciones del mismo, de manera que una solución de hoy no sea un problema de mañana. Así, cobra relevancia otros elementos del endeudamiento como son los plazos del mismo, la moneda del mismo y la combinación del portafolio entre la deuda del mercado de capitales privado y la vigente con organismos multilaterales de crédito.

La gestión de los pasivos del gobierno central se articuló en todo el período considerado con la política fiscal. De esta manera, el diseño del programa financiero del gobierno en 2005 implicaba una trayectoria descendente de la deuda en términos del producto, dado que como se señaló inicialmente, el elevado ratio de deuda a PIB presentaba una de las vulnerabilidades de la economía uruguaya. Inicialmente, la arquitectura del programa fiscal tenía como objetivo la reducción de la deuda como porcentaje del producto hasta alcanzar el 60% en el año 2009. Sin embargo, la rápida convergencia de este indicador a niveles inferiores a la meta fijada, condujo a una revisión del superávit primario objetivo, ya que

a fines de 2008 el ratio de deuda bruta del sector público a PIB alcanzó el 51%.

Por otra parte, la interacción entre la política fiscal y la de endeudamiento se observó en el comportamiento de los gastos del gobierno en función de los resultados en la gestión de deuda alcanzados. Desde un inicio, el gobierno planteó que luego de superar los vencimientos de deuda concentrados en los primeros años de gestión, se daría lugar a un comportamiento fiscal más expansivo en la medida que la reducción del pago de servicio de deuda dejara espacio para ello.

En el período en consideración, Uruguay estuvo inserto en un mercado internacional caracterizado por abundante liquidez, lo que se supo aprovechar para mitigar las vulnerabilidades financieras que se presentaban a fines de 2004. No sólo se disminuyó el riesgo de refinanciamiento, pasando de un portafolio de deuda con vida promedio de alrededor de 7 años a 13 años⁶⁸ y presentando un esquema de amortizaciones más parejo en el tiempo⁶⁹, sino que también se disminuyó el riesgo cambiario, pasando de un 11% de la cartera en moneda local a un 27% y se consiguió una combinación adecuada de endeudamiento con el sector privado y los organismos multilaterales de crédito.

En este contexto internacional favorable, se emitieron en el mercado externo bonos globales por el equivalente a casi 6.500 millones de dólares desde enero de 2005 hasta la profundización de la crisis financiera internacional en setiembre de 2008. Del total de financiamiento del mercado internacional, casi 1.800 millones de dólares correspondieron a operaciones de canje de bonos cuyo objetivo fue alargar el plazo promedio de vencimiento de la deuda e incrementar la ponderación de la deuda en moneda doméstica. Es importante notar que alrededor de 2.500 millones de dólares de los bonos globales emitidos en este período fueron denominados en unidades indexadas. En el ámbito local también se benefició de la liquidez imperante en el período señalado, licitando instrumentos por un total de alrededor de 1.800 millones de dólares, de los cuales el 75% fue en moneda doméstica.

Este financiamiento proveniente del mercado privado permitió llevar adelante una política de pre-cancelación de obligaciones con organismos multilaterales de crédito y de manejo de pasivos. En efecto, en 2006 se pre-pagó a las instituciones multilaterales el equivalente a 3.145 millones de dólares, de lo que se destaca la cancelación del total de la deuda con el FMI cuyo alto volumen obedecía a la crisis financiera de 2002. En 2007 y

⁶⁸ Ver cuadro Indicadores de Riesgo de Deuda del Gobierno Central.

⁶⁹ Ver gráfico Perfil de Amortizaciones del Gobierno Central a Diciembre de 2004.

2008 se realizaron recompras de títulos emitidos por el gobierno central por 415 millones de dólares.

En cuanto al financiamiento por parte de los organismos multilaterales de crédito, luego de un comienzo activo en 2005, fruto de los acuerdos conseguidos por la nueva administración al inicio de su gobierno, se enlentecieron los desembolsos por contar con la fuente del sector privado comentada en los párrafos precedentes. Durante el 2008, se implementó una estrategia preventiva de fondeo a través de estas instituciones, lo que permitió una rápida concreción de desembolsos una vez agudizada la crisis.

Desde el punto de vista institucional y regulatorio, también hubo elementos fundamentales para permitir una política de financiamiento que lograra estos resultados. Además de la creación de la Unidad de Gestión de Deuda, se buscó contar con el marco legal adecuado para dotar a la gestión de deuda de mayor flexibilidad. En este sentido, se promulgó la ley 17.947 que autoriza al Poder Ejecutivo la emisión de deuda pública nacional siempre que se respeten determinados toques en los incrementos de la deuda neta según se define en la propia normativa.

La definición de la deuda neta a controlar representa un avance significativo en relación a la normativa vigente anterior, pues en primer lugar, al referirse a un stock de pasivos netos de los activos del sector público, permite una política de endeudamiento más eficiente. Sin este marco legal, no hubiera sido posible llevar adelante la política de pre-financiamiento que rigió en todo el período y que permitió a su vez el pre-pago de préstamos de emergencia con el BID y el Banco Mundial y la cancelación anticipada de la deuda total con el FMI ya comentada.⁷⁰

El segundo aspecto relevante de esta norma es que la misma constituye una regla de responsabilidad fiscal, de la cual se carecía hasta el momento. Dada las características de su cobertura institucional, la que abarca la totalidad del sector público⁷¹, su cobertura de instrumentos que incluye todas las fuentes de financiamiento del resultado fiscal y su metodología de valuación, la variación de la deuda neta que define esta norma es exactamente igual al resultado fiscal.

En síntesis, en materia de gestión de deuda se generó el marco legal e institucional interno adecuado para llevar adelante la estrategia de deuda

⁷⁰ Es importante notar que la emisión de títulos públicos en si no afecta el nivel de deuda neta, pues este acto implica la generación de un pasivo y un activo simultáneamente, no afectando la definición de deuda neta.

⁷¹ En la cobertura del sector público definida en la ley 17.947 excluye a los gobiernos departamentales ya que el endeudamiento de los mismos está limitado Constitucionalmente.

definida, lo que permitió aprovechar las excelentes oportunidades presentes en el mercado de capitales internacional y local hasta la profundización de la crisis financiera en setiembre de 2008. Cuando la incertidumbre internacional se agudizó y los mercados de capitales privados se cerraron, el país se encontraba en una situación financiera sólida y con una red de líneas de crédito contingentes para enfrentar el cambio de escenario.

2 Evolución de la Deuda Bruta y Neta

La deuda bruta del sector público global disminuyó de 97% del PIB en 2004 a 51% en 2008. La medición en términos de producto permite evaluar la importante reducción en el peso de la deuda en términos de lo que el país produce. El sector público global, cobertura de la deuda que se está analizando, abarca además del Gobierno Central, al Banco Central del Uruguay, a las Empresas Públicas⁷² y los Gobiernos Departamentales.

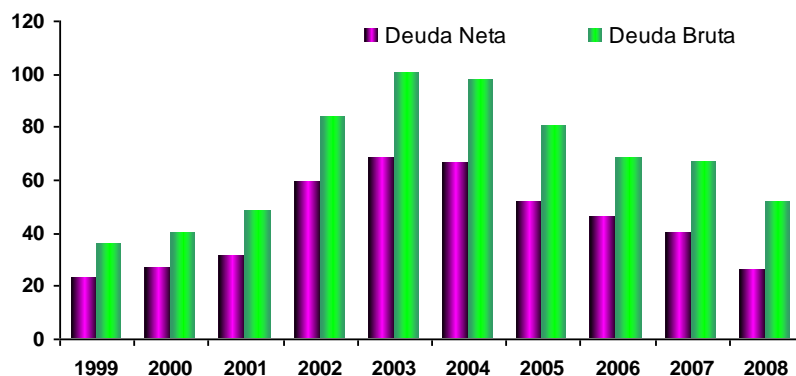
Medida en dólares corrientes, al cierre de 2008 la deuda bruta se ubicó en 16.535 millones de dólares, aumentando 3.200 millones de dólares respecto del cierre de 2004. Este aumento tuvo básicamente como contrapartida una ganancia de reservas internacionales, reflejando la política de acumulación de activos externos llevada a cabo en estos años. En efecto, en el período considerado, el aumento de activos del sector público global ascendió a alrededor de 4.080 millones de dólares, de los cuales correspondieron a activos de reserva 3.850 millones de dólares.

Es importante analizar por lo tanto, la evolución de la deuda bruta junto con el comportamiento de los activos del sector público, es decir, la deuda neta. La deuda pública neta se redujo 860 millones de dólares en los últimos cuatro años, pasando de 9.114 millones de dólares a fines de 2004 a 8.255 millones de dólares al cierre de 2008.

En términos del producto, la deuda neta se redujo a menos de la mitad en los últimos cuatro años, pasando de 67% del PIB en 2004 a 26% en 2008.

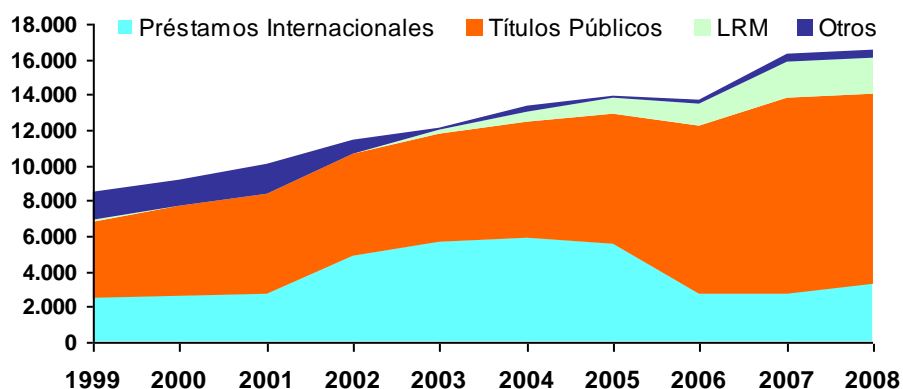
⁷² Al igual que las estadísticas de financiamiento, la cobertura institucional del Sector Público para medir los niveles de endeudamiento excluye al Banco de la República y al Banco Hipotecario del Uruguay.

Deuda del Sector Público Global En % del PIB



Fuente: Banco Central del Uruguay.

Deuda Bruta del Sector Público Global por Instrumentos Millones de Dólares



Fuente: BCU.

Como medida alternativa para analizar el comportamiento del total de obligaciones del sector público neto de sus activos, se pueden considerar los pasivos totales del sector público, los cuales incluyen además de los pasivos publicados en las estadísticas de deuda del BCU a la Base Monetaria a los que se les resta únicamente aquellos activos líquidos propios del sector público⁷³. Bajo esta definición alternativa, los pasivos totales netos de activos líquidos descienden en el período 2004 a 2008 de 97% del PIB a 47%.

⁷³ Los pasivos totales considerados en esta definición corresponden al total de pasivos publicados en las estadísticas de deuda del BCU más la Base Monetaria. Por la parte de los activos se considera únicamente los activos de reserva propios de la autoridad monetaria o del gobierno central, es decir, no se incluyen los activos no líquidos ni aquellos activos líquidos que corresponden a depósitos del sector financiero en el BCU.

Resulta relevante analizar los usos a los que se destinó el incremento del endeudamiento total del sector público en el período 2004 – 2008, para lo cual se deben considerar todas las fuentes de financiamiento del sector público. Para ello, además del aumento de la deuda bruta definida por el BCU se debe considerar el incremento de la Base Monetaria y los encajes en moneda extranjera en el BCU, todo lo cual aumentó en el período 2004 a 2008 en 5.661 millones de dólares. Este incremento de pasivos financió un aumento de activos por 4.072 millones de dólares y el déficit fiscal acumulado del período por 636 millones de dólares. La diferencia entre las fuentes de financiamiento de la deuda bruta, base monetaria y encajes con los usos del déficit fiscal y la mejora de activos obedece a diferencias de valuación y cambios en la cobertura de activos y pasivos.

