



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA

Carpeta N° 330 de 2020

Repartido N° 214
Anexo IV
Noviembre de 2020

PRESUPUESTO NACIONAL

PERÍODO 2020 - 2024

Aprobación

- Mensaje y exposición de motivos del Poder Ejecutivo

XLIXa Legislatura



CM/320

República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

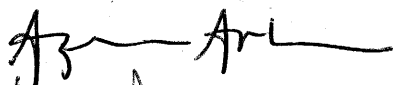
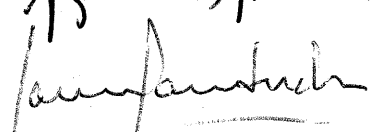
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD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

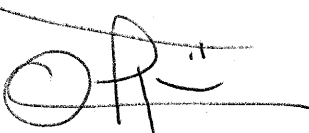
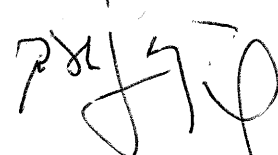
Montevideo, 31 de agosto de 2020

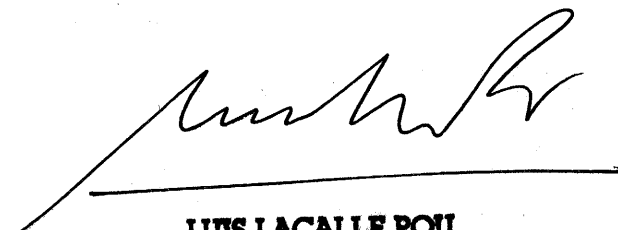
Señora Presidente
de la Asamblea General
Esc. Beatriz Argimón

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir al Poder Legislativo el Proyecto de Presupuesto Nacional para el período comprendido entre los años 2020 – 2024, de conformidad con lo previsto por el artículo 214 y concordantes de la Constitución de la República.

Saludan a la Señora Presidente de la Asamblea General muy atentamente,


LUIS LACALLE POU
Presidente de la República

Adelle

[Signature]

V. si = L. Hader

Inez Moreira Fernandez

[Signature]

x German Cardillo

Ed

[Signature]

x [Signature]

Contenido

1.	<i>Introducción</i>	3
2.	<i>Lineamientos Estratégicos</i>	5
3.	<i>Escenario Macroeconómico</i>	13
3.1.	Escenario Macroeconómico Internacional	13
3.2.	Escenario Macroeconómico Uruguay.....	30
4.	<i>Nueva Institucionalidad Fiscal</i>	51
4.1.	Lineamientos de Política Económica	51
4.2.	Proyecciones Fiscales	53
4.3.	Marco quinquenal móvil de las Proyecciones Fiscales.....	56
4.4.	Regla Fiscal.....	56
4.5.	Nuevo Marco Legal de Endeudamiento del Gobierno Central.....	62
4.6.	Grupos técnicos externos	63
4.7.	Rendición de Cuentas de mayor frecuencia	64
4.8.	Análisis de Sensibilidad bajo distintos escenarios.....	65
4.9.	Fondo de Estabilización	65
5.	<i>Programa Financiero y Estrategia de Gestión de la Deuda del Gobierno</i>	66
5.1.	Estrategia de Financiamiento y Administración de la Deuda del Gobierno	66
5.2.	Programa financiero del Gobierno y Dinámica de Endeudamiento.....	79
6.	<i>Inserción Internacional y Políticas Sectoriales</i>	91
6.1.	Situación del comercio en Uruguay y en el mundo	91
6.2.	Estrategia de Inserción Internacional Comercial.....	94
6.3.	Políticas de industria, energía y minería	96
6.4.	Políticas del sector agropecuario.....	98
6.5.	Políticas sobre turismo	101
6.6.	Políticas de infraestructura.....	103
7.	<i>Políticas Sociales, Vivienda, Empleo y Salud</i>	107
7.1.	Políticas sociales	107
7.2.	Políticas de vivienda	116
7.3.	Políticas laborales	118
7.4.	Políticas de salud	121
8.	<i>Seguridad Humana</i>	135
8.1.	Políticas de Seguridad Interior.....	136
8.2.	Políticas de Ambiente	139
8.3.	Políticas de Defensa Nacional.....	141

<i>9. Educación, Cultura y Ciencia.....</i>	<i>145</i>
9.1. La situación de partida.....	146
9.2. Desafíos para el próximo quinquenio	148
<i>10. Reforma de la Seguridad Social.....</i>	<i>157</i>
10.1. Antecedentes	157
10.2. Evaluación de Situación.....	159
10.3. Perspectivas Demográficas y Laborales	164
10.4. El desafío de la sostenibilidad ante el envejecimiento y la automatización.....	166
10.5. Metodología de trabajo	167
10.6. Orientaciones estratégicas y resultados esperados.....	169
<i>11. Asignación Presupuestal.....</i>	<i>172</i>

1. Introducción

El Presupuesto Nacional es una de las instancias fundamentales del plan de acción que proyecta realizar todo gobierno. En el proyecto de ley que se remite al Parlamento se plasman distintas iniciativas de una gran variedad de organismos estatales, que conforman el plan de acción quinquenal. Este proyecto de ley contiene una serie de iniciativas relevantes en los artículos que lo componen, así como la asignación presupuestal planteada por el Poder Ejecutivo. A su vez, esta instancia le permite al gobierno nacional transmitir al país cuáles son sus principales objetivos, los planes que destaca en las distintas áreas, así como las herramientas que piensa utilizar para concretarlas. Es, por lo tanto, una nueva posibilidad para informar de forma transparente, un rasgo de identidad del gobierno nacional.

El presente Presupuesto Nacional se elaboró en tiempos particularmente desafiantes. Desde el 13 de marzo el país enfrenta una emergencia sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19, con importantes consecuencias sobre la actividad económica, el empleo y la sociedad en su conjunto, especialmente sobre la población más vulnerable. El gobierno nacional enfrentó esta situación excepcional determinado a invertir todos los recursos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria, la emergencia social y para mantener los motores de la economía encendidos para reactivar la actividad a medida que las restricciones necesarias pudieran irse levantando.

