



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



República Oriental del Uruguay
Ministro de Economía y Finanzas

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 31 de agosto de 2015

Señor Presidente de la
Asamblea General
Lic. Raúl Sendic

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir al Poder Legislativo el Proyecto de Presupuesto Nacional para el período comprendido entre los años 2015 – 2019, de conformidad con lo previsto por el artículo 214 y concordantes de la Constitución de la República.

Saludan al Señor Presidente de la Asamblea General muy atentamente,

Dr. TABARÉ VÁZQUEZ
Presidente de la República
Período 2015 - 2020

~~100~~
John Henry
Perry
Lynch

1870
1871
1872

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN	1
II. EL ESCENARIO MACROECONÓMICO	8
1. El escenario internacional y regional	8
2. El escenario macroeconómico previsto para los próximos años	17
III. ESTRATEGIA PRESUPUESTAL 2015-2019	21
1. Elaboración del escenario macroeconómico	22
2. Establecimiento de las metas fiscales	22
3. Proyección de ingresos	26
4. Proyección de gastos comprometidos	27
5. Compromisos de las empresas públicas	29
6. Ahorros y reasignaciones	31
IV. LAS ASIGNACIONES DE ESTE PRESUPUESTO	33
1. La orientación del esfuerzo presupuestal	33
2. Asignaciones incluidas en el Proyecto de Presupuesto	34
3. Lineamientos salariales para el Sector Público	46
V. PROGRAMA FINANCIERO Y ESTRATEGIA DE DEUDA	48
1. Proyección Programa Financiero	48
2. Resultado Estructural	51
3. Proyección del endeudamiento público	53
4. Estrategia de financiamiento del Gobierno Central	54
VI. EL URUGUAY DEL CRECIMIENTO	59
1. La inversión como motor del crecimiento genuino	59
2. La apuesta a la infraestructura para este quinquenio	70
VII. EL URUGUAY SOCIAL	88
1. Pobreza e indigencia	88
2. Distribución del ingreso	90
VIII. EDUCACIÓN	98
1. El programa de gobierno 2015-2019	98
2. Los recursos para la educación	101
3. Propuesta de asignación de fondos	105
IX. SISTEMA DE CUIDADOS	126
1. Las políticas de cuidados en el Programa de Gobierno	126
2. Propuesta presupuestal	129

I. INTRODUCCIÓN

El Presupuesto es la expresión fiscal y financiera del plan de gobierno y constituye, a su vez, una de las herramientas privilegiadas para avanzar en el cumplimiento, a lo largo del período 2015-2019, de los compromisos asumidos ante la ciudadanía por el gobierno.

Como corresponde en una sociedad democrática, el Presupuesto refleja las prioridades y señas de identidad del proyecto político del gobierno electo por la ciudadanía, al tiempo que debe contemplar en su diseño y disposiciones la consolidación de los progresos alcanzados por la sociedad uruguaya a lo largo de las décadas anteriores.

El Presupuesto que se presenta al Parlamento asigna los recursos públicos y le da forma al despliegue de programas y políticas públicas que, junto a las restantes iniciativas de gobierno, el compromiso de la ciudadanía y los actores económicos y sociales y el funcionamiento institucional de la república, le darán continuidad al proceso de desarrollo económico y social que transita nuestro país.

La responsabilidad fiscal que sustenta la estrategia presupuestal constituye, también, uno de los fundamentos y contracara de la confianza que anima la construcción de la propuesta de gobierno que se presenta al Parlamento y que, junto al compromiso de los actores económicos, sociales, políticos y, en general, la ciudadanía, son los protagonistas del proceso de desarrollo económico y social.

El crecimiento económico constituye un elemento clave para la determinación de los ingresos que sustentan la política fiscal, base del Presupuesto. Es por ello que la estrategia presupuestal se debe basar, y se basa, en un análisis riguroso de la situación y perspectivas de la economía nacional, teniendo en cuenta el marco regional y, más en general, internacional.

Esta premisa es especialmente relevante, tanto por el carácter de economía pequeña y abierta de nuestro país, como por las exigencias que impone el formato quinquenal del Presupuesto Nacional.

Las condiciones y perspectivas económicas internacionales, y en particular regionales, en las cuales se desenvuelve la economía nacional no constituyen un recurso para explicar las dificultades o los avances económicos y sociales experimentados en el pasado o que se prevén en el

futuro. Los retrocesos y los avances en las distintas áreas de la actividad nacional dependen, fundamentalmente, de lo que los uruguayos, desde los distintos ámbitos de la actividad privada y pública, hagamos con las condicionantes, favorables o desfavorables, que vienen del exterior.

Otro elemento relevante, a los efectos de la elaboración del diseño presupuestal, es que la mayor parte del gasto público, alrededor del 70%, surge de leyes o contratos definidos previamente, comprometiendo, por ejemplo, pagos de salarios, pasividades y obligaciones de distinto orden, y dándole por lo tanto un carácter “rígido”.

Se prevé que la economía continúe creciendo en el período presupuestal, pero a tasas menores a las del período 2005-2009, cuando alcanzó un promedio anual de 5,9%, y de 5% para el período 2010-2014. Para el período comprendido por el presente Presupuesto, y asumiendo un contexto externo más desfavorable que en el pasado en el corto plazo y con cierto grado de incertidumbre en un horizonte de mediano plazo, se espera que la economía continúe mostrando un buen desempeño, pero con tasas de crecimiento menores, del 2,7% promedio anual.

En función del análisis realizado, y en el marco de una elaboración colectiva realizada por el Poder Ejecutivo sesionando en Consejo de Ministros durante sucesivas jornadas de trabajo, se definió que el Presupuesto, además de prever los recursos necesarios para satisfacer el incremento de gasto producto de decisiones adoptadas en anteriores legislaturas, dispondrá de recursos incrementales para atender las prioridades del plan de gobierno para los años 2016-2017.

A su vez, las sucesivas Rendiciones de Cuentas serán el instrumento idóneo para asignar, de acuerdo a los análisis y decisiones que se tomen oportunamente, mayores partidas presupuestales a los efectos de continuar avanzando en los compromisos de gobierno.

En el marco de la metodología de trabajo del Consejo de Ministros señalada se definieron, asimismo, las prioridades presupuestales y los lineamientos para la elaboración del Presupuesto.

Uruguay, a partir del diálogo virtuoso entre las políticas públicas y los actores económicos y sociales y la ciudadanía, ha construido fortalezas y procesado transformaciones en las áreas económica, social e institucional que le permiten enfrentar con confianza la consolidación de los logros alcanzados y la continuidad del progreso económico y social.

En efecto, son varias las fortalezas y transformaciones de distinto tipo en curso. Entre las más relevantes se distingue el vigoroso proceso de inversión y los cambios operados a nivel de la estructura productiva – con diversificación, innovación e incorporación de conocimiento al sistema productivo - que colocan a la economía en condiciones más favorables para enfrentar un entorno adverso.

En el mismo plano se encuentran las fortalezas financieras, tanto en relación a la solidez del sistema financiero como en el plano del endeudamiento público. En este sentido, y en el marco de la política económica desplegada desde el año 2005, se definió una gestión de la deuda pública orientada a reducir su peso en términos relativos al PIB, mejorar sustantivamente su perfil de vencimientos, desdolarizarla y aumentar sustantivamente la parte contratada a tasa fija y disponer de liquidez y líneas de liquidez contingente a los efectos de propiciar los elementos para generar confianza y condiciones de acceso beneficiosas a los mercados financieros para el sector público y privado.

También hay que destacar, entre los activos construidos a lo largo de la última década el fortalecimiento del mercado interno, a partir del aumento del salario real y el empleo y la redistribución del ingreso. Fortalecimiento, a su vez, que es resultado y condición de la continuidad del desarrollo económico y social.

Asimismo, es necesario destacar la vigencia de mecanismos de diálogo y negociación tanto entre los actores del sector público como del privado, fortaleza que es necesario gestionar a los efectos de procesar satisfactoriamente los niveles de conflictividad presentes en toda sociedad. Finalmente, pero por cierto que no menos importante, son los activos institucionales, plenamente vigentes desde el restablecimiento de la democracia, que se han consolidado en la última década y constituyen una marca de distinción del funcionamiento democrático nacional.

La continuidad del proceso inversor, privado y público, de pequeño, mediano y gran porte, nacional y extranjero, es fundamental para mantener la diferenciación en el plano regional y, también, el crecimiento de naturaleza inclusiva.

Este conjunto de fortalezas que distinguen y diferencian al país de otras realidades nacionales, y que son especialmente relevantes a la hora de enfrentar marcos externos más complejos e inciertos desde el punto de vista económico, no deben ser evaluados con un enfoque autocomplaciente sino como el resultado de un proceso de construcción

colectiva en permanente exigencia de superación. Tampoco pueden ser vistos como elementos estáticos y meramente preventivos y mitigadores de impactos adversos sino, más bien, como los ejes que explican y le dan significado a la confianza en la continuidad del progreso económico y social.

La responsabilidad fiscal que orienta y le da contenido al Presupuesto 2015-2019 constituye un pilar fundamental sobre el cual descansan la estabilidad macroeconómica, la continuidad del carácter inclusivo del crecimiento, la preservación del clima de confianza de los actores económicos y sociales, la protección del gasto asociado a las conquistas sociales y el despliegue gradual de los recursos públicos que dan sustento a los programas y las políticas públicas que se presentan en el mismo.

Tal responsabilidad fiscal refiere al compromiso de la política económica, y del conjunto de las políticas públicas del Poder Ejecutivo en su conjunto, con la sostenibilidad de las cuentas públicas. La sociedad uruguaya conoce, porque ha vivido y sufrido de forma recurrente en el pasado, las consecuencias que tienen los procesos de fragilidad y crisis fiscal que se traducen en los recortes del gasto público social y en el aumento de la carga tributaria, además de impactar negativamente en tantos otros planos de la vida económica y social. La propia intensidad del proceso de inversiones, tanto públicas como privadas, nacionales y también extranjeras, no puede ser concebida como independiente de la evolución de las cuentas públicas en un marco de sustentabilidad.

La implementación de la responsabilidad como criterio orientador de la política fiscal exige el establecimiento de metas fiscales creíbles, que tengan en cuenta las proyecciones de ingresos y gasto público sustentables a lo largo del período presupuestal. Como resultado del compromiso colectivo asumido por el Poder Ejecutivo, se ha establecido el compromiso de reducir paulatinamente el déficit fiscal, llevándolo al 2,5% del PIB al final del período.

Un elemento destacado de la estrategia presupuestal que se presenta refiere al papel y la contribución de las empresas públicas. En primer lugar, es de destacar que se asume plenamente, como ha sido un lineamiento rector desde el primer gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, el papel de las empresas públicas en el proceso de desarrollo. En efecto, el proceso de desarrollo económico y social exige estabilidad y calidad en el suministro de los bienes y servicios provistos por las empresas públicas, eficiencia y costos adecuados en la provisión de bienes y servicios al

consumidor y al sistema productivo, así como su provisión sustentable desde el punto de vista ambiental.

Asimismo, la estrategia presupuestal para el período 2015-2019 incorpora como uno de sus sustentos, una planificación de los gastos y las inversiones de las empresas públicas consistente con el incremento de su contribución al resultado fiscal en un punto porcentual del PIB.

La política fiscal, que constituye el marco del Presupuesto quinquenal, supone definiciones que reflejan opciones respecto de las áreas que serán priorizadas en materia de gasto así como, por el lado de los ingresos, del diseño de los instrumentos de financiamiento, opciones que le otorgan el carácter político a la estrategia presupuestal.

El Presupuesto 2015-2019 que se presenta refleja cabalmente tal naturaleza política, en línea con las preferencias y opciones expresadas por la ciudadanía.

Las asignaciones incrementales de recursos públicos, tanto aquellas que satisfacen compromisos legales asumidos en las legislaturas 2005-2009 y 2010-2014 y que mantienen su vigencia en el actual período, como las definidas en este Presupuesto, expresan las prioridades del proyecto político del gobierno electo por la ciudadanía. En este sentido, la Educación, el Sistema Nacional de Cuidados, la Infraestructura, la Salud, la Seguridad Pública y la Descentralización son las principales áreas priorizadas con asignaciones incrementales de recursos públicos, que se agregan, en éstas y en las restantes asignaciones, a las comprometidas por imperio de las leyes y normas asumidas anteriormente.

A los efectos de tener presente los énfasis y las continuidades desplegadas a nivel del gasto público, es necesario destacar que, en el período 2005-2014 y en términos reales, el gasto del INAU creció un 192%, de ASSE un 158%, de la ANEP el 122%, de la UDELAR un 118%, en Seguridad (Ministerio del Interior) un 116% y en el MVOTMA un 98%.

Ello fue el resultado de las prioridades políticas que se reflejaron en la decisión, en términos de la participación en el incremento real del gasto en el período 2005-2014, de asignar el 22% del incremento real del gasto a la Educación, el 18% a la Salud, el 14% a la Seguridad Social, el 8% a la Seguridad Pública, el 6% a la Descentralización, el 4% al INAU, el 3% al MIDES y el 2% al MVOTMA.

En relación al período 2015-2019, y de acuerdo al análisis de la situación y perspectivas de la economía nacional e internacional, al enfoque de “responsabilidad fiscal” que anima la política fiscal que sustenta al Presupuesto y a las prioridades definidas por el gobierno, se entiende necesario realizar un “esfuerzo fiscal” a los efectos de avanzar en el cumplimiento del plan de gobierno.

En este sentido, se propone una asignación de recursos adicionales, es decir que se agregan a las anteriormente expuestas, de alrededor de 280 millones de dólares para el año 2016 y de un incremento adicional de alrededor de 190 millones de dólares en el 2017, completando un total de 470 millones de dólares para el período 2016-2017. Es de destacar que la consideración conjunta del gasto ya comprometido, es decir que proviene de decisiones anteriores, y de las nuevas asignaciones presupuestales alcanzará una cifra cercana a los 1 100 millones de dólares.

Posteriormente, y como fue expuesto y fundamentado, las sucesivas Rendiciones de Cuentas serán el instrumento idóneo para asignar, de acuerdo a un oportuno análisis de los fundamentos económicos y políticos, partidas presupuestales acompañando el espacio fiscal que se irá generando año a año.

En función de las prioridades expuestas, y en relación al “esfuerzo fiscal” de carácter bianual, la participación en el total los recursos incrementales será del 40% para la Educación, el 14% para el Sistema Nacional de Cuidados, el 10% de los recursos adicionales serán asignados a apoyar, por vía presupuestal, el esfuerzo fiscal en Infraestructura, un 7% estará destinado a un aumento del gasto en Salud, un 6% para Seguridad, otro 5% para el complejo INAU-SIRPA, un 4% para Descentralización e Intendencias mientras que el restante 15% del aumento presupuestal será asignado al Gobierno Electrónico, las tabletas, Investigación e Innovación, Medio Ambiente, Fiscalías, Secretaría de Deportes, IRCAA y Defensa.

Por otro lado, y siempre en relación a la política fiscal que sustenta el Presupuesto, es necesario tener en cuenta que las definiciones y los diseños que refieren tanto a los ingresos como al gasto del sector público, son, a su vez, de relevancia para el funcionamiento de la economía en su conjunto, generando un conjunto de incentivos y reglas de juego que son incorporadas por los actores económicos y sociales en sus conductas de consumo, ahorro e inversión. De ello también da cuenta el diseño presupuestal que se presenta.

En este sentido, se debe destacar que el Presupuesto 2015-2019 asume las legítimas demandas de la ciudadanía respecto de una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público y la exigencia de acceder a servicios públicos de calidad. De todo ello da cuenta, también, el diseño político y normativo del Presupuesto, así como el compromiso del gobierno en su conjunto.

Finalmente, el Mensaje Presupuestal que se presenta, y como es de práctica desde el año 2005, constituye una herramienta relevante para el diálogo con la ciudadanía y los distintos actores políticos, económicos y sociales así como la expresión del compromiso con la transparencia del Poder Ejecutivo.

La detallada presentación que se realiza de los fundamentos sobre los cuales se construye la estrategia presupuestal constituye, también, un valioso instrumento de supervisión y control en manos de los actores políticos, sociales y, en general, de la ciudadanía, elemento central de la construcción democrática.

Se exponen con toda claridad los fundamentos de la estrategia presupuestal –comprendiendo el escenario macroeconómico nacional e internacional de referencia, el establecimiento de las metas fiscales, la proyección de ingresos y gastos comprometidos-, las asignaciones del Presupuesto, el programa financiero y se desarrolla lo dispuesto y asignado en relación a las prioridades del período relativas a la Educación, el Sistema de Cuidados, las Inversiones en Infraestructura, la Seguridad Pública y la Descentralización.

Finalmente, corresponde destacar que el Presupuesto que se presenta al Parlamento refleja la plena confianza del gobierno en la continuidad y profundización del proceso de desarrollo económico y social.

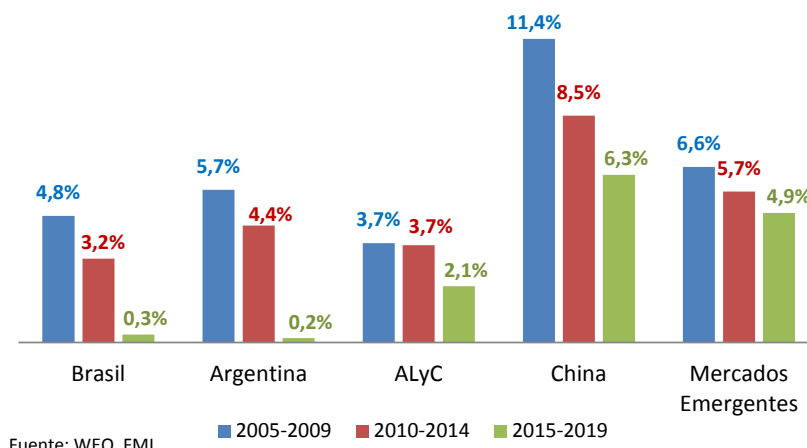
II. EL ESCENARIO MACROECONÓMICO

1. El escenario internacional y regional

El contexto externo que deberá afrontar Uruguay durante este período de gobierno difiere del observado en los últimos años. En efecto, el período 2010-2014 el panorama mundial estuvo caracterizado por: i) una abundante liquidez internacional producto de la extrema flexibilidad de la política monetaria que imprimió Estados Unidos para recuperarse de la crisis financiera de 2008, que tuvo como corolario un dólar débil y bajas tasas de interés; ii) un buen ritmo de crecimiento de las economías emergentes; y iii) elevados precios de las materias primas producto de la importante demanda que provenía de China. En relación a éste último aspecto, es de destacar que la relación de términos de intercambio no fue, durante todo el período de referencia y producto de los elevados precios de los productos energéticos importados, siempre beneficiosa para nuestro país. Si bien este escenario presentó aspectos favorables, también generó retos en el manejo macroeconómico, lo que supuso una revisión de la combinación de instrumentos de política macroeconómica disponibles con el propósito de que operaran de manera más eficiente bajo las circunstancias que dominaban en el momento.

En la actualidad, y en el período de referencia, el desempeño económico mundial será menos favorable. En primer lugar, el crecimiento económico mundial si bien se recupera, lo hace a un ritmo más moderado y desigual que lo esperado. Dicho repunte será liderado principalmente por las economías avanzadas, al tiempo que en las emergentes continuarán transitando una fase de enlentecimiento, un escenario en el cual se destaca la ralentización del nivel de actividad de China y el enfriamiento económico de Brasil que sigue profundizándose.

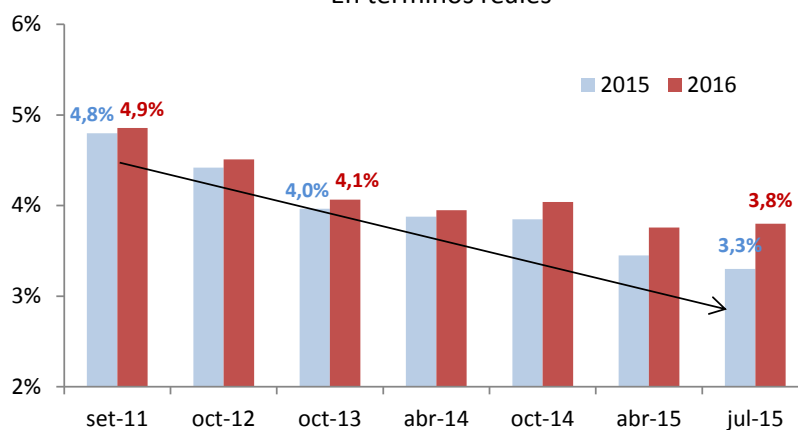
Crecimiento del PIB Promedio en cada período



Es así que, comparando el nuevo contexto con el verificado en años anteriores, se observa una clara desaceleración en las tasas de crecimiento esperadas para los países de la región, lo que prevé un menor incremento en el nivel de actividad para los mercados emergentes en su conjunto y para América Latina en particular.

En este marco, las últimas proyecciones elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el mes de julio aguardan un crecimiento mundial levemente inferior a lo proyectado en ediciones anteriores en los primeros dos años de gobierno. El producto mundial mostraría una tasa de expansión del orden de 3,3% para 2015 acelerándose a 3,8% en 2016. Para los siguientes tres años se espera una expansión cercana al 4% promedio anual. Respecto al crecimiento de América Latina, también experimentará un menor crecimiento en los próximos años (en torno al 2% promedio anual frente al 4% registrado en períodos anteriores).

Proyecciones de crecimiento del PIB Mundial En términos reales*



* El eje de las abscisas corresponde a la fecha de realizada las proyecciones.

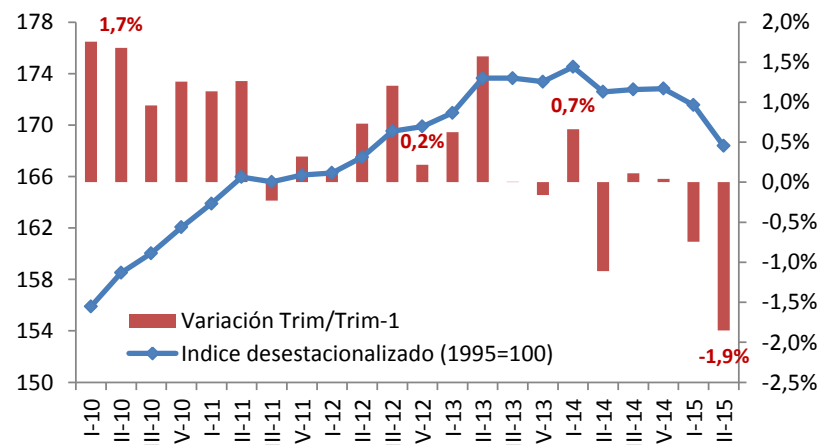
Analizando en detalle las principales economías, tanto el nivel de actividad de **EEUU como el de la Eurozona** se recuperan en forma lenta. De todos modos, el bloque europeo, y especialmente la Eurozona, enfrenta un escenario de menor crecimiento ya que todavía existen países con debilidades importantes, a lo cual se agrega el desafío de procesar difíciles negociaciones en un marco institucional de compleja gobernanza. Es en este contexto que el FMI proyecta que la economía norteamericana crecerá en los próximos cinco años a una tasa de 2,5% promedio anual y la Eurozona lo hará a 1,6%.

En **China**, la desaceleración económica se reafirmó en los últimos meses, con un avance interanual del PIB del 7% en el segundo trimestre de 2015. Si bien dicha cifra continúa siendo elevada, se aleja del ritmo de crecimiento anual que promediaba el 10% entre los años 2004 y 2011. En la misma línea, algunos indicadores de avance dan cuenta de que el menor ritmo de crecimiento se acentúa, a instancias de los complejos desafíos económicos y sociales derivados del cambio en el patrón de crecimiento que se procesa con el fin de conducir la economía hacia una trayectoria más equilibrada y sostenible.

En los próximos años, si bien los niveles de crecimiento continuarán siendo elevados, serán sensiblemente menores a las observadas en los últimos años. Bajo este escenario, el FMI espera que la economía china para los próximos cinco años exhiba un crecimiento más moderado del orden de 6,3% promedio anual.

En cuanto a la región, las perspectivas no son favorables. La desaceleración de la actividad económica de **Brasil** se acentúa y profundiza poniendo de manifiesto el deterioro de los fundamentos macroeconómicos y el deterioro del clima de inversión a lo que se agrega, según distintos analistas, elementos de conflictividad en el plano político.

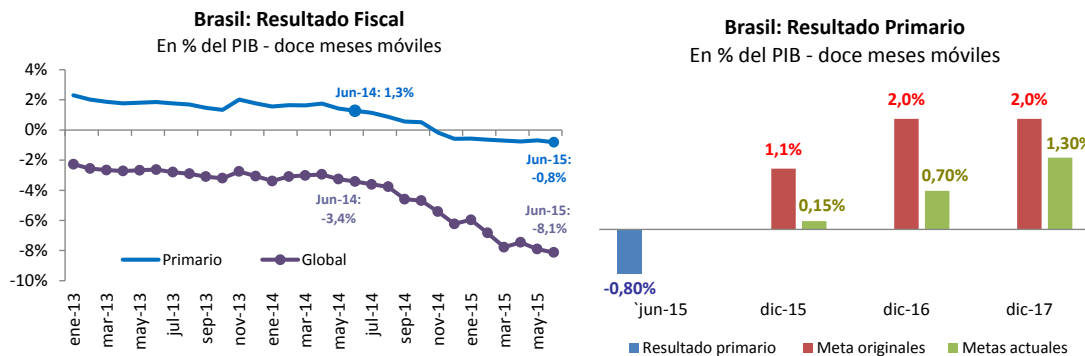
Brasil: Producto Bruto Interno



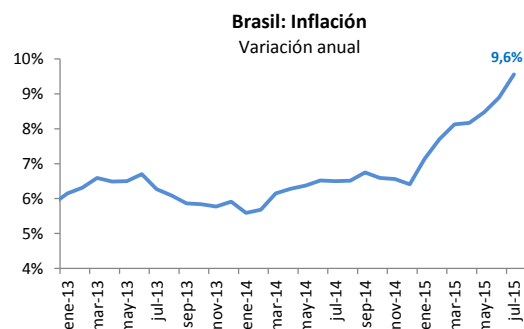
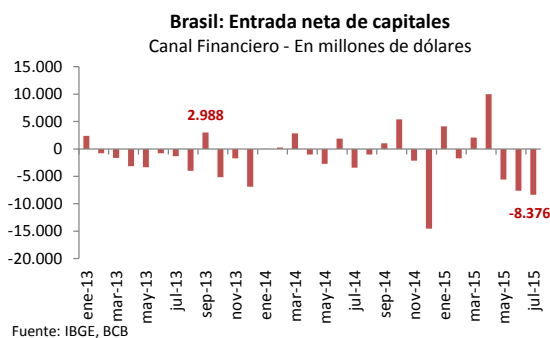
el sector exportador, afectando aún más el nivel de actividad. En el año móvil cerrado en julio, las exportaciones registraron una caída anual de casi 15%.

El nivel de precios continúa bajo presión, pese al endurecimiento monetario que continúa imprimiendo el BCB, que ha llevado la tasa Selic a su máximo nivel desde mediados de 2008 (14,25%). Producto del fuerte ajuste procesado en los precios administrados y del debilitamiento del real, en julio la inflación anual se aceleró y se ubicó en 9,6%, situándose por encima del límite superior del rango meta (de 6,5%).

Las cuentas públicas han sufrido un fuerte deterioro, debido en parte a las exoneraciones fiscales implementadas en los últimos años para apoyar la alicaída actividad económica. En el año móvil cerrado en junio, el resultado fiscal arrojó un déficit de 8,1% del PIB y la deuda pública muestra una trayectoria creciente. En efecto, la misma registró un incremento de 3% del PIB entre diciembre de 2014 y junio de 2015, ubicándose en 62% del PIB de acuerdo al último dato disponible. Ante este escenario, y pese al intento del Gobierno de llevar adelante un recorte de gastos a los efectos de alcanzar la meta de resultado primario establecida, algunas calificadoras de riesgo redujeron recientemente la calificación de la deuda soberana y ha aumentado el riesgo de que el país pierda el grado inversor.



Fruto de la incertidumbre y la fuerte salida de capitales, la trayectoria del dólar en Brasil marca una tendencia alcista desde comienzos del año, fortaleciéndose casi un 30% en lo que va del año y acumulando un incremento de 54% en términos anuales. En efecto, en lo que va del año se fugaron 6.200 millones de dólares frente a una salida de 111 millones en el mismo período del año anterior.



Argentina también está enfrentando dificultades económicas y en los próximos años deberá procesar una corrección gradual de los desequilibrios macroeconómicos, que se reflejan en una elevada tasa de inflación, desalineamiento cambiario, pérdida de confianza de los inversores y dificultades para retomar la senda del crecimiento.

La actividad económica argentina alcanzó en 2014 un crecimiento del PIB real de apenas 0,5%, determinando una fuerte desaceleración respecto al aumento registrado en 2013 (cuando fue de casi 3%). Este menor crecimiento se debió fundamentalmente al freno que registró la demanda interna por las caídas exhibidas tanto en el consumo como la inversión privada (de -0,5% y de -5,6% respectivamente).

Para este año, las estimaciones de crecimiento prevén en algunos casos una leve aceleración (entre 0,5% y 1%) ya que en los primeros meses del año la actividad económica muestra un ligero repunte. En efecto, el Estimador Mensual de Actividad Económica mostró en el segundo trimestre del año un incremento anual de 2,5% y en términos desestacionalizados la expansión fue de 0,9%.

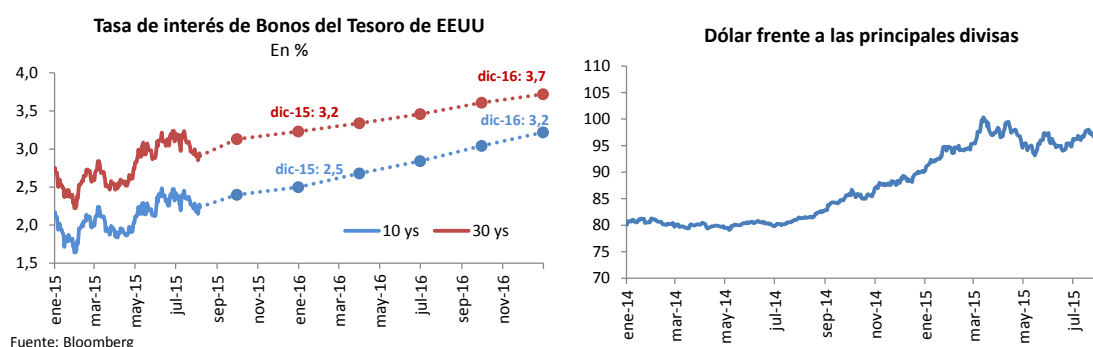


En materia cambiaria, se observa cierta volatilidad. Si bien el tipo de cambio oficial mantuvo su ritmo de devaluación mensual (de aproximadamente 1%), su cotización paralela (dólar *blue*) registró una aceleración desde comienzos del año pasando de una cotización de casi 13 pesos por dólar en diciembre a casi 16 pesos por dólar al cierre de este

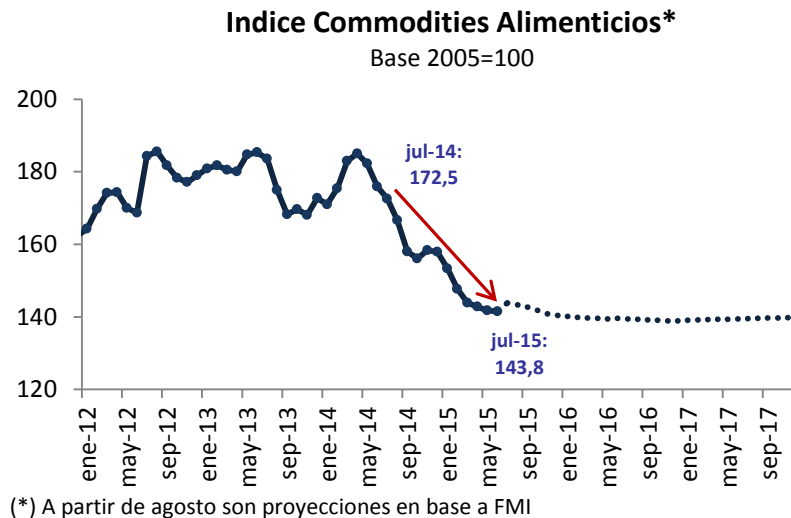
informe. De esta manera, la brecha entre el dólar oficial y el *blue* aumentó 10 puntos porcentuales y actualmente se ubica en torno a 70%.

Si bien se ubica en niveles elevados, la inflación ha cedido en los últimos meses. El Índice de Precios Nacional urbano que elabora el INDEC, refleja en el mes de julio un incremento de 1,3%, acumulando en la variación en doce meses un aumento de 15% (frente al 23% que se registraba hace un año). Si bien las mediciones privadas reflejan una inflación mayor (en torno a 25% en la variación doce meses a julio) la misma ha tendido a moderarse ya que hace un año se ubicaba en guarismos del 45%. De todos modos, es importante señalar que es probable que retome una trayectoria alcista en la medida que se procese un ajuste mayor del tipo de cambio oficial.

En el plano de la evolución de las divisas a escala global, cabe destacar que el dólar ha iniciado un proceso de fortalecimiento a nivel mundial producto de la reversión de la expansión monetaria iniciada en un marco de recuperación del nivel de actividad de EEUU. De esta forma, el nuevo escenario muestra un contexto financiero más restrictivo pautado por el aumento de las tasas de interés internacional que se espera se realice en el correr de este año en la medida que los indicadores de avance continúen mostrando mejoras en la actividad norteamericana. Esto podría motivar salida de capitales de las economías emergentes y desatar cierta volatilidad en los mercados financieros.



Por último, la evolución de los precios de las materias primas agrícolas alimenticias muestra una tendencia descendente desde los primeros meses del 2014, y no es de esperar un cambio en dicha trayectoria en los próximos años.



El precio del petróleo de la variedad Brent, referencia para nuestro país, ha experimentado una fuerte caída desde mediados del año pasado, ubicándose en el entorno de los 48 dólares en agosto 2015 (representando una caída de 53% en términos anuales).

Una de las razones de la caída del precio del crudo se atribuye a la producción no convencional de petróleo en EEUU y Europa y se espera que estos precios bajos se mantengan por algún tiempo más. En efecto, los contratos a futuro del petróleo muestran un precio cercano a los 50 dólares el barril de la variedad Brent.

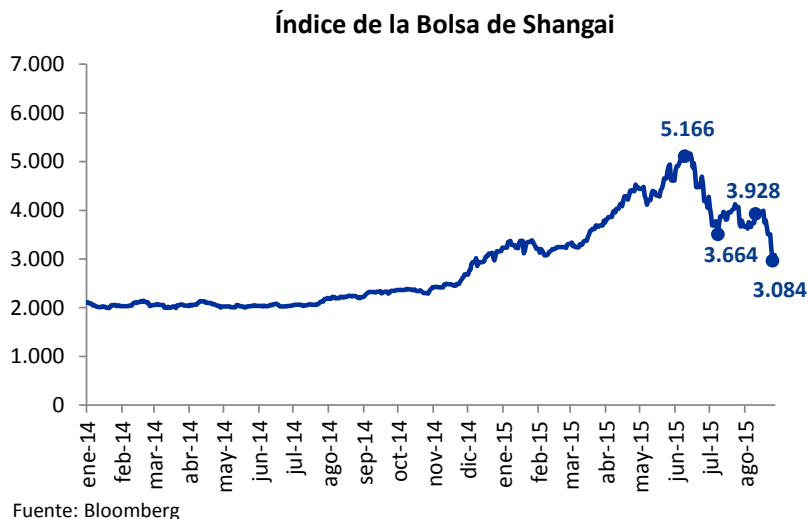
Esta evolución de los precios de las materias primas y el petróleo podría afectar la evolución de los términos de intercambio de los países en desarrollo dependiendo de si son exportadores o importadores. Asimismo, el crecimiento más lento de la economía china genera cierta incertidumbre en la evolución de los precios de las materias primas, por ser un actor relevante en la trayectoria de los mismos.

Un hecho reciente que ha generado mayor volatilidad en los mercados financieros y que podría tener fuertes implicancias a nivel global ha sido la fuerte caída que registró la divisa china (yuan) respecto del dólar. En dos días (entre el 10 y 12 de agosto), el yuan aumentó cerca de 3%, pasando de 6,21 a 6,39 yuanes por dólar. Dicha devaluación obedeció a un cambio en el mecanismo de fijación del tipo de cambio, por parte del Banco Popular de China, con el propósito de acercar su valor real al de mercado y se encuentra en el marco del complejo proceso de integración de la economía china al mercado financiero global.

Hasta ahora, la autoridad monetaria controlaba las oscilaciones del valor del yuan respecto del dólar, estableciendo un precio medio cada día

(llamado "paridad central") y permitiendo que fluctuara (al alza o a la baja) hasta un máximo de un 2%. Tras los cambios introducidos en el sistema cambiario se pretende que el valor del yuan sea fijado considerando el cierre del día anterior, dándole mayor influencia a los fundamentos del mercado, aunque evitando fuertes oscilaciones de su valor.

Los efectos de esta devaluación son variados y globales lo que podría traer como consecuencia mayor volatilidad en otras economías emergentes. Un yuan más débil tendría impacto en los precios de *commodities* producto de una menor demanda por parte de China; afectaría las exportaciones de competidores chinos y representaría un nuevo desafío para la Reserva Federal respecto a la decisión de cuándo comenzar a subir la tasa de interés.



Este hecho también ha generado que el mercado accionario chino continúe con la fuerte corrección que viene procesando entre principios de junio y julio, donde se registraron pérdidas del orden del 29% en promedio, luego de que se apreciara 150% en términos anuales, impactando fuertemente en la riqueza de las familias. En efecto, desde que se depreció el yuan, el índice de la Bolsa de Shanghai ha caído un 22%.