Sector Público Global: Fuentes de financiamiento y destino de los fondos 2005 - 2008	
Cifras en millones de dólares	
Fuentes de Financiamiento:	5.661
Incremento Deuda Bruta	3.213
Incremento Base Monetaria y Encajes	2.448
Uso de Fondos:	5.661
Incremento de Activos Totales	4.072
Financiamiento Déficit Fiscal Acumulado	636
Diferencia de Valuación y Otros	953

En síntesis, el importante descenso en el peso del endeudamiento público bajo cualquiera de las medidas presentadas, mejora significativamente la situación financiera de Uruguay, reduciendo una de las principales vulnerabilidades que enfrentó la economía a la salida de la crisis de 2002. De este modo se consolida un avance sustancial en términos de la sostenibilidad de la deuda, permitiendo que Uruguay se encuentre mejor posicionado en el contexto de la actual crisis financiera internacional.

3 Tope de Endeudamiento (Ley 17.947)

El nuevo marco legal en materia de tope de endeudamiento establecido en la Ley 17.947 otorgó una regla de disciplina fiscal para el sector público global a la vez que dotó de mayor flexibilidad a la política de deuda. Esto permitió llevar adelante operaciones de manejo de pasivos en el período 2004-2008 que redujeron las vulnerabilidades financieras presentes a fines de 2004, consecuencia en gran medida a la crisis financiera de 2002.

3.1 Características de la Ley de Tope de Endeudamiento

En enero de 2006 se promulgó la Ley 17.947 en donde se autoriza al Poder Ejecutivo a emitir deuda pública nacional siempre que los incrementos de la deuda pública neta según se define en la propia normativa, no superen los topes anuales allí establecidos. Esta ley fue creada en cumplimiento del artículo 85 (numeral 6) de la Constitución de la República el que establece que entre las atribuciones de la Asamblea General se encuentra “autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componente de cada Cámara”.

La normativa denominada de “Tope de Endeudamiento” por su sustancia, tiene como objetivo primordial establecer una **ley de responsabilidad fiscal** para el conjunto del sector público. En línea con este objetivo se diseñó una regla que establece niveles máximos de endeudamiento neto para el Sector Público en su conjunto, en forma consistente con el escenario macroeconómico proyectado en ocasión de elaborar el Presupuesto Nacional 2005-2009.

Esta ley implicó la existencia por primera vez, de una restricción efectiva para el endeudamiento neto del Sector Público, al considerarse todas las fuentes de financiamiento y no únicamente las consideradas en la definición de deuda neta de las estadísticas del BCU. Esto constituyó un avance significativo en términos del compromiso asumido por la autoridad económica respecto de la disciplina fiscal ya que implica establecer un límite al déficit del Sector Público Global⁷⁴.

La definición de Deuda Neta para el control del tope de endeudamiento presenta una cobertura institucional que abarca todos los componentes del Sector Público, con la excepción de los gobiernos locales, de manera de guardar consistencia con las metas fiscales y las estadísticas de las finanzas públicas. En cuanto a la cobertura por instrumentos, comprende todas las fuentes de financiamiento del resultado fiscal: desembolsos de préstamos, emisión de títulos, crédito de proveedores de empresas públicas, expansión monetaria y uso de activos.

En cuanto a los criterios de valuación, la deudas y activos se valúan al arbitraje vigente a fin del año anterior si son partidas adquiridas/contratadas a una fecha anterior al comienzo del año en curso y

⁷⁴ Se exceptúa de este tope el endeudamiento correspondiente a los Gobiernos Departamentales por estar limitado constitucionalmente.

al arbitraje vigente si son adquiridas durante el año en curso. Es importante señalar que esta metodología de valuación corresponde a la que se aplica para computar el resultado fiscal acumulado del año. Por tanto, las variaciones en la deuda neta para la ley de tope de endeudamiento correspondan enteramente al financiamiento del déficit fiscal⁷⁵.

En forma previa a la existencia de esta ley, el cumplimiento constitucional se efectuaba con un marco legal parcial, ya que el tope refería exclusivamente al incremento del endeudamiento bruto del Gobierno Central por concepto de emisión de títulos, a la vez que existía una autorización genérica para contraer préstamos. De este modo, no existían límites efectivos para la deuda global, no era posible prefinanciarse, ni cambiar la composición de la deuda emitiendo títulos para amortizar préstamos.

A efectos de ilustrar la ineficiencia de dicho tope respecto de la disciplina fiscal, cabe mencionar que en la crisis del año 2002 el límite existente no fue violado, a pesar del extraordinario incremento que registró la deuda pública, ya que el financiamiento fue otorgado básicamente por instituciones financieras internacionales. Durante ese año la deuda con organismos multilaterales aumentó casi 2.300 millones de dólares, los cuales fueron utilizados en gran medida para otorgar asistencia financiera al sistema bancario y cubrir el déficit fiscal.

Un segundo objetivo planteado por la Ley 17.947 es dotar de mayor flexibilidad a la política de endeudamiento. De acuerdo a la citada normativa anterior, no se podía llevar adelante políticas de pre-financiamiento a través de los mercados de capitales privados pues sólo se computaba los incrementos en la deuda bruta por este concepto y no se tenía en cuenta el consiguiente aumento en los activos. La nueva metodología, al considerar la deuda neta de activos, permite aprovechar los escenarios de liquidez en el mercado internacional y local para financiar aumento de reservas, política llevada adelante en el período analizado.

Por otra parte, el marco legal anterior, limitaba los cambios en la composición de deuda entre acreedores privados y organismos multilaterales de crédito, imponiéndole una rigidez innecesaria a la política de deuda y a la política económica en general, que la hace más vulnerable y no le permite aprovechar las condiciones de mercado. La

⁷⁵ Puede haber pequeñas diferencias entre la medición del tope y el resultado fiscal, consecuencia de diferencias en la conciliación del resultado fiscal medido por ingresos y egresos, denominado “por arriba de la línea” y el medido por fuentes de financiamiento, designado “por debajo de la línea”.

flexibilidad de manejo posibilitada por la nueva ley permitió disminuir en el período 2004 – 2009 la deuda con las instituciones multilaterales y aumentar la correspondiente a títulos emitidos en el mercado local y en particular en el mercado internacional.

3.2 El tope ante situaciones extraordinarias: año 2008

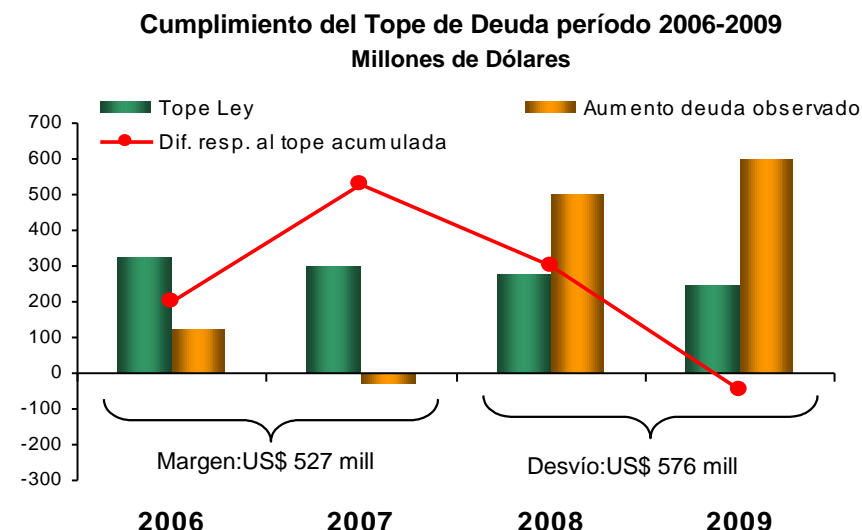
La Ley 17.947 autorizó un máximo de incremento de la deuda neta de 275 millones de dólares para el año 2008. Asimismo, dicha norma prevé un incremento adicional de 50% de los topes fijados para cada año, en aquellos casos en que factores extraordinarios e imprevistos así lo justificaran. Considerando la ampliación para este tipo de casos, el tope vigente para el año 2008 se situaba en 412,5 millones de dólares.

En el año 2008 se verificó una severa crisis energética, asociada a la sequía, la escasez de energía eléctrica en la región y el elevado precio del petróleo. La imposibilidad de transferir el sustancial incremento del costo de abastecimiento de energía eléctrica a las tarifas, en virtud del efecto adverso que ello hubiera significado sobre la competitividad de los sectores productivos y la situación de los hogares, redundó en un deterioro muy significativo del resultado del sector público respecto de lo previsto. Como consecuencia de ello, la deuda neta del sector público excedió el límite establecido en la referida ley, ya que el mismo no contemplaba una situación adversa de carácter extraordinario de la magnitud señalada.

El incremento de la deuda neta según la metodología definida en la Ley 17.947 fue de 501 millones de dólares, 88,5 millones por encima del tope establecido. Dado que el sobre costo energético se estima en 500 millones de dólares, de excluirse este monto, el resultado del sector público global hubiera sido levemente superavitario, cumpliéndose con holgura el tope de endeudamiento establecido en la mencionada norma, al igual que en los años anteriores.

Resumen Control de Tope de Endeudamiento Ley 17.947			
Cifras en Millones de dólares			
	2006	2007	2008**
Tope	325	300	275
Adicional casos extraordinarios	163	150	138
Tope para casos extraordinarios	488	450	413
Aumento deuda neta observado	125	-27	501
Diferencia con Tope *	200	327	-89
Diferencia con Tope Acumulado *	200	527	439
* El signo Positivo implica que se cumplió con margen			
** El 2008 las diferencias se consideran respecto al tope para casos extraordinarios.			

En los primeros dos años de vigencia de la ley, el aumento del endeudamiento fue menor que el autorizado. Por tanto, considerando globalmente el período 2006-2009 y de acuerdo a las proyecciones fiscales actuales, se prevé que la deuda neta aumentará en un monto similar al previsto originalmente en la Ley 17.947.



Fuente: MEF. Para 2009 el aumento de deuda es proyectado de forma consistente con un déficit del Sector Público Global de 2% del PIB. Para todos los años la "Diferencia respecto al tope" surge de considerar el valor del tope según Ley 17.947 para una situación normal (no contempla el 50% adicional para casos extraordinarios)

3.3 Proyecto de Ley de Ampliación del Tope de Deuda

El Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley ampliando el tope de deuda autorizado, una vez que el BCU publicó los datos de deuda del año 2008. El diseño de la referida norma prevé que la evaluación del cumplimiento de la misma deba ser verificada ex-post, en oportunidad de que el Banco Central del Uruguay publique la información a fines de marzo del año siguiente. El máximo incluido en el proyecto de Ley enviado al Parlamento alcanza a 550 millones de dólares para el año 2008.

A efectos de evaluar el impacto real en términos económicos de la modificación en el tope de deuda neta propuesta en la norma proyectada, corresponde realizar las comparaciones en relación al PIB y no en valores absolutos, de forma de cuantificar el verdadero esfuerzo que ello representa para la sociedad en su conjunto. En el escenario macroeconómico previsto al redactar la norma original, la autorización máxima admitida para el año 2008 representaba 2% del PIB estimado para

dicho año, en tanto que el tope propuesto en el nuevo proyecto de ley implica 1,7% del PIB para dicho año.

Por otra parte, el cambio en la situación internacional como consecuencia de la crisis financiera desatada en los países de mayor relevancia en la economía mundial, hace prever un enlentecimiento de la actividad económica en nuestro país en 2009. En este contexto, no se considera conveniente reducir el gasto fiscal previsto, ya que ello actuaría en forma procíclica, al sumarse al descenso de la demanda agregada privada. Desde el punto de vista de las políticas sociales, el mantenimiento del gasto previsto contribuirá a amortiguar el mayor riesgo que sufrirán los sectores más vulnerables de la población en la nueva coyuntura económica.

Esta situación determinará un mayor déficit global del Sector Público en el año 2009, en relación a lo previsto al momento de redactar la Ley 17.947. El aumento previsto del déficit está en línea con las políticas fiscales adoptadas en la mayor parte de los países, como forma de atemperar los riesgos que plantea una recesión mundial de mayores proporciones a las registradas en los últimos años. Consiguientemente con ello, el referido proyecto de ley elevado al Parlamento incrementa en 100 millones de dólares el tope de endeudamiento previsto en la Ley 17.947, al tiempo que prevé un aumento adicional de 100% para casos extraordinarios. Por tanto, el límite autorizado alcanza los 700 millones de dólares para el año 2009 de forma consistente con la proyección de déficit fiscal del Sector Público Global de 2% del PIB para dicho año.