A la luz de los resultados obtenidos hasta la fecha se puede concluir que la emergencia sanitaria se ha manejado en forma satisfactoria en términos comparados con la región y el mundo, las consecuencias sociales se enfrentaron con una batería importante de medidas, la actividad económica ha sufrido un impacto relevante, en forma de crisis aguda y transitoria, pero menor a otros países que siguieron otras estrategias. El shock sufrido, por lo tanto, ha sido importante, y algunas de sus consecuencias se seguirán sintiendo inevitablemente por un tiempo.

La estrategia que el Presidente de la República definió como “libertad responsable” logró su cometido gracias a la conducta de los habitantes del país. Haber sorteado los momentos de mayor incertidumbre sin recurrir a restricciones a la libertad de las personas, tomando todas las precauciones para fortalecer nuestro sistema de salud y las medidas para afrontar la emergencia, es una señal de identidad que distingue la acción del Uruguay en el mundo.

El Presupuesto Nacional se realizó en base a las pautas definidas por el gobierno nacional como la mejor forma de encarar un proceso de gran relevancia para el país, tomando en cuenta las diversas opiniones, un exhaustivo análisis de la realidad y los caminos para alcanzar los resultados que todos anhelamos: una mejor calidad de vida para todos los residentes del país. En este sentido es importante destacar que se trata de una propuesta centrada en las personas y la comunidad y no en el Estado, procurando el bienestar de la sociedad en su conjunto, brindándole a los individuos las herramientas de superación personal necesarias para que, de acuerdo a sus preferencias, puedan desarrollar sus propios proyectos. Personas más libres, una sociedad cohesionada y solidaria y un país respetado e inserto en el mundo son coordinadas claves que guían la acción del gobierno.

El presente informe que acompaña el Presupuesto Nacional como exposición de motivos se compone de 11 capítulos.

En el segundo capítulo se exponen los lineamientos estratégicos, las orientaciones fundamentales del presente Presupuesto Nacional y el enfoque elegido para su preparación.

En el tercer capítulo se pone en consideración el escenario macroeconómico que se tuvo en cuenta para la elaboración del Presupuesto Nacional, analizando el contexto internacional, definido por el impacto y la incertidumbre que deparó la irrupción de la pandemia de COVID-19, el shock recibido por nuestro país, las acciones que llevó adelante el gobierno para atender la emergencia sanitaria, económica y social, y las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para el quinquenio.

En el cuarto capítulo se presentan los lineamientos de política económica, las proyecciones fiscales para los próximos años y la nueva institucionalidad fiscal que tiene como uno de sus componentes principales la descripción de funcionamiento de la regla fiscal para el gobierno central, aprobada en la reciente Ley de Urgente Consideración.

En el capítulo quinto se presenta el programa financiero y la estrategia de gestión de la deuda del gobierno.

En el capítulo sexto se presentan la estrategia de inserción internacional y las políticas sectoriales en industria, actividad agropecuaria, turismo e infraestructura.

En el séptimo capítulo se presentan las políticas sociales a ser llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social y por el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, así como las políticas laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las políticas de vivienda y de salud.

En el octavo capítulo, que trata sobre la seguridad humana, se desarrollan las líneas estratégicas y planes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa Nacional y del nuevo Ministerio de Ambiente.

En el capítulo noveno se presentan las propuestas en materia de educación ciencia y tecnología, que incluye los lineamientos del Ministerio de Educación y Cultura, y del CODICEN, además de otros organismos vinculados a la ciencia y la innovación.

En el décimo capítulo se presentan la antesala y los lineamientos de lo que será una de las principales reformas estructurales del quinquenio, la proyectada reforma de la seguridad social, con consecuencias positivas en materia de bienestar y sostenibilidad fiscal.

Finalmente, en el capítulo onceavo, se exhibe la asignación presupuestal del presente Presupuesto Nacional.

El primer año del nuevo período de gobierno coincide con una etapa de grandes desafíos. La confianza del gobierno nacional en las posibilidades del país y de las condiciones del pueblo oriental para comenzar un nuevo camino hacia el desarrollo económico y social es plena. Para ello, es preciso lograr transformaciones que prioricen la generación de empleo y alcanzar un Estado más eficiente que se focalice en las necesidades de la población más vulnerable a la vez que garantiza el goce de todas las libertades que definen a la sociedad uruguaya.

2. Lineamientos Estratégicos

El gobierno nacional se propone llevar adelante en el presente quinquenio un plan de transformaciones que logren mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes de la República. La visión que se propone llevar adelante el gobierno nacional se plasma en el Presupuesto Nacional, junto a otras medidas legislativas como la Ley de Urgente Consideración, así como otras administrativas llevadas adelante por cada unidad ejecutora. En definitiva, el proyecto de país que se plantea es la construcción de un Uruguay más libre, justo y próspero.

En el presente capítulo se desarrollan los ejes vertebradores del Presupuesto Nacional, el cambio de enfoque que se propone respecto a proyectos anteriores y algunos ejemplos al respecto.

También se desarrolla el cambio de enfoque bajo el cual se elaboró el presente Presupuesto Nacional. Se deja de lado la lógica anterior del presupuesto incremental, para pasar a otra en la cual se encomienda a cada organismo a un análisis profundo de su funcionamiento para elaborar propuestas de cambio sobre su propia gestión. Este enfoque conduce a un Presupuesto centrado en la persona y no en la simple sumatoria del gasto de las distintas dependencias del Estado.

Se presentan, asimismo algunos temas centrales, como la institucionalidad fiscal, la gobernanza de las empresas públicas y la política de inserción internacional, como ejemplos de cambios relevantes para el desarrollo económico y social del país.

Características generales

A continuación, se presentan las características generales que vertebran el Presupuesto Nacional. Estas características representan ejes que orientan todo el plan del gobierno nacional y, por lo tanto, se explicitan como forma de entender las propuestas de cada área que se desarrollan en el informe y en los artículos del proyecto de ley que se presentan a consideración del Parlamento.

Sus líneas estratégicas tienen como componentes generales: ser responsable; ser ecuánime y escuchar todas las voces; ser dinamizador de la actividad económica; ser coherente; y ser transparente.