Escenario Internacional

	Promedio 2005-2009	Promedio 2010-2014	2015*	2016*	2017*	2018*	2019*
PIB mundial (var. volumen físico)	3,8%	3,9%	3,3%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%
Economías desarrolladas	1,1%	1,8%	2,1%	2,4%	2,2%	2,1%	2,0%
EE.UU	0,9%	2,2%	2,5%	3,0%	2,7%	2,4%	2,0%
Zona Euro	0,8%	0,7%	1,5%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%
Economías emergentes y en desarrollo	6,6%	5,7%	4,2%	4,7%	5,0%	5,1%	5,2%
China	11,4%	8,5%	6,8%	6,3%	6,0%	6,1%	6,3%
América Latina y el Caribe	3,7%	3,7%	0,5%	1,7%	2,7%	2,8%	2,9%
Brasil	3,6%	3,2%	-2,0%	-0,2%	2,3%	2,3%	2,4%
Argentina	5,7%	4,4%	0,5%	1,7%	2,7%	2,8%	2,9%
Tasa de interés (Libor a 6 meses, cierre anual)	3,7%	0,5%	0,5%	1,3%	1,9%	2,2%	2,5%
Inflación internacional (var. prom. anual)	4,4%	4,1%	3,2%	3,3%	3,5%	3,5%	3,5%
Pr. commodities alimenticios (índice 2005=100)	125,6	170,7	141,6	134,9	136,5	136,6	135,8
Pr. petróleo (US\$ por barril)	70,1	102,0	46,7	53,6	56,4	59,2	60,8

Fuente: Bloomberg, FMI y BCB

Nota: * Proyectado

A la luz del escenario descrito, la economía uruguaya enfrenta nuevos desafíos, contando con fortalezas y capacidades para continuar el proceso de desarrollo económico y social.

2. El escenario macroeconómico previsto para los próximos años

Los fundamentos sólidos de la economía uruguaya – fruto de las transformaciones a nivel productivo, financiero y social registradas en los últimos años – constituyen fortalezas para enfrentar un escenario externo más desfavorable y sientan las bases para encarar un nuevo período de gobierno con responsabilidad y optimismo.

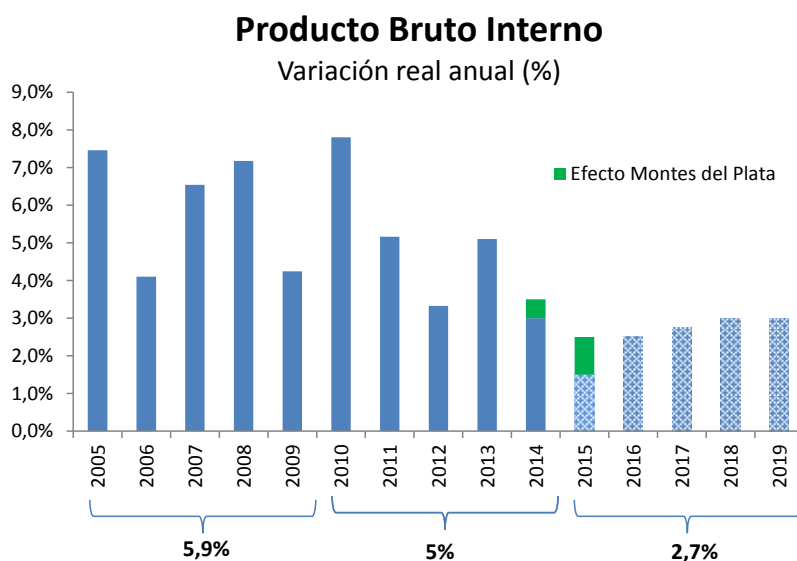
El desempeño de la economía uruguaya en la última década muestra un quiebre respecto a la tendencia histórica. El proceso económico reciente está caracterizado por importantes cambios en la estructura productiva del país, reflejo de la incorporación de nuevo conocimiento en las distintas etapas de la producción, mejoras de productividad asociadas al cambio en la forma de producir y generación de nuevas capacidades humanas.

El crecimiento económico se sustenta en un importante dinamismo de la inversión, factor fundamental que aumenta el potencial del desarrollo de un país. El fomento de la inversión a través del mantenimiento de una política macroeconómica ordenada y un clima de inversión favorable, la mejora de la infraestructura, y el desarrollo de sectores que incorporen mayor valor agregado y conocimiento son la base para sostener el

crecimiento, mejorar la eficiencia y promover la competitividad de la economía.

La política económica implementada en los últimos años permitió reducir vulnerabilidades, construyendo una posición financiera sólida caracterizada por un bajo nivel de deuda neta y una adecuada estructura por plazos y monedas. El riesgo país se ubica en niveles históricamente bajos y la calificación de deuda pública uruguaya alcanzó el grado inversor por parte de las principales calificadoras internacionales. Lo anterior permite fortalecer la capacidad de reaccionar de manera eficaz ante potenciales adversidades futuras y facilita el acceso al financiamiento del país a costos reducidos.

En un marco de políticas internas equilibradas y consistentes que fomenten la mejora de los fundamentos económicos y la sostenibilidad de las finanzas públicas, los indicadores económicos y sociales de Uruguay continuarán mostrando un desempeño favorable, aunque el crecimiento será menor que en la última década. En efecto, en línea con la evolución esperada del marco internacional y regional, el escenario macroeconómico que sustenta esta programación presupuestal supone un ritmo de crecimiento más lento en 2015 (depurado del efecto Montes del Plata) y un aumento de la tasas de expansión de la actividad a partir de 2016. Concretamente, se proyecta que la economía uruguaya crezca 2,5% en 2015 (1,5%, sin considerar el efecto de la nueva planta de celulosa), 2,5% en 2016, 2,75% en 2017 y 3% a partir de 2018.



El crecimiento proyectado para Uruguay resulta considerablemente superior al previsto para Argentina y Brasil, y también se destaca respecto al de América Latina en el horizonte de proyección. La consistencia de las

políticas macroeconómicas y el mantenimiento de las reglas de juego permiten que la economía uruguaya se diferencie de los países de la región y constituyen activos a preservar para seguir transitando por la senda del desarrollo.

ESCENARIO MACROECONÓMICO						
	2014	2015*	2016*	2017*	2018*	2019*
Cuentas Nacionales (variación vol físico)						
PIB	3,5%	2,5%	2,5%	2,8%	3,0%	3,0%
Importaciones de bienes y servicios	0,5%	-1,2%	2,1%	2,6%	3,1%	3,4%
Formación Bruta de Capital Fijo	2,6%	-4,3%	4,7%	4,2%	4,4%	5,1%
Gasto de Consumo Final	4,0%	2,6%	2,2%	2,9%	3,2%	3,5%
Exportaciones de bienes y servicios	1,9%	1,8%	2,0%	3,0%	3,5%	3,5%
PIB (Millones de \$)	1.335.977	1.478.927	1.629.593	1.791.615	1.965.312	2.145.727
Sector Externo (variación en dólares) ^{1/}						
Exportaciones de bienes (FOB)	1,0%	-13,6%	2,0%	3,5%	4,0%	4,0%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo	1,8%	-6,3%	2,2%	3,0%	3,8%	4,0%
Cuenta corriente (en % PIB)	-4,4%	-3,6%	-3,5%	-3,5%	-3,4%	-3,3%
Precios (var prom anual)						
IPC	8,9%	8,4%	7,6%	6,3%	5,7%	5,0%
Tipo de Cambio ^{2/}	13,5%	16,2%	9,8%	6,4%	5,5%	5,0%
Deflactor PIB	9,6%	8,0%	7,5%	7,0%	6,5%	6,0%
Salarios (var real prom anual)						
IMS general	3,4%	2,5%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%
Mercado de trabajo						
Ocupación (var % personas, total país)	2,3%	-1,0%	0,2%	0,5%	0,8%	1,0%
Nota: * Cifras proyectadas						
^{1/} Exportaciones e importaciones de bienes-Aduana. No incluye Zonas Francas						
^{2/} La variación promedio anual del tipo de cambio no constituye una meta de política sino un supuesto de trabajo sobre el cual se elabora la estrategia presupuestal						

La demanda interna será el principal motor de crecimiento en 2016 y 2017. Alentado por el crecimiento del ingreso de los hogares, el consumo privado seguirá expandiéndose, aunque a tasas menores que en años anteriores. Por su parte, el incremento del gasto público se moderará en línea con la estrategia presupuestal de reducción gradual del desequilibrio de las cuentas públicas.

La inversión continuará en ascenso, liderada por la formación bruta de capital fijo del sector privado e impulsada por la confianza en la estabilidad de las reglas de juego, en los incentivos tributarios vigentes y en la facilidad de acceso al financiamiento. El plan quinquenal de infraestructura, anunciado recientemente, permitirá para mantener elevados niveles de inversión pública. A esto se adicionará a partir de 2017 la inversión privada en infraestructura a través del desarrollo de asociaciones público privadas en proyectos diversos.

Las exportaciones reflejarán la evolución esperada del contexto internacional, mostrando un crecimiento más lento en 2015 y 2016, para adoptar un mayor dinamismo a partir de 2017. El crecimiento en valores estará fundamentalmente impulsado por mayores volúmenes vendidos. En los próximos dos años los precios de nuestros principales productos de exportación permanecerán relativamente estables en torno a los niveles actuales, esperándose una gradual recuperación hacia el final del período.

La oferta de bienes y servicios importados mantendrá un ritmo de crecimiento similar al PIB y el déficit en cuenta corriente continuará procesando la corrección iniciada en 2015, reflejando en buena medida el menor déficit esperado del sector público.

En el mercado laboral, se espera que los acuerdos alcanzados en la Sexta Ronda de Negociación Colectiva marquen incrementos salariales reales consistentes con los lineamientos planteados por el Poder Ejecutivo. En lo que respecta a la ocupación, se espera que la creación de empleo comience a repuntar a medida que se fortalezca la economía y las expectativas de crecimiento económico se tornen más favorables.

En materia de precios, las presiones inflacionarias comenzarán a ceder como consecuencia del enlentecimiento esperado de la demanda doméstica y la implementación de una política económica que asegura la consistencia entre los instrumentos monetarios, fiscales y de ingresos. La inflación mantendrá una trayectoria descendente, alineándose paulatinamente al centro del rango meta fijado por el Comité de Coordinación Macroeconómica hacia 2019.

Es relevante destacar que a los efectos de la programación macroeconómica que se utiliza de base para la elaboración del Presupuesto se proyecta el tipo de cambio en línea con la evolución del IPC. El comportamiento efectivo de esta variable dependerá de la coyuntura económica nacional e internacional y de la evolución de los fundamentos macroeconómicos que la determinan.

III. ESTRATEGIA PRESUPUESTAL 2015-2019

El Presupuesto es la expresión fiscal y financiera del plan de gobierno. En la medida que en este proyecto se toman las principales definiciones en materia de ingresos y egresos públicos, se determinan las principales líneas de la política fiscal que seguirá esta Administración durante 2015-2019.

Las definiciones en materia de ingresos y egresos que se plasman en el Presupuesto son de vital relevancia para la economía en su conjunto. La sostenibilidad de las cuentas públicas es imprescindible para la preservación de los equilibrios macroeconómicos, el crecimiento económico, la mejora del empleo, la consolidación de los logros sociales ya alcanzados y la obtención de nuevas mejoras.

En este marco, se define la estrategia presupuestal, que puede resumirse en las siguientes etapas:

- Determinación de los supuestos macroeconómicos para el período
- Establecimiento de metas fiscales
- Proyección de ingresos del Gobierno Central-BPS
- Proyección de obligaciones actuales y gastos futuros comprometidos
- Establecimiento del resultado corriente y las inversiones de empresas públicas
- Análisis de posibles ahorros y reasignaciones de gasto
- Definición del esfuerzo fiscal del período
- Asignación de recursos atendiendo a las prioridades de gobierno

Si bien estas etapas se exponen a continuación en forma secuencial, en la práctica el proceso de elaboración no se realiza en una única dirección, sino que algunas etapas retroalimentan a otras, lo que implica un proceso de ida y vuelta para la definición final de una estrategia consistente y efectiva.

1. Elaboración del escenario macroeconómico

La elaboración de un Presupuesto que cumpla con las condiciones mencionadas anteriormente debe comenzar con un análisis profundo de la situación económica que enfrenta el país y las perspectivas para los próximos años. Esto implica realizar un diagnóstico de la economía uruguaya y un análisis del contexto económico regional e internacional que afectan a nuestro país. A partir de este análisis se elabora el escenario macroeconómico esperado para el período, que contiene la evolución de las principales variables económicas.

El escenario macroeconómico considerado para este quinquenio se caracteriza por la continuidad del crecimiento económico, aunque con una importante desaceleración respecto al ritmo observado en la pasada década. El nivel de actividad económica creció fuertemente en los últimos diez años, con un promedio de 5,9% para el período 2005-2009 y de 5% para 2010-2014. Para el próximo quinquenio se espera que la economía continúe mostrando un buen desempeño, pero con tasas de crecimiento sensiblemente menores. En la medida que la región y el mundo enfrentan importantes desafíos para mantener o recuperar sendas de crecimiento económico, la economía uruguaya se verá afectada. De cualquier manera, las fortalezas con que cuenta el país lo posicionan favorablemente para continuar creciendo en los próximos años, sosteniendo buenos niveles de empleo y consolidando las mejoras de los salarios reales.

El detalle del escenario internacional y doméstico esperado fue detallado en el apartado correspondiente.

2. Establecimiento de las metas fiscales

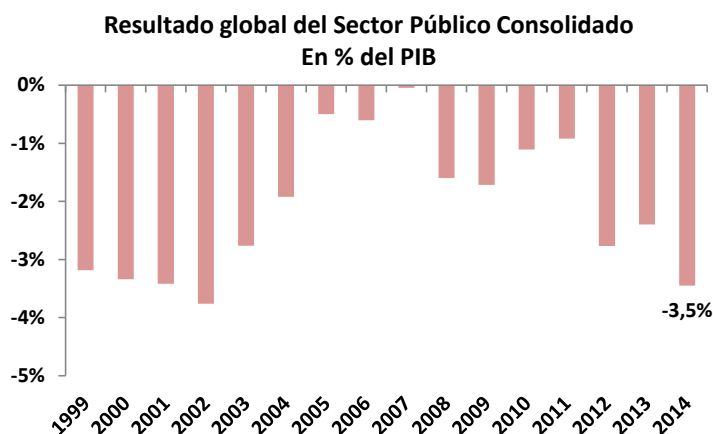
El siguiente paso es el establecimiento de las metas para el resultado fiscal para el período presupuestal. Estas metas determinarán las medidas de política en materia de ingresos y egresos públicos que se deberá implementar para cumplirlas.

La definición de las metas fiscales debe ser orientada por el criterio de sostenibilidad de las finanzas públicas. La implementación de una política fiscal sostenible es un requisito ineludible para la cabal implementación del plan de gobierno y la preservación de un entorno macroeconómico adecuado.

Teniendo como eje fundamental la sostenibilidad fiscal, la definición de metas toma en cuenta tres aspectos fundamentales: la situación económica actual y esperada para el período, la situación de partida de las finanzas públicas y el margen de maniobra financiero.

Como fue mencionado anteriormente, la situación económica actual y esperada para el próximo período muestra una economía que enfrenta un proceso de desaceleración gradual, luego de una década de fuerte crecimiento. Debido a los recientes desarrollos del escenario internacional, es de esperar que en los próximos años el PIB crezca por debajo de su potencial. Por lo tanto, se prevé que la brecha del producto sea levemente negativa. Esta situación requiere de que la política fiscal realice una “sintonía fina” a los efectos de no agudizar la desaceleración, pero tampoco afectar negativamente las expectativas de los agentes económicos respecto a la evolución de las finanzas públicas y por tanto de la economía en su conjunto.

En lo que respecta a evaluación de la situación de partida de las finanzas públicas, como fue divulgado oportunamente, el Sector Público Consolidado mostró un déficit global (después del pago de intereses) de aproximadamente 3,5% del PIB en 2014.



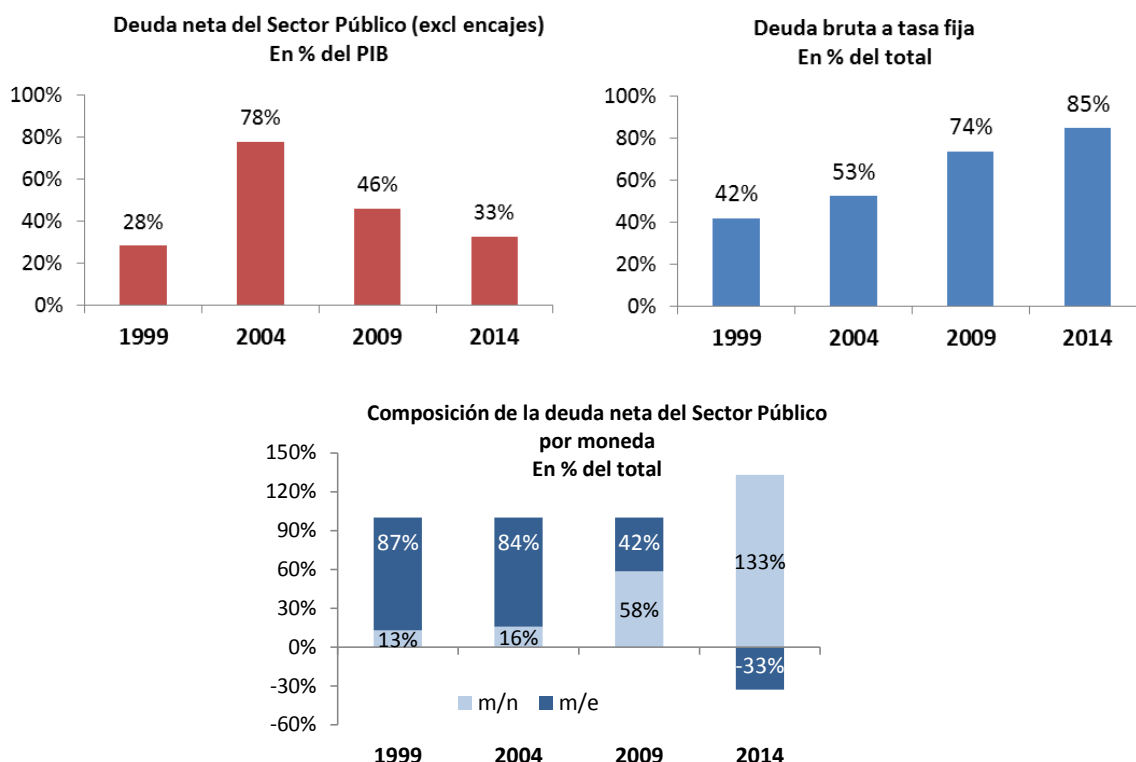
Resulta de gran importancia analizar el resultado observado en 2014 teniendo presente los factores extraordinarios que afectan los ingresos y egresos del sector público, así como los efectos del ciclo económico sobre los mismos. La estimación del resultado fiscal estructural para 2014 indica que el déficit ajustado por ambos factores se ubicó en torno al 4% del PIB.

Si bien el desequilibrio actual de las finanzas públicas resulta totalmente manejable en el corto plazo, el déficit fiscal es elevado, por lo que es

necesario diseñar una estrategia presupuestal que apunte a la reducción del desequilibrio de las cuentas públicas en el quinquenio.

Por último, en lo que refiere a la situación financiera del Sector Público, la política implementada en la última década ha permitido construir una posición sólida, lo que constituye una de las principales fortalezas de la economía uruguaya.

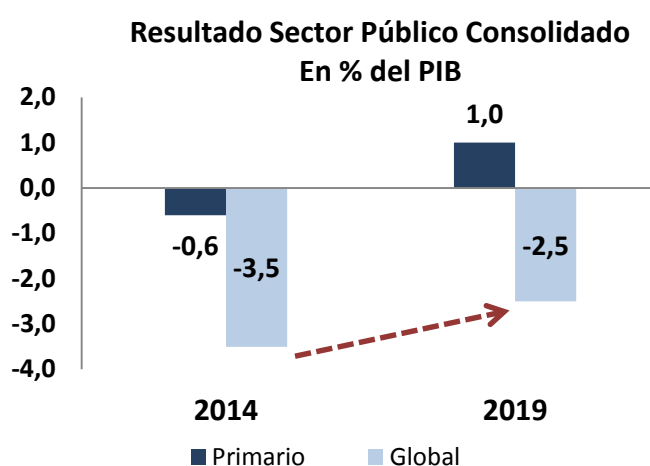
La deuda neta del Sector Público Consolidado (excluyendo encajes) se ubicó en torno al 33% del PIB al cierre de 2014, cerca de 45 puntos del PIB por debajo del nivel alcanzado una década atrás. Considerando la estructura por moneda, hacia fin de 2014 los activos del sector público en moneda extranjera eran superiores a los pasivos en dicha moneda, por lo que el incremento observado del tipo de cambio no ha tenido consecuencias negativas sobre la solvencia del sector público, situación que en el pasado constituyó una fuente de vulnerabilidad para el sector público y la economía en su conjunto. Asimismo, la mayor parte de la deuda bruta (85% del total) está pactada a tasa fija, lo que reduce el riesgo de tasa de interés.



En resumen, el bajo nivel de deuda neta y la adecuada estructura por plazos, monedas y tasas permiten adoptar una estrategia gradual de consolidación fiscal, no pautada por urgencias financieras.

A la luz de estas consideraciones se definen las metas fiscales para el período 2015-2019, estableciendo una trayectoria decreciente del déficit fiscal desde el 3,5% del PIB en 2014 hasta un 2,5% del PIB a alcanzar en 2019.

De esta forma, a lo largo del quinquenio se propone alcanzar una mejora de 1% del PIB para el resultado global del Sector Público Consolidado (después del pago de intereses). Se busca alcanzar un resultado primario superavitario de 1% del PIB al fin del período, lo que implica una mejora de 1,6% del PIB en el quinquenio, ya que se deberá compensar el aumento previsto de los pagos por intereses de deuda.



Continuando con el enfoque utilizado en las administraciones anteriores, las metas se establecen con una visión comprensiva de las finanzas públicas, incluyendo el Gobierno Central-BPS, las empresas públicas, el Banco Central y los Gobiernos Departamentales. Este enfoque es imprescindible a la hora de otorgar consistencia macro a la estrategia implementada, ya que todos los organismos considerados son de gran relevancia para las finanzas del Estado. Por lo tanto, el establecimiento del nivel de resultado que se aspira alcanzar implica un compromiso de todos los organismos que componen el sector público, de implementar las políticas en materia de ingresos y egresos que sean compatibles con la estrategia diseñada.

El establecimiento de las metas contempla los criterios mencionados anteriormente: implica una gradual consolidación fiscal a lo largo del período, que asegura la sostenibilidad de las finanzas públicas y cuya implementación estará posibilitada por la sólida posición financiera del Estado.

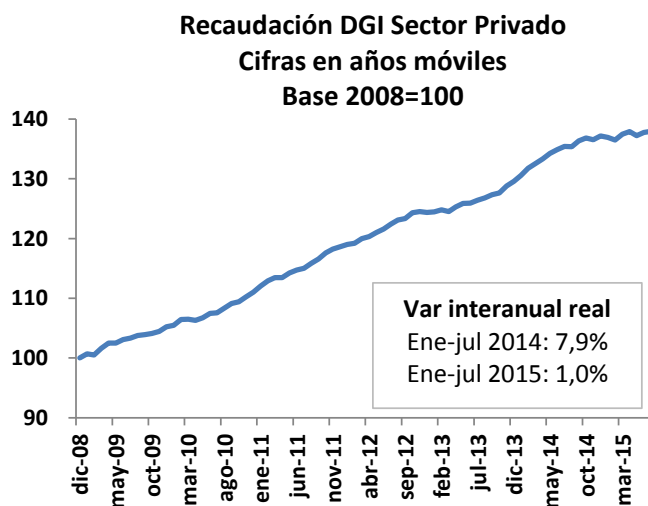
3. Proyección de ingresos

Otro elemento esencial del proceso de elaboración presupuestal es la proyección pasiva de los ingresos para el quinquenio.

En primer lugar se debe realizar una proyección de los ingresos del Gobierno Central-BPS. La misma se elabora de acuerdo a la evolución prevista del nivel de actividad, considerando el PIB y otras variables de vital relevancia como el consumo y la inversión privada, las importaciones y la masa salarial, entre otras.

Además de las variables que determinan la base imponible de los principales impuestos y contribuciones, es importante considerar los efectos sobre la recaudación de las mejoras en la administración tributaria. En los pasados años, las ganancias de eficiencia recaudatoria y reducción de la evasión en la DGI y el BPS han sido una importante fuente de recursos públicos. Según estimaciones de DGI, la evasión en el IVA se redujo significativamente en la pasada década, pasando de 34% en 2004 hasta 11% en 2014. Por su parte, la reducción en la informalidad en el mercado de trabajo también fue muy marcada, con el coeficiente de evasión en puestos de trabajo pasando de 37,5% en 2004 hasta 18,7% en 2013, de acuerdo a estimaciones realizadas por el BPS.

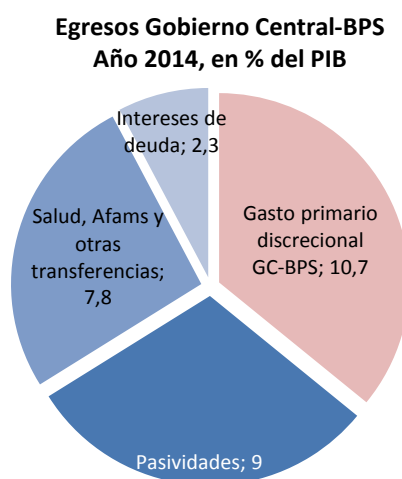
Es de destacar que las cifras de recaudación observadas en los últimos meses reflejan el proceso de desaceleración que está teniendo la economía: mientras que en el acumulado a julio de 2014 el crecimiento había sido de 7,9% en términos reales, los datos a julio de 2015 muestran un incremento de 1% real.



En el marco del proceso de desaceleración económica, en el quinquenio que comienza el incremento de recursos de los que dispondrá el Estado asociados a la expansión económica será menor que el obtenido en los períodos presupuestales anteriores. Asimismo, en este contexto se espera una moderación en las ganancias de eficiencia recaudatoria, ya que las continuas mejoras observadas en la última década naturalmente resultan en que el proceso de obtención de avances adicionales sea más dificultoso.

4. Proyección de gastos comprometidos

A continuación deben proyectarse las obligaciones a las que deberá hacer frente el Gobierno Central-BPS en el período y que se derivan de la normativa vigente, así como de compromisos contractuales. Dentro del primer grupo las más relevantes son las prestaciones de seguridad social, en tanto en el segundo se incluyen principalmente los intereses de deuda.



En 2014, el total de egresos del Gobierno Central-BPS fue de 29,8% del PIB, de los cuales el gasto discrecional sumó 10,7% del PIB, mientras que el restante 19,1% del PIB correspondió a partidas comprometidas por la normativa vigente y compromisos contractuales.

Gran parte de este gasto comprometido está estrechamente vinculado al nivel de actividad económica, es decir, es un componente del Presupuesto que tiene una dinámica endógena a la evolución de la economía. La mayor parte de este gasto endógeno, está vinculado a la evolución del empleo, la formalización y el crecimiento del salario real. De esta forma, se consideran estas proyecciones para estimar los pagos de prestaciones de

seguridad social a activos (seguro de desempleo, subsidio por maternidad, entre otros) así como de fondos a transferir a las AFAPS. Asimismo el aumento previsto de los salarios reales repercutirá en los pagos de pasividades, ya que su ajuste está vinculado a éstos por norma constitucional.

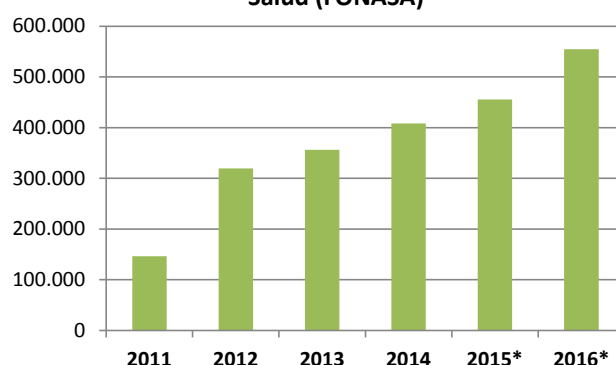


También debe incorporarse el aumento previsto de los recursos destinados a los Gobiernos Departamentales, ya que los mismos están directamente ligados a la recaudación del Gobierno.

La existencia de estas normativas que establecen un vínculo directo del gasto con la actividad económica resulta en que el efecto positivo del crecimiento económico sobre las finanzas públicas se vea reducido, en la medida que los mayores recursos obtenidos implican simultáneamente mayores erogaciones en los rubros mencionados.

Asimismo, para realizar la proyección pasiva de egresos debe tomarse en cuenta el efecto de normas que fueron aprobadas en el período anterior, pero que comprometieron recursos incrementales para los próximos años. Este es el caso de la Ley 18.731 del Seguro Nacional de Salud, que previó el ingreso paulatino de nuevos colectivos al Fonasa hasta el próximo año. Este incremento repercutirá en los egresos por cápitas del Fonasa, especialmente con la incorporación del último tramo de jubilados en el segundo semestre de 2016.

Pasivos beneficiarios del Seguro Nacional de Salud (FONASA)



Por último, de acuerdo al nivel de endeudamiento público (actual y proyectado) y su estructura por moneda, plazo y tasa se realiza la proyección de intereses de deuda, considerando la evolución prevista de las tasas de interés, el tipo de cambio y la inflación.

De esta forma, la estimación del incremento del gasto comprometido para el quinquenio que comienza se resume a continuación.

INCREMENTO DEL GASTO COMPROMETIDO			
En pesos de 2014			
	Acumulado 2016-17	Acumulado 2018-19	Acumulado 2016-19
Pasividades	5.320	6.328	11.648
Seguro de Enfermedad	5.236	3.864	9.100
Seguro de Desempleo	784	420	1.204
Transferencias a AFAPS	1.960	2.548	4.508
Intereses de deuda*	5.040	5.656	10.696
Resto	336	420	756
TOTAL	18.676	19.236	37.912

* Se incluyen intereses del GC y el BCU.

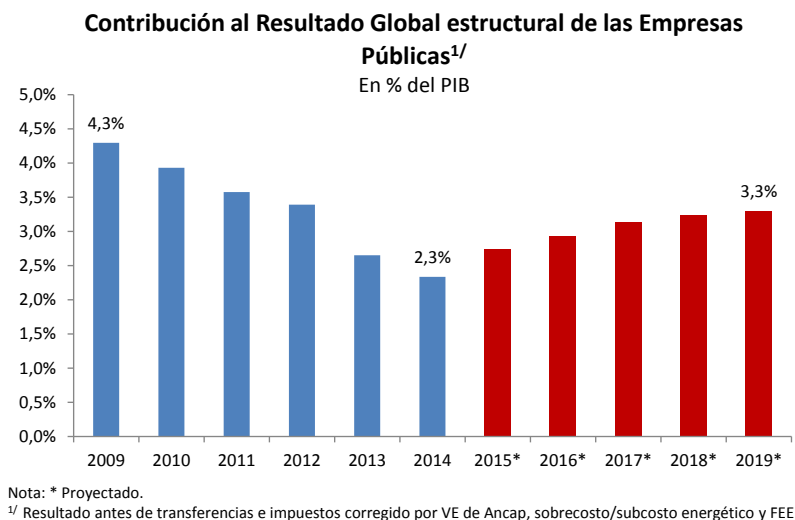
Culminada la estimación del resultado del Gobierno Central-BPS en la proyección pasiva, debe establecerse la trayectoria prevista del resultado primario corriente de las empresas públicas así como sus inversiones.

5. Compromisos de las empresas públicas

Buena parte del deterioro del resultado fiscal del período 2010-2014 se explicó por el desempeño de las empresas públicas, que además de mostrar menores resultados operativos llevaron adelante un fuerte proceso de inversión en los últimos años.

Mientras la contribución de las empresas públicas al resultado global del sector público (medida como el resultado de las mismas antes del pago de transferencias e impuestos, corregido por factores extraordinarios como la variación de las existencias de petróleo de ANCAP y los subcostos o sobrecostos por abastecimiento de la demanda energética incurridos por UTE, neto de los aportes o usos del Fondo de Estabilización Energética) se ubicaba en 4,3% del PIB en 2009, la misma se redujo 2 puntos del PIB en los últimos 5 años, ubicándose en 2,3% del PIB al cierre de 2014.

La recomposición del resultado de las empresas públicas constituye un factor clave en el proceso de consolidación fiscal y, por tanto, en el logro de las metas fiscales previstas. Hacia fines del actual período de gobierno se espera que la contribución al resultado de las empresas públicas mejore un punto del PIB, alcanzando a 3,3% del PIB en 2019.



Para alcanzar la recomposición de este resultado, las empresas públicas asumieron compromisos de mejora de sus resultados operativos al tiempo que se coordinaron los planes de inversión para el quinquenio, los que se encuentran incluidos en el Plan Quinquenal de Infraestructura (un detalle del mismo se encuentra en el apartado VI.2). Como resultado de los esfuerzos anuales realizados se espera que el resultado operativo de las mismas aumente 440 millones de dólares entre 2015 y 2019. Por su parte, se proyecta que las inversiones que realicen con recursos propios totalicen los 3.270 millones de dólares en todo el período de gobierno, montos que posibilitan el cumplimiento de sus planes estratégicos.

El mantenimiento de compromisos firmes por parte de las empresas públicas es fundamental a los efectos de disponer de los ingresos

adicionales que permitan asegurar el espacio presupuestal y cumplir las metas fiscales.

Mejora del Resultado Operativo de las EEPP En millones de dólares			Inversiones EEPP En millones de dólares	
	Anual	Ac. al 2019		2015-2019
ANCAP	30	120	ANCAP	350
ANTEL	30	120	ANTEL	750
UTE	40	160	UTE	1.370
OSE	6	24	OSE	550
ANP	4	16	ANP	250
TOTAL	110	440	TOTAL	3.270

6. Ahorros y reasignaciones

A los efectos de viabilizar la asignación de recursos a las políticas definidas como prioritarias se entiende necesario generar ahorros en todos los organismos, que permitan la reorientación de recursos hacia las áreas prioritarias. La instrumentación de esta política implica el abandono de la lógica incremental en la formulación presupuestal. Con este propósito, se aprobó en Consejo de Ministros un Instructivo para todas las unidades ejecutoras, que incluye los criterios definidos para viabilizar la obtención de estos ahorros y reasignaciones.

De acuerdo a dicho Instructivo, para determinar la línea de base para cada componente del gasto se parte de los niveles del ejercicio 2014, depurado de egresos de carácter extraordinario, de forma de consolidar únicamente los componentes permanentes.

Para los gastos de funcionamiento, se considera la ejecución de dicho ejercicio correspondiente a niveles de actividad permanentes desarrollados en el quinquenio anterior y por tanto depurado de los gastos discrecionales de carácter no permanente. Al importe determinado de esta forma, se lo reducirá en un 20%.

En lo que respecta al presupuesto en materia de inversiones, se incluye en la línea de base el nivel de ejecución de 2014, también depurando de los componentes extraordinarios. Asimismo, en este Presupuesto se utilizará el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como herramienta

fundamental a la hora de coordinar y priorizar los esfuerzos en materia de inversión pública.

Por último, en lo que refiere a los egresos por retribuciones personales la base para el presente Presupuesto se partirá de la masa salarial del ejercicio 2014, reduciendo la sub-ejecución de las partidas (en los casos en que la hubiera) hasta un máximo de 10% de la masa total.

IV.LAS ASIGNACIONES DE ESTE PRESUPUESTO

1. La orientación del esfuerzo presupuestal

Definido por el Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, el marco político y económico en el cual se elabora el Presupuesto, corresponde explicitar las prioridades, los montos y el cronograma de las asignaciones de los recursos públicos acordados.

Se establece que, en función del análisis del marco macroeconómico, de las metas fiscales fijadas para una trayectoria de la deuda pública sustentable, de las proyecciones de los ingresos así como de gastos fiscales ya comprometidos, y a los efectos de proveer el mayor grado de certezas en el cumplimiento de los compromisos programáticos asumidos por el gobierno electo por la ciudadanía, el Presupuesto incorpora un esfuerzo fiscal que supone la asignación de recursos adicionales de aproximadamente 280 millones de dólares para el año 2016 y 190 millones de dólares para el año 2017, totalizando 470 millones de dólares adicionales para el período 2016-17.

La estrategia presupuestal para el período define hacer uso de las Rendiciones de Cuentas como herramienta para, posteriormente y en función de lo que determine oportunamente el Poder Ejecutivo, asignar mayores partidas a los efectos de continuar avanzando en los compromisos de gobierno.

Las asignaciones incrementales de recursos son resultado, además de los aspectos fiscales incorporados en el estrategia presupuestal, de una evaluación de las prioridades programáticas en las áreas en cuestión – Educación, Sistema de Cuidados, Inversiones en Infraestructura, Salud, INAU-SIRPA, Seguridad Pública y Descentralización– de los recursos destinados con tal fin por los gobiernos anteriores, de las demandas y expectativas de la ciudadanía respecto de las actividades y servicios comprendidos en tales áreas y, finalmente, de los compromisos políticos asumidos.

En particular, el Poder Ejecutivo entiende que la propuesta presupuestal que se presenta permitirá, junto con la gestión adecuada de los importantes recursos anteriormente comprometidos, fortalecer los progresos y procesar

las transformaciones necesarias a nivel de la Educación, desplegar gradualmente los nuevos servicios, y consolidar los ya existentes, relativos al Sistema Nacional de Cuidados, proveer los recursos fiscales para, junto con los aportes de las restantes fuentes de financiamiento, fortalecer las Inversiones en Infraestructura, continuar fortaleciendo los servicios de Salud así como los relativos al INAU-SIRPA, continuar proveyendo recursos públicos a la Seguridad Pública y satisfacer las crecientes demandas en materia de Descentralización.