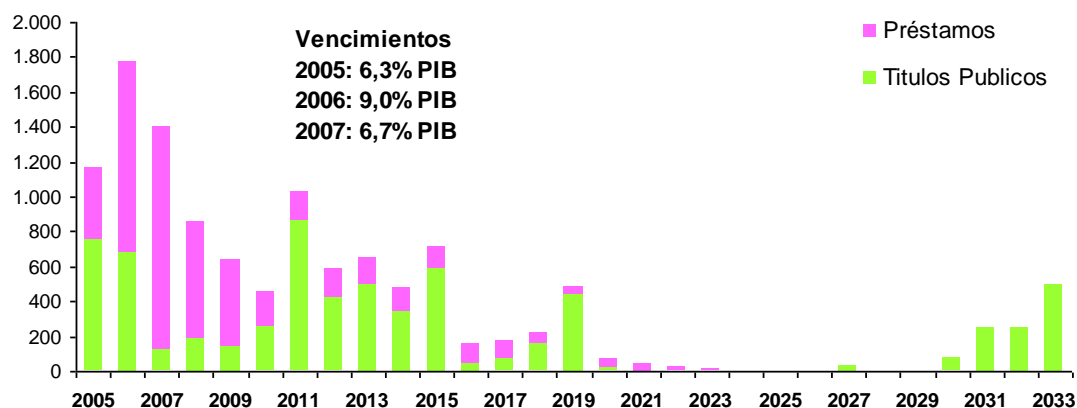
4 Gestión de Deuda del Gobierno: 2005 -2009

4.1 Diagnóstico del Endeudamiento a Diciembre de 2004

La principal vulnerabilidad que presentaba el país en materia de deuda en diciembre de 2004, era el elevado riesgo de refinanciamiento como consecuencia de la crisis financiera de 2002. El mayor riesgo de roll-over se observaba en el corto plazo, pues en los años 2005, 2006 y 2007 se debía enfrentar altas concentraciones de pagos con los organismos multilaterales de crédito, en particular con el FMI. En menor medida, el riesgo de roll-over estaba presente en el mediano plazo, en los años 2011 y 2015 donde vencían títulos emitidos en el mercado internacional.

Por otra parte, la totalidad de activos líquidos del gobierno central a fines de febrero de 2005, ascendían al equivalente de 265 millones de dólares. Esto correspondía a 2% del producto, en tanto sólo en el 2005, se debía hacer frente a pagos de capital por 6,4% del PIB.

Perfil de Amortizaciones del Gobierno Central a dic-04 Millones de Dólares

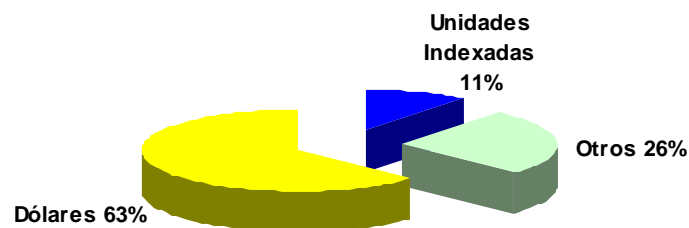


Este calendario de amortizaciones concentrado en el corto plazo implicaba que en promedio la totalidad de la deuda vencía en siete años. Otra medida relevante para el diagnóstico del endeudamiento, la constituye el porcentaje de deuda que se debe pagar en los siguientes doce meses, la que a fines de 2004 era de 11%, en tanto a fines de 2005 se debía pagar el 16% de la deuda en el siguiente año.

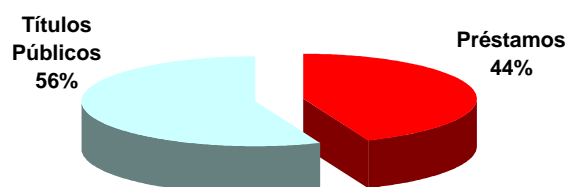
La deuda del gobierno central a fines de 2004 presentaba un alto grado de dolarización, lo que conlleva un elevado riesgo cambiario. La deuda denominada en moneda local sólo constituía el 11% del portafolio total y correspondía a títulos públicos emitidos en el mercado local.

A su vez, consecuencia de los fuertes desembolsos recibidos en la crisis financiera de 2002 de los organismos multilaterales, el 44% de la cartera de deuda del gobierno central correspondía a estos organismos de crédito.

**Composición por Moneda de la Deuda del
Gobierno Central Diciembre de 2004**



**Composición por Acreedor de la Deuda del
Gobierno Central Diciembre de 2004**



Fuente: Unidad de Gestión de Deuda del MEF.

4.2 Estrategia de financiamiento

Los lineamientos generales de la estrategia financiera para el período 2005 - 2009, se centraron en los siguientes aspectos:

- a) **Disminución del riesgo de refinanciamiento** en el corto (2006 y 2007) y mediano plazo (2011 y 2015). Este objetivo se buscó en primer lugar a través de operaciones de manejo de pasivos que tenían como resultado la reducción del pago de amortizaciones en aquellos años de mayor concentración, dando lugar a un calendario de amortizaciones distribuido regularmente en el tiempo y extendiendo el tiempo promedio del vencimiento de la deuda. Por otra parte, también se buscó mitigar el riesgo de roll-over con la aplicación de una política de pre-financiamiento a través de la cual el gobierno central acumulaba activos líquidos para hacer frente a las necesidades de financiamiento de los próximos meses. A lo largo del período, se buscó que el gobierno central mantuviera un

nivel de liquidez adecuado en función de las obligaciones financieras que debía enfrentar en el corto plazo.

- b) **Disminución del riesgo cambiario** dado el alto porcentaje de la deuda en moneda extranjera y en particular en dólares estadounidenses. La deuda estaba casi enteramente denominada en una moneda diferente a aquella en que el gobierno percibe sus ingresos, lo que lo expone a grandes riesgos en casos de fluctuaciones importantes de la moneda. Este lineamiento se persiguió tanto a través del incremento de la porción de deuda en moneda local como también a través de un perfil de amortizaciones de deuda más parejo en el tiempo. Una devaluación de la moneda local en relación a una divisa, trae efectos sobre el pago de interés de la deuda denominada en esa moneda y en el pago de capital. La existencia de un calendario de pagos de capital que se distribuya de forma uniforme en el tiempo, minimiza los efectos de un shock de tipo de cambio en la parte correspondiente a la amortización de capital.
- c) Lograr una **combinación adecuada entre la deuda multilateral y la deuda de origen privado**, priorizando esta última cuando las circunstancias de mercado lo permiten y dejando espacio para el fondeo con organismos multilaterales de crédito cuando el mercado privado se cierra. Esto es importante dado que los organismos internacionales tienen límites al endeudamiento por país y Uruguay había hecho uso de los máximos autorizados durante la crisis del 2002- 2003. En el caso del FMI, se diseñó y ejecutó una estrategia de sustituir la deuda fuertemente condicionada de este organismo por deuda de origen privado.
- d) **Diversificar fuentes de financiamiento y la base inversora** del gobierno central, captando más clientes y entrando a nuevos mercados.
- e) **Dinamizar la operativa en el mercado doméstico** y marcar un ritmo de licitaciones de títulos emitidos en el mercado local que fuera predecible e ininterrumpido con la excepción de circunstancias extraordinarias.

4.3 Implementación de la Estrategia

a) Disminución del riesgo roll-over

Dados los altos pagos de capital que en lo inmediato se debían enfrentar con los organismos multilaterales de crédito, apenas asumida la nueva administración, fue fundamental lograr acuerdos con los mismos de manera de asegurarse al menos parte del financiamiento necesario. A la vez, fue fundamental generar rápidamente confianza en los mercados en cuanto a la responsabilidad del manejo macroeconómico. En cuanto las circunstancias del mercado internacional lo permitieron, **se profundizó el fondeo a través del mercado privado**, realizando emisiones de títulos públicos que además perseguían los objetivos de extender el plazo promedio de la deuda del gobierno central y disminuir el porcentaje de deuda denominado en moneda extranjera.

Durante 2005 y 2006, se obtuvo financiamiento a través de emisiones de bonos, letras y notas de Tesorería en los mercados privados externo y doméstico, por un total equivalente a 5.000 millones de dólares⁷⁶. En ese mismo período, se desembolsaron préstamos de los organismos multilaterales de crédito por 1.100 millones de dólares. Todo este significativo fondeo permitió **cancelar la totalidad de la deuda con el FMI y pre-pagar los préstamos emergencia con el BID y el Banco Mundial**. Estas operaciones sin precedentes, que lograron aprovechar la abultada liquidez de los mercados, despejaron el alto riesgo de refinanciamiento de corto plazo, a la vez que generaron ahorros en materia de costo del financiamiento.

Por otra parte, el riesgo de refinanciamiento fue abordado **con operaciones de manejo de pasivos** (Liability Management) en el mercado privado externo en octubre de 2006 y de forma conjunta en el mercado local y externo en junio de 2008. En ambos casos las operaciones consistían en el canje de bonos de manera de lograr extender la duración de la deuda y aumentar el porcentaje de deuda denominado en unidades indexadas.

Un elemento adicional de la política de manejo de pasivos de este período fueron las operaciones de **recompra de títulos** emitidos en el mercado local y en el externo que se dio a lo largo de 2007 y 2008. En estos dos años, se compraron instrumentos del gobierno central por algo más de 400

⁷⁶ Las emisiones totales de 5.000 millones de dólares se refieren únicamente al fondeo obtenido y no incluyen las emisiones por el canje de deuda de octubre de 2006 en donde se emitieron adicionalmente alrededor de 900 millones de dólares en títulos.

millones de dólares. La ventaja financiera de adelantar estos pagos de capital derivó de la diferencia entre la tasa de retorno proyectada para los activos del gobierno central y la tasa de interés a la que se compraron los bonos. En otras palabras, resultaba más atractivo pagar la deuda en ese momento que esperar a su vencimiento. En diciembre de 2007 se llevó adelante una operación pública de recompra de títulos por el equivalente a 240 millones de dólares, en tanto el resto de los buybacks se hicieron a lo largo de 2008.

Finalmente, una herramienta adicional que se aplicó a lo largo del período para mitigar el riesgo de refinanciamiento fue la **política de pre-fondeo**. Como ya se ha señalado, durante la época de abundante liquidez en el mercado privado de capitales esta política se llevó adelante con emisiones de bonos globales en el mercado internacional y en menor medida con emisiones de títulos en el mercado local.

A partir de la profundización de la crisis financiera internacional, la política de pre-financiamiento se llevó a cabo a través de una **estrategia preventiva de acuerdos de financiamiento con organismos multilaterales de crédito**. A fines de 2008, y hasta la fecha de elaboración de este informe, se desembolsaron fondos del BID para Préstamos de Política por alrededor de 500 millones de dólares. Los desembolsos con este organismo se habían enlentecido durante el período de abundante liquidez, de manera que cuando la incertidumbre financiera aumentó a fines de 2008, se contaba con suficiente espacio en la línea de crédito otorgada por el BID.

Por otra parte, a comienzos de 2009, se desembolsó la totalidad de la línea de crédito contingente pactada con el Banco Mundial por 400 millones de dólares. En cuanto a la Corporación Andina de Fomento (CAF), a mediados de 2008 se firmó un acuerdo para un fondeo contingente por 400 millones de dólares, del cual al momento de elaborar este documento se habían desembolsado 280 millones de dólares.

b) Disminución del Riesgo Cambiario

La gestión de pasivos se benefició de la demanda por títulos emitidos por economías emergentes en el período analizado hasta fines de 2007, realizándose **emisiones en el mercado global en Unidades Indexadas** por el equivalente a casi 2.500 millones de dólares. De esta manera, se logró construir una **curva de rendimientos de instrumentos en Unidades Indexadas** con títulos en los plazos de 10, 20, 25 y 30 años, lo que constituye un logro significativo aún bajo estándares internacionales.