En primer lugar, el Presupuesto Nacional es **responsable** porque se compromete a cuidar las finanzas públicas del país y a plantear el Estado de bienestar en un marco de sostenibilidad de las políticas públicas sin comprometer la capacidad de pago del país. No es posible armar un presupuesto que no tenga en cuenta los gastos y los ingresos, el déficit fiscal que se genera y el endeudamiento público que conlleva. El endeudamiento público genera una carga creciente que se transfiere a las futuras generaciones que deberán financiarlo tarde o temprano. En este sentido, es importante tener claro que existen límites a la capacidad de acumular resultados deficitarios. Esta responsabilidad también constituye un elemento central a la hora de sostener políticas públicas fundamentales, como las políticas sociales, que necesitan de la certidumbre de contar con los recursos necesarios a lo largo del tiempo para asegurar su sustentabilidad. El planteo de políticas públicas que quedan en el papel sin presupuesto correspondiente o que

conllevan gastos que el país no puede sostener en el tiempo desde el punto de vista fiscal, terminan frustrando intenciones y metas loables.

En segundo lugar, es **ecuánime**, y ha sido elaborado escuchando a todos los actores de la sociedad, teniendo en cuenta, incluso, a aquellas personas que no están representadas en ninguna organización particular. En este sentido, las políticas públicas deben ser comprehensivas en cuanto a su alcance en términos de población y territorio, atendiendo al mismo tiempo con especial énfasis a los sectores más postergados. En este sentido, los programas educativos y las políticas de vivienda, son ejemplos concretos de esta visión. Asimismo, el análisis de las personas y de las empresas comprendidas en las medidas tomadas por el gobierno nacional para atender la emergencia económica y social derivada de la epidemia de COVID-19 en nuestro país es otro ejemplo de políticas públicas abarcativas.

En tercer lugar, es **dinamizador** de la actividad económica. El proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, con el conjunto de acciones que ya se han realizado y que se continuarán realizando, tienen como uno de sus ejes claves la dinamización de la economía. La actividad económica en nuestro país ya venía seriamente afectada en los últimos años, con más de 50.000 puestos de trabajo perdidos en el último quinquenio, caída de la inversión y enlentecimiento del crecimiento económico hasta el virtual estancamiento en 2019. Esta situación, naturalmente, sufrió un shock negativo extraordinario a partir de la epidemia de COVID-19, que deparó un golpe agudo en la actividad a partir de marzo pasado.

Es necesario, entonces, plantear medidas que promuevan la inversión, generen puestos de trabajo genuinos en el sector privado y mejoren el entorno macro y microeconómico para generar un nuevo círculo virtuoso de crecimiento económico y desarrollo social. Los cambios en la ley de acceso a la vivienda de interés social, los cambios introducidos en la Ley de Urgente Consideración para mejorar la gestión de las empresas públicas y la determinación de las tarifas, así como los cambios que se han planteado para facilitar la radicación en el país de personas e inversiones extranjeras a través de distintos mecanismos constituyen medidas dinamizadoras de la economía nacional.

En cuarto lugar, se entiende importante la **coherencia** de las políticas públicas en general, y las políticas económicas en particular. En este sentido, las políticas educativas deben estar coordinadas con las políticas sociales, las políticas macroeconómicas con las sectoriales y, en términos de política económica, deben haber consistencia entre la política fiscal, la de ingresos y la monetaria-cambiaria.

La consistencia de las políticas económicas es clave para la credibilidad de los objetivos enunciados por cada uno de los organismos competentes. Por lo tanto, es importante que el Ministerio de Economía y Finanzas recupere credibilidad al anunciar sus proyecciones fiscales y que el Banco Central recupere credibilidad al plantear sus objetivos de inflación. En este sentido, la implementación de una regla fiscal es una innovación importante a efectos de dotar de mayor transparencia y consistencia, el manejo de las finanzas públicas.

En quinto y último lugar, el plan a desarrollar es, a su vez, esencialmente **transparente**, en la medida que los programas y medidas estarán sujetas a su permanente evaluación para mejorar su eficacia y eficiencia y, en caso de ser necesario, y corregir los aspectos en que se encuentren falencias. En este sentido tendrá un papel clave la nueva Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas creada a partir de la aprobación de la Ley de Urgente Consideración.

Uno de los pilares del plan de acción desplegado desde el 1º de marzo del presente año es una acción transparente, con rendición de cuentas permanente al Parlamento y a la opinión pública. El acceso abierto a la información relevante, las respuestas en tiempo y forma a los informes solicitados por los legisladores o por la Ley de acceso a la información pública, o la obligación autoimpuesta respecto a la rendición de cuentas sobre el Fondo Solidario COVID-19 son ejemplos concretos en este sentido.

Cambio de enfoque: hacia una mayor libertad

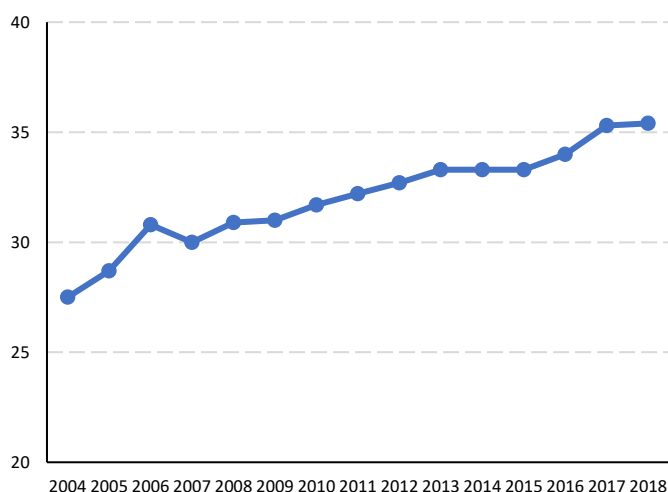
A lo largo de la historia de nuestro país los Presupuestos Nacionales partieron del supuesto de que debía realizarse una asignación de recursos incremental a partir de la base del año anterior.