2. Asignaciones incluidas en el Proyecto de Presupuesto

i. Contenido de la Ley de Presupuesto

La presente Ley de Presupuesto tiene por objetivo avanzar en el cumplimiento del programa de gobierno, asignando recursos incrementales a las principales prioridades para los años 2016 y 2017: educación, sistema nacional integrado de cuidados, infraestructura, salud, seguridad, INAU-SIRPA y descentralización.

También se realizaron importantes esfuerzos de priorización al interior de los ministerios a efectos de avanzar en el despliegue de políticas, en muchos casos, sin contar con recursos adicionales. En este sentido, la mayor parte de los ministerios no cuenta en este presupuesto con asignaciones incrementales e incluso varios realizaron abatimientos en los créditos de remuneraciones.

El costo del articulado incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional representa un aumento total de los gastos de remuneraciones, funcionamiento e inversiones de 7.795 millones de pesos en 2016 y 13.128 millones en 2017. Este incremento presupuestal se calcula respecto de la línea de base.

En la formulación presupuestal de los incisos de Administración Central, se determinó como línea de base de los gastos de funcionamiento a la ejecución del ejercicio 2014 correspondiente a niveles de actividad permanentes, a lo que en algunos casos se agregó la consolidación de los refuerzos de rubro de 2015 destinados a cubrir necesidades permanentes.

A nivel de inversiones, la línea de base corresponde a los créditos equivalentes al nivel de ejecución 2014, depurado de las inversiones extraordinarias que se realizaron. En el caso de remuneraciones, la línea de base se construyó a partir del crédito permanente de 2015. En el caso de los organismos del artículo 220 de la Constitución, la línea de base se elaboró considerando los créditos del año 2015.

Es de destacar que en el presente Presupuesto se ha llegado a un acuerdo con varios organismos del artículo 220 de la Constitución: ASSE, INAU, UTEC, Fiscalías e INUMET.

Asignaciones por tipo de gasto

El incremento de crédito en remuneraciones se destina fundamentalmente a ANEP, Universidad de la República, ASSE, INAU-SIRPA, Ministerio del Interior y para el aumento de salarios del personal subalterno en el Ministerio de Defensa Nacional.

En lo que respecta a gastos de funcionamiento, los mayores incrementos se destinan a ANEP e INAU, mientras que en inversiones, los recursos incrementales se dirigen a vialidad, contraparte local de los proyectos ferroviarios, al Sistema Nacional Integrado de Cuidados, SIRPA, ASSE y Deporte, entre otros.

Asignaciones por área

La asignación de los recursos incrementales se focaliza en las áreas prioritarias definidas en el programa de gobierno: Educación, Sistema Nacional Integrado de Cuidados, Infraestructura, Salud, Seguridad, INAU-SIRPA y apoyo a la descentralización.

COSTO DEL ARTICULADO POR ÁREA			
En millones de pesos			
	2016	2017	% Total
Educación (1)	2.587	5.603	40%
Sistema Nacional de Cuidados	1.102	1.914	14%
Infraestructura	1.155	1.351	10%
Salud	555	960	7%
Seguridad	567	777	6%
INAU-SIRPA	500	700	5%
Descentralización (2)	128	513	4%
Otros (3)	1.962	2.071	15%
Disminución Rubro Cero	-761	-761	
TOTAL	7.795	13.128	

- (1) Incluye el componente del Sistema de Cuidados que se ejecuta a través de ANEP.
- (2) Corresponde al aporte del gobierno nacional al Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM) y al desarrollo de proyectos de infraestructura en el área metropolitana. Las intendencias participan además en el 3,33% del incremento de los recursos del gobierno nacional.
- (3) Incluye: Gobierno Electrónico, Deporte, Tabletas, Investigación e innovación, Medio Ambiente, Fondo de la Granja y Fiscalías.

a) Educación

Del total de recursos incrementales previstos para 2016 y 2017, la educación recibe el 40%. Este es el tercer Presupuesto Nacional en que la educación recibe, a propuesta del Poder Ejecutivo, la mayor asignación de los fondos incrementales.

De los recursos incrementales para la educación, la propuesta presupuestal destina a la ANEP 1.875 millones de pesos en 2016 y 3.994 millones de pesos en 2017. A su vez, para la Universidad de la República, se propone destinar 498 millones de pesos en 2016 y 1.043 millones en 2017. Consideradas conjuntamente, las dos instituciones básicas de la educación reciben en el presente Presupuesto el 36% de las asignaciones incrementales de crédito.

La propuesta presupuestal para la educación incluye además otras asignaciones incrementales para la Universidad Tecnológica (UTEC), el Plan CEIBAL, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), las Unidades Docente Asistenciales (UDAS) y los componentes educativos asociados a la investigación.

De esta manera, además de los recursos destinados a ANEP y UDELAR, el presupuesto apoya con recursos incrementales la continuidad de la alfabetización informática a través del Plan CEIBAL; un crédito adicional de 100 millones de pesos para la contratación de los docentes que requiere la ampliación de la oferta de carreras en UTEC en 2017; 90 millones de pesos adicionales en 2017 para fortalecer los recursos humanos de ASSE en el marco del proyecto de Unidades Docentes Asistenciales (UDAS); recursos incrementales para los Centros de Capacitación y Producción (CECAP) y las actividades de apoyo a Ciclo Básico en el Ministerio de Educación y Cultura y al Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Debe tenerse en cuenta además que en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados existen componentes educativos dirigidos a la educación de la primera infancia. Si se consideran en conjunto, los componentes educativos de esta propuesta presupuestal representan el 46% de los recursos adicionales.

b) Sistema Nacional Integrado de Cuidados

La creación y funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) constituye una prioridad del programa de gobierno. Se trata de una política transversal que involucra acciones de diferentes instituciones, por lo cual, las asignaciones presupuestales se distribuyen entre diferentes organismos.

La asignación incremental prevista para la implementación y funcionamiento del SNIC es de 1.102 millones de pesos en 2016 y 1.914 millones en 2017, lo que supone el 14% de la asignación incremental total.

La distribución de recursos por población beneficiaria determina que más del 50% de los mismos están dirigidos a la primera infancia. Las asignaciones de recursos para el Plan CAIF, los Centros Diurnos de Primera Infancia del INAU, las casas de cuidados comunitarios, los Centros de Educación y Cuidados de 3 años de la ANEP y las becas de inclusión socioeducativas del MIDES alcanzan a 596 millones de pesos en 2016 y 1.112 millones en 2017.

Por su parte, los servicios de atención a los adultos mayores (asistentes personales, Teleasistencia, programas de apoyo a cuidados permanentes y centros diurnos) alcanzan una asignación de 210 y 502 millones de pesos para 2016 y 2017. Por último, se prevén recursos para el fortalecimiento las capacidades del propio sistema.

c) Infraestructura

La recuperación y mejora de la infraestructura es claramente una prioridad del presente presupuesto. Es de destacar que ya en 2015 se aumentó en 1.000 millones de pesos los recursos para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, destinados fundamentalmente a vialidad e hidrografía que se incorporaron a la línea de base como gasto permanente. En este presupuesto, se incrementan los recursos de vialidad en 855 millones de pesos. Este esfuerzo presupuestal se complementa con mayores recursos a disposición de la Corporación Vial del Uruguay y con un claro impulso a obras viales a través de proyectos de participación público-privada.

Adicionalmente, en el presupuesto se destinan recursos por 300 millones de pesos para constituir la contraparte local del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) para el desarrollo de infraestructura ferroviaria y vial para 2016 y 2017.

Por último, se asignan 50 millones de pesos incrementales en 2017 para complementar los fondos necesarios para continuar con el proceso de dragado del Río Uruguay.

d) Salud

Los recursos incrementales asignados a ASSE totalizan 500 millones de pesos en 2016 y 850 millones a partir de 2017. Dichas partidas tienen por objeto continuar con la presupuestación del personal de Comisión de Apoyo, la creación de cargos asistenciales necesarios para llevar adelante diversos proyectos del organismo y una adecuación de las remuneraciones de auxiliares y licenciados en enfermería. En materia de inversiones, la línea de base y los fondos incrementales en ASSE se destinarán a la mejora de infraestructura edilicia y el equipamiento en diversos centros de salud y la remodelación de los centros de salud mental.

Además, se fortalecen las Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) con el objetivo de desarrollar los recursos humanos médicos y técnicos especialmente para ASSE. Adicionalmente se destinan recursos para fortalecer el convenio de complementación entre ASSE y el Hospital de Clínicas para la atención de los usuarios de ASSE, que prevé pagos a partir del cumplimiento de metas asistenciales y de gestión.

Asimismo, se fortalecen los recursos para el Hospital de Clínicas de la Universidad de la República en 55 millones de pesos en 2016 y 110 millones de pesos incrementales anuales entre 2017 y 2019.

En el Ministerio de Salud Pública se destinan recursos para reforzar su rol de rector en el Sistema Nacional Integrado de Salud creando una unidad de coordinación y reforzando la dirección de la JUNASA como unidad ejecutora. Se fortalece el área de inspecciones de la Dirección General de la Salud. Adicionalmente, se prevén recursos para fortalecer el área de Gobierno Electrónico y se destinarán fondos a la coordinación de las emergencias móviles y a la creación de un fondo de investigación sectorial en salud. Todas estas acciones se llevan adelante reorientando recursos y sin incrementos presupuestales.

e) Seguridad

La seguridad pública ha constituido una prioridad de las últimas administraciones y en este presupuesto se continúa fortaleciendo los recursos con este destino.

El Ministerio del interior recibirá 567 millones de pesos en 2016 y 777 millones a partir de 2017, destinados en primer lugar a la implementación de la Ley Orgánica Policial aprobada en 2014 y que comenzará a regir en 2016. Dicha ley prevé un nuevo escalafón policial que disminuye el número de grados que pasan de 14 a 10 y este cambio implica ajustes salariales en tanto el grado que se suprime se integra con su grado inmediato superior, lo que implica costos que totalizan 488 millones de pesos anuales.

Por otra parte, se contemplan recursos para la implementación de un régimen de trabajo de alta dedicación exclusiva que busca mejorar la efectividad de la respuesta policial, así como para los aumentos salariales en el escalafón “S” – Penitenciario y la creación de cargos ejecutivos para la policía. Además, se prevé el ingreso de becarios para la atención en las comisarías.

En este presupuesto también se destinan recursos para el pago de la anualidad correspondiente al proyecto de la cárcel que se está desarrollando a partir de la modalidad de participación público-privada en Punta de Rieles.

f) INAU

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) ha sido el organismo que ha tenido los mayores incrementos presupuestales en los últimos 10 años. En este presupuesto, se continúa fortaleciendo los

recursos destinados a este organismo asignándole 500 millones de pesos en 2016 y 700 millones en 2017.

La atención a niños es altamente intensiva en recursos humanos, por lo cual los nuevos proyectos implican recursos adicionales para remuneraciones. Los recursos que el presupuesto prevé para el INAU-SIRPA, se destinan a aumentos salariales, contratación de nuevo personal para desarrollar los nuevos proyectos y al pago de incentivos por productividad para incrementar las modalidades de atención.

Uno de los principales componentes del Sistema Nacional Integrado de Cuidados son las políticas de atención a la primera infancia a través del Plan CAIF que desarrolla el INAU. Para la ampliación de la cobertura del Plan se prevén recursos incrementales por 427 millones de pesos en 2016 y 666 millones de pesos en 2017.

Con el objetivo de atender la compleja situación edilicia del SIRPA, el presente presupuesto destina 600 millones de pesos a lo largo del período.

g) Descentralización

El Gobierno Nacional alcanzó por tercera vez un acuerdo con los Gobiernos Departamentales en cuanto a la determinación y distribución de las partidas que les corresponden. El porcentaje de recursos nacionales a ser transferido a los gobiernos departamentales se mantiene en 3,33%, asegurándoles que la partida a transferir no será inferior a lo que recibían en 2014.

Se amplía sustancialmente el Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios que alcanzará los 1.000 millones al final del período, con el aporte de los gobiernos departamentales a partir del aumento de los recursos que les corresponden y con la aportación del gobierno nacional de 128 millones en 2016 y 228 millones a partir de 2017.

Complementando los recursos hacia los gobiernos departamentales cabe destacar que el Fondo de Desarrollo del Interior asciende a 1.165 millones de pesos en 2015. Adicionalmente, los programas de Caminería Departamental se centralizan en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto contando con 950 millones de pesos anuales.

En cuanto al régimen de subsidio al alumbrado público se asegura un monto de 500 millones de pesos a ser distribuido entre los gobiernos departamentales y se prevé un monto fijo de 250 millones de pesos anuales que el Poder Ejecutivo transferirá al Fondo Nacional de

Unificación del Tributo de Patente de Rodados (SUCIVE) para su funcionamiento y el desarrollo del Permiso Nacional Único de Conducir.

Con el objetivo de contribuir al desarrollo de la infraestructura de interés para el gobierno nacional en el área metropolitana, se destina una partida de 285 millones de pesos a partir de 2017 para la realización de obras de infraestructura en el área metropolitana.

Los abatimientos realizados por la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en su conjunto alcanzaron los 761 millones de pesos y significan aproximadamente la tercera parte del costo del articulado que asigna recursos a la creación del Sistema Nacional de Cuidados (SNC).

ii. Otras asignaciones presupuestales

En la **Presidencia de la República** se fortalecen los recursos de la Agencia de Gobierno Electrónico (AGESIC) en 450 millones de pesos destinados principalmente a la implementación de los trámites en línea y a diversos proyectos entre los que se destaca la Historia Clínica Electrónica. Adicionalmente, se crea la Unidad Ejecutora “Secretaría Nacional de Deporte” en su órbita y se incrementan sus recursos en 150 millones de pesos.

En el **Ministerio de Defensa Nacional** se contemplan incrementos salariales para el personal subalterno del escalafón K “Personal militar”, cuyos costos totales alcanzan los 400 millones de pesos. Una parte de estos incrementos es financiada por una reducción de créditos presupuestales del Inciso y el resto lo será en años siguientes, mediante la supresión en forma gradual del 50% de las vacantes que se vaya produciendo en el grado de Soldado de 1era.

En el **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca** se profundizan algunas políticas y se procura su institucionalización, destacándose aquellas destinadas al manejo y protección de suelos y agua y al Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA). Adicionalmente, el Inciso plantea un importante reordenamiento de la estructura de recursos

humanos. Se incrementan en este presupuesto los fondos para proyectos de manejo de agua en la Cuenca del Santa Lucia y los recursos destinados al Fondo de la Granja. Por otro lado, se destaca el apoyo a los productores a través de proyectos del MGAP en conjunto con el INIA, IPA, INAC, INASE e INALE, para lo que se cuenta con el aporte de recursos por parte del Instituto Nacional de Carnes.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dispondrá de un incremento de los recursos destinados a vivienda debido a los mecanismos de ajuste automático de sus créditos presupuestales, a lo que se agrega el incremento de los créditos originado por los recuperos de préstamos. Se estima que los créditos destinados a vivienda pasen de unos 5.600 millones de pesos en 2015 a más 8.500 millones de pesos a 2019. Además, se incorpora el Plan Juntos a los planes existentes en la Dirección Nacional de Vivienda del MVOTMA buscando profundizar la aplicación de las políticas públicas dirigidas a la población en situación de riesgo socio-habitacional.

Adicionalmente, se destaca un fuerte apoyo a la protección del medio ambiente incrementándose los recursos de DINAMA, DINAGUA y DINOT en 80 millones de pesos para el año 2016 y 127 millones anuales a partir de 2017 lo que significa un incremento porcentual significativo. Estos se destinan a profundizar las acciones en planificación, evaluación y gestión de los recursos hídricos, ampliar la capacidad analítica de los laboratorios ambientales buscando cumplir con los nuevos cometidos vinculados con la generación de residuos industriales y la ampliación de la cobertura territorial de sus cometidos.

Se fortalecen en este presupuesto los recursos destinados a **investigación e innovación**. Se prevé para la ANII un incremento de 200 millones de pesos para el año 2016 y 300 millones de pesos a partir de 2017, tanto para actividades vinculadas con la educación, como para la transferencia tecnológica, estimulando que las empresas incorporen procesos de innovación. Además, se incrementan los fondos destinados al Instituto Pasteur de Montevideo, al Centro Uruguayo de Imagenología Molecular y para el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (Pediciba).

Adicionalmente se destacan los recursos incrementales por 200 millones de pesos en 2016 y 300 millones de pesos a partir de 2017 para la adquisición de tabletas destinadas a los adultos mayores buscando promover el acceso de personas de esta franja etaria a esta tecnología.

En este presupuesto, se procura fortalecer al **Instituto Uruguayo de Meteorología**, creado como Servicio Descentralizado en octubre de 2013, priorizando su desarrollo institucional, la incorporación de recursos humanos, la capacitación de su personal y la incorporación de tecnología. Se prevén recursos para consolidar el Banco Nacional de Datos Meteorológicos y la automatización y actualización de las estaciones meteorológicas. Se asignan a este organismo un total de 50 millones de pesos en el año 2016 y 80 millones a partir de 2017 lo que significa un incremento sustantivo de los recursos de que dispone este instituto

La **Fiscalía General de la Nación**, se constituye como Servicio Descentralizado en agosto de 2015, en sustitución de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, que dependía del Ministerio de Educación y Cultura. A propuesta de la Fiscalía se propone una profunda reformulación de sus funciones procurando su concentración en los procesos penales, lo que junto con el fortalecimiento de los recursos destinados a las Fiscalías permitiría avanzar gradualmente en la implementación del nuevo Código del Proceso Penal a partir del año 2017.

iii. Otras acciones llevadas adelante sin costo presupuestal

En el **Ministerio de Economía y Finanzas** se destacan acciones para mejorar la gestión de sus unidades ejecutoras y algunos aspectos organizativos dentro del Inciso. Además, se reasignan partidas presupuestales de remuneraciones para poder llevar adelante proyectos transversales de mejora de gestión.

En el **Ministerio de Relaciones Exteriores** se prioriza la creación de cargos para reforzar las Misiones y Cancillería, se plantea un ajuste retributivo del escalafón “M” cuando se encuentra en el país, se incrementan las partidas destinadas a compromisos de gestión y el pago de compensaciones para informática. El esfuerzo de priorización del inciso permite en este período el aumento de las inversiones a partir de la reasignación desde el rubro remuneraciones.

El **Ministerio de Industria, Energía y Minería** reorienta sus inversiones hacia el fortalecimiento de la infraestructura del Centro de Desarrollo de Contenidos y el desarrollo del proyecto de cartografía geológica y minera del Uruguay. Además, se destinan recursos para el Laboratorio de Tecnogestión y el Parque Tecnológico Audiovisual. Adicionalmente, se plantea una readecuación de los montos de las tasas de marcas y patentes y se ajusta la Ley de Vestimenta.

El **Ministerio de Turismo** direcciona sus esfuerzos al ordenamiento de sus recursos humanos y a la elaboración de compromisos de gestión. Adicionalmente, prioriza la promoción del turismo interno a partir de la construcción de centros de visitantes y la descentralización de la gestión y control del turismo.

El **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** propone diversas medidas para atender situaciones específicas en materia de recursos humanos en sus diferentes dependencias (consejos de salarios, consultas individuales, inspección de trabajo, etc.) con el objetivo de mejorar la prestación de sus servicios. Además, prevé implementar un plan director para informatizar sus oficinas y de esa forma mejorar la presencia en el territorio, procurando además reforzar la coordinación con otras oficinas fiscalizadoras del Estado. Asimismo, se llevarán a la práctica mejoras edilicias tanto en el edificio sede como en las oficinas en el interior del país.

El **Ministerio de Desarrollo Social** es quien coordina el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, además de ser quien lleva adelante algunas de sus prestaciones. En lo que refiere a las restantes acciones del Inciso, se prioriza el ordenamiento de la situación laboral del personal que realiza tareas permanentes, así como tareas en territorio. El Instituto Nacional de Alimentación y el Programa Uruguay Crece Contigo pasan a la órbita del MIDES buscando centralizar las políticas sociales en un único ejecutor de manera de concentrar esfuerzos y optimizar recursos.

iv. Detalle de asignaciones presupuestales

COSTO DEL ARTICULADO POR INCISO		
En millones de pesos		
Inciso	2016	2017
02 Presidencia	150	150
03 Defensa (1)	257	207
04 Interior (2)	567	777
05 Economía y Finanzas	0	0
06 Relaciones Exteriores	0	0
07 Ganadería, Agricultura y Pesca (3)	60	60
08 Industria, Energía y Minería (4)	0	0
09 Turismo	0	0
10 Transporte y Obras Públicas	855	855
11 Educación y Cultura	51	96
12 Salud Pública	0	0
13 Trabajo y Seguridad Social	0	0
14 MVOTMA	101	149
15 Desarrollo Social	596	1.112
Administracion Central	2.637	3.406
16 Poder Judicial	0	0
17 Tribunal de Cuentas	0	0
18 Corte Electoral	0	0
19 T.Contencioso Administrativo	0	0
25 ANEP (5)	1.875	3.994
26 Universidad	498	1.043
27 INAU	1.006	1.502
29 ASSE	500	850
31 UTEC	0	100
32 INUMET	50	80
33 Fiscalía General de la Nación	163	186
Organismos del 220	4.092	7.755
21 Subsidios y Subvenciones	608	999
24 Diversos Créditos	1.219	1.729
Disminución Rubro Cero	-761	-761
Total General	7.795	13.128

No se consideran las altas y bajas de créditos por transferencias de organismo y proyectos entre Incisos. Los componentes del SNIC se exponen en los organismos ejecutores.

- (1) MDN: la supresión de vacantes a lo largo del período financia el aumento salarial
- (2) MI: el incremento de la transferencia de fondos de terceros de Sanidad financia el incremento de cargos en Sanidad.
- (3) MGAP: financia un incremento adicional de gastos con una transferencia de INAC.
- (4) MIEM: reasigna una partida de inversiones del año y la distribuye a lo largo del período.
- (5) ANEP: Incluye el componente del Sistema de Cuidados que se ejecuta a través ANEP.

21 - Subsidios y Subvenciones		
	2016	2017
ANII	200	300
Plan Ceibal	100	250
Plan Ibirapitá	200	300
Instituto Pasteur	34	54
CUDIM	20	25
INEED	23	30
PEDECIBA	10	15
IRCCA	15	15
Subsidios varios	6	10
Total	608	999

24 - Diversos Créditos		
	2016	2017
AGESIC	450	450
Contraparte FOCEM-Ferroviaria	300	300
Municipios	128	228
Infraestructura área metropolitana	0	285
PPP - Cárcel y Rutas 21 y 24	0	146
Convenio ASSE - Hospital de Clínicas	55	110
Unidades Docentes Asistenciales	40	90
Fondo de la Granja	70	70
Dragado Río Uruguay	0	50
Transferencia OSE	176	0
Total	1.219	1.729

3. Lineamientos salariales para el Sector Público

La política relativa a las remuneraciones del sector público se propone atender varios objetivos prioritarios. En primer lugar, proteger las mejoras salariales obtenidas en los últimos 10 años, asegurando el mantenimiento de los niveles de salario real. Asimismo, se busca promover que la masa salarial global del sector público acompañe el crecimiento de la economía.

Adicionalmente, es necesario contemplar las heterogeneidades existentes al interior del Estado, de forma de atender problemas específicos. De esta forma, se busca atacar las inequidades y simultáneamente contemplar la priorización definida por el Poder Ejecutivo. Por último, en el marco de la

cultura del trabajo para el desarrollo, se intenta promover la negociación de aspectos no salariales, referidos a condiciones de trabajo, capacitación y el sistema nacional de cuidados.

Se promoverá la negociación a nivel sectorial o de rama, de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 18.508, a los efectos de contemplar las especificidades de cada uno de los subsectores que componen el sector público, tanto en lo referido a aspectos salariales como no salariales

El criterio para los ajustes salariales generales para el sector público se basa en mantener vigente el artículo 4° de la Ley N° 18.719, tanto en lo que refiere al esquema de ajuste salarial, como a los criterios de negociación previstos en el mismo.

En función de ello, los ajustes serán realizados tomando en consideración el centro del rango objetivo de inflación fijado por el Comité de Coordinación Macroeconómica para el período de vigencia del aumento.

A su vez, se aplicará un correctivo que tome en cuenta la diferencia en más que se hubiere registrado entre la variación observada del Índice de Precios al Consumo (IPC) durante la vigencia del ajuste anterior y el porcentaje de ajuste otorgado.

Los aumentos salariales por encima de los lineamientos previstos deberán establecerse en el marco de Compromisos de Gestión, debiéndose contar con partidas presupuestales específicamente aprobadas para tales fines en el Presupuesto o Rendiciones de Cuentas. Dichos compromisos deberán ser acordados en los ámbitos de negociación a nivel de rama, siempre que los mismos estén directa y específicamente relacionados en cada caso, en cada organismo, con compromisos que permitan avanzar en resultados concretos de mejoras en la gestión al servicio de la población.

V. PROGRAMA FINANCIERO Y ESTRATEGIA DE DEUDA

1. Proyección Programa Financiero

Se presenta a continuación la proyección de las cifras fiscales del Sector Público Consolidado¹ para este quinquenio. En las mismas se incorporan las proyecciones de ingresos que, como fuera mencionado anteriormente, se realizaron de acuerdo con el escenario macroeconómico esperado para los próximos años. Asimismo, en lo que respecta a las empresas públicas, se reflejan los compromisos en términos de mejora del resultado operativo, al tiempo que se recogen sus planes de inversiones para el período. Por otra parte, se contemplan las estimaciones de los gastos ya comprometidos por normas vigentes y compromisos contractuales adquiridos, y se agregan las asignaciones de gastos incrementales incluidos en el Proyecto de Presupuesto Nacional que envía el Poder Ejecutivo.

Se prevé que el resultado global del Sector Público Consolidado alcance un déficit de 2,5% del PIB en 2019, mientras que el resultado primario se proyecta en 1% del PIB para ese año.

Como fue mencionado anteriormente esta senda programada implica una mejora del resultado respecto a las cifras de partida que permite la consolidación de las finanzas públicas, asegurando una senda sostenible para el endeudamiento público.

¹ Cifras en base caja.

RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cifras en % del PIB						
INGRESOS SECTOR P. NO FINANCIERO	29,0	29,1	29,2	29,3	29,5	29,6
<i>Gobierno Central</i>	19,9	19,9	20,0	20,0	20,1	20,2
DGI	16,5	16,8	16,8	16,8	16,9	17,0
Comercio Exterior	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Otros	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
<i>BPS</i>	7,6	7,4	7,4	7,5	7,5	7,5
<i>Resultado Primario Corriente Empresas Públicas</i>	1,5	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9
EGRESOS PRIMARIOS S.P NO FINANCIERO	29,3	28,8	28,9	28,8	28,7	28,5
<i>Egresos Primarios Corrientes Gob Cent - BPS</i>	26,1	26,0	26,1	26,1	26,0	25,8
Remuneraciones	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Gastos no personales	3,7	3,6	3,7	3,7	3,6	3,5
Pasividades	9,0	9,2	9,2	9,1	9,1	9,0
Transferencias	8,4	8,2	8,3	8,3	8,3	8,3
<i>Inversiones</i>	3,2	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7
RESULT. PRIMARIO OTROS ORG (Intendencias, BSE, BCU)	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-0,6	0,0	0,1	0,3	0,6	1,0
<i>Intereses</i>	2,8	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4
Gobierno Central	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5
Empresas Públicas	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Intendencias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BCU	0,6	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8
BSE	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
RESULTADO GLOBAL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-3,5	-3,3	-3,1	-2,9	-2,7	-2,5

En lo que respecta a los ingresos del Sector Público no Financiero, se espera un incremento de 0,6% del PIB en 2019 respecto a 2014. La mejora obedece en partes prácticamente iguales al Gobierno Central-BPS y las empresas públicas.

En lo que refiere al Gobierno Central-BPS, se espera una mejora paulatina de la recaudación de acuerdo al crecimiento esperado del PIB y la masa salarial, al tiempo que se agrega la estimación de ganancias de eficiencia recaudatoria, que se proyectan sensiblemente menores a las observadas en la pasada década, en la medida que el núcleo sobre el cual avanzar se ha reducido sistemáticamente.

Por su parte, en lo que respecta a las empresas públicas se prevé una mejora de acuerdo al compromiso de mejora del resultado primario corriente.

Respecto a los egresos primarios corrientes del Gobierno Central-BPS, se proyecta que hacia 2019 se ubiquen en 25,8% del PIB. Esto implica una caída de 0,3% del PIB respecto a 2014, cuando los mismos se ubicaron en

26,1% del PIB. Cabe recordar que las cifras de 2014 incluyeron el aporte realizado al Fondo de Estabilización Energética (FEE) por 0,3% del PIB. Dejando de lado ese factor extraordinario, se espera que los egresos primarios corrientes permanezcan estables como porcentaje del PIB hacia el fin del período. Esta proyección contempla el aumento esperado del gasto endógeno así como el incremento de recursos adicionales contemplados en este Proyecto.

Se prevé que el rubro remuneraciones se ubique en 5% del PIB a lo largo del período, lo que incluye el mantenimiento de los salarios reales para los organismos de la Administración Central y los comprendidos en el artículo 220 de la Constitución, a lo que se agregan los recursos asignados en este Proyecto para este rubro y que se concentran en las áreas de educación, salud y seguridad.

Asimismo en la proyección de gastos se incluyen los incrementos de recursos presupuestales incluidos en el presente Proyecto, entre los que se destacan los destinados a educación y al Sistema de Cuidados, entre otros.

Las inversiones del Sector Público no Financiero se mantendrán en niveles de entre 2,8% y 2,7% del PIB a lo largo de todo el período. En esta proyección se contemplan los planes de inversión de las empresas públicas, así como los recursos que ejecutará el gobierno. En lo que refiere al primer caso, luego de un quinquenio de fuertes inversiones, se proyectan nuevos flujos de inversión que permitan finalizar los proyectos en marcha así como avanzar en las iniciativas contempladas en sus planes estratégicos. Para el caso del gobierno, se contemplan los recursos contemplados en el presente proyecto, en los que se destacan los destinados al MTOP para el área de vialidad, al Sistema de Cuidados, entre otros.

Por último, en función de la evolución prevista de la deuda pública y de las variables macroeconómicas relevantes se prevé el mantenimiento que la partida de intereses en torno a 3,4% del PIB hacia 2019.

En resumen, la programación financiera compatible con el presente proyecto presupuestal contempla una trayectoria de consolidación de las finanzas públicas suponiendo una reducción gradual del déficit del Sector Público Consolidado hasta 2,5% del PIB en 2019, al tiempo que se espera que el resultado primario se ubique en 1,0% del PIB en ese año.

2. Resultado Estructural

Continuando con la práctica de las instancias presupuestales anteriores se presenta a continuación la estimación del resultado fiscal estructural.

La metodología de cálculo se encuentra detallada en el Informe Económico-Financiero que acompañó a la Rendición de Cuentas 2013².

De forma resumida cabe recordar que la misma implica realizar dos tipos de ajustes. En primer lugar, se realizan correcciones por “efectos por una sola vez”, es decir se excluyen los ingresos y egresos de carácter extraordinario y transitorio. En segundo lugar, se realiza la corrección por el ciclo económico. Por un lado, se ajustan los ingresos del Gobierno Central-BPS de acuerdo a la estimación de la brecha del producto. Adicionalmente, atendiendo al mecanismo de ajuste de las pasividades aplicado en nuestro país, que las vincula directamente a la evolución de los salarios, también se realiza una corrección de los egresos por pasividades.

Como fue mencionado anteriormente, en 2014 el resultado global del Sector Público Consolidado observado se ubicó en 3,5% del PIB, en tanto el resultado estructural se estimó en -4,1% del PIB.

En lo que respecta a los ingresos del Gobierno Central-BPS, los principales ajustes en 2014 refieren al ingreso por el aporte de UTE al Fondo de Estabilización Energética (FEE), que como fuera mencionado en anteriores ocasiones, dada su operativa queda reflejado como ingresos y egresos en el Gobierno Central. Asimismo, en 2014 se sumaron ingresos extraordinarios por devoluciones de Afaps en el marco de la Ley 19.162. En lo que refiere a los egresos del Gobierno Central-BPS en 2014 los principales conceptos incluidos son el FEE, los costos de las elecciones, y la variación de la deuda con proveedores.

Los ajustes en la medición del resultado de las empresas públicas contemplaron el costo de generación de energía eléctrica, el FEE y la variación de stock de petróleo y derivados de ANCAP.

En relación al primero, como se ha mencionado en instancias anteriores, se contempla la diferencia entre el costo de generación eléctrica observado y el estructural que es el que se contempla a la hora de fijar las tarifas. En

² https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/9974/1/informe_economico_financiero_-_final_version_2.pdf

2014 el costo observado fue menor al estructural en 0,5%. Buena parte de ese menor costo fue vertido al FEE, lo que también se considera en la medición del resultado estructural. Por lo tanto, al considerar ambos factores se corrige por el efecto neto del menor costo en las finanzas públicas en 2014, luego de realizar el aporte al FEE.

En lo que refiere al stock de petróleo y derivados de ANCAP, éste se redujo 0,1% del PIB en 2014, por lo que se considera esa corrección.

De esta forma, el resultado global de 2014 ajustado por factores extraordinarios se ubicó en -3,9% del PIB. A esto se suma la corrección por el ciclo económico, que se estimó en 0,2% del PIB en el pasado año. Por lo tanto, el resultado global ajustado por factores extraordinarios y ciclo económico se ubicó en -4,1% del PIB.

Por su parte, para el presente año, se proyecta un resultado global del Sector Público Consolidado de -3,3% del PIB, en tanto el resultado estructural se ubicaría en -3,6% del PIB. Los ajustes más relevantes considerados en 2015 contemplan un costo energético algo por debajo del estructural en lo que va del año, así como una leve reducción del stock de petróleo de ANCAP y egresos extraordinarios en el gobierno (por elecciones departamentales y variación de deuda flotante).

RESULTADO GLOBAL ESTRUCTURAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO (% del PIB)						
	2014	2015*	2016*	2017*	2018*	2019*
Resultado Global	-3,5	-3,3	-3,1	-2,9	-2,7	-2,5
Ingresos extraordinarios GC-BPS 1/	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Egresos extraordinarios GC-BPS 2/	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Sobrecosto-Subcosto energético 3/	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo de Estabilización Energética	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Variación de stock ANCAP	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultado Global ajustado por extraordinarios	-3,9	-3,5	-3,1	-2,9	-2,7	-2,4
Ajuste ingresos por ciclo económico	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Ajuste egresos por ciclo económico	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultado Global Estructural	-4,1	-3,6	-3,1	-2,9	-2,7	-2,4

Notas:

1/ Incluye devoluciones AFAPs, desfasaje ingreso al Tesoro de la recaudación DGI, desfasaje versión utilidades BROU al GC, ingreso aporte FEE al GC.

En 2014 ingresos extensión concesión aeropuerto Carrasco.

2/ Variación de deuda con proveedores del GC, egreso en el GC por aporte al FEE. En 2014, 2019 : costos elecciones.

3/ Diferencia entre costo de abastecimiento de la demanda observado y costo financiado con tarifas.

3. Proyección del endeudamiento público

Partiendo de las cifras de deuda observadas en 2014 y teniendo en cuenta la evolución esperada de las variables macroeconómicas y las metas fiscales previstas, se presentan a continuación las proyecciones de endeudamiento público para el período 2015-2019.

ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO GLOBAL En % del PIB

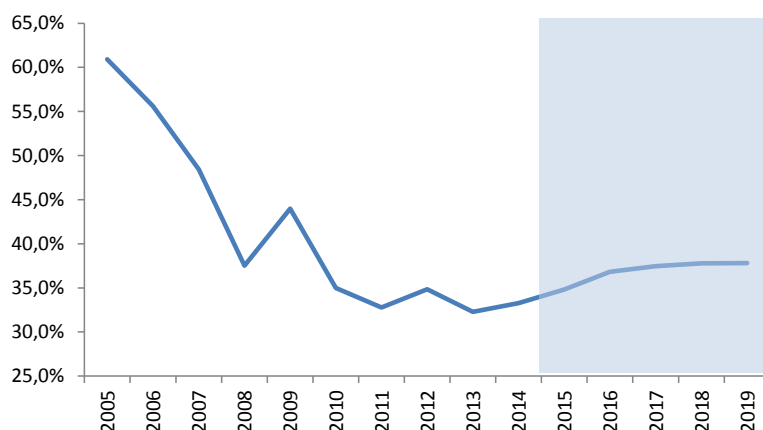
	Var. prom TC	Var. prom IPC	Var. PIB	PIB en US\$	Resultado Global	Resultado Primario	Deuda Bruta	Activos excl. encajes	Deuda Neta excl. encajes
2014	13,5%	8,9%	3,5%	57.471	-3,5%	-0,6%	58,4%	25,2%	33,3%
2015	16,2%	8,4%	2,5%	54.761	-3,3%	0,0%	60,3%	25,5%	34,8%
2016	9,8%	7,6%	2,5%	54.970	-3,1%	0,1%	62,2%	25,4%	36,8%
2017	6,4%	6,3%	2,8%	56.819	-2,9%	0,3%	62,6%	25,1%	37,5%
2018	5,5%	5,7%	3,0%	59.105	-2,7%	0,6%	62,9%	25,1%	37,8%
2019	5,0%	5,0%	3,0%	61.458	-2,5%	1,0%	62,8%	25,0%	37,8%

La deuda neta de activos (excluidos los activos de reserva cuya contrapartida son depósitos de encajes de instituciones financieras en el BCU) presentará una trayectoria levemente creciente en los primeros años del escenario de proyección, para alcanzar una senda estable hacia el final de este período de gobierno.

La evolución del endeudamiento público proyectado supone al cierre del ejercicio de proyección una composición de deuda por monedas similar a la actual, en línea con la estrategia de reducción del riesgo cambiario que ha caracterizado a la actual administración.