En el **mercado local**, en mayo de 2006 se licitaron por última vez Letras de Tesorería en dólares, y desde entonces sólo se ha emitido instrumentos en unidades indexadas. En enero de 2007 se comenzó a licitar semanalmente Notas de Tesorería en Unidades Indexadas a 10 años, plazo en el que venía emitiendo el Banco Central del Uruguay. A su vez, se continuó con las licitaciones de Notas de Tesorería en Unidades Indexadas a cinco años, al tiempo que el BCU comenzó a operar en la parte corta de la curva. A partir de agosto de 2007, momento en que se intensificaron las turbulencias en el mercado financiero internacional, se suspendieron las emisiones de los instrumentos en UI a 5 años de plazo y sólo se continuó con los títulos a 10 años hasta febrero de 2008. A partir marzo de ese año se emitieron títulos en UI a 12 años de plazo hasta setiembre de 2008, cuando se exacerbó la crisis financiera.

Una operación destacable para la reducción del riesgo cambiario fue el **desembolso del Banco Mundial** del Préstamo Programático para Implementación de Reformas y para Políticas de Desarrollo **en Unidades Indexadas**. La operación se compuso de dos transacciones simultáneas y coordinadas. Por una parte, el Banco Mundial emitió en el mercado internacional una nota en Unidades Indexadas con las mismas fechas de pago de interés y capital establecidos en el contrato de préstamo con Uruguay y por otra parte le desembolsó a Uruguay los fondos captados en la operación. El monto de esta emisión fue el equivalente a 100 millones de dólares. Esta operación denominada “back-to-back”, fue la primera de este tipo que realizó el Banco Mundial.

Finalmente, el diseño de **un perfil de amortizaciones más parejo en el tiempo**, que se instrumentó de la manera que se detalló en el punto anterior, también fue parte de la implementación de la estrategia de disminución del riesgo cambiario.

c) Combinación adecuada entre la deuda multilateral y la deuda de origen privado

En primer período de esta gestión, se concentraron los esfuerzos en pre-pagar al FMI porque los pagos de capital a este organismo implicaban un fuerte riesgo de refinanciamiento, como se describió en el punto a), mientras que el país se encontraba sujeto a fuertes condicionalidades de estos préstamos. Cabe señalar que por los préstamos contraídos durante la crisis económica y financiera de 2002-2003 se pagaban altas tasas de interés.

Durante el primer semestre de 2006 se recibieron los últimos desembolsos del FMI y a partir de entonces baja de forma significativa el fondeo con

los organismos multilaterales de crédito hasta la profundización de la crisis internacional en el tercer trimestre de 2008.

Mientras tanto, entre 2005 y 2009, se obtuvo financiamiento en el mercado de capitales privados internacional por un total de aproximadamente de 6.500 millones de dólares, de los cuales más de la mitad corresponden al año 2006 en que se cancela anticipadamente la deuda con el FMI.

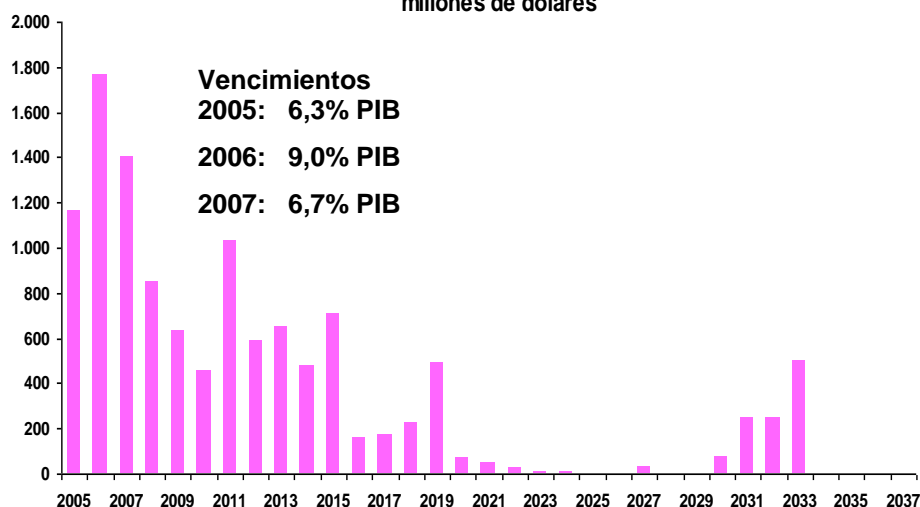
Durante la segunda mitad de 2008 se logró concretar un conjunto de líneas de crédito contingente con organismos multilaterales de crédito. Al agudizarse la crisis internacional, se hizo uso de estas líneas contingentes y de otras que se venían tratando operativamente como tales, concretándose desembolsos significativos a fines de 2008 y en lo que va del 2009 como también se describe en el punto a). El rápido desembolso por parte de los organismos multilaterales fue posible gracias al espacio generado previamente en las líneas de crédito con los mismos durante el período de liquidez en los mercados de capitales privados.

d) Diversificar fuentes de financiamiento y la base inversora del gobierno central

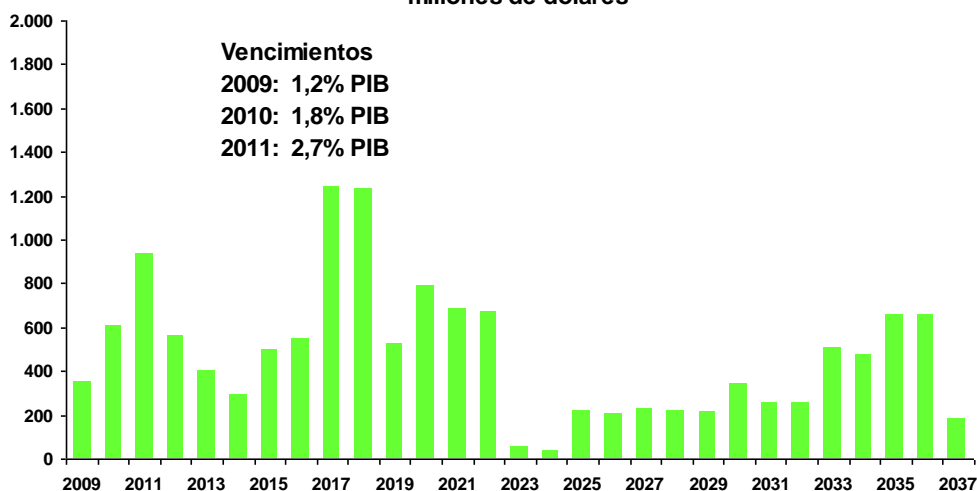
Es importante estar presente en diferentes mercados, con instrumentos adecuados que permitan ampliar la demanda de títulos uruguayos y diversificar la base inversora. En este sentido, en marzo de 2007, se completó la **colocación privada de títulos en yenes**, emitidos por el gobierno con garantía del Japan Bank for Cooperation (JBIC) por el equivalente a 256 millones de dólares. La colocación de estos bonos bajo la modalidad de “private placement” marcó el retorno al mercado de capitales japonés, al cual no se accedía desde 2001 y al que se debió recurrir durante el canje de deuda de 2003 para cambiar las condiciones de los instrumentos tanto en su tasa de interés como en su plazo de repago de capital, por lo que constituye un paso importante en el manejo de deuda soberana.

El acceso al mercado japonés a través de una emisión con garantía de JBIC permitió extender los plazos de repago de capital de los títulos denominados en yenes. Mientras el Samurai emitido en 2001 vencía a los cinco años de vida, los bonos en yenes en esta ocasión, presentan un vencimiento de diez años. De esta manera, la búsqueda de distintas fuentes de financiamiento y la diversificación de la base inversora no sacrificó los plazos de emisión de la deuda, en un contexto en el cual se ha trabajado especialmente para aumentar la vida promedio de vencimiento de los pasivos del gobierno.

Diciembre 2004: Perfil de Amortizaciones del Gobierno Central
millones de dólares



Diciembre 2008: Perfil de Amortizaciones del Gobierno Central
millones de dólares



e) Dinamizar la operativa en el mercado doméstico.

Las características de las emisiones en el mercado local fueron descritas en el punto referente al riesgo cambiario, ya que en la mayor parte del período, el énfasis estuvo en la emisión de instrumentos en unidades indexadas.

4.4 Resultados

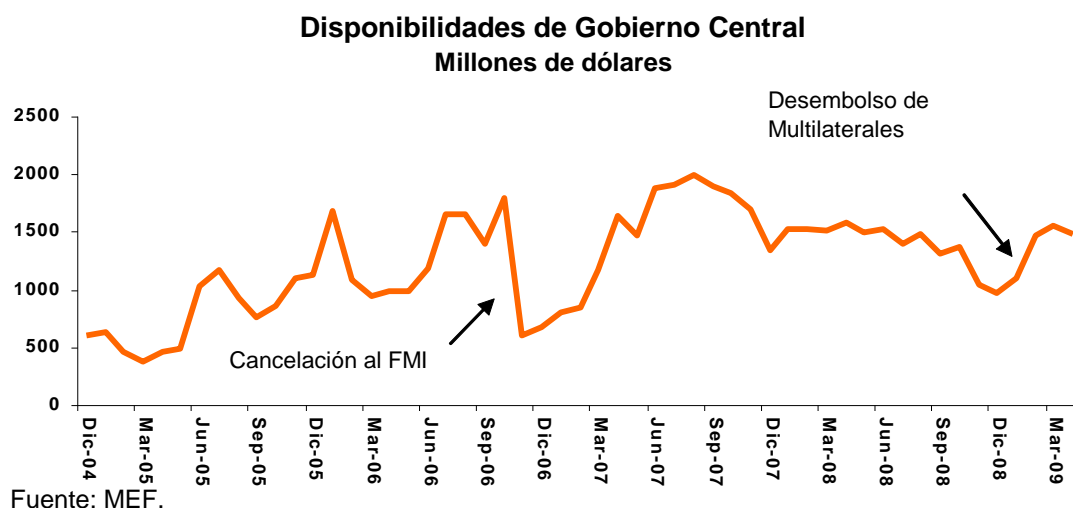
En esta sección se resumen los principales resultados alcanzados mediante la implementación de las estrategias señaladas. En primer lugar, dada la vulnerabilidad que presentaba el alto riesgo de re-financiamiento, se presenta la evolución del calendario de amortizaciones del gobierno a fines de 2004 y a fines de 2008. Se observa que como consecuencia de las distintas operaciones de manejo de pasivos ejecutadas en este período, los pagos de capital se distribuyen mejor en el tiempo y muestran una importante disminución del riesgo de roll-over en el corto plazo.

Como resumen de los principales logros en la gestión de manejo de pasivos del gobierno central se presentan a continuación algunos indicadores de riesgo de deuda.