La lógica incremental impide una revisión del gasto público existente, así como el mejor análisis de los distintos usos alternativos de los nuevos recursos. En particular, en etapas de fuerte expansión del gasto público, la calidad de ese gasto puede resentirse, especialmente ante la falta de un análisis de resultado. Exhibir como un logro de un gobierno el incremento del gasto público en determinadas áreas sin medir sus resultados o incluso en muchas ocasiones, con resultados peores, no tiene sentido desde una visión de país, pensada desde el conjunto de la sociedad y no simplemente desde el Estado.

La expansión del gasto público tiene como contracara un incremento de la presión fiscal sobre la población del país. A modo de ejemplo, puede constatarse como la presión fiscal equivalente calculada por el BID-CIAT muestra un incremento persistente desde 2004 a 2018 (último dato disponible).

Presión Fiscal equivalente

En % del PIB. 2004-2018



Fuente: BID-CIAT

Esta situación prolongada a lo largo del tiempo conlleva una fuerte carga sobre el sector privado, tanto en términos históricos como en la comparación internacional. En el mismo indicador reseñado de presión fiscal equivalente de BID-CIAT, Uruguay muestra el mayor ratio en relación al producto de todos los países de América Latina y el Caribe en que se recaba

información¹. Por ello, se entiende indispensable desatar un proceso virtuoso de crecimiento económico a través de la reducción del déficit fiscal y de la búsqueda de una trayectoria sostenible de las cuentas públicas.

Este nuevo enfoque también es relevante desde una concepción que busca empoderar a las personas y dotarlas de mayor libertad. Uno de los objetivos de este gobierno es lograr que los habitantes del país sean cada vez más libres para seguir sus propios proyectos vitales, con la menor coerción posible por parte de un Estado que, a su vez, procure eliminar las diferencias de base no determinadas por los individuos. El presente Presupuesto Nacional, así como el plan general de la presente administración, tiene como uno de sus objetivos fundamentales generar mayores espacios de libertad a los uruguayos.

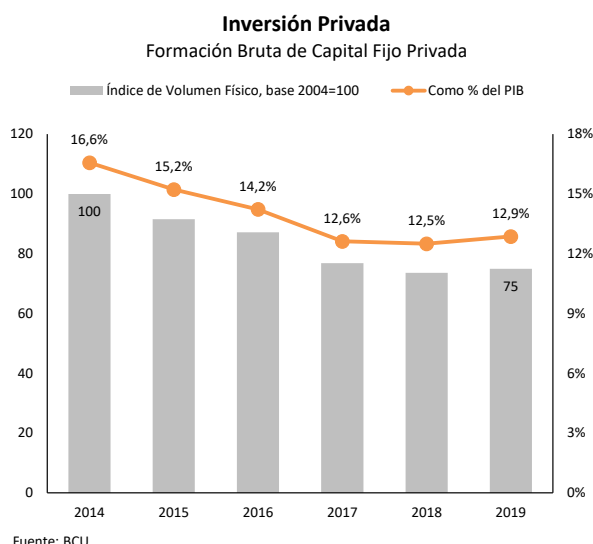
Mejores instituciones económicas y mayor competitividad

El objetivo fundamental de las políticas públicas es lograr que la calidad de vida de todos los habitantes de la República mejore año tras año. Esta concepción de calidad de vida no es meramente economicista, sino que involucra el contexto y entramado social, los niveles de seguridad humana, las posibilidades de acceso a bienes culturales, la disponibilidad de un sistema de salud integral acorde a las exigencias del siglo XXI, la posibilidad de contar con una vivienda digna, entre otros aspectos.

Para alcanzar estos objetivos es decisivo el desarrollo de una política económica que logre que la sociedad cuente con los recursos necesarios para mejorar el acceso y disponibilidad de bienes y servicios para toda la población. En el centro de este problema se encuentra uno de los objetivos claves de la política económica que es lograr un crecimiento del producto sostenido en el tiempo. Esto involucra a su vez dos características: la economía debe crecer a la mayor tasa posible y los ciclos económicos deben suavizarse, especialmente para evitar las depresiones profundas que tanto daño le han hecho al Uruguay a lo largo de su historia.

Para alcanzar mayores tasas de crecimiento es indispensable mejorar la tasa de inversión en la economía. En efecto, cuando se analizan los períodos recientes de crecimiento económico a buen ritmo se encuentran tasas de inversión privada por encima del 16%, mientras que su caída en el último quinquenio explica el enlentecimiento del producto hasta el virtual estancamiento de 2019.

¹ Puede consultarse el informe completo y la base de datos de BID-CIAT en: <https://www.ciat.org/la-presion-fiscal-equivalente-en-america-latina-y-el-caribe-ciat-bid-agnes-rojas-y-dalmiro-moran/>



Nuestro país necesita entonces alcanzar tasas de crecimiento más elevadas, y para ello el gobierno ha comenzado a implementar reformas que conduzcan a este resultado, junto con otras planteadas en el proyecto de Presupuesto Nacional y otras medidas que se seguirán tomando, como la reforma de la seguridad social.

En este sentido existen dos clases de reformas fundamentales: las que mejoran las instituciones económicas y las que mejoran la competitividad.

Uruguay históricamente ha contado con sólidas instituciones políticas. En efecto, la figuración de nuestro país en indicadores internacionales de democracia, derechos humanos y libertades individuales nos enorgullece y distingue en el concierto internacional, ubicándonos en las primeras posiciones junto a países del primer mundo². Sin embargo, a la hora de analizar nuestras instituciones económicas, el marco legal para el desarrollo de la actividad económica, la libertad para la inversión y el trabajo o la facilidad para hacer negocios nos encontramos habitualmente en la mitad de la tabla de los rankings mundiales³.

Posición de Uruguay en Indicadores Internacionales

Índice	Responsable	Posición	Total países	Año
Democracia	The Economist	15	165	2019
Corrupción	Transparencia Internacional	21	180	2019
Estado de libertad	Freedom House	6	180	2020
Doing Business	Banco Mundial	101	190	2020
Competitividad	World Economic Forum	54	141	2019
Libertad económica	Fraser Institute	74	162	2019

Este último aspecto limita las posibilidades de desarrollo económico y social y por eso ya se han realizado desde el 1º de marzo y se plantean nuevas reformas para mejorar las unidades reguladoras de sectores claves de la economía, mejoras en la gobernanza de las empresas

² Algunos índices internacionales sobre libertades políticas y sociales que demuestran la buena posición de nuestro país son el índice de Democracia de The Economist, el Índice de corrupción de Transparencia Internacional y el de Informe del estado de la libertad en el mundo de Freedom House.