Deuda Pública Neta (excluidos encajes)

En % del PIB



Con la fijación de las metas fiscales establecidas en esta iniciativa presupuestal, se asume una postura fiscal responsable que permite estabilizar el peso de la deuda y por tanto alcanzar una trayectoria de endeudamiento sostenible en el mediano plazo.

Cabe destacar que en este proyecto de Presupuesto se incluyen modificaciones al tope de endeudamiento establecido en la Ley 17.947 y sus modificaciones posteriores. Los nuevos topes establecidos son consistentes con la proyección fiscal para el actual período, de forma que la variación de deuda prevista se ajusta a la misma. De esta manera, se establecen topes decrecientes a lo largo del período, en consonancia con la reducción esperada del déficit de las cuentas públicas. El tope establecido parte de 16.000 millones de UI para 2015 y se va reduciendo sistemáticamente en cada año, de forma de alcanzar los 13.500 millones de UI en 2019. Asimismo, el incremento previsto para los casos en que se verifiquen factores extraordinarios fue reducido de 100% a 50%.

4. Estrategia de financiamiento del Gobierno Central

El objetivo fundamental de la estrategia de gestión de deuda es cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno a bajos costos y asumiendo niveles prudentes de exposición al riesgo, potenciando la calidad crediticia que asegure el acceso fluido a los mercados. Al mismo tiempo, se busca fortalecer la posición financiera de liquidez del sector público ante posibles shocks externos.

La recuperación del grado inversor constituye un activo clave a la hora de mejorar el acceso a los mercados de capitales ya sea a tasas más bajas como a plazos más extensos, y constituye un elemento central en la gestación de márgenes de maniobra para absorber posibles *shocks* externos.

i. Principales lineamientos de la estrategia financiera

Los principales lineamientos de la estrategia de endeudamiento público para el período 2015-2019 están centrados en consolidar la reducción de las vulnerabilidades financieras alcanzadas en la última década. En particular:

- 1) Reducción del riesgo de refinanciamiento.** La política de gestión de la deuda logró una importante mitigación del riesgo de refinanciamiento, despejando vencimientos que se concentraban en los primeros años de gobierno. Se continuará trabajando en reducir aún más el riesgo de refinanciamiento a través de operaciones de manejo de pasivos, que permitan obtener un perfil de amortizaciones distribuido regularmente en el tiempo y mantener un alto plazo promedio de madurez de la deuda.

Al mismo tiempo, el Gobierno continuará trabajando para fortalecer su política de pre-fondeo procurando tener en todo momento la liquidez necesaria para cubrir las obligaciones de deuda en los siguientes doce meses, así como también disponer de un margen ante eventos adversos que perjudiquen transitoriamente el resultado fiscal.

Sumado a esta política precautoria en materia de liquidez, se cuenta con líneas de crédito contingentes con organismos multilaterales de crédito que aumentan los márgenes de maniobra para enfrentar posibles interrupciones en el financiamiento proveniente de los mercados de capitales.

- 2) Mantener y reforzar la reducción del riesgo cambiario.** El Gobierno continuará trabajando para mantener la actual composición por monedas de su deuda, en un contexto caracterizado por un cambio en la preferencia de los inversores hacia la moneda extranjera. En este sentido se buscará participar de manera más activa en el mercado de *swaps* de monedas y tasas de interés, administrando en forma más flexible el riesgo cambiario. La

suavización del perfil de vencimientos de la deuda en moneda extranjera también contribuirá a reducir los efectos que un eventual aumento del tipo de cambio pudiera tener sobre el monto de las amortizaciones de capital.

- 3) **Mantener los avances en la disminución del riesgo de tasa de interés.** Ante la expectativa de un alza gradual en las tasas de interés internacional, el Gobierno continuará monitoreando y analizando los riesgos inherentes a cambios en las tasas de interés, tanto en la refinanciación de los instrumentos a tasa fija como en el impacto de la evolución de tasas de interés sobre los pasivos contratados a tasa variable. Se continuará priorizando la emisión de títulos a tasa fija.

- 4) **Promover el desarrollo de un mercado de bonos locales líquido y profundo, trabajando en coordinación con el Banco Central.** En este sentido, se continuará trabajando para promover el buen funcionamiento de los mercados locales, fortaleciendo la liquidez y eficiencia en su operación, así como el proceso de formación de precios de los instrumentos del gobierno en sus distintos plazos. Se mantendrá un ritmo de licitaciones en el mercado local predecible y continuo, que brinde previsibilidad a los participantes del mercado. Se trabajará también en evaluar nuevos instrumentos y mecanismos de mercado que permitan el mejor acceso y brindarles mecanismos de cobertura a los no residentes, diversificando también la base inversora. Para ello, se continuará afianzando la coordinación en el mercado de bonos local entre las políticas de financiamiento del Gobierno y la política monetaria del Banco Central.

- 5) **Diversificar las fuentes de financiamiento así como la base inversora del Gobierno Central.** Se planea intensificar las acciones orientadas a captar nuevos inversores en los mercados externos para mejorar los términos de acceso al financiamiento.

ii. Plan de Financiamiento 2015-2019

El programa financiero que respalda esta propuesta presupuestal para el período 2015-2019 contempla un nuevo contexto internacional signado por el endurecimiento de las condiciones de financiamiento externas, el cambio en las preferencias de los inversores locales e internacionales hacia la moneda extranjera, y el deterioro de la percepción de riesgo de

nuestros países vecinos. Asimismo, la programación financiera se basa en una política de gestión de la liquidez del Gobierno que sigue un criterio conservador consistente con mantener la cobertura del servicio de deuda para los siguientes doce meses.

FLUJOS DE FONDOS DEL GOBIERNO CENTRAL

En millones de dólares

	2015	2016	2017	2018	2019
NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO	2.646	2.135	2.923	2.877	2.885
Intereses	1.278	1.424	1.565	1.413	1.489
Amortizaciones	1.052	662	1.309	1.414	1.346
Préstamos	120	126	252	109	110
Títulos Públicos	932	536	1.057	1.305	1.236
Otros	316	49	49	49	49
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	2.646	2.135	2.923	2.877	2.885
Superávit Primario Proyectado	0	30	75	180	325
Desembolsos	110	120	246	103	106
Emisiones	2.655	2.000	2.200	2.000	2.000
Otros	230	209	215	94	91
Uso de Reservas*	-348	-224	187	500	363

* Positivo indica una reducción de reservas.

El servicio de deuda del Gobierno en el período 2015-2019, se compone en amortizaciones de deuda por un total aproximado de 5.784 millones de dólares e intereses a pagar por 7.170 millones de dólares.

En cuanto a las fuentes de financiamiento se dará prioridad al mercado de capitales, siendo la preferencia el endeudamiento en moneda nacional. En la medida que las condiciones de mercado así lo permitan, se priorizará el mercado doméstico sobre el externo en las nuevas colocaciones para el financiamiento. Se proyecta realizar un total de emisiones en ambos mercados por el equivalente a 10.855 millones de dólares aproximadamente.

En el programa presentado se contempla un menor uso de los recursos provenientes de los organismos multilaterales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Corporación Andina de Fomento), por un total de 686 millones de dólares, en tanto las condiciones de acceso al financiamiento en el mercado de capitales sean positivas. Si bien se estima que los desembolsos netos serán prácticamente nulos, vale la pena mencionar que en este período es posible sustituir el nivel de financiamiento proveniente de los organismos multilaterales respecto al del mercado, en particular en un contexto de incremento en las tasas internacionales de interés en el mediano plazo. En este sentido, el

Gobierno dispone actualmente de 2.000 millones de dólares de líneas de crédito contingente con los organismos multilaterales de crédito, los cuáles pueden ser desembolsados en cualquier momento.

Por último, se prevé un uso de los saldos de las cuentas del Gobierno, teniendo en cuenta que se utiliza un criterio conservador de mantener activos líquidos para cubrir el servicio de deuda de los siguientes doce meses, y que como se mencionó anteriormente el Gobierno dispone de Líneas de crédito contingentes con los organismos multilaterales de libre disponibilidad. Se estima que el superávit primario aporte recursos por 610 millones de dólares.

VI. EL URUGUAY DEL CRECIMIENTO

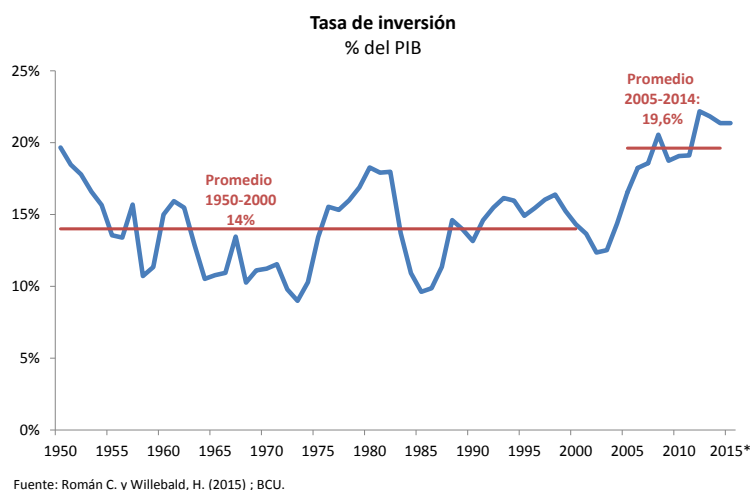
1. La inversión como motor del crecimiento genuino

Es un dato irrefutable que en los últimos 10 años la economía uruguaya ha tenido los mejores resultados de su historia contemporánea, y también es un hecho probado que han mejorado los indicadores que miden los grados de equidad en nuestra sociedad.

Equidad y crecimiento, junto con el mejor ejercicio de derechos, son pilares claves de una visión multidimensional de desarrollo y cuya coexistencia permite sinergias que aseguran su sustentabilidad en el largo plazo. Sólo aquellas sociedades que logran hacer partícipes a todos sus miembros de los frutos del progreso, son capaces de sostener tasas de crecimiento por períodos prolongados. Pero al mismo tiempo, sólo las sociedades que lograron crecer por períodos prolongados han sido capaces de alcanzar mejoras sostenibles de su cohesión social y han logrado asegurar condiciones de vida equitativas entre sus habitantes.

Uno de los rasgos distintivos del crecimiento de los últimos diez años fue el dinamismo de la inversión. Si se compara la tasa de crecimiento promedio de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) en los últimos 10 años con la observada en el ciclo 1990-1998, surge que ésta prácticamente se duplicó (9,9% vs 5,2%).

Ello implica un cambio profundo en relación a la tendencia histórica. De hecho, en la última década la tasa de FBKF superó en más de cinco puntos porcentuales el nivel promedio de la segunda mitad del siglo pasado. Como es sabido, la baja tasa de inversión fue una característica estructural de la economía uruguaya en la segunda mitad del siglo XX, lo que acotó la capacidad de crecimiento del país y determinó un dinamismo tecnológico débil.



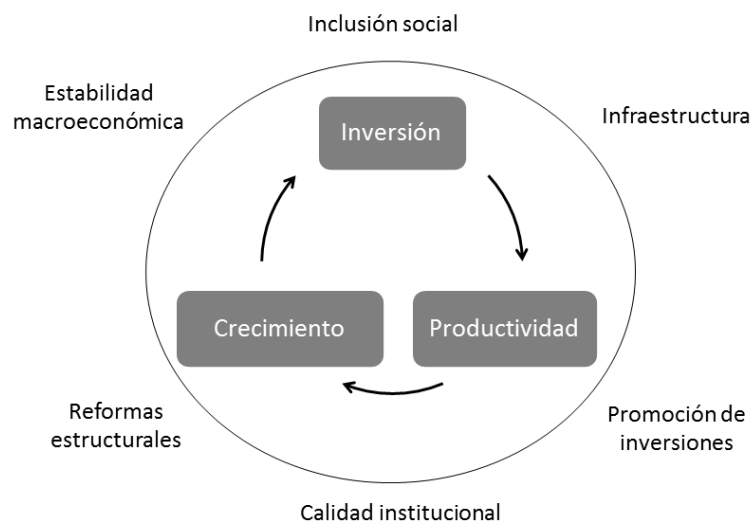
La acumulación de capital físico y humano genera **círculos virtuosos** en la dinámica económica y constituye el único camino genuino para generar productividad, eficiencia y competitividad, posibilitando el crecimiento del cual surgen nuevas posibilidades de inversión. Esa dinámica virtuosa ha sido el rasgo distintivo de la historia económica reciente en Uruguay, con acumulación de capacidades y **aumento de la productividad**. Como se muestra en el siguiente cuadro, a partir de un ejercicio simple de contabilidad del crecimiento, se observa que en el período 2005-2014 la Productividad Total de Factores (PTF) explicó más de la mitad del aumento del PIB.

Contribución al crecimiento - Promedio anual				
	Capital	Trabajo*	PTF	Total
1990-1999	0,7%	1,3%	1,4%	3,3%
2000-2004	0,2%	0,1%	-1,9%	-1,6%
2005-2014	1,1%	0,7%	3,6%	5,4%

Fuente: MEF en base a BCU e INE.

*Ajustado por capital humano

El aumento de la inversión y de la productividad ha sido acompañado por cambios profundos en las formas de producir, con transformación de los procesos, generación de nuevas capacidades humanas volcadas al mundo del trabajo y mayor agregado de valor en los bienes y servicios producidos. En efecto, el aumento de la productividad es siempre un fenómeno basado en **fundamentos microeconómicos** a nivel de las empresas. Depende de la forma en que se llevan adelante los procesos de producción y comercialización y de la eficiencia en la gestión de los recursos. Ello implica los procesos de toma de decisiones de destinar recursos a acumulación de capital, la formación de recursos humanos, la innovación y la adaptación de nuevas tecnologías de producción.



El aumento de la productividad de los últimos años se explica por las decisiones del sector privado, que a su vez se apoyaron en **determinantes subyacentes** vinculados a las políticas públicas. En primer término, son importantes aspectos intangibles tales como la **estabilidad macroeconómica y la calidad de las instituciones**. Del mismo modo, es relevante el tratamiento que se le dé a las inversiones. Los incentivos directos a la inversión, la innovación y la capacitación, como los previstos en el régimen de **promoción de inversiones**, son otro elemento que ha propiciado la dinámica virtuosa de crecimiento.

En tanto, la existencia de una adecuada dotación de **infraestructura** pública constituye un apoyo claro a la productividad del sector privado, que otorga mayor eficiencia a los procesos productivos al tiempo que mejora los derrames del crecimiento económico, contribuyendo a la integración social.

Por su parte, las políticas laboral y educativa, así como las demás políticas sociales, también tienen un rol fundamental en el entorno empresarial, por su impacto en el capital humano y su contribución a una mayor **inclusión social**.

Adicionalmente, existen políticas de impacto directo sobre la gestión cotidiana de las empresas. A lo largo de los últimos dos períodos de gobierno se han emprendido **reformas estructurales** que contribuyeron a mejorar la eficiencia de la economía en su conjunto. A modo de ejemplo se pueden mencionar el fortalecimiento de la regulación del sector financiero en general y la reestructura del sistema público en particular; la modernización de los modelos de gestión en BPS, DGI y Aduanas; la puesta en práctica del nuevo sistema tributario; las mejoras en los

procedimientos asociados al comercio exterior como la ventanilla única y el nuevo Código Aduanero; la Ley de concurso y reorganización empresarial; las transformaciones de la matriz energética y el avance en las telecomunicaciones.

La conjugación de los elementos mencionados genera un activo de gran valor, que es la **confianza**, fundamental para la concreción de las transformaciones. Las fortalezas construidas han generado en los inversores una percepción altamente favorable del país, que redundará en niveles históricos de inversión extranjera directa. Además, a nivel de los mercados financieros, la buena percepción del país se refleja en menores costos de financiamiento.

En ese contexto, el riesgo país se ubica en niveles históricamente bajos y la deuda pública uruguaya ha obtenido la calificación de grado inversor por parte de las principales calificadoras de riesgo del mundo³.

Por lo tanto, el dinamismo económico no es resultado de un sólo factor sino que responde a un conjunto complejo de elementos en los que las políticas públicas tienen un rol importante como determinantes subyacentes.

En la medida que la continuidad de la inversión (tanto pública como privada) es un requisito fundamental para mantener la dinámica virtuosa de la economía, generando mayores niveles de productividad, crecimiento y por lo tanto oportunidades para los uruguayos, en el próximo quinquenio deberán mantenerse y profundizarse las políticas que han resultado efectivas para su estímulo.

En particular, resulta fundamental preservar la estabilidad macroeconómica. En la última década Uruguay ha logrado construir un activo en torno a la ejecución de buenas políticas macro, con un manejo fiscal prudente, una política cambiaria flexible que mejora el ajuste de la economía a los shocks externos y una adecuada regulación del mercado financiero.

En el actual contexto internacional, la **prudencia en el manejo macroeconómico** que ha mostrado Uruguay en la última década constituye un activo a preservar, dado que es un prerrequisito básico para que los inversores nacionales y extranjeros decidan desarrollar

³ El país tiene grado inversor por parte de las “tres grandes” estadounidenses: Moody’s, Standard & Poor’s y Fitch así como por parte de la japonesa R&I y la canadiense DBRS.

emprendimientos en el país. Mantener la confianza de los agentes en un contexto internacional menos favorable resulta fundamental para que sigan operando ciclos virtuosos de inversión, crecimiento y generación de empleo de calidad.

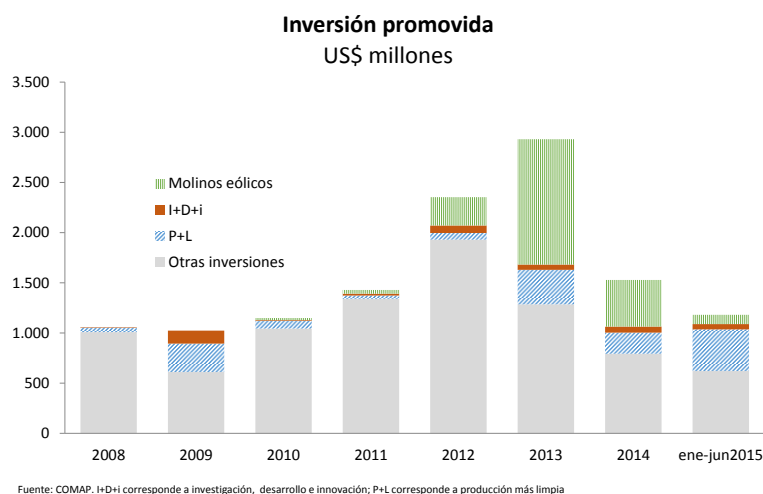
Para ello, es necesario mantener un manejo ordenado de las cuentas públicas, con prioridades presupuestales definidas que apuntalen la sustentabilidad del crecimiento con inclusión y un mejor ejercicio de derechos. A su vez, se deberá seguir velando por la estabilidad macroeconómica y la coherencia entre las diversas políticas.

El régimen de promoción de inversiones

Durante los dos últimos períodos de gobierno, los incentivos tributarios han sido un componente clave en la estrategia para favorecer el desarrollo de capacidades productivas. Un aspecto central de dicha estrategia es el régimen de promoción de inversiones (ley 16.906/998), a través de sus nuevas reglamentaciones. Se trata de un mecanismo de estímulo a la inversión privada que consiste en otorgar créditos fiscales a las empresas que realicen inversiones que contribuyan a ciertos objetivos de desarrollo. Es decir, el mecanismo autoriza la deducción de un porcentaje de la inversión en activos fijos directamente del resultado fiscal de la empresa, con ciertos límites.

Por su diseño, el régimen promocional identifica aquellas inversiones que resultan estratégicas para el país por su impacto en términos de generación de empleo de calidad y exportaciones, o por el objeto de la inversión.

Bajo este marco, desde 2008 se promovieron inversiones por más de 12.500 millones de dólares, lo que representa algo más de 22% de la inversión privada del período. En el siguiente gráfico se presenta la inversión promovida desde 2008, distribuida según el tipo de inversión. Como se observa, la proporción de la inversión que corresponde a áreas estratégicas ha ido aumentando.



En el primer semestre de 2015, casi la mitad de la inversión promovida correspondió a proyectos de inversiones en investigación, desarrollo e innovación y otras con efecto positivo sobre la calidad medio-ambiental: molinos eólicos y proyectos de producción más limpia (inversiones que reducen el impacto ambiental de la producción).

Esa clase de inversiones se caracteriza por tener un impacto positivo que en general no logra ser apropiado en su totalidad por el privado que hace la inversión (externalidades positivas). En ese tipo de proyectos un marco de estímulos tributarios es especialmente importante, dado que tienen alta rentabilidad social.

Los programas de este tipo tienen la ventaja de que el beneficio se otorga contra una inversión ya realizada y se materializa sólo si la empresa obtiene una rentabilidad suficiente.

Este mecanismo es parte del clima favorable a las inversiones que ha sido característico del país en los últimos años. Se trata de una herramienta para direccionar los esfuerzos de los privados hacia los proyectos de inversión que generan mayores derrames hacia el resto de la economía, contribuyendo a alinear la rentabilidad privada con la rentabilidad social.

Las inversiones promovidas han sido un factor fundamental en la dinamización experimentada por la economía uruguaya, generando empleos mejor remunerados. En este contexto, la resignación fiscal asociada es ampliamente compensada por los resultados obtenidos y las externalidades positivas generadas.

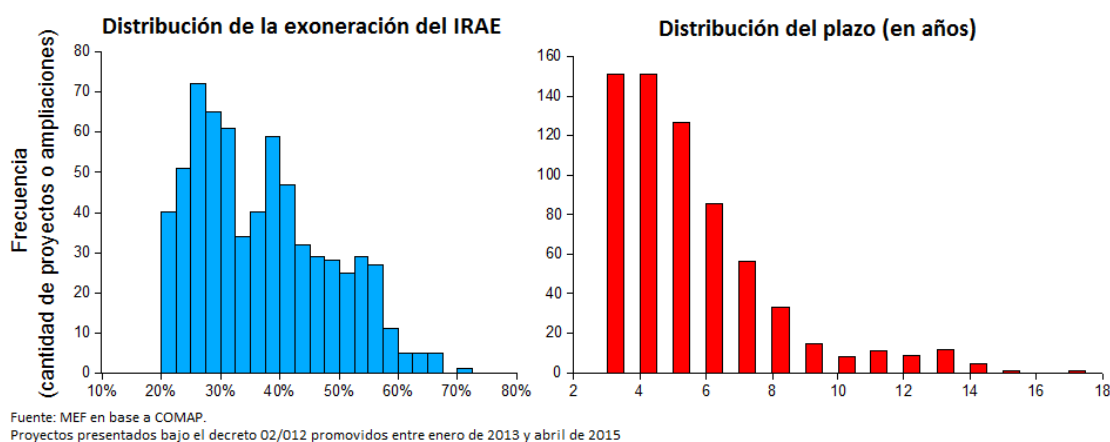
Por su diseño, el régimen tiene características que lo configuran como una buena práctica de incentivos fiscales a la inversión en la comparación internacional.

- Transparencia

Desde 2007 el Decreto 455/007 estableció un mecanismo horizontal, sencillo y previsible, al que puede acceder cualquier empresa contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE). De esa manera, se logró ampliar la base de beneficiarios, simplificando los procedimientos y mejorando el acceso a los beneficios por parte de las pequeñas y medianas empresas. Años después, a través del Decreto 002/012, se establecieron modificaciones a la aplicación de la Ley, manteniendo un esquema similar pero afinando algunos criterios.

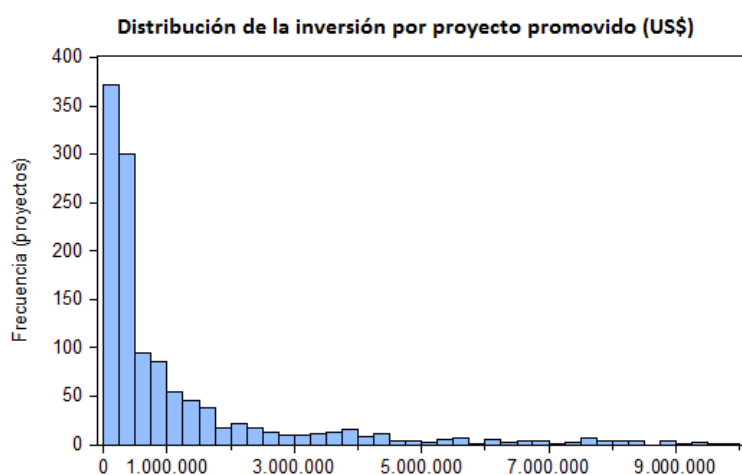
El diseño del régimen y el sistema de compromisos que genera hacen que sea posible conocer el destino de cada peso de beneficio que recibió una empresa, no sólo en términos de su utilización sino fundamentalmente de su impacto. Esto implica un nivel de transparencia y posibilidad de control del régimen por parte de la ciudadanía que no es siempre posible con otro tipo de instrumentos.

Bajo cualquiera de las dos reglamentaciones, el monto y plazo de la exoneración dependen del puntaje obtenido en una matriz de indicadores que es conocida de antemano por las empresas. Para los proyectos aprobados bajo la reglamentación de 2012, la exoneración promedio se ha ubicado en torno al 37% de la inversión. En cuanto al plazo para utilizar el beneficio, el 60% de los proyectos tienen 5 años o menos.



La transparencia del sistema se conjuga con la **facilidad de acceso** por parte de las empresas. En particular, en relación al tamaño de las empresas, los análisis realizados por la Comisión de Aplicación de la Ley de Promoción de Inversiones (COMAP) muestran que empresas de todos los portes han accedido a los beneficios fiscales otorgados en este marco. En 2014 el 26% de los proyectos promovidos correspondieron a micro y pequeñas empresas (hasta 19 empleados)⁴.

En el mismo sentido, cabe señalar que los montos de los proyectos se concentran en montos relativamente bajos: más de la mitad de los proyectos promovidos tienen un valor inferior a 500.000 dólares.



Fuente: MEF en base a COMAP.
Se presenta el 95% de los proyectos promovidos en el período enero de 2013 - abril de 2015. El 5% restante corresponde a proyectos mayores de US\$ 10 millones.

Otro rasgo central para asegurar la transparencia del régimen es el **adecuado control** de las inversiones promovidas, tanto en términos de ejecución de los proyectos como en el logro de los indicadores comprometidos.

Según un análisis realizado por la Unidad de Apoyo al Sector Privado del MEF (UNASEP) a partir de datos de proyectos que habían terminado sus cronogramas de ejecución al 31 de diciembre de 2013, el 81% de la inversión promovida había sido efectivamente ejecutada al término del plazo. Surge de ese análisis que las empresas que tuvieron más dificultad para ejecutar las inversiones comprometidas fueron las empresas nuevas.

⁴ Si bien las evaluaciones del régimen señalan que existe un uso satisfactorio del régimen por parte de las empresas más pequeñas, la Ley 19.289/014 mantuvo el antiguo beneficio automático de exoneración por inversiones para los contribuyentes que obtengan ingresos menores a 10 millones de Unidades Indexadas (algo más de US\$ 1 millón).

Cabe aclarar que el crédito fiscal asociado a la inversión no ejecutada no puede ser usado por parte de las empresas.

En cuanto al control de cumplimiento de los indicadores comprometidos por las empresas, se observan buenos niveles de cumplimiento, con mayores dificultades entre las empresas nuevas.

Cumplimiento de indicadores según tipo de empresa

	Viejas	Nuevas	Total
Empleo	93%	89%	92%
Exportaciones	97%	40%	77%
P+L	82%	99%	89%
I+D+i	96%	24%	94%

Fuente: UNASEP en base a proyectos cuyos cronogramas de inversión finalizaron antes del 31 de diciembre de 2013.

P+L refiere a producción más limpia, I+D+i corresponde a investigación, desarrollo e innovación

Los controles de ejecución de las inversiones y de cumplimiento de indicadores, junto con la publicación periódica del **costo fiscal** de los estímulos, son centrales para que la ciudadanía pueda monitorear adecuadamente el impacto del sacrificio fiscal involucrado.

- Eficiencia

En el diseño de los sistemas de incentivo a las inversiones existe una tensión entre la simplicidad administrativa y la eficiencia en el uso de los recursos o su focalización. El diseño del régimen de promoción de Uruguay logra un razonable equilibrio entre ambos objetivos.

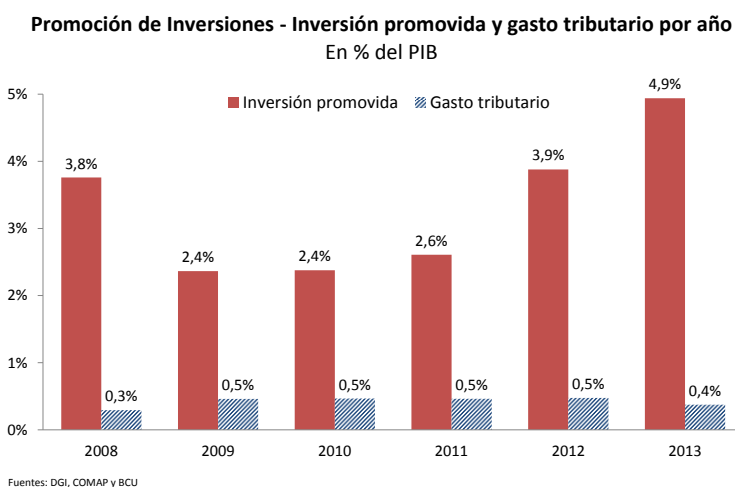
Además de ser de fácil acceso, el régimen es focalizado: otorga exoneraciones a aquellos proyectos de inversión que tienen características deseables desde el punto de vista del desarrollo.

Se trata además de un sistema que exige **contrapartidas** bien claras de los privados a cambio de la exoneración fiscal recibida. Además, la exoneración sólo se concreta si la empresa ejecutó efectivamente la inversión que presentó y generó los indicadores que comprometió al momento de la presentación del proyecto.

Por otra parte, la empresa sólo puede hacer uso del beneficio si tiene resultados fiscales positivos suficientes. Cabe señalar que el uso del crédito fiscal no puede exceder el 60% de impuesto a pagar en cada ejercicio comprendido en la declaratoria promocional.

Esto hace que la **exoneración efectiva** resulte habitualmente inferior a la potencial que surge de la matriz de indicadores. Por ejemplo, a partir de datos de la COMAP-MEF de 512 proyectos de inversión (con sus ampliaciones) que a diciembre de 2013 habían finalizado el plazo para la utilización del beneficio de IRAE, la UNASEP elaboró un informe que indica que la utilización promedio de los beneficios se ubicó en 69% del potencial.

El costo fiscal efectivo del régimen es publicado en forma anual por la Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva en su informe de gasto tributario. Según esa estimación, que corresponde a lo efectivamente utilizado por los contribuyentes en sus Declaraciones Juradas anuales, en 2013 (último dato disponible), el costo tributario del régimen se ubicó en 4.400 millones de pesos, esto es 0,4% del PIB. Por su parte, en el mismo año, la inversión declarada promovida alcanzó a 4,9% del PIB. La diferencia entre ambas magnitudes se explica en algunos casos por lo expuesto anteriormente: las empresas no llegan a usar toda la exoneración otorgada. Además, existe un desfase entre el momento de la promoción y el ejercicio en el que se hace efectivo uso de los beneficios (las empresas llegan a tener hasta veinte años para usar la exoneración obtenida).



Como se observa, en los seis años de uso intensivo del régimen para los que se cuenta con estimaciones de utilización efectiva del beneficio, el gasto tributario asociado se ha estabilizado en el entorno de medio punto porcentual del PIB, lo que parece un gasto relativamente bajo para los montos de inversión promovida y los indicadores comprometidos.

Cabe señalar que hasta 2014 todas las empresas podían usar el régimen de exoneración por inversiones previsto en el artículo 53 del Título 4 del Texto Ordenado 1996. Ello implica que podían descontar hasta el 40% de

la inversión en maquinaria, vehículos, ciertos bienes muebles y de capital, equipos para el procesamiento de datos y otros bienes especificados en la norma y 20% de la inversión en obra civil. Dicha medida se limitó a través de la Ley 19.289/014, dado que se entendió que el esquema general de promoción de inversiones otorga exoneraciones de un modo más eficiente, al comprometer el logro de indicadores. Se menciona esto para destacar que antes de la reglamentación del régimen de promoción, ya existía un gasto tributario asociado a la exoneración por inversiones.

De todos modos, la búsqueda de la eficiencia en el gasto tributario asociado al régimen debe ser un proceso continuo y sujeto a controles rigurosos. En ese sentido, se han realizado evaluaciones del cambio de reglamentación operado en 2012 que muestran que las modificaciones realizadas han redundado en una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

- Potencialidad de generar cambios estructurales

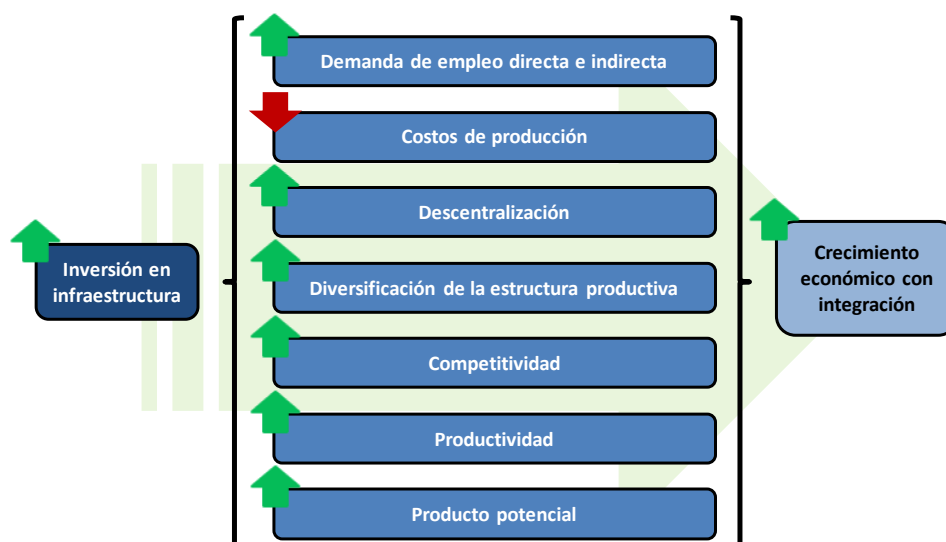
La interacción de actores económicos públicos y privados puede dar lugar a múltiples equilibrios. El esquema de promoción de inversiones permite influir sobre el resultado del juego en los mercados de forma tal de que la estructura productiva resultante se relacione con los **objetivos de desarrollo** buscados.

El régimen de promoción de inversiones ha mostrado tener potencialidad de direccionar los esfuerzos del sector privado hacia las inversiones más deseables desde el punto de vista social. Este sistema promocional ha sido una excelente herramienta de coordinación del sector privado y tiene potencial para actuar como instrumento anti-cíclico ante una etapa de menor crecimiento económico. Por lo tanto, en este contexto es más importante que nunca mantener el funcionamiento del sistema, realizando evaluaciones periódicas a efectos de asegurar que el régimen continúe resultando de fácil acceso y para que se sigan difundiendo los costos y resultados para seguir permitiendo el control por parte de la ciudadanía.

2. La apuesta a la infraestructura para este quinquenio

Una adecuada provisión de servicios de infraestructura⁵ es fundamental para consolidar un patrón de crecimiento de largo plazo, que potencie el desarrollo de las fuerzas productivas y redunde en un mayor bienestar social. En este sentido, la oferta de infraestructura se considera adecuada no solo cuando se adapta a su demanda real y potencial, sino también cuando al mismo tiempo respalda la estrategia de desarrollo definida por la política económica.

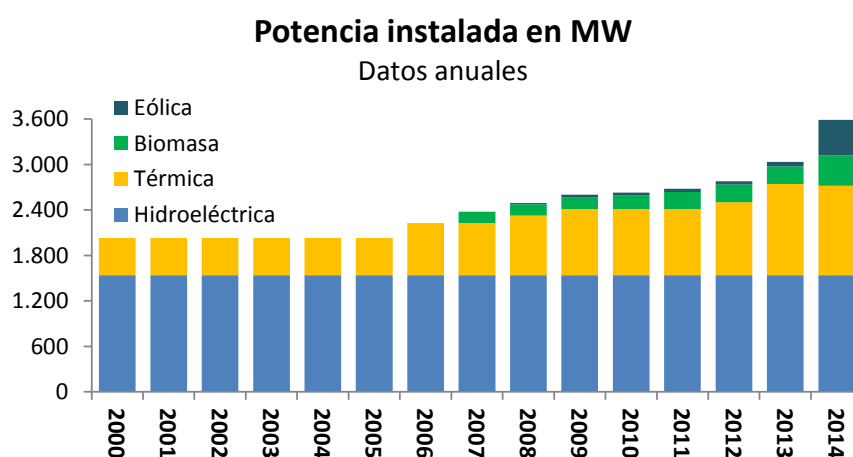
Numerosos estudios consideran a la infraestructura un elemento esencial para el desarrollo. De acuerdo a un reciente informe del BID (2014), existe evidencia de que una apropiada dotación y administración de servicios de infraestructura viabiliza el desarrollo económico, genera crecimiento, aumenta la competitividad, la productividad, e impulsa la inserción internacional de las economías, ayudando al mismo tiempo a la cohesión territorial y promoviendo la inclusión social y una mejor calidad de vida.⁶ La inversión en infraestructura debe pensarse entonces, no como un fin en sí misma, sino como un medio para apuntalar un patrón de crecimiento con integración.



⁵ Como se explicará más adelante, a los efectos del presente capítulo la inversión en infraestructura considerada abarca los sectores de energía, transporte –vial, ferroviario y portuario–, social –salud, educación, seguridad–, vivienda, agua y saneamiento, telecomunicaciones, y otras inversiones menores.