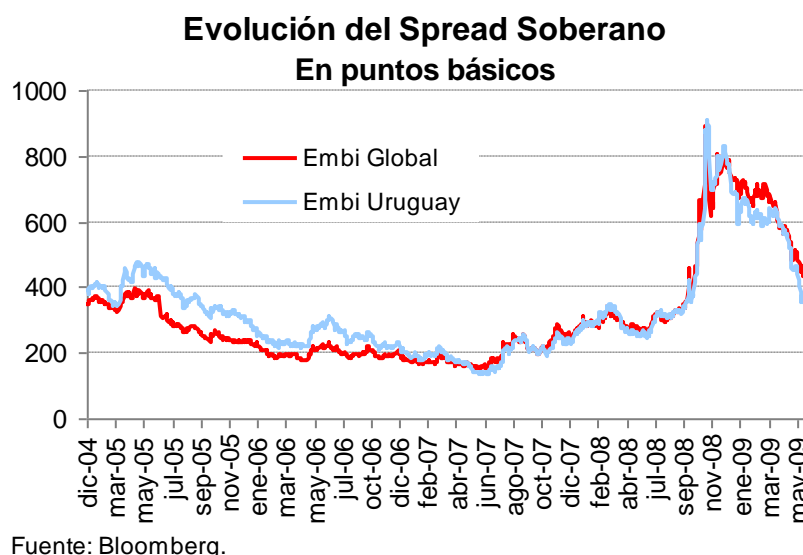
Indicadores de Riesgo de la Deuda del Gobierno Central						
Portafolio Total						
	IV.2004	IV.2005	IV.2006	IV.2007	IV.2008	I.2009
Vencimiento Promedio (años)	7,4	7,9	12,1	13,6	13,0	13,1
Tiempo Promedio para refijar (años)	4,9	6,6	11,1	12,3	11,8	11,5
Duration (años)	4,6	8,0	8,9	10,4	9,8	7,5
% deuda que vence en 1 año	11,3%	16,0%	4,8%	2,9%	2,3%	2,9%
Composicion por Acreedor						
Préstamos	44%	40%	0%	17%	19%	21%
Titulos Publicos	56%	60%	0%	83%	81%	78%
Composición por Mercado						
Local	22%	22%	23%	21%	16%	16%
Externo	78%	78%	77%	79%	84%	84%
Composicion por Tipo de tasa (%)						
Tasa Fija	77%	78%	82%	83%	81%	78%
Tasa Flotante	23%	22%	18%	17%	19%	22%
Composicion por Moneda (%)						
Unidades Indexadas	11%	11%	15%	26%	28%	27%
Dolares	62%	64%	77%	65%	64%	65%
Resto	26%	25%	8%	9%	8%	7%
Tasa Promedio (*)						
Dolares	6,1	7,8	7,0	7,1	7,0	6,7
UI	7,1	5,4	5,3	4,4	3,7	3,7
Euros	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Yenes	2,5	2,5	2,5	2,3	2,3	2,3

** Porcentaje anual en la moneda correspondiente

Finalmente, cabe notar que como consecuencia de la política de pre-financiamiento buscada, se ha intentado en todo momento, tener un nivel de disponibilidades del gobierno central que resulte adecuado para cubrir las necesidades de financiamiento de los próximos meses. Se presenta en el gráfico que sigue la evolución de los activos líquidos del gobierno central.



Una medida de riesgo resumen de la evaluación de la deuda emitida por Uruguay es el *spread* entre el retorno ofrecido por el título uruguayo y un bono de referencia correspondiente emitido por el gobierno de Estados Unidos. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del spread del EMBI constituido por los emisores de economías emergentes y el correspondiente a un índice de bonos globales emitidos por Uruguay. El riesgo crediticio de Uruguay ha evolucionado por debajo del promedio de los países emergentes en los últimos meses, poniendo de manifiesto las fortalezas con que es percibida la economía uruguaya en el actual contexto de crisis internacional.



En síntesis, la gestión de pasivos del gobierno central se realizó a través de la Unidad de Gestión de Deuda creada en diciembre de 2005 y se articuló alrededor de una estrategia financiera cuyos principales lineamientos fueron: reducir el riesgo de refinanciamiento, reducir el riesgo cambiario y

lograr una combinación adecuada entre la deuda con organismos multilaterales de crédito y títulos privados. Para lograr estos objetivos, en el ámbito privado se llevaron adelante emisiones de títulos en el mercado global y local, se ejecutaron operaciones de canje y recompras de títulos y se retornó al mercado de deuda nipón. En lo que se refiere a organismos multilaterales de crédito, se pre-pagó deuda contraída durante la crisis de 2002, en lo que se destaca la salida del FMI en 2006. Luego se enlenteció el fondeo de parte de los mismos hasta que al agudizarse la crisis internacional se diseñó un plan contingente de financiamiento.

Los resultados principales son una extensión en el plazo para pagar la deuda y un esquema de pagos más distribuido en el tiempo; un incremento significativo del porcentaje de deuda en moneda local que pasa de 11% en 2004 a 21% al cierre del primer trimestre de 2009; una combinación adecuada entre el fondeo del sector privado y el de multilaterales que ha permitido aumentar la eficiencia en el costo de fondeo. De este modo, tanto la evolución del nivel de deuda neta como las mejoras en la composición de la deuda del gobierno central, permiten que Uruguay se encuentre hoy mejor posicionado en el contexto de la actual crisis financiera internacional.

1. Emisiones de Títulos del Gobierno Central 2005-Junio 2009 “New Money”

a. Mercado Internacional.

Bono	Fecha	Monto (en Dólares)	Rendimiento	Spread pbs	Duration
USD 2017	may-05	300	9,25%	499	7,5
USD 2017	jun-05	200	8,88%	479	7,6
EUR 2016	jul-05	300	6,88%	ND	7,2
2022	nov-05	200	8,20%	365	9,2
	ene-06	500	7,52%	313	9,3
	mar-06	500	7,63%	283	12,1
2036	jul-06	500	8,05%	301	8,9
2018 UI	sep-06	400	5,00%	226	9,2
2018 UI	oct-06	300	4,63%	217	9,1
2036	oct-06	500	7,53%	263	12,0
2027 UI	mar-07	500	4,25%	194	13,7
2037 UI	jun-07	500	3,70%	95	18,4

b. Mercado Local.

Emisiones en Millones de Dólares				
Instrumento	2005	2006	2007	2008
Letras en Dólares	345	87		
Letras en UI	231			
Letras en Pesos	72			
Notas en UI 5 años	220	307	185	29
Notas en UI 10 años	59		114	
Notas en UI 12 años				121

2. Operaciones de Manejo de Pasivos en el período 2005 - Junio 2009.

Fecha	Operación	Resultado	Monto (en Dólares)
oct-06	Canje	Emisión Global 2036 USD	285
		Emisión Global 2022 USD	605
	Recompras		302
dic-07	Recompras		240
jun-08	Canje	Emision Global 2036 USD	136
		Emision Global 2030 UI	750
2008	Recompras privadas		175

3. Prepagos Organismos Multilaterales de Crédito en el período 2005—Junio 2009

Institución	Pago Anticipado	Tasa Interés	Fecha	Monto	Ahorro VP Mill USD
BID	Préstamo 1417	8,03%	feb-06	400	13
Banco Mundial	Préstamo 7138	8,34%	mar-06	114	3
FMI	Amortizaciones 2006	7,06%	mar-06	628	8
FMI	Amortizaciones 2007	7,07%	jul-06	914	15
FMI	Total saldo adeudado	6,79%	nov-06	1089	11

Nota: El concepto de ahorro en valor presente significa que Uruguay cancela una deuda cuyo costo es 6.79% (tasa promedio pagada en DEG “swapeada” a dólares) con fondos que obtiene a 5.86% para un plazo equivalente.

VI. CRISIS INTERNACIONAL -RESPUESTAS Y MÁRGEN DE ACCIÓN PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO

1 La crisis internacional actual y sus efectos sobre la economía uruguaya

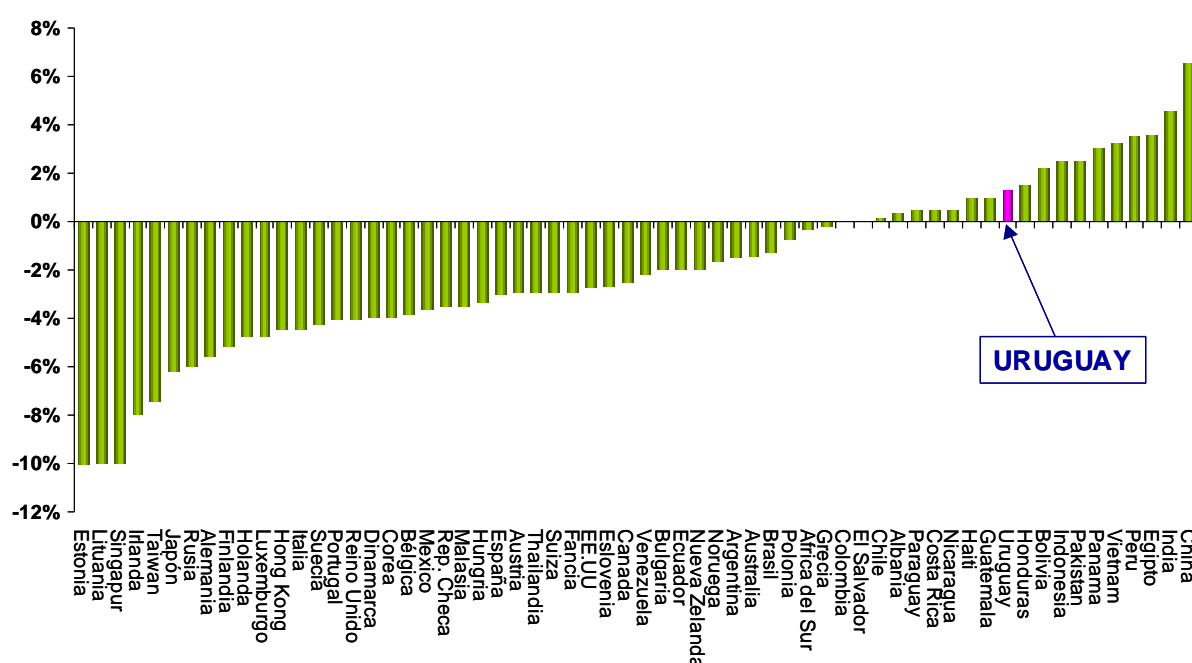
Durante los primeros tres años y medio de la presente administración, el país se enfrentó a un contexto económico internacional favorable. Este período de bonanza, como se fundamentó y desarrolló anteriormente, fue aprovechado por el gobierno para reducir el conjunto de vulnerabilidades que caracterizaban a la economía y la sociedad uruguaya al comenzar esta administración, y para sentar las bases de la transformación social y productiva que la ciudadanía votó y que el país requería. Luego de esos primeros tres años y medio de contexto favorable, se produjo un cambio radical en las condiciones de funcionamiento de la economía mundial, y la misma ingresó en una crisis que todos los analistas coinciden en caracterizar como la más profunda de los últimos 80 años, luego de la crisis de 1929.

El rápido deterioro que se verificó en los últimos meses en el funcionamiento de la economía internacional puede apreciarse claramente al contemplar los ajustes a la baja que se fueron procesando en las proyecciones de crecimiento de la economía mundial. En efecto, las proyecciones de crecimiento para 2009 realizadas por el FMI pasaron de 3,8% en abril de 2008 a 3,0% en octubre de 2008, en tanto que la última proyección realizada en abril de 2009 prevé una caída de 1,3%, lo que de por sí da cuenta de la magnitud de la crisis internacional actual. De esta forma, en el último año las proyecciones de crecimiento mundial se ajustaron a la baja en 5,1 puntos porcentuales. El ajuste a la baja en las proyecciones de crecimiento económico de América Latina para 2009 realizadas por el FMI fueron similares, habiéndose reducido también en 5,1 puntos porcentuales entre abril de 2008 y abril de 2009, previéndose actualmente una contracción de las economías latinoamericanas de 1,5% para 2009.

Naturalmente que una crisis internacional de tal magnitud tendrá efectos negativos sobre nuestra economía. No obstante, el desempeño que ha tenido la economía uruguaya desde que se desató la crisis ha sido, en general, relativamente más favorable que el resto de las economías latinoamericanas y la economía mundial globalmente considerada, tanto en materia de nivel de actividad como de empleo. En este sentido, la

corrección a la baja de las proyecciones de crecimiento del FMI para nuestra economía entre abril de 2008 y abril de 2009 fue de 2,7 puntos porcentuales, significativamente menor que para el resto de América Latina y el mundo,⁷⁷ previendo a su vez que Uruguay registre un moderado crecimiento en 2009, a diferencia de lo proyectado para buena parte de los países del mundo. La utilización de las proyecciones del FMI tiene por objetivo comparar nuestro país con otros, mediante una fuente con estadísticas homogéneas en cuanto a sus criterios de confección para todos los países

Variación proyectada del PIB en 2009
En %



Fuente: FMI, WEO abril 2009.

Por otra parte, las últimas previsiones de crecimiento económico para 2010 realizadas por el Fondo en abril de 2009, consideran que la economía uruguaya registrará un crecimiento económico algo mayor el año próximo que lo previsto para la economía mundial y para América Latina.