³ Algunos índices que demuestran los problemas de Uruguay en estas áreas son el Reporte Doing Business del Banco Mundial, el Informe de competitividad del World Economic Forum y el Informe del estado de libertad económica del Fraser Institute.

públicas, mejoras en la ley de inversiones, cambios en la ley de viviendas de interés social, cambios tributarios para favorecer a las micro y pequeñas empresas, una regla fiscal para lograr sustentabilidad fiscal, entre otros cambios relevantes.

El deterioro de la competitividad, la rentabilidad de las empresas y su consecuente impacto en el mercado de trabajo son problemas que se han acentuado en el último quinquenio particularmente. Para mejorar la competitividad, Uruguay debe transitar hacia un tipo de cambio real más alineado con su equilibrio, mejorar las regulaciones sectoriales, lograr reducir las tarifas públicas, disminuir los tiempos y los costos de la burocracia, desarrollar un plan de infraestructura que baje costos y reduzca tiempos y alcanzar logros concretos en materia de inserción internacional comercial que pongan a nuestros exportadores en igualdad de condiciones frente a sus competidores de otros países.

Esta visión global de la competitividad, que incluye pero no se limita al tipo de cambio, conlleva una agenda de reformas que está en marcha y que aspira a lograr aumentar el producto potencial de nuestro país en el mediano plazo, con efectos reales desde el presente año.

Las mejoras de los aspectos reseñados tendrán un impacto relevante en los dos problemas de largo plazo que ha enfrentado Uruguay para sostener un crecimiento estable en el último siglo: una tasa de crecimiento comparativamente baja y ciclos económicos pronunciados, especialmente a partir de las crisis. Los dos temas son igualmente importantes, ya que puede verificarse que los países que más crecen en el largo plazo no son necesariamente los que crecen a tasas más altas, sino los que logran evitar o al menos suavizar las recesiones.

Puede resultar ilustrativo, a través de tres ejemplos, graficar cómo las políticas que se desarrollen en algunas áreas tienen una incidencia directa en cuanto a nuestro crecimiento y nuestros ciclos, así como la medida en que pueden corregirse los errores del pasado.

La instrumentación de una regla fiscal efectiva, aprobada a partir de la Ley de Urgente Consideración (artículos 207 a 212 de la Ley Nº 19.889 promulgada el 9 de julio de 2020) cuya fundamentación y puesta en práctica se detalla en el presente informe, es una herramienta clave para suavizar los ciclos económicos. Los ciclos económicos profundos ha sido un problema recurrente en la historia económica de Uruguay y una de sus principales causas han sido los desequilibrios fiscales que precipitan los ciclos actuando como una de sus factores desencadenantes, al tiempo que los exacerban, al aumentar el gasto más que proporcionalmente al incremento del producto en las fases crecientes, con su inevitable contracara de ajustes en los momentos de recesión.

Precisamente, uno de los principales problemas que se derivan de la ausencia de una regla fiscal efectiva es que nuestro país debe encarar las dificultades aparejadas de shocks externos negativos desde una situación de fragilidad fiscal que lo fuerza a instrumentar políticas de ajuste que se podrían haber evitado con una mayor prudencia en los años de crecimiento.

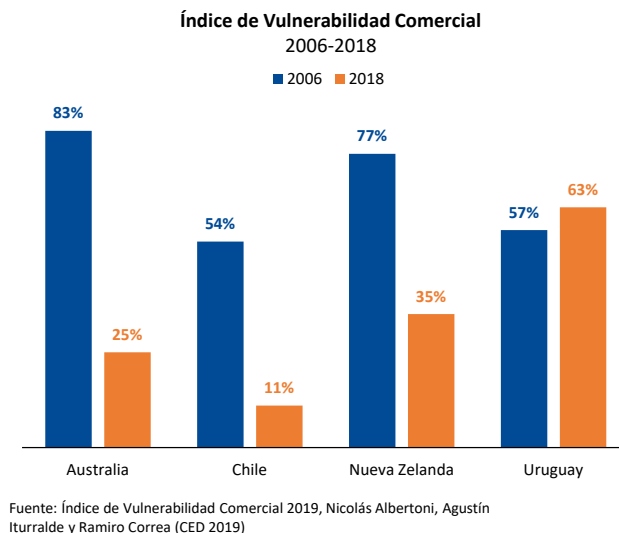
Se ha demostrado que esta característica nociva de la política fiscal en Uruguay ha sido una característica permanente de nuestra política económica⁴. Asimismo, la regla de tope de endeudamiento, establecida en la Ley Nº 17.947, no ha resuelto el problema en los últimos

⁴ Véase por ejemplo, Diego Aboal y Juan Andrés Moraes, Economía política en Uruguay, Ediciones Trilce, 2003 y Gabriel Oddone, Sebastián Ithurralde, Agustín Iturralde y Joaquín Torres, Fiscalidad y ciclo presupuestal en Uruguay, Centro de Estudios para el Desarrollo – Academia Nacional de Economía, 2020.

años, como fue expuesto oportunamente en el Informe de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2019.

La regla fiscal propuesta, basada en el balance estructural y en un tope al incremento del gasto público, es una innovación fundamental para alcanzar una senda de crecimiento sostenido. Implica un cambio institucional que mejora sensiblemente las reglas para el manejo fiscal.

Otro ejemplo de las políticas propuestas, con un impacto directo en los problemas macroeconómicos y de competitividad de la economía, lo constituye una nueva política de inserción internacional, proactiva en la búsqueda de oportunidades de colocación de la producción nacional en el mundo. El estancamiento de Uruguay en la materia es evidente al analizar algunos indicadores disponibles respecto a su vulnerabilidad comercial. En efecto, en un índice de vulnerabilidad comercial definido como el porcentaje de exportaciones de un país que pagan aranceles a los países de destino (índice negativo, en el que mayores valores representa una mayor vulnerabilidad), encontramos que nuestro país se mantuvo estancado o incluso empeoró su posición, mientras países competidores, en tanto exportadores de bienes o servicios similares, mejoraron sensiblemente su posición en la última década.