⁶ Serebrisky T. (2014), *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo*, Estrategia de infraestructura del BID. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6398>

Durante los últimos años la demanda por servicios de infraestructura se incrementó de manera extraordinaria, motivada en gran medida por una singular expansión de la actividad económica. Entre 2005 y 2014 el Producto Interno Bruto creció 58% en términos reales,⁷ las exportaciones de bienes aumentaron 54% en volumen físico y las importaciones de bienes más que se duplicaron, impulsadas por incrementos de 271% en la adquisición de bienes de capital y 165% en la importación de bienes de consumo. Como resultado de esta tendencia, en el mismo período la demanda de energía eléctrica creció 27% en GWh y el pico de potencia anual⁸ pasó de 1.485MW a 1.821MW, el movimiento de contenedores en el Puerto de Montevideo aumentó 71% medido en TEUS y el tránsito vial prácticamente se duplicó, agregándose 22.000 camiones de empresas nacionales a la demanda de infraestructura vial. En dicho contexto, las Administraciones anteriores realizaron importantes esfuerzos en varias áreas para adaptar la oferta de infraestructura, de forma de evitar que un déficit en su dotación comprometa el desarrollo económico.



Fuente: UTE, ADME, OPP

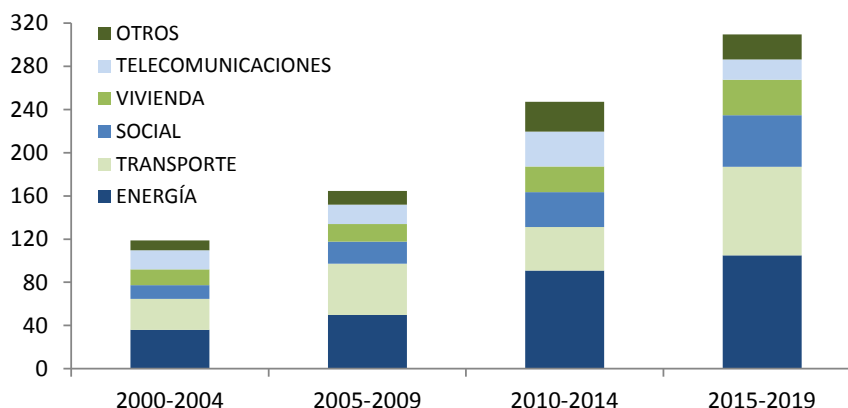
En línea con lo anterior, y con el objetivo de promover y profundizar esta política, la actual Administración ha priorizado el diseño de un plan quinquenal de inversión en infraestructura, orientado a optimizar su dotación para adecuarla a su demanda en el corto y mediano plazo. Este plan 2015-2019 constituye un esfuerzo significativo, y como se observa en la gráfica siguiente, representa un incremento sustancial en el nivel de inversión realizado en períodos anteriores.

⁷ A efectos comparativos, entre 1995 y 2004 dicha variación había sido de apenas 5%.

⁸ El máximo histórico se registró en 2013 y se ubica en 1.918MW.

Inversión en Infraestructura

En miles de millones de pesos de 2014



Medido en pesos constantes de 2014, este plan implica un *pipeline* de inversiones del orden de 310.000 millones de pesos. Medido en dólares, equivale a un esfuerzo de 12.370 millones destinado a concretar inversiones en los rubros de energía, vivienda, salud, educación, seguridad, transporte –vial, ferroviario y portuario–, comunicaciones y agua y saneamiento, así como otras obras diversas. En el cuadro siguiente se muestra un detalle sectorial primario de la inversión prevista.

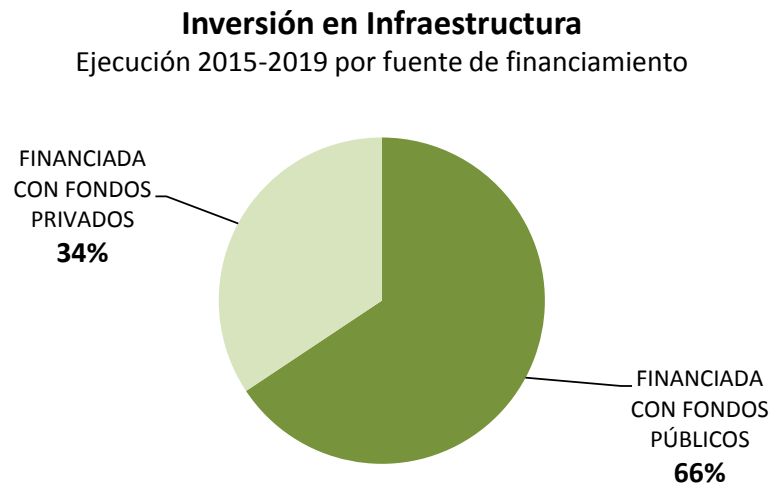
Plan Quinquenal de Inversión en Infraestructura 2015-2019

Inversión prevista por sector, en millones de USD

Energía	4.230
Vialidad	2.360
Infraestructura Social	1.870
Vivienda	1.320
Comunicaciones	750
Agua y Saneamiento	550
Puertos	550
Ferrovial	360
Otros	380
TOTAL	12.370

Al respecto, corresponde realizar dos puntualizaciones importantes sobre este plan. Por un lado debe señalarse que algunas de las obras que lo integran corresponden a iniciativas surgidas en el período anterior, algo corriente en proyectos de infraestructura que por lo general comprenden procesos largos y complejos. Por otro lado, aun cuando este plan se presenta en formato quinquenal, prevé el mantenimiento de un importante nivel de obras por arrastre a partir de 2020 que obviamente no está contemplado en los montos presentados.

Adicionalmente, la realización de un plan de estas características implica un gran esfuerzo de financiamiento para el sector público, pero también una significativa apuesta por parte del sector privado. En este sentido, se estima que este plan será financiado 66% recurriendo a fondos públicos y 34% por agentes privados a través de la suscripción de contratos de participación público-privada, concesiones de obra, contratos de compra de energía en firme, entre otros.



Tomando en consideración las cifras mencionadas, en las páginas siguientes se presentarán, en mayor detalle y a nivel de cada sector, los proyectos que componen el plan quinquenal de inversión definido por esta Administración para el período 2015-2019.

Energía

Los últimos diez años se caracterizaron por una fuerte inversión pública y privada en el sector energético, principalmente en generación. En este período se apuesta a continuar los procesos iniciados en la Administración anterior, haciendo simultáneamente esfuerzos adicionales en transmisión y distribución.

Como se expuso en el cuadro general, en este período se prevén inversiones por 4.230 millones de dólares en el sector energético. Dichas obras se ejecutarán por UTE, ANCAP, Gas Sayago S.A. (GSSA) y agentes privados, encargados de concretar emprendimientos de generación –en su gran mayoría a partir de fuentes renovables– y otros proyectos de transmisión y distribución.

Inversiones en ENERGÍA 2015-2019

En millones de USD

UTE ¹	1.370
ANCAP	270
Regasificadora	390
PPP-Leasing-Fideicomiso Transmisión UTE	460
PPA Eólicos-Solar-Biomasa	1.740
TOTAL	4.230

¹ Incluye 120 millones de dólares a financiar mediante la obtención de ingresos extraordinarios.

Los 1.370 millones de dólares a cargo de **UTE** incluyen 410 millones de dólares para culminar la central de ciclo combinado de 532MW adjudicada en noviembre de 2012 y proyectos de transmisión y distribución por 310 y 410 millones de dólares respectivamente. No se consideran los aportes que UTE realice a las sociedades anónimas en las que participa, o las inversiones cumplidas a través de la constitución de fideicomisos o leasing operativos.

Por su parte, **ANCAP** invertirá 270 millones de dólares en energía entre 2015 y 2019. Globalmente, el plan quinquenal de la empresa asciende a 350 millones de dólares, de los cuales 80 corresponden a su apuesta en el rubro portland, mediante inversiones propias en sus plantas de Paysandú y Minas, y en el Proyecto Cal, ejecutado por Cementos del Plata S.A. en el departamento de Treinta y Tres.

A su vez, en este quinquenio se instalará una **terminal de regasificación de GNL** frente a las costas de Montevideo. El costo de la obra se estima en 600 millones de dólares, de los cuales hasta 2014 se ejecutaron 210, restando 390 por concretarse en el período. A la fecha de presentación de este Presupuesto Nacional GNLS S.A. y GSSA negocian la rescisión del contrato que las vincula, dada la imposibilidad de la primera de continuar con el proyecto. Finalizada esta etapa, GSSA seleccionará un nuevo adjudicatario para dar continuidad a la obra.

También dentro del sector energético, en este período UTE llevará adelante iniciativas en materia de **transmisión y distribución** por 460 millones de dólares: una segunda conexión de 500kV de salida desde la central Punta del Tigre y el Cierre de Anillo en 500kV en el norte del país, entre otros proyectos. Para su realización, UTE prevé involucrar al sector privado en la obra, ya sea a través de un leasing operativo, mediante la

constitución de un fideicomiso o por la suscripción de un contrato de participación público-privada.

En el primer semestre de 2015, el 22% de la energía eléctrica se generó mediante **fuentes renovables no tradicionales**: 14% provino de parques eólicos, y 8% de generación con biomasa. Luego de sucesivas convocatorias para involucrar al sector privado en la instalación de proyectos de generación desde 2006, al día de hoy se cuenta con 399MW de parques eólicos y 417MW de proyectos de biomasa instalados y en operación, a los que se adicionarán en el corto plazo 241MW de eólica y 51MWp de generación solar fotovoltaica proveniente de parques que actualmente se encuentran en etapa de ensayos previos⁹.

Siguiendo esta tendencia, para el período 2015-2019 se estiman inversiones de al menos 1.300 millones de dólares en generación eólica¹⁰, 340 millones en generación solar fotovoltaica y 100 millones en proyectos de biomasa, totalizando 1.740 millones de dólares de inversión en energías renovables no tradicionales. Al igual que en períodos anteriores, la modalidad de contratación de la energía generada continuará siendo mediante acuerdos de compra de energía, o PPA por sus siglas en inglés.

Vialidad

Uno de los mayores desafíos a enfrentar por la presente Administración en materia de infraestructura es la recuperación y mejora de la red vial del país. En este sentido, entre 2015 y 2019 se prevé la ejecución de 2.360 millones de dólares por la Dirección Nacional de Vialidad del MTOP (DNV) y la Corporación Vial del Uruguay (CVU), a través de contratos de participación público-privada y en el marco de las concesiones vigentes. Cabe señalar que esta cifra equivale prácticamente a una duplicación en dólares corrientes de los montos destinados a vialidad respecto a la Administración anterior, que hasta el momento había sido el período con mayor inversión en caminería de la historia.

⁹ Fuente: Administración del Mercado Eléctrico: www.adme.com.uy. A su vez, en dicha página ADME informa que a la fecha existen proyectos por 905MW de fuente eólica, 186MWp de generación solar fotovoltaica y 11MW de generación con biomasa ya autorizados por el MIEM a instalarse.

¹⁰ Esta cifra incluye los proyectos Arias, Pampa, Valentines y Andresito, en los que UTE participa en forma minoritaria, así como el proyecto Palomas, a ejecutarse por Teyma bajo la modalidad de leasing operativo.

Inversiones en VIALIDAD 2015-2019	
En millones de USD	
MTOP + CVU	1.590
Proyectos PPP	740
Concesiones R5 - R8	30
TOTAL	2.360

Como se aprecia en el cuadro anterior se ejecutarán 1.590 millones de dólares tanto por acción directa de la DNV del MTOP, como mediante la ampliación del contrato suscrito entre el MTOP y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) en 2002, que actualmente vence en 2020 y de cuya ejecución se encargó a la CVU. Cabe acotar que dentro de los fondos destinados a obras del MTOP se incluye un aporte de 50 millones de dólares del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el cual se empleará en dos proyectos de rehabilitación, uno sobre Ruta 8 entre Treinta y Tres y Melo ya aprobado, y otro sobre Ruta 30 que se encuentra en etapa de estudios previos.

Al mismo tiempo, la inversión a cargo de CVU contempla tanto la ejecución acordada en el contrato vigente sobre 1.600km de la Red Vial Nacional (RVN)¹¹ como aquella derivada de la ampliación de este contrato, que adiciona otros 1.079km a la malla actualmente concesionada. Como consecuencia de esto, a partir de este período y por los próximos 20 años cerca del 30% de la RVN –particularmente aquella que concentra los principales corredores viales– será conservado por la CVU.

Finalmente, en este período se realizará una fuerte apuesta al desarrollo de los **contratos de participación público-privada** como instrumento de ejecución de inversiones en infraestructura. En lo que respecta a obra vial, en noviembre de 2014 se publicó el llamado para rehabilitar, conservar y explotar 170km del corredor integrado por las Rutas 21 y 24, que constituye el primer proyecto vial realizado bajo este tipo de contratos. Actualmente en etapa de revisión de ofertas, se estima que dicha obra insuma 75 millones de dólares y finalice en 2017.

Por otra parte, en julio de este año se realizó el llamado a consultoría para analizar la prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental de proyectos de rehabilitación y mejora sobre 7 corredores viales¹². Estas

¹¹ La concesión actual de CVU comprende tramos de las Rutas Nacionales 1, 2, 3, 5, 8, 9, 101, 102 y 200 (Interbalnearia).

¹² Los proyectos definidos para realizarse por vía PPP abarcan obras sobre las Rutas 6, 7, 9, 12, 14, 15, 26, 54, 55 y 57.

obras recuperarían unos 1.600km de la RVN e insumirían un costo global de inversión de 665 millones de dólares. Se estima por tanto que al concretarse estos proyectos, más del 20% de la RVN se conservará mediante la suscripción de contratos de participación público-privada.

Proyectos de Participación Público-Privada

Cartera actual de proyectos viales

Proyecto 0 Rutas 21 entre Nueva Palmira y Mercedes y 24 entre km0 y San Manuel
- incluye bypass de Nueva Palmira

Proyecto 1 Rutas 12, 54, 55 y 57 - incluye bypass de Carmelo

Proyecto 2 Rutas 6, 7 y 12 - incluye adecuación del acceso a R6 desde Montevideo

Proyecto 3 Ruta 14 desde Mercedes a R6

Proyecto 4 Ruta 14 desde R6 a R15 y Ruta 15 entre R14 y Rocha

Proyecto 5 Ruta 9 desde Pan de Azúcar a Chuy

Proyecto 6 Ruta 26 desde Paysandú a Tacuarembó

Proyecto 7 Ruta 26 desde Tacuarembó a Río Branco

Infraestructura social: salud, educación y seguridad

En este apartado se encuentra el grupo de proyectos destinados a cubrir las necesidades de infraestructura en las áreas de salud, educación y seguridad, así como otras obras relacionadas. Globalmente, se concretará un monto de inversión de 1.870 millones de dólares para estos rubros, de los cuales 1.250 provienen de fondos públicos y 620 corresponden a financiamiento privado, en este último caso fundamentalmente a través de la suscripción de contratos de participación público-privada. A continuación se presentan las cifras por área y los proyectos más relevantes del período.

Salud

Para el rubro Salud, **ASSE-MSP** considera inversiones en infraestructura y equipamiento por 195 millones de dólares entre 2015 y 2019, a los que se adicionan proyectos de participación público-privada por otros 100 millones que actualmente se encuentran en estudio. Dentro de la inversión pública, las intervenciones más relevantes se concentrarán en el Pereira Rossell, el Hospital Maciel y el Hospital Vilardebó, para los que se prevé un monto de inversión conjunta en obra física de 30 millones de dólares. A su vez, en el interior del país se destacan obras por 10 millones de dólares distribuidas entre el IMAE de Tacuarembó y en los centros de radioterapia de Tacuarembó, Maldonado y Colonia.

Por otro lado, se invertirán 35 millones de dólares en la construcción del nuevo Sanatorio y Centro Nacional de Rehabilitación del **Banco de Seguros del Estado**, que estará emplazado en un predio de casi dos hectáreas, lindero al Hospital Policial y cercano al centro asistencial de ASSE en el ex edificio Libertad.

*Educación*¹³

Se realizarán inversiones públicas en infraestructura educativa por 575 millones de dólares, a los que se suman una serie de proyectos de participación público-privada en estudio por 400 millones de dólares. La inversión pública en obras será ejecutada por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (UDELAR) y la Universidad Tecnológica (UTEC).

ANEP prevé una inversión de 460 millones de dólares en infraestructura. En educación inicial y primaria se construirán 24 jardines, 59 aulas para niños de 3 años, 10 escuelas de tiempo completo, se ampliarán 20 escuelas urbanas comunes y se readecuarán 35 escuelas comunes que pasarán a tiempo completo. En educación media general se construirán 12 liceos de Ciclo Básico, 4 de Ciclo Básico y Segundo Ciclo, 13 centros de tiempo completo y 5 de tiempo extendido, entre otras obras. En educación media técnica se realizarán 2 centros de Ciclo Básico Tecnológico, un centro de Ciclo Básico Tecnológico Agrario, dos centros de tiempo extendido y 9 Polos Tecnológicos, además de otras ampliaciones y readecuaciones. Por último, en cuanto a formación docente, en este quinquenio se concretará la ampliación de tres institutos de formación docente y la ampliación del Instituto de Profesores Artigas.

Por su parte, **UDELAR** invertirá 100 millones de dólares en el marco de su Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo iniciado en el quinquenio pasado, mientras que la **UTEC** destinará 15 millones de dólares a la recuperación de locales de estudio y a la realización de obras diversas en el interior del país.

Seguridad

En materia de seguridad el **Ministerio del Interior** ejecutará inversiones varias en infraestructura y equipamiento por 140 millones de dólares en el quinquenio, a las que se agrega la construcción de la Unidad de Personas Privadas de Libertad No. 1 en el departamento de Montevideo, primer

¹³ Por mayor información referirse al capítulo de Educación en esta exposición de motivos.

proyecto social realizado mediante un contrato de participación público-privada.

Dentro de la inversión pública para el período se destacan diversas obras en cárceles y el emplazamiento de nuevas seccionales en el interior del país, el acondicionamiento de varias jefaturas en el marco del programa “Mi Comisaría”, la mejora de inmuebles y el establecimiento de nuevas unidades especializadas en violencia doméstica. Por otra parte, se realizará una fuerte apuesta en materia de incorporación de vehículos y equipamiento policial, así como en el fortalecimiento del Sistema Integral de Tecnología Aplicada a la Seguridad Pública, con el objetivo de incrementar la eficiencia de la prevención y represión del delito.

Al mismo tiempo, en este período se construirá la primer cárcel realizada por vía **PPP**. El proyecto, ubicado en Punta de Rieles, tendrá un costo de 120 millones de dólares y consistirá en un centro de reclusión con capacidad para alojar a 1.960 personas privadas de libertad. De acuerdo al contrato, el consorcio adjudicatario de la obra tendrá a su cargo el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura, al tiempo que suministrará servicios de limpieza, control de plagas y alimentación de los reclusos. Por su parte, el Ministerio del Interior proveerá los servicios de seguridad, salud y rehabilitación.

Cuidados

Una de las prioridades de esta Administración para el período será la instauración del **Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)**, ideado para diseñar, promover e implementar políticas destinadas a atender las necesidades de las personas en situación de dependencia.¹⁴ Con este objetivo, entre 2015 y 2019 se ejecutarán inversiones por 150 millones de dólares, de las cuales un porcentaje se realizará recurriendo a contratos de participación público-privada.

En este contexto, las obras se concretarán en la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la ANEP y en menor medida el Ministerio de Desarrollo Social. Dentro de la jurisdicción del INAU, las obras se destinarán fundamentalmente a la construcción y mejora de centros CAIF y a la instalación de centros diurnos oficiales, mientras que bajo la órbita de ANEP se ampliarán centros de educación existentes y se emplazarán nuevos jardines de educación inicial. Por su parte, en el marco

¹⁴ El Sistema Nacional Integrado de Cuidados se presenta en forma detallada en su apartado correspondiente dentro de esta exposición de motivos.

del SNIC el MIDES destinará recursos a la construcción de centros de día para personas dependientes.

Otras vinculadas

Dentro de otras inversiones vinculadas, **INAU** invertirá 35 millones de dólares en el reacondicionamiento general en hogares y centros de todo el país, a lo que se adicionarán 30 millones de dólares en obras de recuperación y mejora en hogares del SIRPA. En particular, en este último caso se apuntará en este quinquenio a la reducción del hacinamiento mediante la refacción y construcción de nuevos edificios en el predio del ex Centro de Reclusión de La Tablada, donde se alojará a los menores que cumplan la mayoría de edad estando reclusos en el Sistema.

En otro orden, el **Banco de Previsión Social** invertirá 35 millones de dólares en tareas varias de adecuación y rehabilitación de infraestructura. Dentro de ellas se destacan las obras ejecutadas en el Centro de Referencia Nacional de Defectos Congénitos y Enfermedades Raras (CRENADECER) destinado a la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación integral de pacientes con dichas patologías.

Bajo la órbita del **Ministerio de Educación y Cultura** se invertirán 15 millones de dólares destinados a obras en el Auditorio Nacional del SODRE y la Biblioteca Nacional, así como también a la adecuación de infraestructura artística y cultural en todo el país. A su vez, un proyecto que se concretará en este período será el del Museo del Tiempo. El costo de la obra se estima actualmente en 15 millones de dólares y se emplazará en el ex edificio de la Compañía del Gas en Montevideo.

Por otra parte, se programan inversiones por 25 millones de dólares bajo la órbita de **Presidencia de la República**, siendo las más destacadas la construcción de piscinas y gimnasios en capitales departamentales por la Secretaría de Deporte, el desarrollo de la infraestructura necesaria para avanzar en la implementación del sistema de Gobierno Electrónico y el emplazamiento de Centros de Atención Ciudadana, entre otras.

Vivienda

En este quinquenio, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) superará los logros obtenidos entre 2010 y 2014 con una fuerte apuesta en materia de inversiones en infraestructura,

dirigida principalmente a la construcción de viviendas nuevas y a la rehabilitación y mejora de viviendas usadas.

Con el fin de sostener los programas de vivienda existentes y diseñar otros que lleguen a quienes tienen capacidad de pago pero no de ahorro, aumentar la disponibilidad de tierras urbanizadas y atender las necesidades habitacionales de los núcleos sociales más vulnerables, se prevé alcanzar en el período un monto de inversiones de 1.320 millones de dólares, 35% por encima de lo ejecutado en la Administración pasada.

De acuerdo con el Plan Quinquenal de Vivienda, en este período se construirán 23.500 nuevas soluciones habitacionales, 10.000 de ellas bajo la forma de cooperativas, y se realizarán 15.700 acciones diversas sobre el stock existente de viviendas, incluyendo 3.600 mejoras habitacionales en hogares de extrema vulnerabilidad (Plan Juntos) y el otorgamiento de 4.600 préstamos y subsidios para refacción, mejora y ampliación de viviendas. También en este ámbito, se prevé el otorgamiento de 6.000 contratos de garantía de alquiler, 10.000 créditos a través del BHU y 3.570 acciones en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios, financiado mediante un convenio de cooperación acordado en 2014 entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno uruguayo. Finalmente, a través de ANV se otorgarán 6.000 préstamos para reparación de viviendas, otras 1.000 refacciones de viviendas libres y esqueletos de edificios para su comercialización y la promoción de 6.000 soluciones habitacionales en el marco de la Ley 18.795 de acceso a la vivienda de interés social.

Telecomunicaciones

Luego de una significativa expansión en el sector durante el período pasado, en este quinquenio ANTEL invertirá 750 millones de dólares para consolidarlo como una herramienta que promueva el desarrollo social, productivo y cultural del país. En el cuadro siguiente se presentan las inversiones previstas por la empresa para este período.

Inversiones en TELECOMUNICACIONES 2015-2019

En millones de USD

Red de Acceso	370
Red de Núcleo	290
Administración	60
Otras varias	30
TOTAL	750

Para las **redes de acceso** se prevén inversiones por 370 millones de dólares. Dentro de los proyectos a ejecutar en este período se encuentra el despliegue de la fibra óptica a nuevas ciudades del interior –proyecto FTTH–, una profundización de la migración de servicios desde la red de cobre hacia la red de fibra, la expansión de la red móvil de cuarta generación o LTE y la instalación de nuevas radiobases 3G.

La **red de núcleo** integra la red de transporte urbana, nacional e internacional y las plataformas de servicio y gestión que dan soporte a las redes de acceso. En este rubro, ANTEL invertirá 290 millones de dólares, destinados a ampliar en capacidad y cantidad los anillos de conectividad sobre fibra óptica, incrementar la capacidad de los radioenlaces existentes y continuar con el despliegue del cable submarino entre Uruguay, Brasil y Estados Unidos, que posibilitará la conexión del país con los grandes centros de concentración de tráfico de internet.

A su vez, en el rubro **administración** se incluyen aquellas inversiones destinadas al mejoramiento, adecuación y desarrollo de infraestructura, así como otros requerimientos de las redes comerciales de ANTEL.

Por último, en este período se concretará el **ANTEL Arena** mediante la constitución de un fideicomiso de administración a cargo de la CND. A través de esta herramienta la CND realizará un llamado competitivo a interesados en la provisión de financiamiento, el cual se repagará con los recursos que ANTEL deberá proveer por cuatro años a partir de 2018.

Agua y saneamiento

Entre 2015 y 2019 **OSE** apostará a mejorar la calidad y el acceso de la población a servicios de agua y saneamiento a través de la ejecución de un plan de inversiones de 550 millones de dólares, aumentando 15% los montos destinados a obras respecto al período anterior.

Inversiones en AGUA y SANEAMIENTO 2015-2019	
En millones de USD	
Agua potable	300
Saneamiento y alcantarillado	230
Otras varias	20
TOTAL	550

Con respecto a obras en **agua potable** la empresa invertirá 300 millones de dólares. Dentro de los proyectos más relevantes se destacan la ejecución de 80 millones de dólares en la remodelación de la planta de Aguas Corrientes, 50 millones de dólares para mejoras en plantas potabilizadoras e instalación de plantas potabilizadoras transportables en el interior del país y otros 40 millones en la ampliación de las redes de agua potable. Finalmente, se invertirán 30 millones de dólares adicionales en acciones de reducción de agua no contabilizada (RANC).

En cuanto a **saneamiento**, las obras más importantes incluyen la inversión de 90 millones de dólares en el proyecto Ciudad de la Costa, 80 millones destinados a ampliar las redes de saneamiento y a instalar nuevos servicios, y 30 millones de dólares para el emplazamiento de plantas de tratamiento de aguas residuales en localidades del interior del país.

Por otra parte, en este período se ampliarán los esfuerzos para proteger la calidad ambiental y la disponibilidad de las fuentes de agua potable en la cuenca del río Santa Lucía. En este contexto, se prevé una inversión de 70 millones de dólares en el quinquenio para obras de agua y saneamiento sobre dicha cuenca, en el marco de un plan definido por el MVOTMA.

Portuaria

La actividad portuaria tiene un rol estratégico en la consolidación del país como hub logístico regional. En los últimos años, las inversiones públicas y privadas realizadas en el sector portuario han convertido al Sistema Nacional de Puertos (SNP) no solo en un elemento fundamental para asegurar el flujo comercial nacional, sino también en una alternativa relevante para el desarrollo de la actividad comercial de países vecinos. En el cuadro siguiente se muestran las inversiones quinquenales programadas para el sector portuario.

Inversiones PORTUARIAS 2015-2019

En millones de USD

ANP-DNH	350
Otras Privados	200
TOTAL	550

Entre 2015 y 2019 se invertirán 350 millones de dólares por parte de ANP y la DNH del MTOP dentro de su competencia respectiva en el SNP. De esta cifra, 250 serán ejecutados por la empresa pública, mientras que los 100 restantes quedarán a cargo de DNH. A su vez, se estima la realización de otras inversiones privadas por 200 millones de dólares¹⁵.

Dentro de las inversiones previstas por **ANP** se destaca la adquisición de una draga y grúas pórtico para el puerto de Montevideo, así como también proyectos de obra nueva y acondicionamiento de infraestructura entre los que se encuentra el nuevo muelle y el Acceso Norte al puerto de Montevideo, el puerto pesquero de Capurro y el polo logístico de Punta de Sayago. Por otro lado, se destinarán recursos al dragado del canal de acceso al puerto de Montevideo y al desarrollo de los restantes puertos del SNP: Colonia, Nueva Palmira, Fray Bentos, Puerto Sauce, Paysandú, Salto y La Paloma.

El crecimiento de los puertos nacionales en los últimos años no se explica únicamente por la obra pública, ya que varios proyectos de **agentes privados** han contribuido y seguirán contribuyendo al desarrollo del SNP. En este contexto, si bien no se cuenta con información definitiva al respecto, se estima en forma conservadora una inversión de 200 millones de dólares para el período a cargo de concesionarios dentro de los recintos portuarios. En particular, en esta cifra se incluyen dos proyectos de inversión que se concretarán en el período: el emplazamiento de una terminal granelera por parte de OBRINEL S.A. en el puerto de Montevideo –finalizada este año– y la ampliación de la terminal portuaria de Corporación Navíos S.A. en Nueva Palmira.

Ferrovial

Luego de impulsar el rediseño institucional del modo ferroviario en períodos anteriores, en esta nueva etapa se trabajará para profundizar y

¹⁵ Las inversiones emprendidas por agentes privados son estimadas, ya que solo se toman en cuenta aquellos proyectos anunciados y/o en proceso de finalización, pudiendo esta cifra modificarse si en el correr del período se concretaran nuevas inversiones aun no confirmadas.

completar el proceso, revitalizando el rol de AFE como Ente encargado del mantenimiento y la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria y afianzando a SLF S.A.¹⁶ como operador comercial. A tales efectos, dentro del plan quinquenal se prevén inversiones por 360 millones de dólares en el sector, destinadas a potenciarlo como alternativa eficiente y viable para el transporte de carga en nuestro país.¹⁷

Inversiones FERROVIARIAS 2015-2019	
En millones de USD	
FOCEM (Vías Férreas I y II)	200
Otras	10
Condicionado a Reforma	
PPP Algorta-Fray Bentos	90
Material Rodante	60
TOTAL	360

En el período pasado se concretaron inversiones por 75 millones de dólares en el sector, dirigidas casi en su totalidad a intervenciones sobre un tramo de 422km de la Línea Rivera. En este período el plan quinquenal contempla obras de rehabilitación sobre esta línea, sobre la Línea Salto, sobre la Línea Río Branco y sobre el Ramal Fray Bentos, para completar al fin del período la recuperación de más de dos tercios de la red que actualmente se encuentra en servicio.

En línea con lo anterior, entre 2015 y 2019 se invertirán 200 millones de dólares en dos proyectos parcialmente financiados por el FOCEM. En primer lugar, una segunda etapa de obras sobre el tramo de la Línea Rivera, cuya ejecución comenzó en 2014 y demandará 85 millones de dólares, de los que FOCEM contribuirá con 50.¹⁸ En segundo lugar un proyecto sobre 327km de la Línea Salto, que comenzará a fines de 2015 y demandará 125 millones de dólares, de los que FOCEM aportará 83.

¹⁶ SLF S.A. es una sociedad anónima que pertenece a AFE en un 51% y a CND en un 49%.

¹⁷ En esta cifra no se incluye el subsidio que AFE recibe de Rentas Generales para su funcionamiento general, que actualmente se ubica en unos 15 millones de dólares anuales.

¹⁸ De estos 85 millones de dólares, aproximadamente 10 fueron ejecutados en 2014, por lo que no están incluidos en la cifra global del Plan Quinquenal de Inversiones 2015-2019.



Tanto estas inversiones como otras ya comprometidas a cargo de AFE – recuperación de algunos tramos de la Línea Río Branco e implantación de un nuevo sistema de autorización de uso de vía– se consideran necesarias para que el modo ferroviario sea viable para sus clientes actuales, algunos de ellos cautivos. Otras inversiones, en cambio, serán relevantes solo en la medida en que previamente se alcancen ciertos hitos establecidos en la reforma del modo que está actualmente en curso. En este contexto se encuadran las dos últimas inversiones presentadas en el cuadro: el proyecto de participación público-privada para rehabilitar y mantener los 140km del Ramal Fray Bentos, cuyo costo se estima en 90 millones de dólares, y la adquisición de material rodante por parte de SLF S.A. a través de un proyecto de 60 millones de dólares financiado parcialmente con un préstamo de CAF de 45 millones de dólares.

Otras inversiones

Un último capítulo de este plan quinquenal 2015-2019 es “Otras Inversiones”, compuesto por proyectos financiados con cargo al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), iniciativas de ANCAP en el rubro Portland y otras inversiones menores a cargo del MTOP. En el cuadro siguiente se presentan en forma resumida las partidas que conforman este grupo.

OTRAS Inversiones 2015-2019

En millones de USD

FDI	200
ANCAP Portland	80
Otras MTOP	100
TOTAL	380

El **Programa FDI** tiene como fin promover el desarrollo local y regional e impulsar la descentralización. Se nutre de un porcentaje de los tributos nacionales recaudados fuera de Montevideo¹⁹ y se utiliza para financiar proyectos de inversión junto a las Intendencias, generalmente aportando el 85% de su monto total. En este sentido, para este período se prevé la ejecución de 200 millones de dólares en proyectos de infraestructura parcialmente financiados por esta herramienta.

El Programa FDI funciona en base a proyectos, que pueden ser de infraestructura, productivos o sociales, con una amplia mayoría correspondientes a la primer categoría.²⁰ Acondicionamiento de espacios públicos, construcción de polideportivos, mantenimiento de vías públicas, obras para tratamiento y disposición final de residuos, mejoramiento de caminería rural, entre otros, son algunos de los proyectos que actualmente se realizan con recurso al este Fondo.

Adicionalmente, otra iniciativa en materia de inversiones es la que **ANCAP** concretará en su División Portland. Para el período 2015-2019 se prevén obras por 80 millones de dólares en este rubro. De esta cifra, 30 millones se ejecutarán por la empresa en sus plantas de cal y cemento de Paysandú y Minas, mientras que 50 millones se dedicarán al Proyecto Cal en el departamento de Treinta y Tres a cargo de Cementos del Plata S.A., empresa que es propiedad de ANCAP en un 99,25%.

Finalmente, se incorporan en el plan quinquenal las ejecuciones de inversiones pertenecientes a otras **Direcciones Nacionales del MTOP** no contempladas en los apartados anteriores, para las que se considera un nivel de inversión en infraestructura por 100 millones de dólares en el período.

¹⁹ Los fondos destinados al FDI se determinan quinquenalmente en ocasión de cada Presupuesto Nacional como un porcentaje de los tributos nacionales recaudados en el interior del país. Esta cifra luego es actualizada anualmente por IPC hasta el siguiente año presupuestal.

²⁰ Por ejemplo, clasificando los proyectos ejecutados entre 2010 y 2012 por monto, aquellos que corresponden a infraestructura constituyen el 83%, mientras que 10% son proyectos sociales, 2% se califican como productivos y un 5% corresponde al rubro "Otros". Fuente: <http://fdi.opp.gub.uy/>

VII. EL URUGUAY SOCIAL

La presente administración enfrenta el desafío de continuar profundizando los importantes avances sociales logrados en las dos anteriores gestiones del Frente Amplio en un escenario de desaceleración del ritmo de crecimiento de la actividad económica.

El crecimiento económico dinámico y sostenido de los últimos años, junto con el resultado de un conjunto de políticas públicas en el plano laboral y social, permitió alcanzar elevadas tasas de empleo y un fuerte incremento real de los ingresos de los hogares. Dicho crecimiento económico, fue acompañado por la aplicación de un conjunto de políticas permitiendo alcanzar los niveles de pobreza e indigencia más bajos desde que se cuenta con registros históricos y un mayor nivel de equidad en la distribución final de los ingresos de los hogares.

La continuidad de importantes niveles de crecimiento económico, la operación del conjunto de políticas públicas en materia laboral y social y de la densa institucionalidad existente, el logro de niveles crecientes de eficiencia y eficacia en el accionar de los diversos instrumentos de intervención en el plano de las políticas sociales, el gradual despliegue del Sistema Nacional de Cuidados, el acceso a servicios públicos de calidad y, finalmente aunque no menos importante, el compromiso de los actores económicos y las organizaciones sociales constituyen elementos que permiten tener plena confianza en la continuidad y profundización de los avances en materia social.

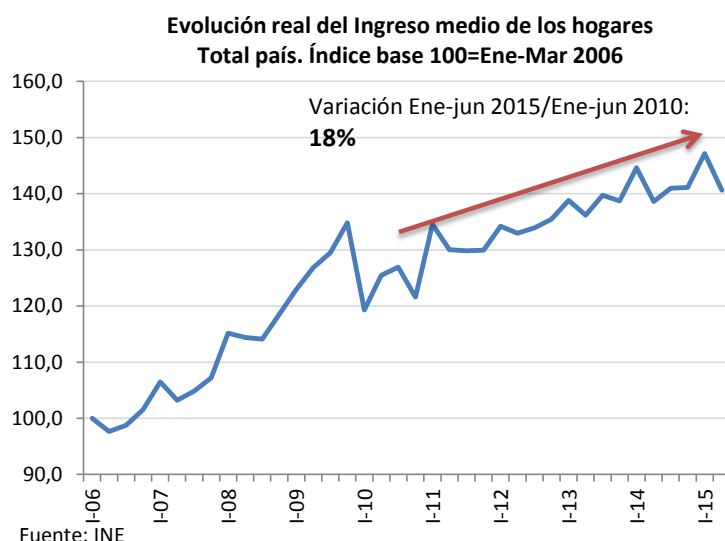
En primer lugar, este informe muestra el punto de partida para este quinquenio respecto a los principales indicadores sociales como pobreza e indigencia. Posteriormente, se profundiza en el estudio de sectores de trabajadores que perciben bajos ingresos y se incorporan nuevos datos respecto de la distribución del ingreso y el análisis de la evolución de la clase media uruguaya.