Este mejor desempeño relativo de la economía uruguaya es consecuencia, en buena medida, de las acertadas medidas adoptadas por el gobierno

⁷⁷ La Encuesta de expectativas económicas que el BCU realiza entre diversas instituciones y analistas independientes muestra que, entre en abril de 2008 y el mismo mes de 2009, la corrección a la baja de las proyecciones de crecimiento para la economía uruguaya fue algo mayor que la realizada por el FMI, ubicándose en 3,6 puntos porcentuales.

durante el período de bonanza. En efecto, durante dicho período no se perdió el tiempo ni las oportunidades que el contexto favorable generó, sino que, por el contrario, se aprovecharon para estar mejor preparados para enfrentar la actual coyuntura de turbulencias. De esta forma, las fortalezas sociales y económicas construidas en los últimos años, en un marco de estabilidad y equilibrios macroeconómicos, permitirán a Uruguay atravesar el actual contexto internacional adverso sin un deterioro significativo en las condiciones de vida de los uruguayos.

La marcada expansión económica de los últimos años –estimulada por las reformas estructurales y la modernización institucional promovidas por el gobierno -, junto al notable dinamismo de la inversión –tanto pública como privada, a la luz de los incentivos implementados y el fomento a la innovación - y la sostenida recuperación de la demanda interna – impulsada por la participación social en los frutos del crecimiento y el fuerte aumento del empleo y de los ingresos de los hogares -, han permitido que la economía uruguaya haya sido menos afectada por la profunda crisis de la economía mundial.

El esfuerzo realizado durante los primeros años de gobierno en materia de gasto social permitió construir y consolidar las redes de protección social, aspecto que resulta de fundamental importancia para mitigar y contrarrestar los efectos que la crisis internacional tendrá sobre nuestro país, en particular a partir del nuevo régimen de asignaciones familiares, la implementación de la tarjeta alimentaria y la extensión de los programas de atención a la primera infancia. En este aspecto también merece destaque la reforma del seguro de desempleo, que permitió la extensión de la cobertura en períodos de caída del nivel de actividad, amplió la cobertura para los mayores de 50 años y habilitó el seguro parcial para personas con multiempleo, así como la reforma previsional, que flexibilizó el acceso a la jubilación, particularmente importante en esta coyuntura en el caso de las personas a las que le faltan pocos años para configurar causal jubilatoria y que pierden su empleo, que bajo el anterior régimen no podían adquirir el derecho jubilatorio.

La responsabilidad fiscal que caracterizó a esta administración, junto al adecuado manejo de la deuda, permite en la actualidad no ser procíclicos, evitando tener que recurrir a los tradicionales ajustes fiscales implementados por los gobiernos anteriores. En este sentido, no solo no se han adoptados medidas de ajuste, sino que se han realizado esfuerzos por atender y contemplar la problemática de los sectores productivos más afectados por la crisis internacional –así como también por la sequía-, adoptando un conjunto de medidas de apoyo a los mismos, que se

encuentran en línea con las recomendaciones internacionales y con lo que han sido las medidas adoptadas ante la crisis por otros países.

2 Respuesta fiscal ante la crisis internacional: Uruguay en el contexto mundial

Como respuesta a la profunda crisis económica internacional, los gobiernos de los principales países desarrollados han venido implementando un conjunto de medidas de estímulo económico, que involucran y comprometen fondos públicos en cantidades nunca antes vistas. Del mismo modo, también han implementado paquetes de asistencia financiera, préstamos de emergencia y rescate de instituciones financieras y empresas seriamente comprometidas por la crisis.

Este comportamiento de las economías avanzadas ha estado apoyado, también, por las recomendaciones emanadas de todos los organismos internacionales, así como también desde la academia, donde los principales referentes en materia de pensamiento económico han venido impulsando y defendiendo la necesidad de implementar políticas fiscales fuertemente expansivas, como complemento de las medidas de política monetarias de igual signo.

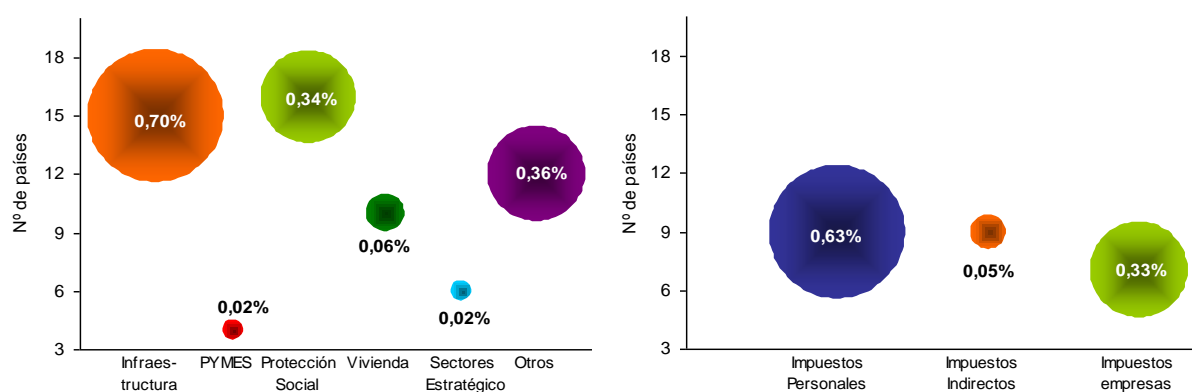
Las medidas incluidas en los planes de estímulo fiscal adoptados por los países del G-20 con el objetivo de incentivar la actividad económica y proteger a grupos vulnerables se centraron en el aumento de las inversiones en infraestructura y el fortalecimiento de las redes de protección social, incluyendo beneficios por desempleo, transferencias de efectivo a hogares de menores ingresos y medidas de apoyo a la infancia, entre otras. También se implementaron medidas de estímulos al sector construcción de viviendas y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como a los sectores industriales y agrícolas considerados estratégicos.⁷⁸

Si bien los paquetes fiscales implementados se centraron en medidas de expansión del gasto, también incluyeron, aunque en menor medida, reducciones impositivas centradas en los impuestos que recaen sobre las familias, básicamente el impuesto a la renta de las personas físicas. En ciertos casos también se adoptaron reducciones de los impuestos que gravan a las empresas, así como incentivos tributarios a la inversión.

⁷⁸ Para un análisis detallado de los paquetes de estímulo fiscal, véase, por ejemplo: “The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis”, FMI, marzo de 2009.

En el siguiente gráfico se presenta la composición de las medidas adoptadas por los países integrantes del G-20 en el marco de los paquetes de estímulo aprobados, que globalmente consideradas implican una expansión fiscal superior a 2,5 puntos porcentuales del PIB.

Composición de las medidas fiscales discrecionales adoptadas por los países del G-20 (2008-2010) (% del PIB)



a) Expansión del gasto

b) Disminución de ingresos

Fuente : “The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis”, FMI, mar-09.

En el caso uruguayo, la política fiscal prevista en el marco de la Ley de Presupuesto y las sucesivas Rendiciones de Cuentas, así como las medidas específicas adoptadas para enfrentar la crisis, se encuentran totalmente en línea con los criterios seguidos por estos países, priorizando los gastos en infraestructura y el fortalecimiento de las redes de protección social, así como la reducción de impuestos personales adoptadas en el segundo semestre de 2008 y la reducción de impuestos corporativos procesada a partir de los beneficios otorgados en el marco de la Ley de Promoción de Inversiones. La magnitud de las medidas implementadas en Uruguay ha sido menor a las comentadas para los países del G-20, atendiendo a las particularidades de nuestra economía en términos de acceso al financiamiento, en una clara señal de compromiso con la responsabilidad fiscal que ha caracterizado a este gobierno.

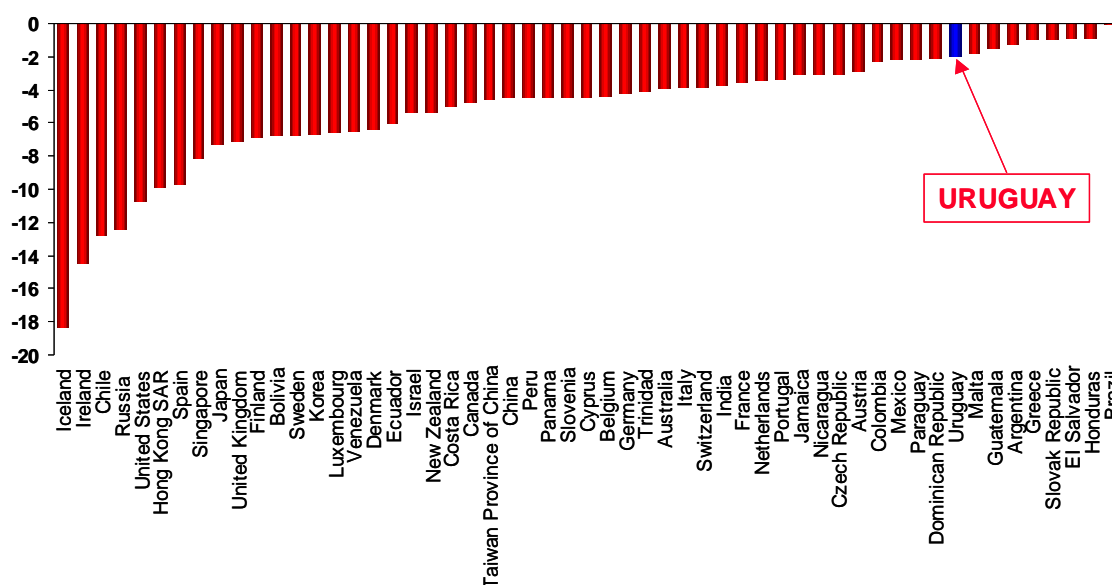
El gobierno uruguayo ha expresado su compromiso de proteger los gastos ya programados, especialmente en las áreas prioritarias -protección social, educación, salud e infraestructura-, aspecto que, como se vio, constituye uno de los aspectos centrales de las fortalezas que Uruguay presenta ante

el nuevo escenario internacional. Para ello, se implementaron medidas de recorte y/o postergación de gastos e inversiones en áreas no prioritarias.

El costo de la política fiscal expansiva adoptada por los países de G-20, junto a la reducción de la recaudación derivada de la caída en el nivel de actividad, determinaron un pronunciado deterioro del resultado fiscal en todos los países. Como consecuencia de la crisis internacional y de las medidas discrecionales adoptadas para mitigar los efectos negativos que la misma genera, la etapa actual de la economía mundial está caracterizada por fuertes desequilibrios fiscales. En el caso de los países del G-20, el resultado fiscal de 2008 implicó un deterioro de 1,5 puntos porcentuales del PIB respecto a 2007, en tanto que el deterioro fiscal esperado en 2009 respecto a 2008 es de 3,6 puntos porcentuales, con lo que en el acumulado 2008-2009 se espera que el resultado fiscal de estos países se deteriore en 5,1 puntos del PIB.

El deterioro previsto del resultado fiscal de Uruguay será mucho menos pronunciado que en el caso de los países integrantes del G-20, ubicándose en 2 puntos porcentuales del PIB. Dicho resultado se encuentra influido por el efecto de la sequía, que se agrega al impacto de la crisis internacional que se verifica en todos los países. De esta forma, el aumento del déficit fiscal en Uruguay será moderado en comparación con lo que ocurre en la mayoría de los países, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

**Variación proyectada del resultado del sector público
2009 vs 2007 (% del PIB)**



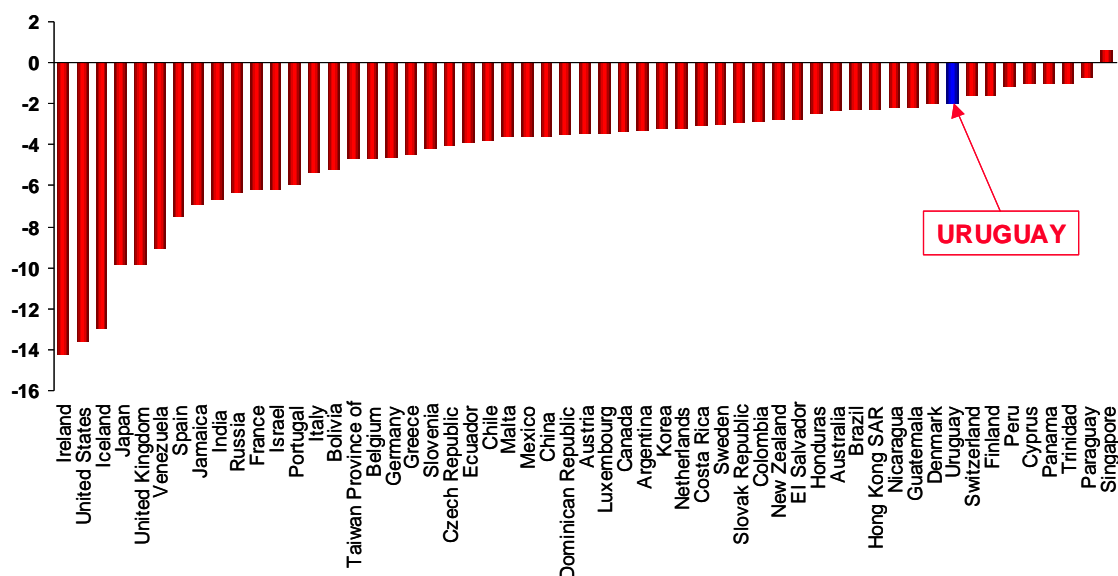
Fuente: Uruguay: MEF. Resto: FMI. Para los países de América Latina se considera el resultado del sector público global; para el resto de los países, el resultado del gobierno general.