Para revertir esta situación es vital mejorar el funcionamiento de los acuerdos regionales, particularmente el MERCOSUR, así como la concreción de acuerdos generales o puntuales con otras regiones y países que permitan el acceso sin pagar aranceles, con reducción de los mismos u otros beneficios que puedan alcanzarse en un plazo más corto.

La estrategia de inserción internacional comercial que se desarrolla más adelante tiene también un rol decisivo a la hora de generar una trayectoria de crecimiento más estable para nuestro país. El acceso a más mercados en mejores condiciones permite un mayor crecimiento, así como suavizar los ciclos económicos, diversificando el riesgo que conllevan las crisis en distintas regiones del mundo. La concentración comercial ha sido una fuente de inconvenientes en el pasado, como demuestra nuestra historia, por lo que una estrategia más agresiva que lleve a colocar nuestra producción de bienes y servicios a más países constituye un aspecto relevante de la nueva política de inserción planeada. Asimismo, deben destacarse los beneficios en materia importadora que posibilita un mejor acceso a bienes y servicios.

Finalmente, el nuevo rol que tendrán las empresas públicas en el proceso de desarrollo nacional merece una mención. Las empresas públicas deben estar al servicio de los ciudadanos y no convertirse en un peso para ellos. Deben cumplir con el mandato legal para el cual fueron creadas ofreciendo servicios de calidad a precios adecuados.

El país ha tenido varias experiencias de desvíos de este mandato legal, con gestiones inadecuadas, donde se fijaban objetivos alejados de los establecidos en las leyes constitutivas (sus cartas orgánicas), sea de manera directa o mediante la utilización de empresas subsidiarias, perdiendo muchos de los controles que la normativa vigente impone y sin una rendición de cuentas transparente. Incluso estas subsidiarias se han utilizado para fines que sí puede hacer el Ente, pero con una libertad tal que se evitan los controles que el accionar del sector público debe tener. La sociedad sigue destinando en base a compromisos asumidos importantes cantidades de recursos para financiar estos desvíos, los que seguramente se podían haber destinado a distintas necesidades existentes.

Por esto, es que en este período se entendió necesario impulsar un cuerpo normativo que apunte a modernizar la gestión de los entes autónomos y servicios descentralizados, así como de sus subsidiarias, aplicando mejores prácticas, fortaleciendo el gobierno corporativo y haciendo más transparente la información para los ciudadanos.

En un primer paso, en la Ley de Urgente Consideración se aprobaron normas para el control de las sociedades anónimas propiedad de los entes autónomos y servicios descentralizados, buscando la aplicación de buenas prácticas de gestión y mejorando el gobierno corporativo de las mismas.

También en esa ley, se incluyeron normas sobre la transparencia de la información de los entes autónomos y servicios descentralizados, mejorando la rendición de cuentas que hacen a la sociedad del cumplimiento de sus objetivos.

Para fortalecer aún más la gobernanza de estas instituciones se está enviando en esta ley de presupuesto, tres normas que van en la misma dirección.

La primera de ellas es la definición de una regla financiera que complemente la normativa actual, asegurando que la importante inversión que la sociedad uruguaya ha hecho en las empresas públicas, tenga rendimientos medidos adecuadamente y razonables para las actividades que se realizan. Esta regla financiera resulta complementaria a la regla fiscal aprobada en la ley de urgente consideración.

Se proponen además mejoras en la información sobre los planes de las empresas y del cumplimiento de sus metas y objetivos.

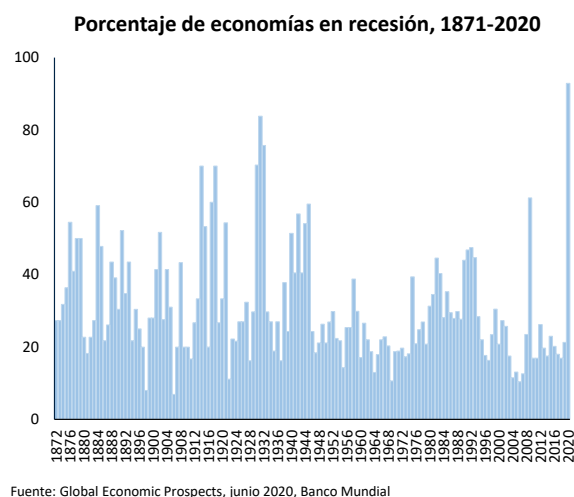
Por último, se propone una reducción en los montos máximos de donaciones que los entes pueden realizar, reduciendo la discrecionalidad.

3. Escenario Macroeconómico

3.1. Escenario Macroeconómico Internacional

El escenario macroeconómico internacional para 2020-2024, sobre el cual se elaboró el presente presupuesto, está pautado por la recesión mundial más profunda y generalizada desde la Gran Depresión de 1929 que se verificará este año como consecuencia de efectos de la pandemia de COVID-19.

Las medidas de confinamiento necesarias para contener la propagación del virus han generado shocks negativos en la actividad económica mundial tanto por el lado de la oferta, en la medida que las empresas debieron reducir sus niveles de producción por menor disponibilidad de mano de obra, al tiempo que vieron interrumpido el normal funcionamiento de las cadenas de suministro; como de la demanda, en tanto los niveles de consumo se han reducido sensiblemente por el impacto en el empleo, los ingresos y en la movilidad de las personas. La cadencia de la recuperación, particularmente en lo que refiere al mercado de trabajo, permanece con un elevado nivel de incertidumbre en la medida que parte de los efectos de la recesión perdurarán por algún tiempo.