1. Pobreza e indigencia

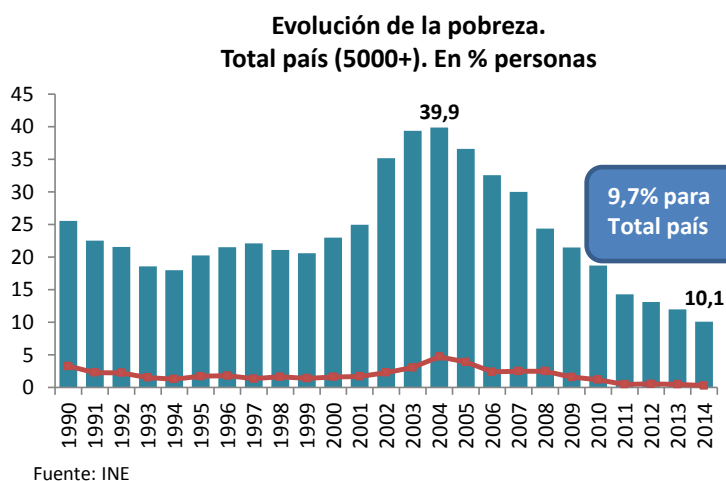
El análisis de pobreza que se realiza tradicionalmente en Uruguay es a través del enfoque de ingresos, en donde se mide si el ingreso per cápita

del hogar es suficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas mínimas.

En este sentido, en el último quinquenio los hogares han incrementado sus ingresos 18% en términos reales, lo cual se explica por un comportamiento dinámico del mercado laboral, y por políticas sociales que operaron aumentando los ingresos de los hogares.

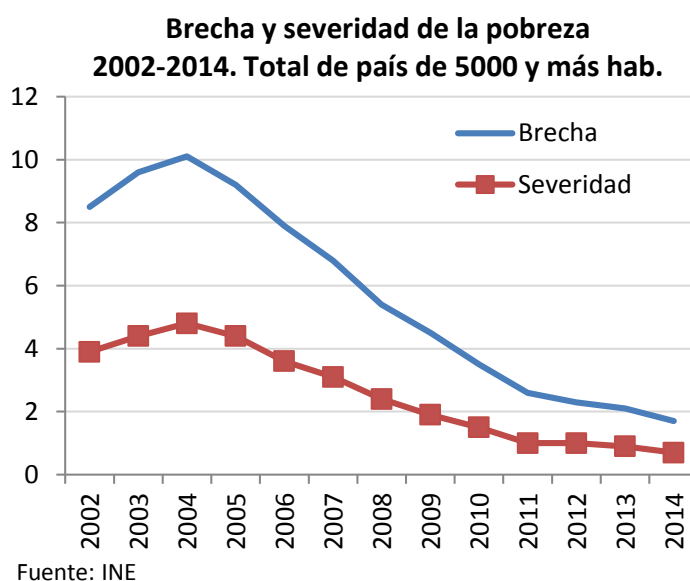


Estos resultados en materia de ingresos, permitieron que la incidencia de la pobreza medida a través de este método haya disminuido significativamente en los últimos años, alcanzando en el 2014 una estimación puntual de 9,7% a nivel total país, y 10,1% si se considera únicamente el total país urbano. Mientras que en el año 2010, de cada 1.000 personas 185 no superaban el ingreso mínimo para cubrir un conjunto de bienes y servicios básicos, en 2014 este número se reduce casi a la mitad.



Para analizar la pobreza, no sólo interesa medir la proporción de población por debajo de la línea de pobreza (incidencia), sino también la intensidad de la pobreza medida como la distancia promedio de los ingresos de los hogares pobres a la línea de pobreza ponderado por la incidencia de la pobreza (brecha); y la desigualdad de ingresos entre las personas por debajo de la línea (severidad).

En el año 2010 la brecha se estimó en 3,5% mientras que en 2014 este indicador se estima en 1,7%. Por su parte, la severidad de la pobreza registró una caída de casi 1 punto para el mismo período.



En conclusión, hoy en día el porcentaje de uruguayos que no cuentan con ingresos para alcanzar la línea de pobreza está en niveles históricamente bajos al tiempo que sus ingresos están más próximos a la misma y son más homogéneos. Esto implica fuertes desafíos para la presente administración en la medida que mejoras adicionales resultan cada vez más difíciles de concretar, sin embargo a través de la profundización de las políticas ya implementadas se prevé sea posible continuar mejorando la situación económica de estos hogares.

2. Distribución del ingreso

a) Gini y otras medidas de concentración de los ingresos

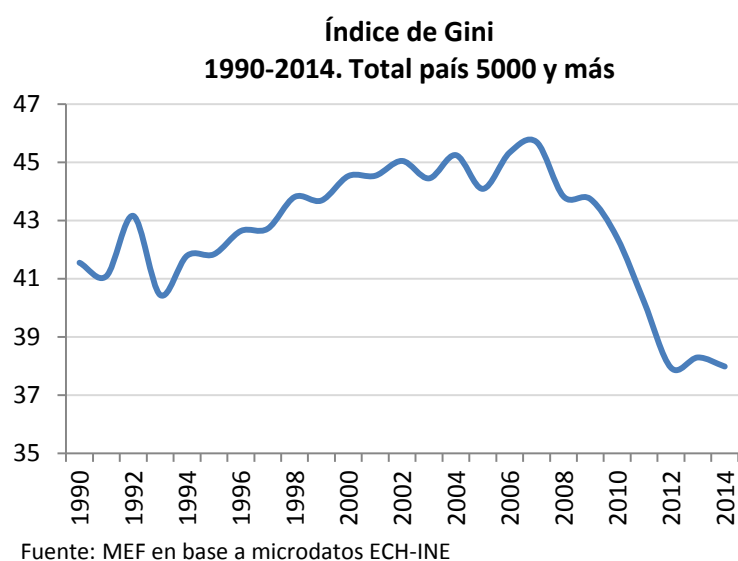
La trayectoria seguida en nuestro país por los principales indicadores económicos y sociales hasta el año 2005 pone de manifiesto que, en

ausencia de políticas públicas explícitas que promuevan mejoras en la distribución del ingreso, el juego de las fuerzas del libre mercado tiende a generar condiciones que conducen a una mayor desigualdad.

En efecto, en Uruguay han existido prolongados períodos de crecimiento económico acompañados de una tendencia persistente al aumento de la concentración del ingreso, tal como sucedió entre mediados de los ochenta y fines de los noventa. Este fenómeno se profundizó durante las crisis de los años 1982 y 2002, las que han sido funcionales a la concentración de la riqueza.

Por el contrario, y como consecuencia de las políticas de inclusión social y de redistribución del ingreso implementadas por las dos últimas administraciones, el crecimiento económico de los últimos años fue acompañado por una marcada reversión de los procesos de concentración del ingreso.

En este sentido, la gran disminución del índice de Gini en los últimos años hace que el país tenga la distribución de ingresos más equitativa de las últimas tres décadas.

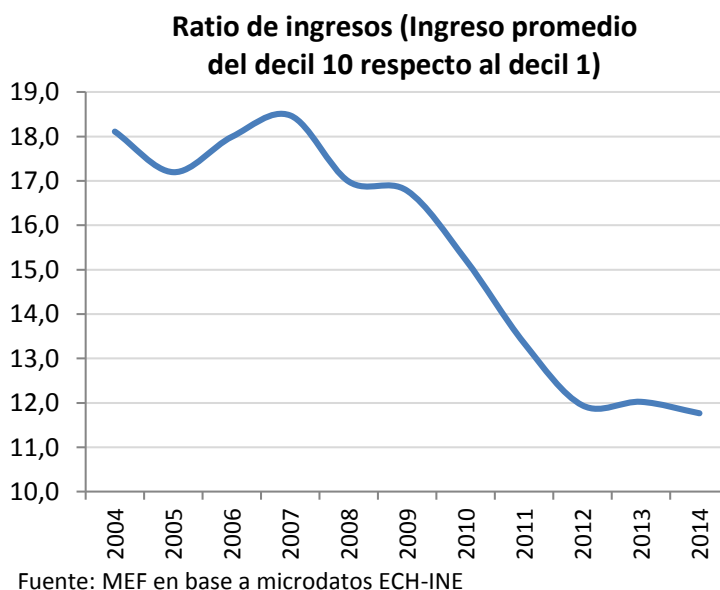


Varios factores pueden explicar la mejora en los indicadores de desigualdad a lo largo de la última década. En una primera etapa, la mejora en la redistribución del ingreso estuvo explicada por las políticas dirigidas a atender la emergencia social a través del Plan de Emergencia Social (PANES), el cual asumió un efecto directo sobre los ingresos de las personas que pertenecían a los deciles más bajos.

Por su parte, las mejoras en la distribución del ingreso a partir de 2008 se pueden atribuir a la implementación de políticas más permanentes como el Plan de Equidad y la creación de las nuevas asignaciones familiares y la Asistencia a la Vejez, la Reforma Tributaria, la Reforma de la Salud, y los aumentos de los salarios mínimos y las jubilaciones mínimas.

Por el lado del mercado de trabajo, los ingresos laborales crecieron fuertemente en términos reales entre 2004 y 2014, concentrándose principalmente en los deciles más bajos. Este crecimiento obedece tanto al dinamismo de la actividad económica que permitió un aumento del empleo, como a la recuperación de los salarios nominales impulsados a través de la política salarial del gobierno de incremento del salario mínimo y los Consejos de Salarios.

Otra forma de ver cómo ha evolucionado la desigualdad de ingresos es comparar el crecimiento que ha tenido el ingreso medio de aquellas personas ubicadas en el primer decil de ingresos respecto del ingreso medio de aquellos ubicados en el último decil, lo que se denomina Ratio (10/1).



A través de este indicador también se reflejan los avances que ha tenido el país en materia de redistribución de los ingresos. Mientras en el 2004 los hogares del décimo decil ganaban 18,1 veces más que los hogares del primer decil, en el año 2014 esa relación descendió a 11,8 veces.

Esto implica, que el punto de partida de la presente administración en materia de distribución del ingreso es notoriamente superior en relación a

las décadas pasadas, al tiempo que mantiene su compromiso de continuar profundizando los procesos que permitieron alcanzar estos logros.

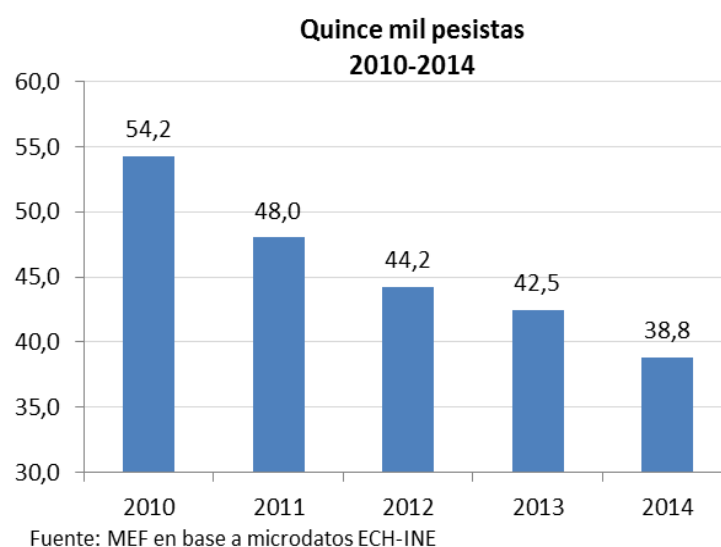
b) Trabajadores de menores ingresos

Otra arista de estudio dentro de la distribución de los ingresos corresponde al análisis de la cantidad de personas que ganan menos de cierto umbral de salarios.

En particular, interesa aportar elementos de análisis acerca de la definición de los llamados “quince mil pesistas” (QMP) por el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, aquellos que ganan menos de quince mil pesos líquidos por la ocupación principal al mes.

Al respecto, los cálculos estimados indican que en 2014 la cantidad de QMP era de aproximadamente 445 mil trabajadores, lo que implicó una reducción de 24% respecto a la cantidad registrada en el año 2010²¹.

De este modo, en base a esta metodología, la cantidad QMP sobre el total de trabajadores pasó de 54,2% en 2010 a 38,8% en 2014.



Sin embargo, es necesario destacar que de los 445.000 QMP estimados en 2014, cerca de 396.000 de ellos no son pobres, es decir casi el 90% tienen un ingreso per cápita del hogar que se encuentra por encima de la línea de pobreza. A su vez, el 56% de ellos no son jefes de hogar, sino que se trata

²¹ Los ingresos son expresados para todos los años a precios de noviembre de 2014 con el fin de poder analizar la evolución en el tiempo de la cantidad de trabajadores en estas condiciones.

de un cónyuge u otro integrante cuyos ingresos son complementarios dentro del hogar.

En suma, estos trabajadores de bajos ingresos en su amplia mayoría no viven en hogares pobres ni son los principales proveedores del hogar. Sin embargo, presentan una mayor incidencia de informalidad en su trabajo en relación a los trabajadores con ingresos más altos y son mayormente asalariados privados o cuentapropistas.

Esto significa que, en el actual período de gobierno, los esfuerzos de las políticas públicas, y en especial de las políticas sociales, laborales y de capacitación, deberán enfocarse en mejorar los activos materiales e inmateriales, es decir el capital humano, a los que tienen acceso estos compatriotas.

c) Evolución y composición de la clase media uruguaya

La composición de las clases sociales de un país, muestra en cierta forma las posibilidades que tiene una sociedad para establecer nuevos pactos sociales y mejorar la integración social. Así, en una sociedad muy polarizada, donde la clase media represente un porcentaje menor de toda la sociedad, es más difícil construir una sociedad integrada.

Uruguay se ha caracterizado históricamente por contar con la clase media más grande en comparación con la región, posición que mantiene desde la década del noventa. Sumado a esto, el país ha logrado fortalecer y ampliar la clase media desde los noventa a la fecha, llegando al año 2014 con el 72% de la población perteneciendo a este estrato social.

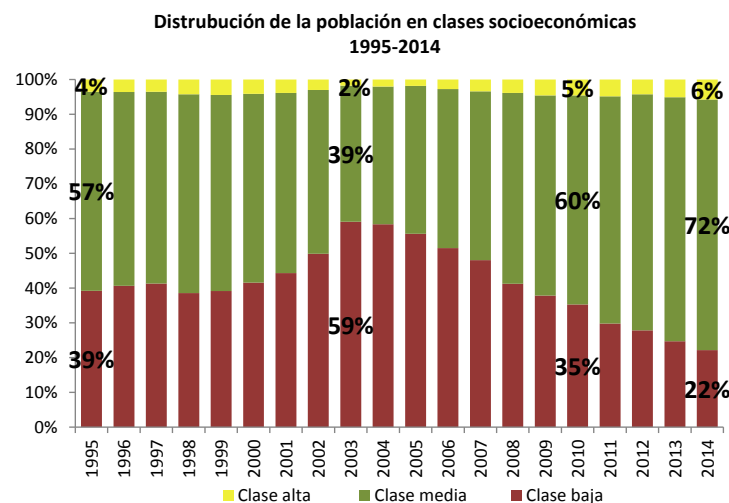
Tomando como base los criterios establecidos por el Banco Mundial en su informe “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina”, se estimó una distribución de la población por clases socioeconómicas entre los años 1995-2014 para Uruguay²².

La metodología seleccionada se basa en una perspectiva económica, en la cual se mide la clase media como aquella cuyos ingresos por día por persona se ubican entre 10 y 50 dólares al tipo de cambio de la Paridad del

²² Se utiliza como fuente de datos las Encuestas Continuas de Hogares elaboradas por el INE para cada uno de los años seleccionados. El ingreso que se considera es el ingreso total del hogar con valor locativo. Esta es una de las principales diferencias metodológicas con respecto a las estimaciones realizadas por el Banco Mundial, el que considera un ingreso construido especialmente para ser comparable con otros países.

Poder Adquisitivo²³. Por su parte, quienes están por debajo del umbral inferior se consideran clase baja y los que están por encima del umbral superior forman parte de la clase alta. A su vez, dentro de la clase baja se encuentra la población pobre (que no cuenta con ingresos suficientes para cubrir un conjunto de necesidades básicas) y la población vulnerable (aquellos, que si bien han superado el umbral de pobreza, aún tienen una probabilidad no despreciable de volver a caer en situación de pobreza ante un shock negativo). Si bien estos umbrales de ingreso utilizados fueron definidos tomando en cuenta la situación general de América Latina y no específicamente la de Uruguay, se los toma como referencia pues no se cuenta con estimaciones de umbrales específicos para Uruguay.

Las estimaciones realizadas para Uruguay indican una mejora sustancial de la participación de la clase media en el total de la población. Si se compara 2014 con el año 1995, el porcentaje de la población ubicada como clase media aumentó en 15 puntos porcentuales, lo que significa que más de 500.000 personas pasaron a integrar la clase media. Por su parte, la proporción de población vulnerable y pobre se ha reducido significativamente a lo largo del período de estudio, reduciéndose en 17 puntos porcentuales su participación implicando que un poco más de 590.000 personas dejaron de pertenecer a la clase baja. Es decir, se podría deducir que el crecimiento de la clase media se debe prácticamente a un proceso de movilidad económica ascendente desde la clase baja.



Nota: Definición de clase media del Banco Mundial (ingresos per cápita diarios entre US\$ 10 y US\$ 50 PPA de 2005. Hoy entre \$35.000 y \$170.000 mensuales para hogar de 4 integrantes).

²³ El umbral inferior fue estimado tomando en cuenta la probabilidad de caer en situación de pobreza, dado un determinado ingreso del hogar. Conceptualmente, se definió como “clase media” a aquellos que tienen una probabilidad muy baja o nula de caer en situación de pobreza ante shocks negativos.

Si se analiza la clase media desde 2010 a la fecha, se constata que su participación se incrementó 12 puntos porcentuales, la clase baja se redujo 13 puntos, mientras la clase alta aumentó 1 punto porcentual. No sólo se incrementó la participación relativa de la clase media sino que también la misma pasó a estar más fortalecida en cuanto al nivel de protección social y a la acumulación de capital humano.

En efecto, en 2014 dentro de la clase media hay una mayor proporción de personas ocupadas formales en detrimento de la participación de los informales. Mientras en 2010 el 77,6% de las personas perteneciente a la clase media eran formales, en 2014 este porcentaje se ubicó en 81%. Asimismo, el porcentaje de personas que cuentan con estudios secundarios, terciarios y técnicos es más importante en 2014 dentro de la clase media en comparación al mismo nivel educativo en 2010, esto da cuenta de un mayor capital humano acumulado por el estrato medio de la población.

A su vez, entre los ocupados pertenecientes a la clase media en este período se incrementó la participación relativa de los ocupados en el sector privado en relación al resto de las categorías laborales.

Por último, si se analiza la distribución de la población perteneciente a la clase media por franjas de ingresos, en 2010 el 58,4% de los integrantes de la clase media tenía ingresos entre 10 y 20 dólares por día por persona (considerando paridad de poder adquisitivo), mientras que en 2014 este porcentaje se reduce a 52,9% y aumenta la proporción de trabajadores en las siguientes franjas de ingreso. Esto significa una redistribución a la interna de la clase media en 2014, donde ganan más peso los estratos medios y medios altos en relación a los que están más cerca de caer en la clase baja.

Distribución de la clase media según características
En porcentajes

	2010	2014
Nivel educativo		
Primaria	33,5	29,1
Secundaria	31,8	33,2
Técnica	16,9	17,9
Terciaria	17,8	19,8
Categoría laboral		
Empleado privado	57,4	59,9
Empleado público	18,1	17,1
Cuenta propia con local	16,9	16,6
Otros	7,7	6,4
Formalidad		
Informal	22,4	19,0
Formal	77,6	81,0
Tramos de ingreso		
10 a 20 US\$	58,4	52,9
20 a 30 US\$	24,7	27,9
30 a 40 US\$	11,3	12,7
40 a 50 US\$	5,5	6,5

Fuente: MEF en base a microdatos ECH

En suma, la presente administración enfrenta un Uruguay que no sólo cuenta con una mayor cantidad de población ubicada en la clase media en relación a años precedentes, sino que también la clase media se ha fortalecido, tanto si se consideran dimensiones económicas, como también educativas y de mercado laboral.

Continuar ampliando y fortaleciendo este sector social, la clase media, constituye una de las principales orientaciones del conjunto de las políticas públicas con las cuales está comprometido el gobierno.

VIII. EDUCACIÓN

1. El programa de gobierno 2015-2019

La educación es un derecho humano fundamental que otorga a las personas y a las sociedades en su conjunto las necesarias oportunidades y libertades. En efecto, la educación genera para los individuos oportunidades de acceder a mejores empleos, de moverse en la escala social, de igualar oportunidades, construye democracia, ciudadanía y cohesión social. La educación es un elemento fundamental para que el desarrollo humano y social se alcance de forma igualitaria, solidaria y sustentable.

En este tercer período de gobierno frenteamplista se reafirmará el compromiso de priorizar la educación pública para que la misma sea de calidad y para todos. La importancia de la educación se materializa en las asignaciones presupuestales incrementales de los últimos 10 años y también en las previstas para el presente quinquenio. Así, en el primer quinquenio 2005-2009, el 42% de los incrementos presupuestales otorgados en el presupuesto quinquenal tuvieron como destino la educación; un esfuerzo muy importante que buscaba otorgarle a la educación un presupuesto que alcanzara los 4,5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB). En el presupuesto quinquenal 2010-2014, el 37% de las asignaciones presupuestales tuvieron como destino la educación, cifra que permitió mantener el compromiso asumido. Para el quinquenio 2015-2019, el Poder Ejecutivo propone una asignación de recursos para la educación que representa el 40% del total de recursos incrementales al 2017. Si a esto se le suman los incrementos presupuestales destinados al resto de las instituciones vinculadas con la educación, el total de recursos incrementales representa el 50% del total de recursos. Esta cifra permitirá comenzar a superar los 4,5 puntos del PIB y posicionar al país en un ratio gasto producto más cercano a los países de la OCDE.

En este mensaje, el Poder Ejecutivo pone a consideración del Parlamento Nacional su propuesta presupuestal para la educación, la que permitirá avanzar hacia el cumplimiento de las metas establecidas en el programa de gobierno. Pero además, esta propuesta -aunque con diferencias de niveles- acompaña los énfasis puestos por las autoridades de la educación pública.

Las prioridades para la educación establecidas en el plan de gobierno se definen tomando en cuenta los avances y logros alcanzados y a partir de estos, detectando los desafíos pendientes.

En los objetivos programáticos del plan de gobierno 2015-2019 se establece la necesidad de “Garantizar el **acceso** universal y las posibilidades reales de **permanencia** y **egreso** en todos los niveles del sistema educativo, enfrentando las **brechas de aprendizaje** generadas por la desigualdad de oportunidades y condiciones así como aquellas producidas por los propios dispositivos institucionales o pedagógicos, y actuando sobre los diversos factores de discriminación social y cultural.”

Una de las líneas estratégicas resume los principales desafíos a encarar: “Continuar con el proceso de **mejora salarial, recuperación edilicia y transformaciones institucionales** mediante un incremento presupuestal acorde a las nuevas realidades educativas.” Precisamente, en esta línea del programa del Frente Amplio quedan establecidos los ejes de priorización en materia de política educativa comprometidos con la ciudadanía toda y en particular con la comunidad vinculada a la educación pública, los que además resultan contemplados en el presente mensaje presupuestal; a saber: (i) política de mejora sostenida de los salarios docentes y de todos los trabajadores vinculados a la educación pública; (ii) política de recuperación, mantenimiento y expansión de la infraestructura educativa (edificios y equipamiento); (iii) políticas educativas acordes a los desafíos actuales en la materia y que tengan siempre como centro a los estudiantes

En cuanto a la **mejora salarial**, si bien en el periodo 2005-2015 el salario real de los funcionarios de ANEP y UDELAR aumentó 69% y 75% respectivamente, se entiende necesario seguir avanzando en la recuperación salarial. Esta recuperación salarial, incluiría no solo aumentos generales de salario de todos los funcionarios de ANEP y UDELAR, sino también partidas para desarrollar políticas salariales específicas como resolver inequidades salariales, mejorar el presentismo o fortalecer la política de dedicación total de la UDELAR.

En relación a la **recuperación edilicia** se ha invertido mucho para revertir el déficit arrastrado por más de 30 años. En este sentido, no solo ha crecido la oferta de edificios sino que también se ha destinado muchos recursos en mejorar la infraestructura existente, mediante obras de mantenimiento y mejoras, así como de sustitución de edificios obsoletos e inadecuados. Sin embargo, se hace necesario continuar con la recuperación y expansión de infraestructura educativa para mejorar las

condiciones en donde se desarrolla la tarea educativa y a la vez asegurar los espacios educativos de aquellos colectivos que se pretende incorporar.

Se establece la necesidad de expandir la oferta educativa en cantidad y calidad, buscando un **rediseño institucional**. En este sentido, se entiende necesario que los centros educativos desarrollen proyectos institucionales contextualizados con acciones y servicios coordinados con otros organismos estatales, con tiempo pedagógico ampliado, entre otras acciones tendientes a incorporar y retener a colectivos que hoy no se encuentran dentro del sistema de educación.

En relación a los niveles educativos, se establece la priorización de la expansión de la educación en **Primera Infancia** de niños de hasta 3 años, generando los dispositivos necesarios para universalizar la atención de estos niños. Asimismo, se entiende necesario priorizar la **educación media**, en particular la educación media básica tanto general como tecnológica.

En línea con estos compromisos se propone para la **educación en la primera infancia e inicial**, la ampliación de la capacidad locativa mediante la construcción de aulas para niños de tres años en las escuelas públicas así como la creación de Jardines de Infantes y la expansión de los centros CAIF. Asimismo, se busca la ampliación de los tiempos pedagógicos mediante la creación de grupos de atención diaria en los centros CAIF de jornada extendida. Esta acción contribuye además, al fortalecimiento y desarrollo progresivo del *Sistema Nacional Integrado de Cuidados*.

En relación a la **educación media básica**, resulta indispensable la ampliación de la oferta de infraestructura educativa pública, de modo de avanzar hacia la efectiva universalización del egreso en este nivel. Para ello, se prevé la creación de nuevos centros de educación media tanto en la modalidad tradicional de jornada de medio tiempo como en propuestas de tiempo completo. Estos centros serían tanto de educación media básica general como de educación técnica, en respuesta al número creciente de estudiantes que hacen la opción por este tipo de educación. En relación a la educación media superior, se pretende avanzar en la creación de Polos Tecnológicos de educación técnica.

En relación a la **educación terciaria** se pretende consolidarla como un sistema descentralizado territorialmente, potenciando la coordinación entre las distintas universidades públicas, promoviendo la cooperación y el

tránsito de estudiantes y docentes en el subsistema educativo terciario y generando mecanismos de acreditación de la educación terciaria privada.

Interesa particularmente diseñar estímulos para el aumento de la matrícula en las diferentes opciones de formación docente así como también favorecer el desarrollo de nuevos enfoques pedagógicos para hacer efectivo el aumento de titulación.

Por su parte, **ciencia y tecnología**, otro de los componentes educativos, es otro pilar de la educación que será objeto de mayores recursos presupuestales, dirigido al Instituto Pasteur, el Pedeciba y a la continuidad de las becas educativas otorgadas por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para el desarrollo de la investigación.

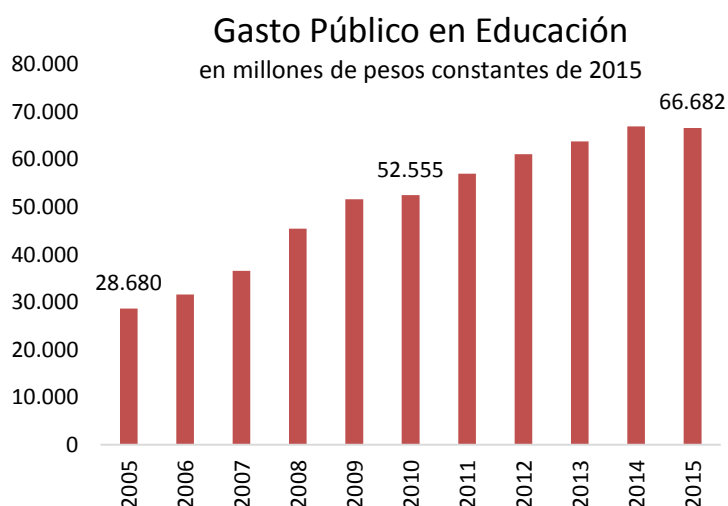
Una línea transversal que el gobierno quiere seguir impulsando es la **alfabetización informática** continuando con la extensión del plan CEIBAL.

2. Los recursos para la educación

Durante la pasada década los recursos públicos invertidos en educación han crecido notoriamente en términos relativos a la capacidad económica del país. En 2005 los recursos públicos destinados a la educación representaban tan solo un 3,2% del PIB; mientras que esta cifra alcanzó el 4,5% en 2015.

Cabe aclarar que el Banco Central del Uruguay en marzo de este año revisó las cifras del PIB al alza, por lo que, los ratios del Gasto Público en Educación (GPE) sobre PIB se vieron modificados. En efecto, de mantenerse los anteriores valores de PIB, el punto de partida actual sería 4,7% y no 4,5%.

Alcanzar el 4,5% del PIB y mantenerlo supuso un esfuerzo importante en términos presupuestales dado el crecimiento del PIB que, en el presente quinquenio, fue en promedio de 5% real anual. En efecto, el crédito para la educación en el quinquenio 2010-2014 creció casi un 30% en términos reales, luego de crecer en el quinquenio 2005-2009 más de 80%. Así, en el año 2015, se llega a un crédito presupuestal para la educación que asciende a 66.682 millones de pesos de 2015.



Estos incrementos presupuestales fueron posibles pues, desde 2004 a la fecha, en cada instancia presupuestal y de rendición de cuentas, la educación fue considerada prioritaria en la asignación de los recursos. Así, en el primer quinquenio 2005-2009, el 42% de los incrementos presupuestales otorgados en el presupuesto quinquenal tuvieron como destino la educación; mientras que en el presupuesto quinquenio 2010-2014 esta cifra fue de 37%. Asimismo, la educación recibió prácticamente la totalidad de los créditos adicionales de la Rendición de Cuentas 2010; un 17% de los recursos adicionales de la Rendición de Cuentas 2011; y un 78% de los créditos incrementales de la Rendición de Cuentas 2012.

El aumento de los recursos públicos se dirigió a todos los organismos vinculados a la educación. Aunque claramente se destaca la asignación incremental dirigida hacia ANEP y UDELAR que implicó que los recursos asignados a estas dos instituciones pasaran de 2,9% del PIB a 3,8% entre 2005 y 2015.

No obstante, otros componentes también fueron objeto prioritario de inversión. Entre ellos, se destaca el Plan Ceibal (instalado desde 2007 y que actualmente concentra el 0,1% del PIB) y la inversión hacia la primera infancia a través de CAIF y CENFORES (pasó de 0,04% a 0,14% del PIB) y los fondos destinados a financiar la extensión del boleto gratuito a todos los estudiantes de la Enseñanza Media pública²⁴.

²⁴ El incremento de estos fondos se ven reflejados en “Otros Administración Central”. El boleto gratuito ya existía para estudiantes de Ciclo Básico en Enseñanza Secundaria, tanto para liceos, escuelas agrarias y UTU. A partir de 2012 se incorporó este beneficio para los estudiantes del Segundo Ciclo. Incluso, alcanza a estudiantes de colegios privados que poseen beca completa y que cuentan con los mismos beneficios que los estudiantes de la Educación Pública.

RECURSOS PÚBLICOS PARA LA EDUCACIÓN					
Crédito en millones de pesos corrientes	Crédito 2005	% PBI	Crédito 2015	% PBI	Incremento pp del PBI
Instituciones básicas del sistema educación formal	12.514	2,94%	56.656	3,83%	0,9
ANEP	10.059	2,37%	45.208	3,06%	0,7
UDELAR	2.455	0,58%	11.063	0,75%	0,2
UTEC	0	0,00%	385	0,03%	0,0
Administración Central e Inciso 21 - Subsidios y Subvenciones	689	0,16%	6.713	0,45%	0,3
Educación policial y militar	410	0,10%	1.988	0,13%	0,0
Otros Administración Central	85	0,02%	1.963	0,13%	0,1
Plan Ceibal	0	0,00%	1.497	0,10%	0,1
Otras partidas del inciso 21 con destino a educación	194	0,05%	1.264	0,09%	0,0
Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES	179	0,04%	2.034	0,14%	0,1
Ciencia y Tecnología	158	0,04%	667	0,05%	0,0
MEC	118	0,03%	191	0,01%	0,0
PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII	40	0,01%	476	0,03%	0,0
Incentivo a la demanda educativa en secundaria	0	0,00%	369	0,02%	0,0
Donaciones	0	0,00%	242	0,02%	0,0
TOTAL GPE	13.540	3,19%	66.682	4,51%	1,3

Nota: En "Otros Administración Central" se encuentra el subsidio al boleto que para 2015 asciende a 1.269 millones de pesos. En "Otras partidas del inciso 21 con destino a educación" se incluye el Fondo de Solidaridad que tiene como destino becas que asciende en 2015 a 195 millones de pesos y el INEFOP con un monto de 362 millones de pesos.

Este importante incremento de recursos para la educación permitió expandir la oferta educativa, ampliar las estructuras edilicias, mejorando las existentes y ha posibilitado la mejora de calidad actuando para ello sobre los salarios docentes y no docentes de los servicios de educación pública, entre otros. Los logros acumulados y los recursos presupuestales obtenidos constituyen una importante línea de base sobre la cual se harán los incrementos presupuestales para el presente quinquenio.

La proyección de crédito global para la educación para los años 2016-2017 supone un incremento presupuestal acorde con aumentar el porcentaje del GPE con respecto al PIB para avanzar hacia el 6%. En estos dos años los créditos asignados a la educación habrán aumentado **6.554 millones de pesos respecto a 2015**.

	2015	2016	2017	2015-2017
Gasto Educación (millones pesos constantes de 2015)	66.682	69.865	73.235	
Incremento Presupuestal		3.183	3.371	6.554
PIB - Variación real		2,5%	2,8%	5,3%
Gasto Educación - Variación real		4,8%	4,8%	9,8%

Estas cifras implican alcanzar en 2017 un gasto en educación con respecto al PIB de 4,7%. Como se mencionó más arriba, el Banco Central del Uruguay en marzo de este año revisó las cifras del PIB al alza, por lo que, los ratios del GPE sobre PIB se vieron modificados. En efecto, con las cifras de PIB vigentes hasta marzo de 2015 las proyecciones de aumento de crédito para la educación suponían llegar al 2017 con un ratio GPE/PIB de 4,9%.

Esta propuesta de asignación de fondos incluye tanto a las instituciones básicas del sistema educativo como ANEP y UDELAR, así como también al INAU por el componente asociado a la educación en la primera infancia en inicial, la Universidad Tecnológica (UTEC), al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Plan Ceibal, los componentes educativos asociados a la investigación (ANII, Instituto Pasteur, Pedeciba) y para las Unidades Docentes Asistenciales (UDAS). El cuadro siguiente muestra la asignación presupuestal sugerida para estas instituciones.

Asignación presupuestal incremental 2016-2017 (mill. de \$ de 2015)		
Institución	2016	2017
ANEP	1.875	3.994
UDELAR	499	1.043
INAU - CAIF	451	731
UTEC	0	100
MEC	51	96
INEED	23	30
Ceibal	100	250
ANII	100	150
Instituto Pasteur	34	54
Pedeciba	10	15
UDAS	40	90
TOTAL ASIGNACIÓN	3.183	6.554

Estos incrementos presupuestales marcan claramente la prioridad del gobierno en materia educativa. Del total de recursos incrementales que se proponen asignar en todos los rubros presupuestales en el bienio 2016-2017, el 38% corresponden a ANEP y UDELAR. Si a esto se le suman los incrementos presupuestales destinados al resto de las instituciones vinculadas con la educación, el total de recursos incrementales asciende a 6.554 millones de pesos a 2017 y representa el 50% del total de recursos incrementales que se proponen asignar en este mensaje.

Más allá de los recursos adicionales que el gobierno volcará a la educación en este quinquenio, las instituciones educativas cuentan con un importante monto de recursos para inversión provenientes de sus líneas de base que podrán seguir utilizándose para el desarrollo de las obras de infraestructuras requeridas. Este monto de partida, con el que ya cuentan las instituciones educativas asciende a 2.438 millones de pesos anuales en el caso de ANEP, a 636 millones de pesos anuales para UDELAR, 100 millones de pesos anuales para CAIF y 82 millones de pesos anuales para la UTEC.

El incremento presupuestal otorgado a la educación para los años 2016-2017 permitirá iniciar las acciones necesarias para seguir avanzando en el mejoramiento de la calidad y equidad educativa.

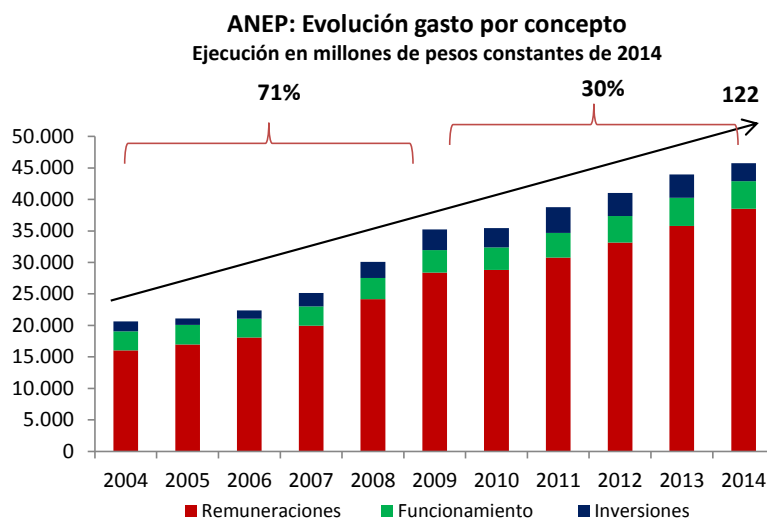
En el marco de la asignación presupuestal definida, de los lineamientos establecidos en el plan de gobierno 2015-2019 y de las reuniones mantenidas con los organismos encargados de la definición y ejecución de políticas educativas, se presentan a continuación las acciones que podrán ser financiadas con las partidas presupuestales propuestas. Asimismo, se presentan aquellas acciones que, si bien no tendrán en este mensaje presupuesto asignado, son el horizonte de acción que el Poder Ejecutivo propone, en pos de seguir avanzando en materia educativa.