En este marco, a comienzos del mes de abril se procedió a ajustar la proyección de resultado fiscal del sector público consolidado para 2009, previéndose un déficit de 2% del PIB. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la continuidad del efecto de la sequía en nuestro país constituye, actualmente, la principal fuente de preocupación y riesgo en el frente fiscal.

Además del impacto de la sequía, la corrección del déficit previsto para 2009 tiene en cuenta la estimación del impacto que la crisis internacional tendrá sobre el nivel de actividad en Uruguay y, consecuentemente, sobre la recaudación impositiva, así como también el costo de las medidas adoptadas en los últimos meses, orientadas al fomento del empleo y el apoyo a las actividades exportadoras, a los sectores más afectados por la crisis y la sequía y a las Pymes. También incluye las medidas tendientes a combatir el rebrote inflacionario, adoptadas a finales de 2008 y comienzos de 2009.

No obstante, resulta importante remarcar que esta nueva proyección de resultado del sector público para 2009 ubica a Uruguay en el contexto internacional con un desequilibrio fiscal reducido, que contrasta con la situación fiscal que presentan la mayoría de los países, a partir de las políticas expansivas llevadas adelante como respuesta a la crisis mundial, y siguiendo las recomendaciones de los principales referentes económicos y los organismos internacionales.

Resultado del sector público 2009 proyectado (% del PIB)



Fuente: Uruguay: MEF. Resto: FMI. Para los países de América Latina se considera el resultado del sector público global; para el resto de los países, el resultado del gobierno general.

3 Medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar los efectos de la crisis y la sequía

Considerando el deterioro del contexto internacional que se produjo en los últimos meses, agravados por el efecto de la sequía, los tres objetivos prioritarios de la política económica para 2009 definidos por el gobierno fueron los siguientes: i) amortiguar los efectos negativos de estos shocks, ii) mantener la responsabilidad fiscal que caracterizó a esta administración y iii) preservar la estabilidad de precios.⁷⁹ Ello requería de un manejo cuidadoso de los instrumentos de política, de forma de no afectar negativamente a ninguno de los objetivos definidos, asegurando asimismo la consistencia y sostenibilidad de las políticas.

A efectos de amortiguar los efectos negativos de la crisis mundial y la sequía, resultaba necesario adoptar un conjunto de medidas de apoyo a los sectores más afectados, así como preservar las fortalezas construidas en los años previos en materia de redes de protección social. Ello implicaba no aplicar una política fiscal procíclica como ha sucedido en las crisis

⁷⁹ Las medidas adoptadas para atender el objetivo de preservar la estabilidad de precios fueron analizadas anteriormente, y consistieron, básicamente, en la utilización de la política monetaria como ancla de mediano plazo, aumentando la tasa de interés de referencia, lo que fue complementado en el corto plazo con medidas fiscales –como ser exoneraciones tributarias a varios productos, menores aumentos a los previstos de las tarifas públicas y otros precios administrados- y comerciales, facilitando la importación de frutas y verduras y con acuerdos voluntarios de precios.

anteriores, lo cual fue posible gracias a la gestión fiscal de los primeros años de gobierno. En un escenario de alta incertidumbre, el gobierno consideró fundamental acotar el deterioro del resultado fiscal y asegurar las fuentes de financiamiento del programa financiero.

Teniendo en cuenta estos lineamientos, la estrategia seguida por el gobierno para enfrentar la crisis se basó en tres pilares fundamentales, en el marco de un enfoque pro activo y equilibrado: i) reorientación del gasto público, ii) medidas de apoyo al empleo y a los sectores productivos afectados por la sequía y la crisis y iii) asegurar las fuentes de financiamiento.

a) Reorientación del gasto público

En este marco, se privilegiaron los gastos y las inversiones prioritarias y de mayor impacto económico y social, adecuando las restantes partidas, tanto a nivel de empresas públicas como de la Administración Central, en función de un criterio estricto de austeridad fiscal al servicio de los objetivos estratégicos del gobierno.

De esta manera, junto a las medidas específicas de apoyo a los sectores más afectados por la crisis y la sequía, se protegieron y potenciaron los gastos e inversiones prioritarios ya comprometidos, que constituyen los pilares del crecimiento y la inclusión social, fundamentalmente las inversiones en infraestructura y los gastos e inversiones sociales en educación, salud, asignaciones familiares y demás programas de protección e inclusión social.

b) Medidas para contrarrestar los efectos de la sequía

Para contrarrestar los impactos de la sequía, el gobierno implementó un conjunto de medidas, algunas para mitigar dichos efectos y otras más generales, de carácter preventivo.

Dentro de las medidas de mitigación se destacan el subsidio para la compra de raciones, el financiamiento y distribución de forraje, el subsidio y financiamiento a productores lecheros, la postergación del pago de aportes patronales rurales y el apoyo a pequeñas unidades productivas afectadas, a través de microcréditos y facilidades para su refinanciación.

Las medidas preventivas, tendientes a reducir los riesgos derivados de los fenómenos climáticos, consistieron en el apoyo financiero a la construcción e instalaciones de obras para riego, la exoneración de impuestos a los equipos de riego, la admisión temporaria de maquinaria para obras de riego, la creación del fondo de catástrofe climáticas y el

fondo agropecuario de emergencias y la construcción de soluciones de fondo para resolver el problema del agua.

c) Medidas para mitigar los impactos de la crisis mundial

Las iniciativas implementadas para mitigar los impactos de la crisis financiera internacional apuntaron a facilitar el financiamiento de las empresas y viabilizar las inversiones, así como a mantener el empleo y fortalecer las capacidades productivas.

Se están implementando nuevos incentivos a la inversión privada, potenciando el régimen diseñado a partir de la Ley de Promoción de Inversiones, como forma de estimular aquellas con mayor impacto en el empleo y las exportaciones, al tiempo que se incentivó la ejecución de inversiones en 2009, ampliando las bonificaciones impositivas a la que efectivamente se realicen en el año. En el marco de las políticas de promoción de inversiones, se declararon promovidas en el marco de la Ley 16.906 las actividades de la industria naval y electrónica, y lo mismo se está implementando en relación con la producción de equipos para la generación de energía y la producción de maquinaria agrícola.

Se definieron un conjunto de medidas de apoyo al sector exportador, entre las que se destaca el incremento de la tasa de prefinanciación de exportaciones, la extensión del plazo para el cumplimiento de los regímenes de importaciones en admisión temporaria y prefinanciación de exportaciones y la posibilidad de canjear por efectivo los certificados de devolución de tributos a exportadores que sean exigibles. Simultáneamente, se implementaron medidas de apoyo a algunos sectores particularmente afectados, como son los textiles, vestimenta, lácteos, cuero y automotriz, así como también medidas de estímulo al turismo. En el marco de la estrategia de promoción de las exportaciones y de atracción de inversiones, se fortaleció a Uruguay XXI, consolidándolo como el ejecutor principal del sistema público - privado de promoción. También se desarrolló el Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior, iniciativa conjunta de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas para impulsar la Estrategia Nacional de Exportaciones definida.

Las medidas de apoyo a los sectores productivos también apuntaron a facilitar el acceso al crédito. En este sentido, se ampliaron los llamados para financiar proyectos de inversión a tasas preferenciales por parte del BROU y se reabrieron las líneas de créditos hipotecarios del BHU, junto a la política de subsidios implementadas por el Ministerio de Vivienda, como forma de estimular la construcción y, de esta forma, el empleo. Una

preocupación central del gobierno en materia de financiamiento estuvo en la implementación de mecanismos que facilitaran el acceso al créditos de las pequeñas y medianas empresas, para lo cual se creó el Sistema Nacional de Garantía (SIGA) y se incrementó el capital del Fondo de Garantía de Crédito para Pymes que opera dentro del SIGA.

Otras medidas de fomento a las Pymes fueron la reglamentación del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, y la implementación del Programa “Exporta Fácil” para Mipymes, que reduce los costos de las exportaciones de montos pequeños por vía postal. Asimismo, en el marco de la Ley de Promoción de Inversiones, se está implementando el otorgamiento de mayores beneficios e incentivos a la Pymes.

Como forma de fortalecer las capacidades productivas y preservar el empleo, se estableció un subsidio a la capacitación en las empresas, y se está implementando un régimen de seguro de desempleo parcial, con el objetivo de mantener los puestos de trabajo en los sectores más afectados por la crisis, en particular textil, vestimenta, cuero y automotriz. A su vez, a través de la reglamentación de la Ley de Reforma Tributaria, se otorgaron mayores beneficios tributarios a las empresas que desarrollen actividades de capacitación y de innovación, investigación y desarrollo, así como a la creación de nuevos empleos.

También se adoptaron un conjunto de medidas comerciales para evitar la competencia desleal, en particular en los sectores textiles, vestimenta y calzado.

Finalmente, como forma de contribuir a la reducción de costos de las empresas, se habilitó la deducción del IVA del gasoil utilizado por empresas industriales.

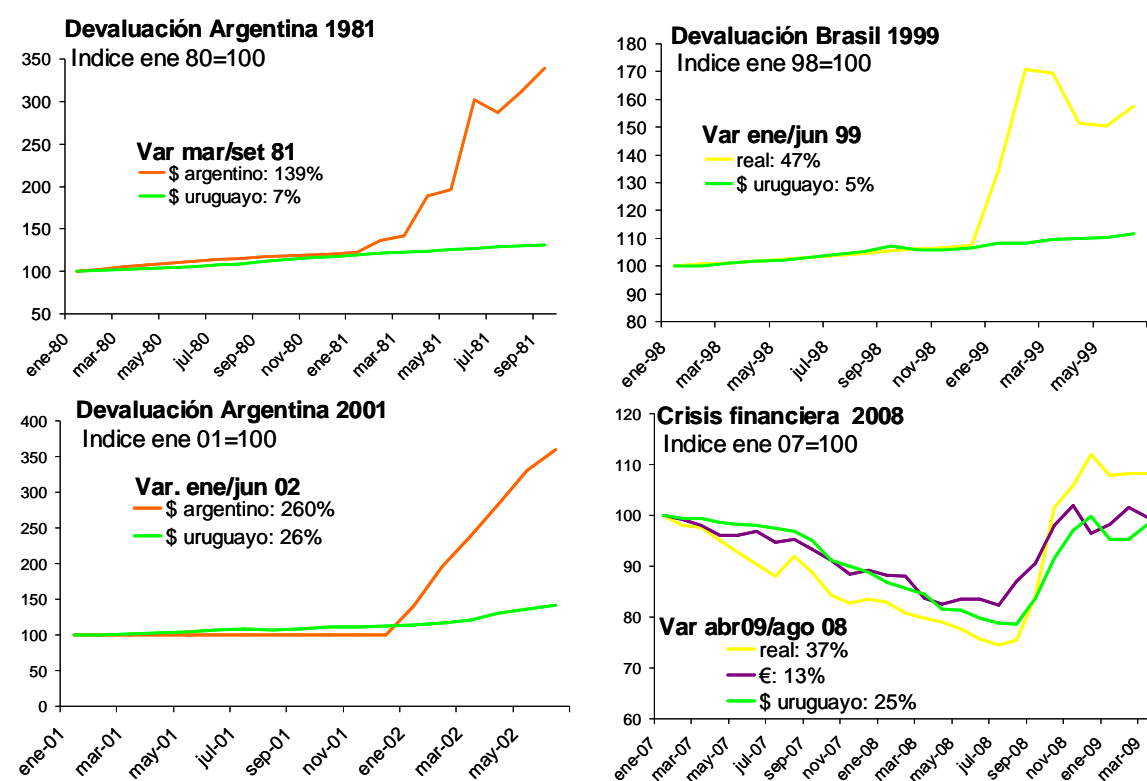
d) Contribución de la política monetaria y cambiaria

Como complemento a las medidas de apoyo a los sectores productivos y al empleo detalladas, cabe destacar el rol que ha venido cumpliendo la política monetaria y cambiaria aplicada por el BCU.