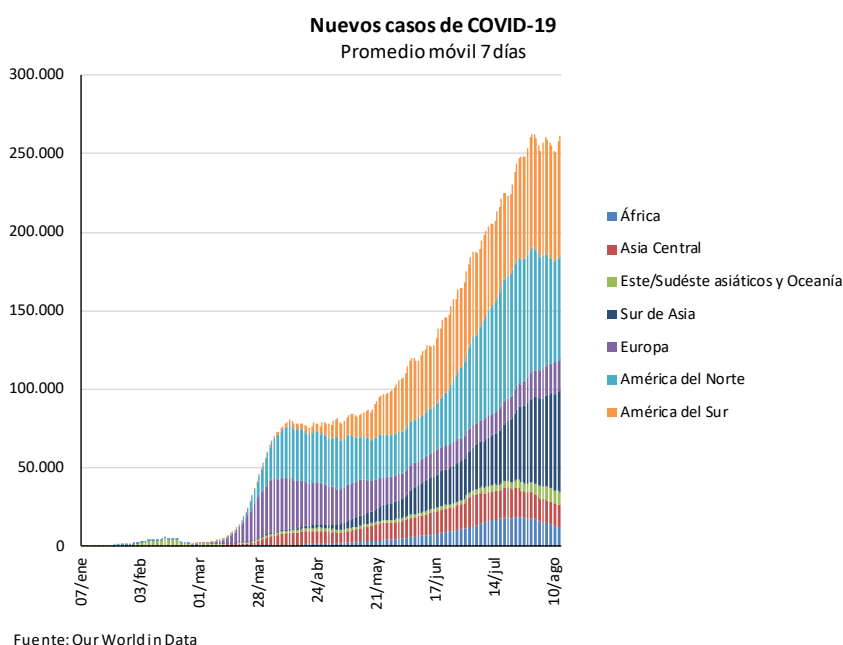
Por su parte, el impacto al interior de las economías exhibiría rasgos diferenciales. Se espera que la crisis sanitaria y económica afecte con más intensidad a los sectores más débiles de la estructura empresarial y de empleo, castigando con mayor intensidad a las pequeñas y medianas empresas, y a las personas menos calificadas y, por tanto, con menos ingresos salariales. En particular, es probable que en el escenario post-crisis se agudicen las tendencias previas hacia la digitalización y la automatización, con particular incidencia en los mercados de empleo, cuya recuperación tras las crisis, puede ocurrir a una velocidad menor que en el pasado.

De acuerdo a este panorama, en los próximos años Uruguay enfrentará un contexto macroeconómico internacional complejo y pautado por una mayor incertidumbre respecto a la situación previa a la pandemia.

3.1.1. Impacto COVID-19 a nivel mundial

Al cierre de este informe, la cantidad de casos activos de COVID-19 alcanzaba a 6 millones de personas aproximadamente. Los nuevos casos detectados se cifran en 250.000 por día. Desde que se detectaron los primeros casos en Wuhan, China, más de 20 millones de personas han cursado o están cursando la enfermedad. Las muertes por COVID-19 se ubican en 750.000 aproximadamente.

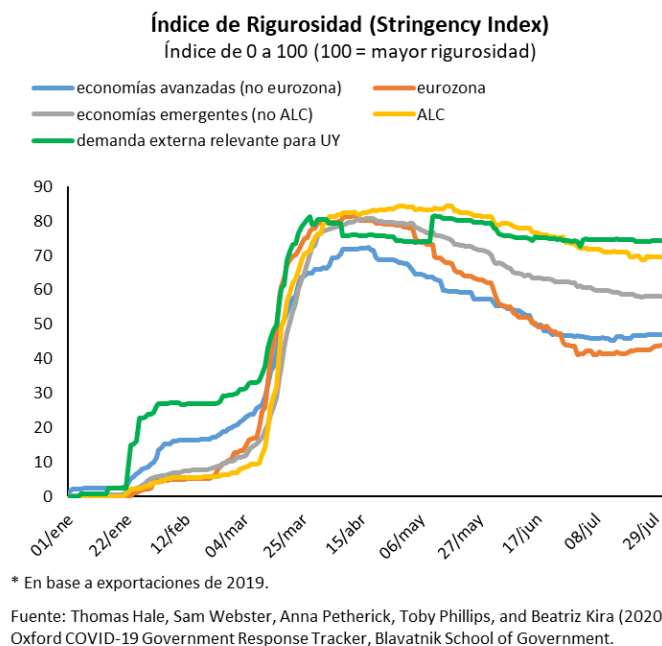
Tanto los países asiáticos como los europeos han logrado controlar la expansión inicial del COVID-19, aunque se han enfrentado recientemente a rebrotes en el marco de flexibilización en las medidas de confinamiento. En el caso asiático, en particular, se destaca la cantidad de nuevos casos en el sur del continente, básicamente por la evolución de los nuevos casos detectados en India. Por su parte, América es, actualmente, el continente con mayor cantidad de nuevos casos. En algunos países hay señales de estabilización, mientras que otros todavía exhiben una tendencia negativa.



En ese marco, los gobiernos han implementado diversas medidas de confinamiento para contener la propagación del virus. De acuerdo al Índice de Rigurosidad (*Stringency Index*), elaborado por la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford que refleja la rigurosidad de las medidas adoptadas por los gobiernos⁵, se observó una rápida incorporación de medidas de confinamiento desde mediados de marzo, permaneciendo en niveles altos de rigurosidad hasta fines de abril. En promedio, las economías a partir de ese momento han comenzado a flexibilizar las medidas adoptadas a mediados de marzo, aunque a diferentes

⁵ El Índice de Rigurosidad, Stringency Index, es un indicador de las medidas de confinamiento adoptadas por los gobiernos para contener la propagación del COVID-19. Incluye, por ejemplo: cierre de escuelas y lugares de trabajo, cancelación de eventos públicos, restricciones a las reuniones, cierre del transporte público, requerimientos de quedarse en casa y restricciones al movimiento local en general. Es resultado de un proyecto de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford que recopila diversas políticas e intervenciones que los gobiernos implementan para contener la propagación del brote COVID-19. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

velocidades. Los países de la Zona del Euro son los que mostraron una mayor velocidad en la flexibilización de las medidas, aunque recientemente se observó un detenimiento en su ritmo. Por su parte, los países de América Latina y el Caribe son los que han mostrado una menor flexibilización. Esto está evidentemente asociado con el hecho de que la propagación del virus aún se encuentra menos controlada en esta región. Asimismo, a modo indicativo, se construyó un promedio del índice con los países más relevantes para Uruguay en términos de sus exportaciones. Con información disponible al cierre de julio, los países que componen la demanda externa relevante para Uruguay son los que permanecen con niveles mayores de rigurosidad.