3. Propuesta de asignación de fondos

ANEP

Los dos gobiernos anteriores realizaron un enorme esfuerzo para otorgar sucesivos aumentos del gasto público destinado a ANEP. Efectivamente, éste se incrementó 71% en términos reales entre 2005 y 2009 y un 30% entre 2010 y 2014, lo que hace que el crecimiento real del presupuesto de la ANEP haya sido de 122% en los últimos 10 años. Dichos incrementos

tuvieron como priorización principal las partidas destinadas a mejorar los salarios de docentes y funcionarios, así como las inversiones.



En este período de gobierno se intensificarán los esfuerzos presupuestales para la educación en general y para la ANEP en particular. Del total de recursos incrementales reales para la educación, se propone destinar para ANEP **3.994 millones de pesos incrementales al 2017**, lo que equivale al 30% del total de los recursos incrementales reales que se proponen destinar en este presupuesto.

Este incremento tiene como destino principal las partidas destinadas a aumentos reales de salarios, las que ascienden a 2.544 millones de pesos. Del resto de los incrementos, 1.143 millones de pesos se propone que se destinen a gastos de funcionamiento asociados a nuevas inversiones y a proyectos educativos -de los cuales en promedio el 80% se destinan a retribuciones personales (docentes y funcionarios)- y 307 millones de pesos destinados a la ampliación de cobertura de educación inicial para niños de 3 años en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Créditos en el año base e incrementos presupuestales, ANEP					
En millones de pesos de 2015		2015	2016	2017	Variación 2017-2015
Art. 513 Inciso 25	→ Año base				
	Retribuciones	38.355	38.355	38.355	0
	Gastos corrientes	3.252	3.252	3.252	0
	Suministros	892	892	892	0
	Inversiones	2.438	2.438	2.438	0
Art. 619 Inciso 23	→ Crédito Incremental Remuneraciones		1.228	2.544	2.544
Art. 514 Inciso 25	→ Crédito Incremental Funcionamiento Asociado a nuevas inversiones y proyectos educativos		550	1.143	1.143
Art. 515 Inciso 25	→ Crédito Incremental Sistema Cuidados				307
	Retribuciones		32	82	82
	Funcionamiento		7	17	17
	Inversiones		59	207	207
TOTAL		44.937	46.812	48.931	3.994

Además de los ya señalados recursos incrementales para aumento general de salarios y funcionamiento destinados a la ANEP, esta Institución tiene asegurada la partida anual de inversiones (línea de base año 2015) de 2.437 millones de pesos anuales. A dicho monto se le agrega como incremento el equivalente a las inversiones previstas para la ampliación de educación inicial en los años 2016 a 2019 (59 millones de pesos en 2016 y 207 millones de pesos a partir de 2017).

Al replicarse anualmente los montos de línea de base de **inversiones** en la ANEP, se está asegurando la realización de gran parte de la nueva infraestructura identificada como necesaria para llevar a cabo las metas prioritarias de la institución, así como ampliar el mantenimiento de la infraestructura existente.

Pero además de los montos señalados precedentemente, para el resto de la infraestructura requerida, tanto para el desarrollo de las políticas educativas priorizadas, como para la sustitución de infraestructura existente, la ANEP podrá contar con el instrumento de Participación Público Privado. Por los tiempos involucrados para la implementación de dicho instrumento, su aplicación permitirá realizar las obras previstas para los últimos años del presente período de gobierno.

El cuadro siguiente muestra la disponibilidad de fondos incrementales con los que cuenta la ANEP y una propuesta de acciones contempladas en la propuesta presupuestal vinculadas a la ampliación y mejora de la oferta educativa:

ANEP - DISPONIBILIDAD DE FONDOS	2016	2017
Recursos propios - Línea de Base de Inversiones	2.437	2.437
Recursos incrementales - Incremento Presupuestal	1.875	3.994
Total de Disponibilidad de Fondos	4.313	6.432
ANEP - ASIGNACIÓN DE FONDOS	2016	2017
1. Política Salarial	1.228	2.544
25.000 pesos a 2020	1.053	2.281
Inequidadess	125	150
Presentismo	50	113
2. Expansión de la oferta educativa	1.600	2.825
Expansión 3 años y ETC	450	788
Inversión	412	582
Gastos de Funcionamiento	39	205
Expansión Media Basica común (general y técnica)	119	455
Inversión	119	355
Gastos de Funcionamiento	0	101
Expansión Media Basica Tiempo Extendido (general y técnica)	297	613
Inversión	297	450
Gastos de Funcionamiento	0	163
Expansión Media Superior	183	307
Inversión	183	195
Gastos de Funcionamiento	0	113
Contraturno y revinculación	50	161
Gastos de Funcionamiento	50	161
Funcionamiento general a distribuir	500	500
3. Mantenimiento, equipamiento y otros	1.485	1.060
Mantenimiento	865	440
Equipamiento y Otros conceptos de inversión	620	620
Total Asignación de Fondos	4.313	6.432

a) Los incrementos salariales

El mensaje presupuestal propuesto por el Poder Ejecutivo para remuneraciones incluye las partidas necesarias para financiar las políticas salariales estipuladas en el Acta Final de la instancia de negociación del 21 de agosto de 2015 entre el CODICEN de la ANEP y los representantes de la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza (CSEU) en presencia del MEF, OPP y MTSS. En dicha Acta se contempla partidas salariales para incrementar los salarios de todos los funcionarios de ANEP, así como partidas específicas tendientes a resolver inequidades salariales y a mejorar el mecanismo del presentismo.

Las partidas establecidas en el Acta abarcan los dos primeros años presupuestales; 2016-2017, ajustándose a las pautas para la elaboración del presente presupuesto.

Estas partidas podrán ser asignadas por el Poder Ejecutivo al Inciso, en caso de alcanzarse un acuerdo antes del 1° de enero de 2016 entre la ANEP y los sindicatos de los trabajadores de la misma, con la participación de la OPP, la Oficina Nacional del Servicio Civil y el MEF, en el marco de la mesa de negociación prevista en el artículo 14 de la Ley N° 18.508, de 26 de junio de 2009. En caso de no alcanzarse un acuerdo, dichas partidas podrán ser asignadas por el Poder Ejecutivo exclusivamente con destino al rubro Inversiones del mencionado Inciso.

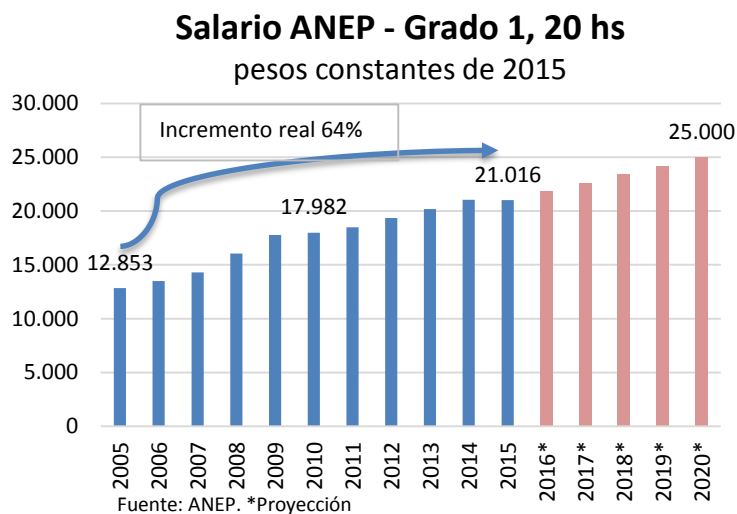
En particular, en el Acta se establecen:

- **INCREMENTOS GENERALES DE SALARIOS:** En el presente mensaje presupuestal se contemplan las partidas necesarias para los ajustes -en términos reales- de todos los salarios de los funcionarios de ANEP con la intención de:
 - alcanzar en el año 2020 un salario nominal mínimo de 25.000 pesos a precios de enero de 2015 para los funcionarios docentes, grado uno, con una carga horaria de trabajo de 20 horas semanales, manteniendo la variación entre grados correspondiente a la escala salarial del docente segundo ciclo Tiempo Extendido.
 - alcanzar en el año 2020 un salario nominal mínimo de 23.455 pesos a precios de enero de 2015 para los funcionarios no docentes, grado uno, con una carga horaria de trabajo de 40 horas semanales, manteniendo la actual variación entre grados.

- incrementar el salario real de los Inspectores, Directores y Subdirectores un mínimo de 17,10% en el periodo 2016-2020.

Para el caso de los funcionarios docentes, se estaría avanzando en el primer tramo de la política de mejora salarial la que, de continuarse en el resto del período de gobierno, supondrá para los mismos incrementos de salarios reales de entre 17% y 20%, dependiendo de la categoría de docente que se considere. Esto es así pues el salario de ingreso de los docentes de los diferentes ciclos educativos no es el mismo, aunque la ANEP los ha aproximado bastante como resultado de la política que ha llevado adelante en el periodo anterior. Por lo tanto, avanzar hacia un salario de ingreso de 25.000 pesos para todos los docentes supone, a la vez, terminar de resolver esta inequidad salarial.

Para dimensionar los esfuerzos que de forma sostenida se vienen realizando en esta materia, basta con ver la evolución efectiva durante la última década del salario de un maestro recién ingresado, así como la proyectada para el presente quinquenio, ilustrada en el siguiente gráfico.



Tal como lo muestra el gráfico, un maestro recién ingresado (Grado 1, 20 horas semanales) pasó de ganar un equivalente de \$12.853 nominal al 1° de enero de 2005 a \$21.016 nominales al 1° de enero de 2015 y, de cumplirse los aumentos previstos en este quinquenio, el salario nominal alcanzará los \$25.000; todos estos montos están medidos en el mismo poder de compra (a precios de 2015), por lo tanto son comparables entre sí.

Por su parte, para los funcionarios no docentes, alcanzar un salario de 23.455 pesos supone un incremento real en el quinquenio aún mayor al de

los docentes que oscila entre 24% y 26% dependiendo del Consejo donde trabaje. Este incremento salarial no docente, también supone terminar de resolver otra inequidad salarial, equiparando el grado de ingreso a los Escalafones “D”, “E” y “F” del Sector No Docente, en 40 horas, a la retribución de un Maestro 20 horas de Grado 1 sin compensación por permanencia en el aula.

- **INCREMENTOS PARA FINANCIAR LA REDUCCIÓN DE INEQUIDADES SALARIALES:** Las partidas previstas en el Acta permitirán avanzar en la mitigación de inequidades salariales detectadas por la ANEP, las que se hace necesario atender particularmente ya que no encuentran solución en las acciones contempladas en los incrementos señalados en el apartado anterior. En este sentido, se otorga una partida cuyo destino específico sería acordado entre la ANEP y la CSEU.
- **INCREMENTOS ADICIONALES PARA LA PARTIDA DE PRESENTISMO:** Se propone continuar reforzando la partida de Presentismo, tal cual se hizo en el convenio salarial 2010-2014. En el Acta mencionada, a su vez, se establece la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional con el objetivo de revisar y modificar el mecanismo de asignación de toda la partida actual de Presentismo.

En resumen, los montos para mejoras salariales establecidos en el Acta y cuyas partidas se contemplan en el presente mensaje son los siguientes:

Detalle de las partidas de remuneraciones según destino		
millones de pesos de 2015		
Concepto	2016	2017
→ Incremento general e inequidades salariales	1.053	2.281
Docentes	782	1.728
No docentes	170	348
Inspectores, Directores y Subdirectores	101	205
→ Incremento asociado a reducción de otras inequidades salariales	125	150
→ Incremento asociado a aumentar la partida de Presentismo	50	113
TOTAL	1.228	2.544

Ya fue señalado repetidas veces que para el Frente Amplio la mejora de los salarios en la educación, y en particular en la ANEP, ha sido y continúa siendo una prioridad política que se ha materializado en acciones

concretas. Los incrementos salariales acordados en el Acta resultan muy importantes evaluados desde varias perspectivas.

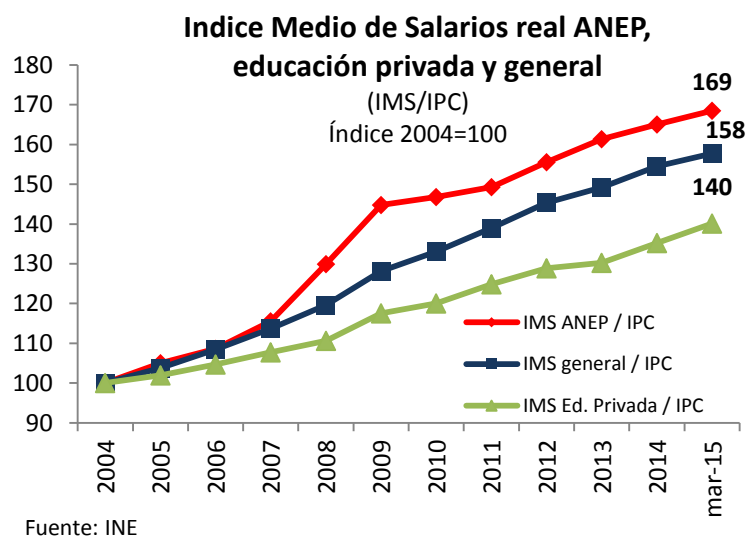
Por un lado, el Acta supone un aumento general que se suma a los importantes incrementos salariales que la ANEP ha venido teniendo en los últimos 10 años y que ha permitido que sus funcionarios tengan progresivamente salarios más dignos.

En segundo lugar, el incremento salarial general propuesto resulta muy superior al obtenido en el quinquenio que cierra, el cual fue de 11.9%. A su vez, el Acta no se agota en otorgar recursos para incrementos generales sino que prevé otras partidas para realizar políticas salariales específicas.

En tercer lugar, los incrementos salariales previstos permitirán posicionar a los docentes en una situación de igualdad con el salario al ingreso de trabajadores con similar nivel educativo (universitarios)²⁵ lo que se espera tenga un efecto positivo sobre la elección de la carrera docentes al egreso de la educación media.

En cuarto lugar, la priorización y el énfasis en mejorar los salarios de los docentes y no docentes de la educación pública se refleja en la evolución más favorable de los mismos si se los compara tanto con la evolución de los salarios promedio de los trabajadores de la educación privada, como con la de todos los trabajadores (públicos y privados). Tal como lo muestra el siguiente gráfico, tomando como punto de partida el año 2004 (base = 100), el promedio de los salarios de la ANEP alcanza a ser un 69% mayor en el presente en relación al 2004, mientras que los salarios promedio de la economía y de los trabajadores de la educación privada aumentaron un 58% y un 40% respectivamente en relación al año 2004.

²⁵ Estimaciones MEF.



Por último, es de destacar que los trabajadores de la ANEP recibirán uno de los mayores incrementos reales de salarios tanto si se compara con el resto de los trabajadores públicos como con los trabajadores del sector privado.

b) Expansión de la oferta en cantidad y calidad

ANEP requiere seguir expandiendo su oferta educativa en cantidad y calidad para lo cual requiere de la construcción de nuevos centros educativos, la adecuación de sus edificios existentes así como la realización de proyectos educativos.

Como ya fuera señalado, para la expansión de la infraestructura la ANEP cuenta con una línea de base de inversiones que le permite realizar un número importante de obras, por lo que no se proponen asignar recursos incrementales para inversiones. La propuesta del Poder Ejecutivo consiste en otorgar los fondos necesarios para financiar el funcionamiento asociado a las nuevas obras que se podrán realizar, así como para desarrollar programas educativos.

Como excepción a esta regla están los recursos incrementales para inversiones que se proponen destinar para la inclusión de niños de 3 años en el sistema educativo, política que está enmarcada en las líneas de acción del Sistema de Cuidados y que fue validada por la Junta Nacional de Cuidados, ámbito interinstitucional en el cual está la ANEP representada.

Más allá de estas obras de infraestructura que podrán ser financiadas con la línea de base de inversiones se preveé que la ANEP desarrolle obras bajo la modalidad de **PPP**. Bajo esta modalidad, ANEP podrá financiar un paquete de obras equivalente a 11.000 millones de pesos, completando así el total de las obras que la institución pretende realizar en el próximo quinquenio. Dentro de estas, está la construcción de más obras de las ya realizadas con la línea de base y otras obras.

A continuación se detallan las **obras de infraestructura** que podrán ser realizadas con los recursos con los cuales ya cuenta ANEP en su línea de base de inversiones para cada uno de los 5 años siguientes y con el instrumento PPP²⁶.

²⁶ Cabe aclarar que esta estimación de obras de infraestructura, depende de que la evolución de los precios de la construcción no esté por encima de los precios al consumo.

Detalle de las obras que podrían realizarse con la línea de base de inversiones y con PPP para ANEP, 2016-2020			
Nivel	Tipo de Obra	Con Línea de Base de Inversiones	Con Participación Pública Privada
Inicial y Primaria	Jardines de infantes	● Construcción de 24 jardines	● Construcción de 25 jardines
	Aulas de 3 años en jardines	● Construcción de 59 aulas	-----
	Escuelas de Tiempo Completo (ETC)	● Construcción de 10 ETC ● Readeacuación de 35 escuelas comunes que pasan a modalidad de Tiempo Completo	● Construcción de 20 ETC
	Escuelas Urbanas Comunes	● Ampliación de 20 escuelas	● Construcción de 16 escuelas
	Escuelas Rurales		● Construcción de 1 escuela
	Escuelas especiales		● Construcción de 2 escuelas
Educación Media General	Liceos a tiempo parcial	● Construcción de 12 y ampliación de 7 centros de Ciclo Básico ● Construcción de 4 y ampliación de 27 centros de Ciclo Básico y Segundo Ciclo	● Construcción de 17 centros de Ciclo Básico ● Construcción de 18 centros de Ciclo Básico y Segundo Ciclo ● Construcción de 2 centros de segundo ciclo
	Liceos a tiempo completo y tiempo extendido	● Construcción de 13 centros de tiempo completo y readeacuación de 4 centros que pasan a esta modalidad ● Construcción de 5 centros de tiempo extendido y readeacuación de 2 centros que pasan a esta modalidad	● Construcción de 8 centros de tiempo completo
Educación Media Técnica	Liceos a tiempo parcial	● Construcción de 2 centros de Ciclo Básico Tecnológico ● Construcción de 1 centro y ampliación de 3 centros de Ciclo Básico Tecnológico Agrario	● Construcción de 4 centros de Ciclo Básico Tecnológico ● Construcción de 5 centros de Ciclo Básico Tecnológico Agrario ● Construcción de 3 Escuelas Técnicas
	Liceos a tiempo completo y tiempo extendido	● Construcción de 2 centros de tiempo extendido y readeacuación de 1 centro que pasa a esta modalidad ● Readeacuación de un centro que pasa a la modalidad de tiempo completo	● Construcción de 4 centros de tiempo extendido
	Polos Tecnológicos	● Construcción de 9 centros	● Construcción de 15 centros
Formación Docente		● Ampliación de 3 Institutos de Formación Docente ● Ampliación del IPA	-----

INCORPORACIÓN DE NIÑOS DE TRES AÑOS A EDUCACIÓN INICIAL: La escolarización temprana tiene importantes efectos positivos sobre el desarrollo cognitivo y no cognitivo de los niños. La misma permite detectar tempranamente dificultades de aprendizaje, déficits nutricionales, y problemas de desarrollo psicomotor sobre los cuales poder intervenir tanto desde las instituciones educativas como desde otras instituciones. Es así que desde las instituciones de educación se trabaja en promover la socialización, la generación de hábitos de higiene y

alimentación, la estimulación del desarrollo motor en una edad en la cual las intervenciones son muy importantes. Por otra parte, la extensión de la atención educativa pública a edades tempranas permite conciliar la crianza de los niños con el estudio o trabajo de los padres. Es por esta razón, que esta política de expansión de la oferta educativa en 3 años, es considerada una línea clave en el marco del nuevo Sistema Nacional de Cuidados.

En el mensaje que el Poder Ejecutivo envía al parlamento, se otorgan los fondos necesarios para que en los años 2016-2019 se construyan 24 jardines de infantes²⁷ y 59 aulas para niños de 3 años en las escuelas públicas existentes. Esta infraestructura adicional permitirá incorporar a aproximadamente 2.950 niños en aulas de escuelas existentes y 2.400 niños en jardines de infantes en una modalidad de cuatro horas diarias. Esta expansión va en línea con lograr, al final del quinquenio, la universalización de la atención de niños de 3 años, logrando incorporar al 2020 8.000 niños de 3 años adicionales con el instrumento de PPP.

INCORPORACIÓN DE NIÑOS EN ESCUELAS COMUNES Y DE TIEMPO COMPLETO: El gobierno apunta a continuar con la política de expansión del tiempo pedagógico a través de la creación de ETC. Estas escuelas han sido eficaces en la atención de una población vulnerable que ha obtenido mejores resultados que la misma población en escuelas comunes.

Con los fondos disponibles en la línea de base de inversiones para los 5 años de gobierno es posible crear 45 ETC que significa incrementar en poco menos de 25% la cantidad de escuelas existentes en esta modalidad al día de hoy. La extensión del modelo de ETC podrá realizarse mediante la construcción de 10 edificios nuevos y la readecuación de 35 edificios existentes que pasarían a la modalidad de tiempo completo.

Pero también con los fondos previstos en la línea de base es posible ampliar la capacidad de 20 escuelas urbanas comunes que fueran identificadas por la ANEP, posibilitando la mejora las condiciones de trabajo en las mismas.

INCORPORACIÓN DE JÓVENES A LA EDUCACIÓN MEDIA: El fortalecimiento de la educación media es un objetivo estratégico y una de las prioridades que cuenta con un amplio respaldo social y político. En

²⁷ Los jardines de infantes son estructuras que albergan tanto niños de 3 años, como niños de 4 y 5 años.

particular, para la educación media se trazó como meta para el final del quinquenio la efectiva universalización del egreso. Para esto es necesario poder revincular a los adolescentes y jóvenes con los centros educativos, y retener a los actuales estudiantes.

Para el logro de este objetivo es indispensable ampliar la oferta de centros educativos así como desarrollar formatos novedosos que logren hacer más atractiva y eficaz la propuesta educativa. En esta línea se plantea la construcción de edificios para funcionar con una jornada de tiempo completo, que cuenten con una propuesta pedagógica ampliada, más atractiva y con un componente de alimentación. Contar con una jornada extendida también puede lograrse utilizando estructuras disponibles en la comunidad, como centros comunales u otro espacio en los cuales desarrollar propuestas educativas a contraturno. Por otra parte, para la educación media superior se plantea la creación de Polos Tecnológicos, como parte de las principales acciones a desarrollar durante el quinquenio en educación media superior técnica. Con ello se busca ampliar las oportunidades educativas de la población, favoreciendo el desarrollo productivo del país.

En concreto, y tal como lo muestra el cuadro anterior, con los recursos con los que cuenta la ANEP en su línea de base de inversiones durante todo el período podría desarrollar las siguientes acciones:

- Creación de más centros de educación media básica de tiempo simple: es viable la construcción de 12 liceos y la construcción de aulas en 7 liceos que necesitan ampliaciones para disminuir los tamaños de los grupos por clase.
- Creación de más centros de educación media básica de tiempo completo (LTC) y tiempo extendido (LTE): es viable la construcción de 13 LTC y la readecuación de 4 liceos que pasarían a ser de tiempo completo. También la construcción de 5 liceos para funcionar en tiempo extendido y la readecuación de 2 liceos para esta modalidad.
- Creación de más centros de educación media con ambos ciclos (básico y segundo ciclo): es viable la construcción de 4 liceos y la readecuación y ampliación de 27 más.
- Creación de más centros de educación media básica tecnológica de tiempo extendido y tiempo completo: es viable la construcción de 2 liceos y la readecuación de 2 más.

- Creación de más centros de ciclo básico tecnológico (CBT) y ciclo básico tecnológico agrario (CBTA): es viable la construcción de 2 liceos CBT, la construcción de 1 liceo CBTA y la readecuación de 3 de esta modalidad.
- Creación de Polos Tecnológicos de educación media superior: es viable la construcción de 9 de estos centros.

Toda esta expansión de infraestructura genera incrementos de **gastos de funcionamiento** en general, dentro de los cuales se estima que un 80% aproximadamente tiene como destino el gasto en remuneraciones. En particular, la ampliación de la oferta educativa asociada a la creación de centros requiere contar con más horas docentes de varias disciplinas entre las que se encuentran maestros, profesores de taller, de segunda lenguas, de educación física así como personal no docente como cocineros (para las modalidades de tiempo extendido) y personal de servicio en general²⁸. Asimismo, supone incrementar las partidas de alimentación y otros gastos corrientes.

c) Mantenimiento

Con la línea de base de inversiones la ANEP, además de hacer la expansión de la infraestructura descrita, puede destinar recursos para el mantenimiento de sus infraestructuras con el fin de conservar y aumentar la calidad de la infraestructura educativa.

UDELAR

El gasto público destinado a la UDELAR en el período 2005-2014 se incrementó en un 117% en términos reales. En materia de inversiones el presupuesto tuvo un aumento real de 315%, pasando de 208 millones de pesos en 2004 a 863 millones de pesos en 2014, medidos ambos valores de 2015. Esto permitió, entre otras cosas, un desarrollo de la UDELAR en el interior sin precedentes, garantizando el acceso a la educación universitaria para estudiantes de todo el país, y descentralizando la creación y difusión de conocimiento.

Para el presente quinquenio se propone destinar para UDELAR **1.043 millones de pesos incrementales al 2017**.

²⁸ Las partidas para remuneraciones incluyendo los incrementos salariales estipulados en el Acta.

La UDELAR definió seis proyectos transversales para alcanzar los objetivos propuestos, y realizó su pedido presupuestal en función de estos. Los proyectos son transversales en el sentido de que la asignación de fondos y su ejecución es transversal a los seis programas presupuestales de la UDELAR. Los proyectos transversales son: 1) Adecuación salarial, 2) Mejoramiento de la calidad académica y de las condiciones laborales, 3) Mejoramiento de infraestructura para el estudio y el trabajo, 4) Investigación y fortalecimiento de posgrados, 5) Acceso democrático a la enseñanza superior de calidad y 6) Fortalecimiento y calidad de la gestión y el desarrollo institucional.

El incremento presupuestal propuesto por el Poder Ejecutivo se compone de 663 millones de pesos para incrementos salariales u otras políticas salariales que se corresponden con los proyectos transversales 1 y 2, 60 millones de pesos para financiar remuneraciones asociadas a la política de Dedicación Total dentro del proyecto transversal 4 “Investigación y fortalecimiento de posgrados”, 210 millones de pesos para financiar gastos de funcionamiento y remuneraciones asociados a otras políticas del proyecto transversal 4, y 110 millones de pesos incrementales para el Hospital de Clínicas que podrán tener como destino inversiones o funcionamiento.

Para la realización de inversiones, la UDELAR cuenta con su línea de base que asciende a 636 millones de pesos.

Créditos en el año base e incrementos presupuestales, UDELAR					
En millones de pesos de 2015		2015	2016	2017	Variación 2017-2015
	→ Año base UdelarR				
Art. 516	Retribuciones	9.304	9.304	9.304	0
	Gastos corrientes	415	415	415	0
	Suministros	247	247	247	0
	Inversiones	636	636	636	0
Art. 517	→ Crédito Incremental Remuneraciones • Proyecto transversal "Adecuación salarial" y Mejoramiento de la calidad académica y las condiciones laborales"		326	663	663
Art. 518	→ Crédito Incremental Remuneraciones • Proyecto Transversal "Investigación y fortalecimiento de posgrados" - Dedicación Total		30	60	60
Art. 519	→ Crédito Incremental Funcionamiento y Remuneraciones • Proyecto Transversal "Investigación y fortalecimiento de posgrados" - Otras políticas		93	210	210
Art. 520	→ Crédito para el Hospital de Clínicas		50	110	110
TOTAL		10.602	11.100	11.644	1.043

a) Remuneraciones

En el período 2011-2015, la asignación presupuestal contempló el mismo aumento general de salarios que se convenió con ANEP, de 8,6% acumulado en el período. Para este periodo presupuestal el Poder Ejecutivo propone otorgar partidas de remuneraciones equivalentes a incrementar el 3,5% anual de la masa de remuneraciones de la UDELAR, aumento similar al propuesto para ANEP.

Con estos montos, la UDELAR podrá financiar parte del pedido presupuestal de sus dos primeros proyectos transversales "Adecuación salarial" y "Mejoramiento de la calidad académica y las condiciones laborales". El primero de los proyectos consiste en aumentos generales para los docentes y los no docentes. El segundo proyecto consiste en generar oportunidades de ascenso, extensiones horarias, mejoras de las condiciones laborales del personal técnico, administrativo y de servicio (incremento salarial, concursos de ascenso), entre otras.

En caso de destinar el total del monto para remuneraciones propuesto por el Poder Ejecutivo a incremento salarial, y de continuar con estos incrementos para los cinco años del periodo presupuestal, supondría incrementar los salarios de la institución en 19%, cifra superior a la obtenida en el quinquenio pasado.

b) Investigación y fortalecimiento de postgrados

El fomento de las actividades de postgrado tiene una importancia fundamental para el desarrollo de la Universidad y del país en general. Los postgrados son la herramienta clave para la formación de los docentes universitarios, pilar fundamental para dotar a la UDELAR con recursos humanos más calificados que contribuyan de manera directa con la mejora de la calidad educativa, la investigación y las actividades de extensión. A su vez, constituyen una oportunidad para los estudiantes de la UDELAR de continuar especializándose y formándose a lo largo de toda la vida. Todo esto repercute en la posibilidad de que Uruguay cuente con recursos humanos más calificados que puedan volcarse a actividades de investigación e innovación, aspecto fundamental para el desarrollo del país.

Por esta razón, se propone una importante asignación de recursos para el proyecto transversal 4) Investigación y fortalecimiento de postgrados. Dentro de este proyecto se incluyen las siguientes líneas:

- Becas de postgrados para el personal docente: para que los docentes en formación (grados 1 y 2) sean estudiantes de postgrados pudiéndose dedicar íntegramente a la función docente y a su formación.
- Creación y desarrollo de carreras de postgrado: para que en todos los servicios existan postgrados, priorizando aquellos que se consideren estratégico para el país.
- Financiamiento de postgrados académicos y no académicos: para dotar a los postgrados de los recursos docentes y de infraestructura adecuados para su correcto desarrollo, eliminando barreras económicas para el cursado.
- Investigación y Polos de Desarrollo universitarios: para seguir apoyando la radicación en el interior de docentes de alta dedicación.
- Carrera docente – Dedicación Total (DT): Este punto es de fundamental importancia para mejorar la calidad universitaria. Contar con docentes dedicados en exclusiva a la universidad permite contar con más y mejores recursos humanos para la universidad.

En relación al régimen de DT hubo muchos avances. El número de docentes en Régimen de Dedicación Total (Rdt) pasó de 530 en 2006 a 1.045 en el presente. Asimismo, se avanzó mucho en la oferta de postgrados, la cual creció y se diversificó de manera muy importante. Sin embargo, se considera necesario seguir avanzando en esta línea que tiene

efectos muy positivos sobre las actividades de enseñanza, investigación y extensión.

El Poder Ejecutivo propone la asignación incremental de 60 millones de pesos al 2017 para financiar la expansión del Rdt y 210 millones para financiar las otras políticas dentro del proyecto transversal 4.

c) Inversiones con la línea de base

Los montos destinados a inversiones en la línea de base, garantizan la continuidad de las obras comprendidas en el Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo (POMLP), que comenzaron en el quinquenio pasado y tienen previsto extenderse durante el presente período. Asimismo, se podrán desarrollar nuevas obras de infraestructura edilicia para la UDELAR, dentro del Plan de Inversiones previsto para el presente quinquenio con el mecanismo de Participación Público Privada.

d) Hospital de Clínicas

El Hospital Universitario es un actor fundamental en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), dado su doble rol de efector público de servicios de salud, a la vez que principal formador de sus recursos humanos. La interrelación entre el SNIS y la UDELAR es clave, dado que para la formación de recursos humanos en salud es fundamental el proceso de asistencia, y el SNIS garantiza el acceso a salud de calidad para toda la población.

El incremento de 110 millones de pesos al 2017 tiene como destino gastos de funcionamiento e inversiones. Las partidas para remuneraciones del Hospital de Clínicas están incluidas en la asignación presupuestal para los Proyectos Transversales 1, 2 y 4.

UTEC

UTEC es la nueva Universidad Tecnológica creada a través de la Ley 19.043 de diciembre de 2012, y que cuenta con una propuesta de educación terciaria universitaria pública de perfil tecnológico. Tiene entre sus principales objetivos la creación de nuevas capacidades en áreas estratégicas para el país así como contribuir a una mayor equidad social en el acceso y desarrollo profesional de nivel terciario en el interior del país.

Para cumplir con estos objetivos la sede central de la UTEC estará ubicada en el interior del país a la vez que contará con tres Institutos Tecnológicos Regionales (ITR). Estos institutos serán los encargados de desarrollar los procesos de enseñanza, investigación y extensión.

Los ITR se ubicarán en diferentes regiones del interior del país. La región Litoral Sur tendrá un ITR en Fray Bentos, la región Centro Sur un ITR en Durazno y la región Norte un ITR en Rivera. Los Institutos actuarán de forma desconcentrada y cada uno se especializará en determinadas áreas productivas. Para llegar a establecer la ubicación de los ITR se realizaron estudios que dieran cuenta de la oferta y demanda educativa en el país al tiempo que se realizaron intercambios con diferentes actores políticos, sociales y del sector productivo.

Al momento, el ITR de Fray Bentos se encuentra en etapa de construcción y se prevé comenzar con los cursos en marzo de 2016. Para el ITR de Durazno se está elaborando un anteproyecto que se licitará en el transcurso del corriente año, mientras que el de Rivera estará finalizado en el año 2017. Las obras están siendo realizadas a través de un fideicomiso con la Corporación Nacional para el Desarrollo.

A un año y medio de estar en funcionamiento, la UTEC tiene 8 carreras en marcha y 180 estudiantes cursando. Para el 2020 se aspira a trabajar con una matrícula no menor a los 3000 estudiantes entre los 3 ITR y ofrecer alrededor de 20 carreras. Para avanzar en la provisión de las carreras la UTEC estableció acuerdos de cooperación generales y específicos con UDELAR, UTU, ANEP y CODICEN, así como con instituciones educativas privadas y diversos actores del sector productivo.

Con el fin de continuar apoyando la expansión de la UTEC, el gobierno propone la asignación de 100 millones de pesos incrementales para el año 2017. Estos recursos tendrán como fin el pago de remuneraciones ya que en el presupuesto pasado se destinaron la mayor parte de los recursos a la realización de inversiones, específicamente se asignaron 465 millones de pesos a cubrir los costos de los 3 centros regionales. Por lo tanto, para este presupuesto se priorizan los gastos de funcionamiento y remuneraciones al tiempo que disminuyen los recursos destinados a inversión.

Esta propuesta de presupuesto para el bienio 2016-2017 surgió del trabajo conjunto con el Consejo Directivo Central provisorio de la UTEC, sin perjuicio de que el ente pueda presentar una propuesta con variaciones para el resto de los años del quinquenio.

MEC

La propuesta de asignación que se realiza para el MEC es con destino a aumentar los recursos con los que cuentan los Centros Educativos de Capacitación y Producción (CECAP) y para Programas educativos en convenio con la ANEP.

Los CECAP constituyen una propuesta educativa pública de carácter integral dirigida a adolescentes de 15 a 20 años que se encuentran fuera del sistema educativo formal y no trabajan. Por su parte, el MEC cuenta con varios programas que lleva adelante en convenio con la ANEP como el programas de apoyo al Ciclo Básico.

El Poder Ejecutivo propone la asignación de 96 millones de pesos incrementales al 2017.

INEED

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa se propone como tarea central aportar al debate y la construcción de políticas educativas en nuestro país, sobre una base de información relevante y rigurosa. Este Instituto funciona desde 2012 y ha aportado mucho en materia de evaluación educativa.

El Poder Ejecutivo propone la asignación de 30 millones de pesos incrementales al 2017.

Ceibal

Es necesaria la profundización del Plan Ceibal como herramienta de inclusión social con un impacto sociocultural y familiar y de transformación educativa. Es necesario seguir promoviendo su mayor uso con sentido pedagógico e innovador con el fin de mejorar los aprendizajes.

El Poder Ejecutivo propone la asignación de 250 millones de pesos incrementales al 2017.

Innovación

La investigación, como elemento generador de conocimiento, es de particular relevancia en el ámbito de la educación. En efecto, contribuye con la mejora de las prácticas educativas, de aprendizaje, de enseñanza y

ello se traduce en los rendimientos académicos de los alumnos y en la calidad educativa en general. Es por ello que en la propuesta de Presupuesto Nacional del Poder Ejecutivo se contempla la asignación de recursos incrementales con este fin. Estos recursos están en gran parte de los incrementales propuestos para UDELAR como en los componentes que se detallan a continuación.

ANII: El gasto público educativo de este componente incluye recursos para el Sistema Nacional De Becas, el Sistema Nacional de Investigadores, Apoyo a los Programas de Postgrado, entre otros.

El Poder Ejecutivo propone incrementar los recursos para el componente educativo de la ANII en 100 millones de pesos en 2016 y 150 millones de pesos en 2017.

Instituto Pasteur: La misión del Instituto Pasteur es contribuir al desarrollo de la investigación biomédica a través de la instalación de tecnologías modernas, y de programas de investigación científica y educación. También en este caso hay un vínculo muy fuerte con el desarrollo de nuevo conocimiento y la formación, por lo que el Poder Ejecutivo considera pertinente la asignación de 34 millones de pesos para 2016 y 54 millones de pesos para 2017.

Programa PEDECIBA: El Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) tiene como principal objetivo la investigación en el área de las ciencias básicas y la formación de profesionales en las diversas disciplinas que la componen. Con el fin de apoyar este Programa, el Poder Ejecutivo propone incrementar el crédito presupuestal en 10 millones de pesos en 2016 y 15 millones de pesos en 2017.