El mantenimiento de la política de flotación del tipo de cambio ha resultado de fundamental importancia, a efectos de poder amortiguar los shocks externos negativos que ha venido enfrentando la economía uruguaya, evitando desalineamientos cambiarios que afecten la competitividad de la producción local. La política implementada permitió, a su vez, evitar las fluctuaciones y la volatilidad excesiva del tipo de cambio, interviniendo en el mercado para evitar situaciones de ese tipo.

La flotación del tipo de cambio constituye una diferencia fundamental respecto a la política de tipo de cambio aplicada en el pasado, que no otorgó la flexibilidad necesaria para dar una respuesta adecuada a los shocks externos recibidos por la economía uruguaya. Así, por ejemplo, ante la devaluación argentina de 1981 y de 2001 y la devaluación del real brasileiro de 1999, el tipo de cambio en el mercado uruguayo respondió en forma muy tardía, generándose fuertes desalineamientos cambiarios que afectaron la competitividad de la producción nacional. Por el contrario, durante la actual crisis internacional, el valor de la divisa norteamericana en el mercado local tendió a acompañar las fluctuaciones de las principales monedas de referencia, lo que evitó que se generaran problemas adicionales en los sectores productivos.

Evolución del tipo de cambio durante las últimas crisis cambiarias



Fuente. BCRA, BCU, IPEA y BCE.

En este marco, en los últimos meses la evolución del tipo de cambio en Uruguay ha sido algo más favorable que la de nuestros principales socios comerciales y competidores, lo que ha permitido una mejora gradual de la competitividad de la producción local.

Finalmente, la reducción de la inflación que se registró en los últimos meses, en un contexto de desaceleración de la actividad económica,

permitirá implementar una política monetaria más expansiva que también contribuirá al mejor desempeño de la economía uruguaya y sus sectores productivos. Una primera señal en esta dirección lo constituyó la baja en un punto porcentual de la Tasa de Política Monetaria resuelta por el Comité de Política Monetaria del BCU el pasado 22 de junio.

e) Medidas para asegurar las fuentes de financiamiento

Con el objetivo de asegurar las fuentes de financiamiento y fortalecer la posición financiera del país en los años 2009 y 2010, se implementó una estrategia preventiva de financiamiento con los organismos multilaterales de crédito, que permitió la rápida concreción de desembolsos ante la crisis, al tiempo de asegurar líneas de crédito contingente, ante la eventualidad de que la crisis se profundice o se prolongue más de lo esperado. De esta forma, a partir de setiembre de 2008 se concretaron desembolsos por más de 1.000 millones de dólares, y se avanzó en las negociaciones de nuevos préstamos y líneas de créditos adicionales para el año 2010.

Los desembolsos concretados se realizaron con la Corporación Andina de Fomento (CAF), por 280 millones de dólares de una línea total de 400 millones, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por 485 millones, y el Banco Mundial (BM), por 400 millones de dólares. Por otra parte, el BCU cuenta con una línea de crédito con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), por 312,5 millones de dólares, que no ha sido utilizada hasta el momento.

4 La situación económica y social ante la actual crisis: fortalezas para el próximo gobierno

Como ya fuera comentado, al comenzar la actual administración el país enfrentaba una muy delicada y frágil situación, que condicionaba y limitaba los márgenes de acción del gobierno. Ello se originaba en el conjunto de vulnerabilidades que el país presentaba, en materia productiva, social, financiera y fiscal. Frente a esta situación, la estrategia seguida por el gobierno compatibilizó la imprescindible transformación productiva y social que requería nuestro país, base del programa de gobierno, con la necesidad de implementar una política fiscal ordenada y responsable.

En este marco, se aprovechó el contexto internacional favorable de los primeros tres años y medio de gobierno, para reducir las vulnerabilidades mencionadas, sentando las bases de la transformación social y productiva que la ciudadanía votó y que el país requería, lo que permitió que el país

estuviera mejor preparado para enfrentar la actual coyuntura de turbulencias, tal como ha quedado en evidencia conforme al desempeño que ha tenido la economía uruguaya desde que se desató la profunda crisis internacional actual.

En el plano **social**, la política implementada en estos años, apoyada en un fuerte incremento del gasto social, permitió extender y fortalecer las redes de protección social, junto a la reducción de la pobreza y la indigencia y el aumento del empleo y los ingresos de los hogares, aspectos que resultan de fundamental importancia en la actualidad para poder afrontar las consecuencias adversas de la crisis económica internacional actualmente en curso. Al mismo tiempo, estos avances y mejoras hacen posible que el próximo gobierno enfrente una situación más descomprimida, con un déficit social notoriamente más acotado.

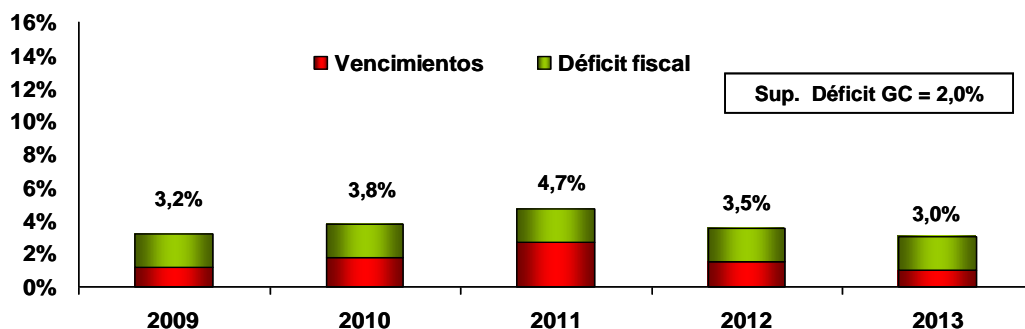
En lo **productivo**, las reformas estructurales y la modernización institucional implementadas por el gobierno, junto a la fuerte recuperación de la inversión pública -en materia de puertos, energía, infraestructura vial, telecomunicaciones, educación e innovación- y el dinamismo de la inversión privada -a la luz de la política de incentivos implementada-, permitieron incrementar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. De esta forma, Uruguay ha podido enfrentar de mejor manera la crisis de la economía mundial, reduciendo el impacto de la misma sobre el crecimiento de la economía nacional. Estas transformaciones determinan que la situación que encontrará el próximo gobierno será muy diferente a la que recibió la presente administración. La economía uruguaya presenta actualmente fundamentos significativamente más sólidos que en el pasado en cuanto a su capacidad productiva, lo que sin duda constituye un elemento central para los planes que pueda implementar el próximo gobierno.

En materia **financiera**, la economía uruguaya presenta, en la actualidad, una gran fortaleza, producto de la administración prolija y profesional de la deuda pública, que permitió recuperar la liquidez y la confianza. La deuda pública neta se redujo en US\$ 859 millones en este período, pasando de 67% del PIB a 26% del PIB entre 2004 y 2008. Adicionalmente, se mejoró sustancialmente el perfil y composición de la misma, lo que aumenta el margen de acción para la próxima administración.

Por otra parte, las necesidades de financiamiento -que incluyen el resultado fiscal y los vencimientos de deuda- que el Gobierno Central deberá afrontar en 2009 y 2010 se ubican en tan solo 7% del PIB, lo que contrasta con el 20% que debió enfrentar esta administración en sus

primeros dos años de gestión⁸⁰. A su vez, como surge de la siguiente gráfica, el horizonte se encuentra despejado para los próximos cinco años. De esta forma, se reducen las tensiones financieras que este gobierno y el próximo deberán administrar en el marco de la actual crisis internacional.

Necesidades de financiamiento Gobierno Central estimadas a dic-08
(% del PIB)



Fuente: proyecciones MEF.

Los activos de reserva, por su parte, se ubican en 7.363 millones al 24 de junio de 2009, lo que equivale aproximadamente a 24% del PIB. Este factor refuerza la fortaleza financiera del país, dado que constituye un reaseguro de fundamental importancia que le ha permitido al país -y le permitirá, en el futuro, al próximo gobierno- enfrentar en condiciones adecuadas la actual crisis financiera internacional. También contribuye en esta dirección la reducción del peso de la deuda condicionada con los organismos multilaterales de crédito, lo que le permite al país tener disponible mayores líneas de financiamiento ante la eventualidad de tener dificultades de acceso al financiamiento en los mercados.

También se destaca la solidez del **sistema bancario**, el que se caracteriza por presentar elevados niveles de capitalización y solvencia, junto a una baja morosidad y una alta liquidez. Asimismo, cabe resaltar la disminución del grado de dolarización del crédito total, que fue particularmente significativa en el caso del crédito a las familias, lo que determinó una sustancial reducción del riesgo de descalce de moneda de los deudores.

En el plano **fiscal**, la responsabilidad que caracterizó el manejo de la política económica por parte del gobierno, junto a la adecuada gestión de la deuda, ha permitido reestablecer a la política fiscal como instrumento eficaz de manejo macroeconómico, sentando las bases para poder llevar adelante una política contracíclica, rompiendo el manejo procíclico

⁸⁰ Suponiendo un déficit fiscal de 2% anual

tradicional de la política económica implementada por los gobiernos anteriores. Ello ha permitido que, ante la profunda crisis que viene caracterizando a la economía internacional, y la desaceleración del crecimiento de la economía nacional, no se haya tenido que recurrir a los tradicionales ajustes fiscales del pasado. Por el contrario, se han realizado esfuerzos por atender y contemplar la problemática de los sectores productivos más afectados por la crisis internacional y la sequía, adoptando un conjunto de medidas de apoyo. Estas medidas, junto a las que ya estaban programadas en materia fiscal a partir del Presupuesto y las Rendiciones de Cuenta y a las reducciones de impuestos implementadas en 2008, han contribuido a contrarrestar la contracción de la demanda externa, sin comprometer la estabilidad ni la consistencia de las políticas.

En **síntesis**, este gobierno entregará a la nueva administración que asuma en marzo de 2010 una situación muy diferente a la que encontró esta administración en marzo de 2005, con un panorama financiero despejado para los próximos años, caracterizado por un menor nivel de endeudamiento y escasos vencimientos a corto plazo, junto a una adecuada situación de las cuentas públicas, en particular teniendo en cuenta el contexto internacional y la profundidad de la crisis que estamos atravesando. En particular, cabe remarcar que la política fiscal seguida por esta administración ha sido la más responsable en los últimos 35 años, desde que se disponen de estadísticas confiables, alcanzando los mejores resultados fiscales. Ello resulta de fundamental importancia, dado que los desequilibrios fiscales durante largos períodos han sido la explicación fundamental de la acumulación de deuda y de las recurrentes crisis que sufrió nuestro país en el pasado.

Junto a esta situación fiscal y financiera que encontrará el próximo gobierno, resulta importante destacar los avances que se registraron durante esta administración en materia productiva y social, con una economía caracterizada por una tasa de crecimiento de largo plazo más elevada y una red de protección social fortalecida, lo que sin duda amplía los márgenes de maniobra con los que contará la próxima administración.

Sin duda que en el actual contexto internacional persisten riesgos asociados a una mayor profundidad y duración de la crisis, al cierre de los mercados de capitales y a la adopción de medidas proteccionistas a nivel mundial. No obstante, las fortalezas construidas en estos últimos años permitirán que la economía uruguaya pueda enfrentar esta coyuntura de mejor manera, evitando que se vean afectadas significativamente las condiciones de vida de los uruguayos.