Unidades Docente Asistenciales (UDAs)

Se busca garantizar la continuidad del proceso de desarrollo de las UDAs para el cumplimiento de sus objetivos. Estos son, la formación de los recursos humanos necesarios para el cambio de modelo de atención promovido por el SNIS, y la satisfacción de las demandas asistenciales identificadas en los efectores públicos de salud.

Para ello se prevé un incremento de 40 millones de pesos para el año 2016, y de 90 millones de pesos para el 2017. Esto permitirá contribuir a la formación y el fortalecimiento de los recursos humanos en salud, especialmente a través de la promoción de cargos con mayor dedicación horaria que permitan mejorar los procesos educativos y asistenciales.

IX.SISTEMA DE CUIDADOS

La implementación e instrumentación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) es uno de los pilares fundamentales que la presente administración se ha propuesto para este período. Uruguay atraviesa un proceso de cambios demográficos y sociales que implican una población más envejecida, una inserción creciente de la mujer en el mercado laboral y nuevas estructuras familiares con mayor presencia de hogares monoparentales, entre otras.

Estos cambios implican un aumento en el número de personas dependientes que requieren de cuidados al tiempo que se cuenta con menos personas disponibles para brindarlos. A través del Sistema Nacional Integrado de Cuidados se pretende dar respuesta a esta necesidad creciente de las familias que hoy en día no es atendida de forma cabal e integral por parte del Estado.

La priorización del Sistema Nacional Integrado de Cuidados conlleva que el incremento presupuestal previsto para el bienio 2016-2017 supere los 3.400 millones de pesos. Este esfuerzo fiscal representa el 16% del total de recursos incrementales contemplados para el bienio 2016-2017 (incluye el componente de educación que se ejecuta a través de ANEP).

1. Las políticas de cuidados en el Programa de Gobierno

Desde 2005 Uruguay ha comenzado un proceso de transformación y fortalecimiento de la Matriz de Protección Social para adaptarla tanto a las nuevas necesidades como a la estructura de riesgos sociales de estos tiempos. Se han logrado grandes avances a partir de los procesos iniciados en el marco del Plan de Equidad, donde se articulan los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social con las principales reformas desarrolladas desde entonces (Reformas de la Salud y Tributaria, entre otras).

Luego de un largo recorrido por parte de la sociedad civil y la academia, desde 2010 los cuidados de las personas dependientes han ingresado a la agenda del Gobierno Nacional como un eje relevante en materia de

políticas sociales en respuesta al vacío identificado en la matriz de protección.

Con el fin de avanzar en este sentido, la Presidencia de la República creó en el año 2010 un Grupo de Trabajo Interinstitucional, integrado por los ministerios y organismos vinculados al área social, para iniciar el proceso de diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados. En este sentido, en el año 2011 se impulsó desde dicho Grupo de Trabajo la realización de un debate nacional que contó con una amplia participación de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil organizada.

Como resultado de ese debate, en el año 2012 el Gabinete Social aprobó el documento elaborado por el Grupo de Trabajo denominado “*Hacia un modelo solidario de cuidados*”. Allí se resumen los resultados del proceso de consulta y se presentan propuestas concretas tanto para la definición de las poblaciones a atender en el futuro Sistema, incorporando las cuidadoras y cuidadores como una de las poblaciones objetivo, como en relación a las prestaciones y servicios para dichas poblaciones y su posible financiamiento. El documento contenía además una propuesta sobre la institucionalidad del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

En noviembre de 2014 el MIDES realiza un nuevo documento, “*Cuidados como Sistema*” que recoge varias de las propuestas del anterior documento y lo complementa con el trabajo que se siguió acumulando con posterioridad al documento del año 2012 en las distintas instituciones participantes del Grupo de Trabajo.

Con base a los antecedentes mencionados, la presente administración asume el compromiso de integrar a la Matriz de Protección Social la temática de los cuidados de personas dependientes con un enfoque sistémico. Dicho compromiso fue plasmado en el programa de gobierno que el Frente Amplio le propuso a la ciudadanía durante la campaña electoral y que fuera además presentado públicamente en el ciclo de conferencias: *Uruguay x+*.

En el plan de gobierno se define la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados como una de las políticas sociales más importantes del período 2015-2019, indicando específicamente que: “*La creación y desarrollo del SNIC ampliará y completará la matriz de protección social, impactando sobre el resto de las políticas sectoriales (empleo, educación, salud, seguridad social, entre otras)...*”.

De este modo, la política pública a implementar contempla una serie de servicios y prestaciones que se adecuan a las necesidades tanto para las personas en situación de dependencia –previa evaluación del grado de la misma y del nivel de ingreso de sus familias; y además prevé la efectivización de políticas regulatorias, de formación de los y las trabajadoras del cuidado, así como el desarrollo de sistemas de información que permitan una adecuado monitoreo supervisión y evaluación de dichos servicios y prestaciones.

El SNIC se concibe como una política social estructural y por lo tanto se plasmó en un proyecto de ley que presentó el Poder Ejecutivo al Parlamento en marzo del corriente año y que ya cuenta con media sanción del Senado desde mediados de mes de agosto. El proyecto contempla la creación del Sistema como tal, definiéndose su integración, los sujetos abarcados por la política, los objetivos de la misma, los órganos que componen el Sistema, entre otras cuestiones relevantes asociadas.

Los sujetos de la política serán aquellos que por sus características o etapa de su ciclo de vida se encuentren en situación de dependencia, específicamente se refiere a: los niños de 0 a 12 años, con énfasis en la primera infancia entre 0 y 3 años; las personas con discapacidad no autovalentes y las personas adultas mayores de 65 años que no tengan autonomía para desarrollar las actividades de la vida diaria. Serán también sujetos de política todas las personas que cuidan sean estas remuneradas o no.

Respecto a los órganos que componen el Sistema, se define que el SNIC esté compuesto por la Junta Nacional de Cuidados, la Secretaría Nacional de Cuidados y el Comité Consultivo de Cuidados. La Junta es el órgano decisor del Sistema y está integrada por el Ministro de Desarrollo Social, que la preside, y los titulares de los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN - ANEP), el Presidente del Directorio del Banco de Previsión Social (BPS), y el Presidente del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Por su parte, la Secretaría Nacional de Cuidados es el órgano ejecutivo de la Junta Nacional de Cuidados y tiene la competencia de la coordinación y articulación interinstitucional del Sistema. En tanto, el Comité Consultivo a través de la participación directa de diversos actores de la sociedad, tiene

por cometido asesorar a la Secretaría Nacional de Cuidados, y por su intermedio a la Junta Nacional de Cuidados.

En este marco, el Poder Ejecutivo presenta a consideración del Parlamento Nacional la propuesta presupuestal para el SNIC. La misma busca cumplir con las metas establecidas en el plan de gobierno y el Plan de Nacional de Cuidados, este último elaborado por la Secretaría Nacional de Cuidados en conjunto con el resto de los organismos públicos integrantes del Sistema y aprobado por la Junta.

2. Propuesta presupuestal

Situación de partida

Uruguay cuenta con una oferta, aunque insuficiente en alcance y heterogénea en la calidad de atención, de servicios de cuidados a nivel público y privado para las cuatro poblaciones definidas, lo que constituye un punto de partida importante. No obstante, la prestación de estos servicios de cuidados se realiza sin un marco que los articule entre sí, los regule y además oriente las estrategias de expansión de las atenciones, tal como se pretende hacer con el SNIC. A continuación se presenta una rápida reseña de los servicios de cuidados existentes en la actualidad y que además mayoritariamente se integrarán al SNIC.

PRIMERA INFANCIA: Una de las principales políticas de atención a la **primera infancia** y que se integra totalmente al SNIC es el **Plan CAIF**. En la actualidad los Centros CAIF brindan atención directa a niños y niñas de 0 hasta 3 años inclusive, trabajando además en mejorar las capacidades de crianza de los adultos referentes.

En los Centros se desarrollan dos líneas principales de acción: Experiencias Oportunas (EO) dirigida a niños de 0 y 1 año y Educación Inicial (EI) para niños de 2 y 3 años. Los Centros CAIF son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) mediante convenio con el INAU. El Plan CAIF se financia en su totalidad con fondos provenientes del presupuesto nacional asignados al INAU, con el cual se realizan las transferencias a las OSC que gestionan los Centros CAIF, además de las inversiones necesarias para la construcción, ampliación o mejoras edilicias y de equipamiento de los Centros. Además el INDA realiza transferencias

mensuales a cada Centro para los gastos de alimentación de los niños y niñas atendidos.

Actualmente el Plan CAIF cuenta con 8 tipos de Centros, de las cuales 6 son para Centros urbanos y 2 para Centros rurales. Cada tipo de Centro da lugar a diferentes cantidades de niños atendidos en cada modalidad (EO y EI). Cada uno tiene definida una capacidad teórica para albergar distinto número de niños en sus dos modalidades: Educación Inicial (atención diaria de los niños en tiempo completo -8 horas- o en tiempo parcial -4 horas) y Estimulación Oportuna (talleres semanales).

El Plan tiene más de 25 años de creación y goza de un fuerte consenso social y político como servicio de calidad dirigido a la primera infancia. Tal es así que la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) del año 2008 recoge, como una de sus propuestas principales, la expansión del Plan CAIF como un servicio de cuidado de la primera infancia con calidad y que garantiza el desarrollo infantil adecuado. Conforme a lo establecido en la ENIA, en el quinquenio pasado el Plan creció casi un 40% ya que la cantidad de Centros CAIF pasó de 300 existentes en el año 2010 a **420 Centros al final de 2014**, lo que supone un incremento de 116 CAIF en el período de gobierno que acaba de culminar, lo que le permite al Plan CAIF atender a casi **51.000 niños y niñas de 0 a 3 años**.

También durante el período pasado se realizaron experiencias de inclusión de niños con discapacidad en centros CAIF. En la actualidad existen 20 centros con este tipo de experiencias.

Además de los Centros CAIF, en materia de servicios de educación inicial dirigidos a la primera infancia que se contemplarán con el SNIC, se encuentran los jardines y aulas de inicial en las escuelas públicas de todo el país del **CEIP de la ANEP**. En la actualidad la cobertura alcanza a **11.000 niños y niñas de 3 años** atendidos.

Con una cobertura menor a las reseñadas anteriormente, la oferta pública que se integra al SNIC se completa con Centros gestionados directamente por INAU (Centros Diurnos) y programa “Nuestros Niños” gestionado por la Intendencia Municipal de Montevideo que, entre los dos suman aproximadamente una atención de 3.000 niños y niñas.

Cabe mencionar, que existen servicios de cuidado de tiempo completo bajo el Programa de acogimiento familiar que implica el cuidado en hogares particulares a cambio de una transferencia por parte del INAU y

la atención integral de tiempo completo en hogares colectivos (600 niños y niñas atendidas en estas dos modalidades).

Como innovación desde el año 2013 por parte del MIDES se viene implementando el **Programa Cisepi** (Cuidados e inclusión Socio-educativa para la primera infancia) para la inclusión de niños y niñas de hasta 3 años inclusive en Centros Infantiles privados cuando no existe oferta pública disponible. Hasta el presente con este programa se atienden a aproximadamente 400 niños y niñas pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El apoyo brindado por el Programa Cisepi a las familias beneficiarias permite cubrir el costo de matrícula, cuotas y otros gastos extras, incluso los gastos de transporte de las familias para trasladar a sus hijos e hijas hasta el Centro. El Programa le paga directamente a los Centros, en función de la cantidad de beneficiarios atendidos y de la carga horaria de la atención (4, 6 u 8 horas diarias). En el año 2013 el programa atendió a 132 niños, en tanto que en el 2014 se alcanzó los ya señalados 400 niños/as.

Otro avance importante en materia de atención y cuidados a la primera infancia fue la aprobación de la Ley N° 19.161 del 1° de noviembre de 2013 sobre ajustes al esquema de **licencias parentales**, a partir de la cual se otorga más beneficios a los trabajadores y trabajadoras dependientes del sector privado, pero además amplía el universo de beneficiarios incluyendo a trabajadores independientes y monotributistas. Las modificaciones principales contempladas en la ley son el incremento en dos semanas de la licencia maternal -pasando de 12 a 14 semanas-; otorga a los padres 10 días adicionales a los 3 que tenían por licencia paternal e incluye un subsidio de medio horario parental (es decir, puede ser usufructuado por el hombre o la mujer) hasta los seis meses del bebé²⁹.

En el siguiente cuadro se detalla una estimación del gasto actual en estas prestaciones, todas líneas de trabajo que se prevé profundizar en la órbita del SNIC. Así, la estimación para 2015 es de 2.959 millones de pesos.

²⁹Estos beneficios se ejecutan en diversas etapas. En el año 2014, primer año de vigencia de la ley, se otorgó el medio horario parental hasta los 4 meses del bebé, en 2015 es hasta los 5 meses y en el 2016 se completará el beneficio. En relación a la licencia paternal, en 2014 se otorgaron 3 días adicionales, en 2015 son 6 días para llegar a 2016 con los diez días adicionales.

Servicios Públicos para la atención de la Primera Infancia		
Programa	Institución (es) responsable (s)	Gasto estimado para 2015 (en mill. De \$)
Centros CAIF	INAU/Plan CAIF	1.843
Jardines Públicos de la ANEP	CEIP/ANEP	528
Licencias Parentales	BPS	567
Programa Bonos	MIDES	21
Total		2.959

POBLACIÓN ADULTA MAYOR DEPENDIENTE: La cobertura y amplitud de los servicios de cuidados que actualmente están dirigidos a las **personas mayores** en situación de dependencia tienen un menor desarrollo que los analizados precedentemente para la primera infancia. En efecto, para esta población el servicio de cuidados más difundido son los **centros de cuidados permanentes**. Según el Censo 2011 existen 844 residencias de este tipo en las cuales viven 11.560 personas de 65 y más años (equivalente al 2,5% de la población en esas edades).

El resto de las prestaciones de cuidado incluyen **cupos cama en Hogares de Ancianos** para pasivos del BPS. Asimismo, el Hospital Centro Geriátrico “Dr. Luis Piñeyro del Campo” destina parte de sus servicios a la atención geriátrica gerontológica integral de personas de 65 años y más de edad usuarias de ASSE en Montevideo.

Además existen en la actualidad otra serie de hogares de diversas características, entre los cuales están los 7 Hogares de ASSE en el interior del país que prestan servicios de larga estadía; además el Hogar de Pando, también de larga estadía; el Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil del BPS³⁰, el Convenio de cooperación del MIDES con el Hogar José Pedro Varela de Lavalleja que incluye atención a población mayor con dependencia y finalmente casas asistidas y similares tales como, Tarará Unión, Refugios 24 horas y refugios diurnos del MIDES para personas con discapacidad y/o dependencia (centros Casavalle y Chimborazo).

Un servicio de reciente implementación dirigido a personas mayores con dependencia es la **Teleasistencia** en complejos habitacionales del BPS, la cual se viene desarrollando de forma experimental y con una cobertura muy baja. Se trata de un servicio de prevención y ayuda, pensado para personas mayores que pasan mucho tiempo solas y puedan requerir

³⁰ Cuyo objetivo es el fortalecimiento de las organizaciones civiles sin fines de lucro que gestionan residencias de larga estadía.

atención en cualquier momento. Está basado en un dispositivo con el que cuenta la persona mayor que sirve para avisar fácilmente en caso de necesitar ayuda. De todos los servicios mencionados, ésta es la línea de acción que se prevé contemplar plenamente al SNIC en este quinquenio.

El siguiente cuadro resume el gasto actual estimado para 2015 en Teleasistencia.

Servicios Públicos para la Atención a la Adultos Mayores Dependientes		
Programa	Institución(es) Responsable(s)	Gasto Estimado para 2015 (en mill. de \$)
Teleasistencia (experiencia piloto en complejo habitacional del BPS)	BPS	13
Total		13

PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEPENDIENTE: Para las **personas con discapacidad** existen varios **centros públicos** de atención: centros de atención de niños y niñas con discapacidad intelectual o motriz del instituto INAU, Instituto Nacional de Ciegos Artigas, Colonia “Santín Carlos Rossi”, Colonia “Dr. Bernardo Etchepare”, Centros Diurnos de Rehabilitación de Salud Mental y los Cottolengos “Don Orione” Masculino y Femenino.

Con el fin de avanzar en la protección a las personas con discapacidad dependientes se aprueba en marzo de 2010 la Ley N° 18.651. Su objetivo es asegurar la atención médica, educación, rehabilitación física, psíquica, social, económica y profesional, y cobertura de seguridad social a las personas en esta condición. El decreto 214/014 de julio de 2014 reglamenta el artículo 25 de dicha ley donde se faculta al Poder Ejecutivo a crear el **Programa de Asistentes Personales** para Personas que cobran pensión por discapacidad severa que tengan dependencia severa.

Este programa tiene por objeto apoyar a las personas con dependencia severa a realizar las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria como levantarse de la cama, higiene, vestido, alimentación, movilización y desplazamiento, trabajo, estudio y recreación, entre otras. Para ello, el beneficiario percibe una prestación para contratar a un asistente personal. Al momento, según información del BPS, existen conformados 1.234 binomios (persona con discapacidad con su respectivo asistente personal).

Como se desprende del siguiente cuadro, el gasto en Asistentes Personales estimado para el corriente año se estima en 199 millones de pesos. Entre las prestaciones hoy disponibles para las personas con discapacidad ésta será de las que se buscará ampliar en el próximo quinquenio.

Servicios Públicos para la Atención de Personas con Discapacidad Dependientes		
Programa	Institución(es) Responsable(s)	Gasto Estimado para 2015 (en mill. de \$)
Asistentes Personales	BPS	199
TOTAL		199

En cuanto a las cuidadoras y cuidadores, se elaboró una propuesta de **Formación de Cuidadores** para personas mayores y personas con discapacidad, contemplando tanto los cuidados domiciliarios como los cuidados en instituciones y se realizaron algunas experiencias pilotos.

Asimismo, se formuló el Baremo de la Dependencia, que además de permitir medir objetivamente el grado de dependencia de una población, aporta información valiosa para conocer sus necesidades y realizar una asignación adecuada de las distintas prestaciones, así como evaluar sus efectos en materia autonomía.

Por otro lado, se realizó la revisión de la **regulación de centros de cuidado permanentes** para personas mayores y se transfirió la competencia exclusiva del MSP en esta materia a Inmayores/MIDES, abocando al MSP en la regulación de lo estrictamente sanitario.

En resumen, hoy existe una oferta de servicios públicos de cuidados que constituyen una base importante sobre la que el SNIC prevé trabajar e integrar a su despliegue previsto para el actual quinquenio. En particular, existen prestaciones en línea con las acciones previstas a desarrollar por el SNIC que, en total, implican un gasto anual de 3.191 millones de pesos.

Los recursos incrementales para el Sistema Nacional Integrado de Cuidados

La proyección de crédito global para el Sistema Nacional Integrado de Cuidados alcanza los 1.206 millones de pesos incrementales para el año 2016 y 2.235 millones de pesos para el 2017. Este esfuerzo fiscal representa el 20% del total de recursos incrementales contemplados

durante el bienio 2016-2017. De acuerdo a los lineamientos presupuestales establecidos por el Poder Ejecutivo, a partir de 2018 los incrementos al presupuesto serán dados a través de las correspondientes Rendiciones de Cuentas.

SNIC – Presupuesto Incremental Anual (en mill. \$)		
	2016	2017
Total FUNCIONAMIENTO	825,1	1619
Primera Infancia	255,9	587,6
Adultos Mayores Dependientes	207	474,7
Personas con Discapacidad Dependientes	175,6	361,7
Gestión, Supervisión, Formación	186,7	194,9
Total INVERSIONES	380,8	616,1
TOTAL	1.205,9	2.235,1

Las acciones propuestas

El SNIC durante el próximo quinquenio prevé iniciar el despliegue gradual de una amplia batería de prestaciones y servicios dirigidos a las poblaciones en situación de dependencia que requieren de cuidados, tanto para contemplar las necesidades de las personas dependientes, como de sus familias y de quienes realizan las tareas de cuidados. Para ello se ampliarán o fortalecerán varias de las acciones descriptas en el apartado anterior, así como la implementación de servicios y prestaciones nuevas diseñadas desde el propio SNIC.

El Sistema no se reduce exclusivamente a la provisión de los servicios y prestaciones ya que implicará un trabajo integrado con los esquemas y estructuras encargadas de la regulación, supervisión, formación y asistencia técnica de todos los servicios implicados en los cuidados de la población definida para el SNIC.

En la actualidad existen claros vacíos, superposiciones o fragmentaciones en materia de regulación y supervisión de servicios que atentan contra la calidad de las atenciones y la eficiencia en la asignación y uso de los recursos aplicados.

En el marco de la asignación presupuestal definida, los lineamientos del gobierno y el Plan Nacional de Cuidados se presentan a continuación las partidas presupuestales propuestas y sus respectivas asignaciones de

recursos con las cuales se podrá financiar las acciones previstas en el Plan Nacional de Cuidados durante el bienio 2016-2017:

Detalles de las acciones contempladas en la propuesta presupuestal y asignación presupuestal					
Población	Prestación o servicio	2016		2017	
		Fto.	Inversión	Fto.	Inversión
Primera Infancia	CAIF Primera Infancia	142,6	284,8	301,4	364,5
	Centros Diurnos Primera Infancia (INAU)	13,8	14,4	28,5	14,8
	Casas de Cuidados Comunitarios	18,9		40,8	
	Centros de Educación y Cuidados 3 años (CEIP/ANEP)	38,6	58,8	99,3	207,4
	Becas de Inclusión Socioeducativas (MIDES)	29,2		68,7	
	Centros Sindicatos - Empresas	12,7		48,9	
Adultos mayores	Asistentes personales	173,0		356,5	
	Teleasistencia	18,5	3,2	35,5	2,9
	Programa de Apoyo al Cuidado Permanente	15,5		39,8	
	Centros diurnos	-		42,9	24,7
Personas con discapacidad	Asistentes personales	173,0		356,5	
	Teleasistencia	2,5	0,4	5,3	0,5
Fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo del SNIC		186,7	19,2	194,9	1,4
Total		825,1	380,8	1619,0	616,1

Como se desprende del cuadro anterior, la distribución de recursos por población beneficiaria tiene claramente un sesgo pro niño ya que más del 50% de los recursos se destinan a la primera infancia para los años 2016 y 2017. En tanto para las personas mayores y las personas con discapacidad se destinan entre el 15% y el 22% de los fondos presupuestales para los mismos años.

NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS: Para este quinquenio se propone la ampliación de la cobertura actual del **Plan CAIF** con un ajuste en el modelo actual de atención. En efecto, la ampliación deberá de realizarse de forma tal que permita brindar atención diaria, de 20 o 40 horas semanales a niños de 1 año quienes en la actualidad reciben solamente atención semanal. No obstante, los nuevos centros a crear o ampliar continuarán brindando atención semanal en Experiencias Oportuna a los niños y niñas de 0 y 1 año.

De este modo, se planea que la ampliación de cobertura se concentre principalmente en la atención diaria de niños de 1 y 2 años, dejando que la atención de 3 años se amplíe desde los jardines de la ANEP. En el caso de los niños de 2 años, si bien hoy en día reciben atención diaria mayoritariamente de 20 horas, se planea ampliar la cobertura a 40 horas semanales.

De este modo, durante los años 2016-2017 se prevé la creación de 30 centros nuevos (15 en cada año), más 25 ampliaciones de centros existentes; todo lo cual permitirá atender en Centros CAIF a alrededor de 3.700 nuevos niños y niñas al final de 2017.

Estimación del incremento de Atención de niños/as en Centros CAIF		
	2016	2017
Total Incremental acumulado de CAIF	1.790	3.660
Niños y niñas en Estimulación Oportuna	540	1.080
Niños y niñas de hasta 1 año en atención diaria	630	1.300
Niños y niñas de 2 años en atención diaria	620	1.280

Adicionalmente, las partidas previstas habilitarán también la adquisición de terrenos (aproximadamente 80) que permitan continuar con la expansión de nuevos centros CAIF en los siguientes años del actual quinquenio ya sea a través de la modalidad clásica de construcción como a través de Participación Público y Privada (PPP).

En resumen, se espera que a través de las acciones previstas durante el quinquenio en Plan CAIF a través del SNIC, se logre un incremento de la cobertura actual total del Plan cercano al 30%.

Por otro lado, se buscará ampliar la cobertura de atención que se brinda a través de los **centros diurnos INAU**. Estos centros atienden a niños entre 0 a 4 años de edad y son ejecutados directamente por INAU. Hoy en día existen 36 centros en todo el país. Se proyecta crear dos nuevos centros entre 2016 y 2017 que permitan incorporar a 150 niños.

Estimación del incremento de Atención de niños/as en Centros Diurnos (INAU)		
	2016	2017
Total Incremental acumulado de Centros Diurnos	75	150
Niños y niñas de 0 año en atención diaria	30	60
Niños y niñas de 1 y 2 años en atención diaria	45	90

Por otro lado, se buscará una nueva modalidad de expansión de la cobertura de cuidados a la primera infancia a través de la creación de centros **en acuerdo con sindicatos y/o empresas**. Se prevé que sean las empresas y/o sindicatos quienes proporcionen la infraestructura mientras que el INAU asumirá los costos (total o parcialmente) que permitan cubrir los gastos para la gestión del Centro. La atención será diaria y de 20 horas semanales para los niños de 0 años y de 20 o 40 horas para los niños de 1 y 2 años. Por el carácter innovador de esta línea de acción, las acciones a desarrollar durante los dos primeros años del quinquenio tendrán un carácter experimental (se estima que se instalaría 1 centro en 2016, 2 centros en 2017, con una cobertura de 140 y 540 niños y niñas respectivamente). En función de los resultados que se alcancen, se continuará y ampliará la misma a partir del año 2018.

Con el fin que más familias en situación de vulnerabilidad puedan enviar a sus hijos a un centro infantil, se propone la ampliación y reconfiguración del actual Programa Cesipi del MIDES, el que pasará a denominarse “*Becas de Inclusión Socioeducativas*”. De esta forma se lograría que aquellas familias que no encuentren oferta pública disponible (por ejemplo Centros CAIF) igualmente puedan enviar a sus hijos a un centro infantil privado, al menos hasta que la oferta pública se encuentre disponible, ya que esta línea de acción está pensada como una política subsidiaria. La ampliación prevista es de 350 y 800 niños y niñas durante los años 2016 y 2017 respectivamente.

A su vez, se propone una nueva modalidad de atención llamada **Casas de Cuidados Comunitarios** que consiste en cuidados en el hogar para niños de entre 45 días y hasta 12 meses a cargo de una persona que proporciona cuidados de hasta tres niños, con una carga horaria semanal de hasta 40 horas. Se trata de una cuidadora previamente certificada y/o avalada, que proporciona un hogar que deberá ser avalado por el regulador. Se prevé alcanzar una atención de 100 niños/as en 2016 y 230 niños en 2017. Nuevamente por su carácter innovador, se analizarán los resultados año a año para evaluar su posible expansión en los restantes años del quinquenio.

Por último, para este quinquenio se propone la ampliación de la cobertura actual de educación inicial del **CEIP/ANEP** de forma tal que se alcance, a fin de quinquenio la universalización de la atención a los niños de 3 años. Para poder alcanzar este objetivo la incorporación de los niños se realizará mayoritariamente mediante la construcción de aulas en las escuelas existentes. La atención que recibirán será de 20 horas semanales y se asume que cada clase albergará a 25 alumnos por turno, por lo que la construcción de un aula es equivalente a la incorporación de 50 niños/as. De este modo, se plantea la creación de un jardín y 15 nuevas aulas en 2016, en tanto para 2017 se prevé la creación de 36 nuevas aulas y 5 nuevos jardines permitiendo incorporar 800 el primer año y otros 1200 niños en 2017. Para el 2020 se podrían estar cubriendo alrededor de 8000 niños.

En síntesis para este período de gobierno se apuesta a una fuerte expansión de la atención a la primera infancia desplegando una importante batería de servicios y prestaciones adaptadas a las diferentes necesidades de cuidados de las familias. El avance previsto será progresivo a lo largo del quinquenio, sin embargo ya en los primeros dos años se están realizando importantes esfuerzos presupuestales hacia la inversión en

nueva infraestructura y en la mejora de la ya existente, así como su equipamiento y gastos de funcionamiento asociado.

Los esfuerzos que se iniciarán durante los años 2016 y 2017 desde el SNIC y su continuación a lo largo del quinquenio permiten afirmar con fundamentos sólidos que el Uruguay dará importantes pasos para alcanzar las metas previstas en la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA, 2010–2030). En efecto, seguramente se alcanzará la universalización de la educación inicial de los niños y niñas de 3 años, meta que pocos países han logrado alcanzar. Pero además la cobertura de la atención en centros infantiles de niños de 2 años se ubicará en porcentajes muy por encima del actual 55%, avanzando sustantivamente también en la atención diaria en Centros de niños de 1 año.

Cobertura de cuidados actual y proyectada de niños de 0 a 3 años			
Edades	Cobertura 2015 en %	Cobertura 2020 en %	Incremento de cobertura (puntos porcentuales)
0	14%	29%	14
1	35%	52%	17
2	57%	73%	17
3	81%	99%	18
Total	47%	64%	16

ADULTOS MAYORES: En la actualidad muchas familias pagan por servicios de **cuidados a domicilio** (servicios de acompañantes domiciliarios o en hospitales, etc.), aún sin tener certezas sobre su calidad, y otras que los necesitan no logran acceder a los mismos por los costos que tienen. A través del SNIC se buscará racionalizar y optimizar los recursos que las familias destinan hoy a este tipo de servicios de cuidados, ampliando el acceso a los mismos para aquellas familias que no cuentan con ingresos suficientes para pagarlos.

Para ello, en este quinquenio se propone iniciar el despliegue del Programa de Asistentes Personales para personas con dependencia severa, sean estos adultos mayores o personas con discapacidad.

El diseño de este programa cuenta con la participación activa de todas las instituciones que trabaja con esta población, y comprende entre otros aspectos, el subsidio -total o parcial- a las familias que tengan a su cargo personas con dependencia severa. El subsidio permitirá que las familias

puedan financiar horas de cuidado a cargo de personas debidamente formadas y certificadas.

Para la identificación precisa de los beneficiarios se utilizará el baremo de dependencia con el que cuenta el MIDES. En el año 2016 habría cerca de 2000 personas beneficiarias de esta prestación y en el 2017 se duplicarían, procurando que los cupos se repartan en partes iguales entre adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad y con dependencia severa.

Para la población adulta mayor con nivel de dependencia moderada o leve se prevé brindar servicio de **Teleasistencia**, el que también alcanzará a las personas con discapacidad. Este es un servicio de atención rápida gestionado a partir de dispositivos electrónicos que permiten atender emergencias y realizar recordatorios automáticos.

En este quinquenio se destinarán recursos presupuestales para asegurar el servicio de Teleasistencia mediante un subsidio que cubrirá al beneficiario los 7 días de la semana y las 24 horas del día. Este consistirá en un aparato (por ejemplo una pulsera) que tenga un botón “de pánico” que permite solicitar ayuda desde cualquier lugar del hogar, y un dispositivo de comunicación instalado en la vivienda que permite comunicar la casa del beneficiario con una central en caso de necesitar ayuda.

En el año 2016 se buscará brindar servicio de Teleasistencia a aproximadamente 3000 personas (mayoritariamente adultos mayores con dependencia leve o moderada), programándose un incremento importante (más del 50%) para el siguiente año.

Por otro lado, en los últimos tiempos y fruto de una intensificación de la supervisión de los denominados Centros de Cuidados Permanentes (antes denominados residenciales) para personas mayores llevada adelante por el MIDES, en conjunto con MSP se ha procurado mejorar la calidad del cuidado que reciben las personas en dichas instituciones. Algunas veces ocurre que el establecimiento debe ser clausurado temporalmente o cerrado definitivamente pues no asegura, ni tiene las condiciones para un cuidado con calidad. Para permitir que la persona siga recibiendo los cuidados, se debe realizar el traspaso de los mayores que estaban siendo atendidos en esa institución a otro centro que sí cumpla con los estándares mínimos requeridos para funcionar. Se estima que serían aproximadamente entre 50 y 125 adultos en los años 2016 y 2017 respectivamente que estarían siendo atendidos en establecimientos que eventualmente cierran o sean clausurados. Por tanto, se prevé que estas

personas reciban una prestación denominada “Programa de apoyo al cuidado permanente” que consiste en una ayuda a las familias con el fin de cubrir el costo del cupo de una persona mayor en un Centro de Cuidados Permanentes privado. Este beneficio será gestionado siempre y cuando no se cumpla con los requisitos necesarios para entrar en el programa cupo cama del BPS.

Como resultado del trabajo realizado oportunamente por el MIDES en el marco del diálogo nacional por el SNIC, se identificó la necesidad de crear **centros de día** en barrios y localidades del interior para personas mayores dependientes con el fin de proporcionar tiempo libre a los familiares, principalmente mujeres, que se encargan de sus cuidados de forma cotidiana. Se prevé que en el año 2017 haya alrededor de 400 adultos mayores concurriendo a estos centros.

Estos centros estarían gestionados directamente por los municipios y/o la sociedad civil organizada, en tanto que desde el SNIC se transferirá una partida mensual para cubrir el costo de funcionamiento y una única partida inicial para refacción y equipamiento del lugar físico. Se aspira que al final del quinquenio se aumente la cantidad de Centros de este tipo, para lo cual será clave el análisis y evaluación de las experiencias que se inicien en estos dos primeros años.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD: Para las personas con discapacidad se propone integrar la experiencia reciente del programa de asistentes personales gestionado de forma conjunta entre el BPS y el MIDES al Programa de Asistentes Personales que se está diseñando en el marco del SNIC. De este modo, se integraría en una única propuesta la atención de personas con dependencia severa, sean estos adultos mayores de 65 años o con discapacidad. Cabe aclarar, que se entiende por personas discapacitadas que presentan dependencia, a aquellas que necesitan total o parcialmente de la asistencia de otras personas para la realización de actividades de la vida diaria (levantarse, bañarse, vestirse, salir de su casa, etc.). Se espera poder brindar esta prestación a 1000 personas en 2016 y alcanzar a las 2000 en el 2017.

Al programa de asistentes personales se le debe agregar el servicio de **Teleasistencia** que ya fuera descrito en el caso de los adultos mayores y abarcará a las personas con dependencia moderada o leve con discapacidad.

CUIDADORES: Respecto a las personas que cuidan, para este período se prevé brindar cursos de formación. Para aquellos que atienden a los niños

la formación estará a cargo del Centro de Formación y Estudios del INAU. Por otro lado, para el caso de los cuidadores de adultos mayores y personas con discapacidad con dependencia severa, se buscará una estrategia de implementación en base a la experiencia existente llevada adelante por el BPS para capacitar a los cuidadores del Programa de Asistentes Personales.

Fortalecimiento del SNIC: Los recursos destinados al Fortalecimiento del SNIC serán volcados a la construcción del denominado “Portal del Cuidado”. Esta será la plataforma de interacción del Sistema con todos los usuarios, trabajadores y trabajadoras y servicios públicos y privados de cuidados. Su objetivo es unificar y simplificar las vías de acceso, información y exigibilidad de derechos del SNIC.

Regulación: Se trabajará en la creación de un marco regulatorio que determinará los mecanismos de implementación de la política con el objetivo de reconocer el derecho a cuidar y ser cuidado en condiciones de calidad a aquellas personas que se encuentren en situación de dependencia. Esta regulación, constituida por normas de diverso rango, impactará tanto en el ámbito público como en el privado, desde una perspectiva de derechos humanos, en la búsqueda de garantizar la calidad, eficacia y eficiencia del SNIC.

Como instrumento de la política, la regulación resultará idónea para asegurar una atención integral, articulada y continua. Para ello, el marco regulatorio deberá comprender al menos tres aspectos: la normativa necesaria (nueva y que retome la existente), los arreglos institucionales que permitan su gestación, aplicación y control; y los instrumentos.

Estrategia de Formación: Trabajar desde la visión sistémica en el diseño de una estrategia de formación, tiene como primer objetivo contribuir a brindar servicios de calidad y en consecuencia mejorar la calidad de vida de las personas dependientes. Esto se logra a través de personas especializadas en el fomento de la autonomía y el desarrollo infantil en el caso de la primera infancia.

La valorización de la tarea del cuidado es otro de los objetivos que impactará directamente en los y las trabajadoras del cuidado, generando mecanismos para la validación y acreditación de saberes, estableciendo pautas de trabajo, formalizando el empleo, reconociéndose como pares, y conociendo y construyendo sus derechos laborales.

Para este período se prevé brindar cursos de formación para aquellos que atienden a las y los niños, a cargo del Centro de Formación y Estudios del INAU.

Por otra parte, se pretende avanzar en la acreditación por competencias, las trayectorias educativas y laborales, así como el reconocimiento de cursos realizados hasta el momento.

Comunicación: Será responsabilidad del SNIC no sólo el establecimiento de una óptima política pública en la materia, sino además el desarrollo de mecanismos de comunicación que permitan tanto explicar la definición y alcance conceptual del Sistema y sus componentes, así como la progresiva implementación concreta de sus servicios y prestaciones.

Gestión de información y conocimiento: Se prevé destinar recursos para las actividades de gestión de información y conocimiento teniendo como objetivo principal el brindar información y asesoramiento pertinentes, oportunos, confiables y permanentes, de manera eficaz y eficiente, para la toma de decisiones que permitan un desarrollo del SNIC orientado al cumplimiento de sus objetivos.

Un uso adecuado de los sistemas de información permitirá conocer a la población dependiente, promover un acceso equitativo a las prestaciones, dotar de integralidad a la política de cuidados, facilitar la gestión y monitorear la calidad de los servicios, al tiempo que habilita una mirada crítica sobre la evolución del Sistema, imprescindible para el logro de sus cometidos en el mediano y largo plazo.