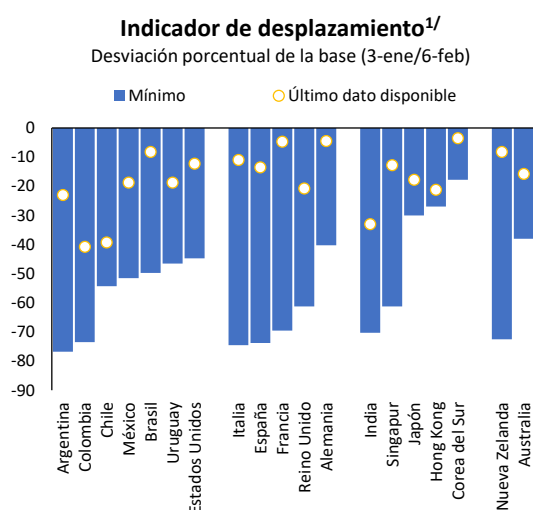


El control de la propagación de los contagios y, por consiguiente, el avance en la flexibilización de algunas medidas de confinamiento está permitiendo que la actividad económica comience a reactivarse lentamente. No obstante, los impactos concentrados fundamentalmente en el segundo trimestre del año han sido extraordinariamente fuertes.

Las medidas de confinamiento provocaron drásticas caídas en el desplazamiento de los individuos, lo que ha repercutido negativamente en todas las actividades económicas y, por ende, permite tener un orden de magnitud del impacto en las mismas. Según análisis realizados por la Academia de Luohan, el 75% de las variaciones del PIB en el primer trimestre de 2020 se explican por la disminución de la movilidad⁶. A modo de ejemplo, según información recopilada por Google, la movilidad se redujo fuertemente y de forma generalizada a nivel mundial.

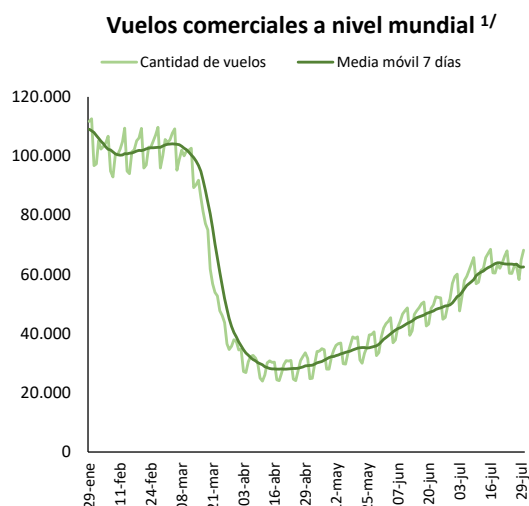
En el mismo sentido, los vuelos comerciales, que reflejan también las restricciones impuestas a la movilidad de las personas y, los fuertes impactos para el sector de turismo, se redujeron más de 70% entre principios de enero y mediados de abril. A partir de ese momento se observa una lenta recuperación en la cantidad de vuelos, aunque permanecen en niveles significativamente menores a los observados en períodos de movilidad normal.

⁶ Luohan Academy. 2020. Measuring and Tracking the Global Pandemic Economy. License: Creative Commons Attribution CC BY 4.0. <https://www.luohanacademy.com/PET>



1/ Promedio ponderado de las tendencias de movilidad en supermercados y farmacias, centros de transporte público y lugares de trabajo

Fuente: Google Covid-19 Community Mobility Reports

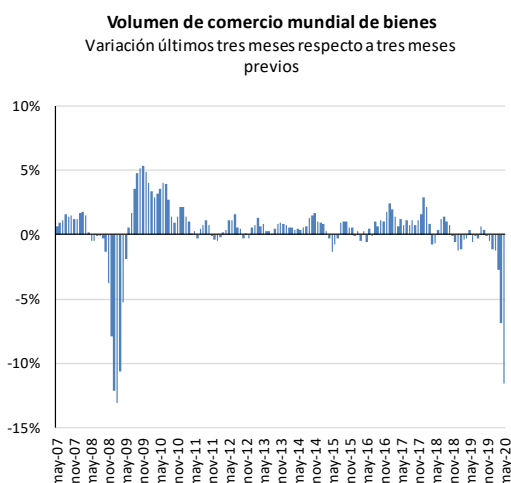


1/ Incluye vuelos comerciales de pasajeros, vuelos de carga, vuelos charter y algunos vuelos de negocios en jet

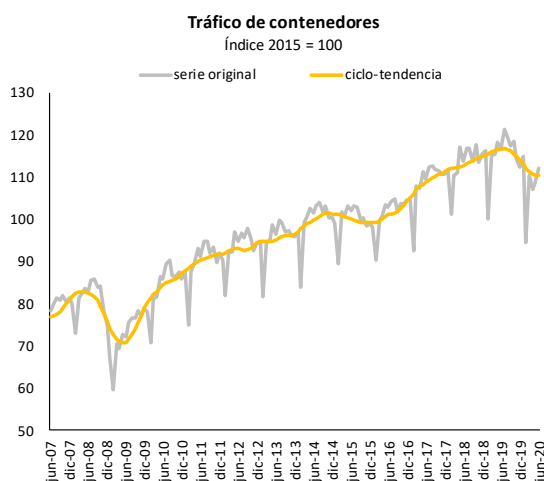
Fuente: Flightradar 24

En ese contexto, tanto la demanda como la oferta de bienes y servicios se han visto seriamente afectadas, lo que se ha reflejado en diversos indicadores de actividad económica global.

El comercio internacional ha experimentado un severo descenso. De acuerdo al Monitor de Comercio Mundial elaborado por el CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, el volumen de bienes comercializados a nivel global se contrajo 12% en marzo-mayo de este año respecto a los tres meses previos.

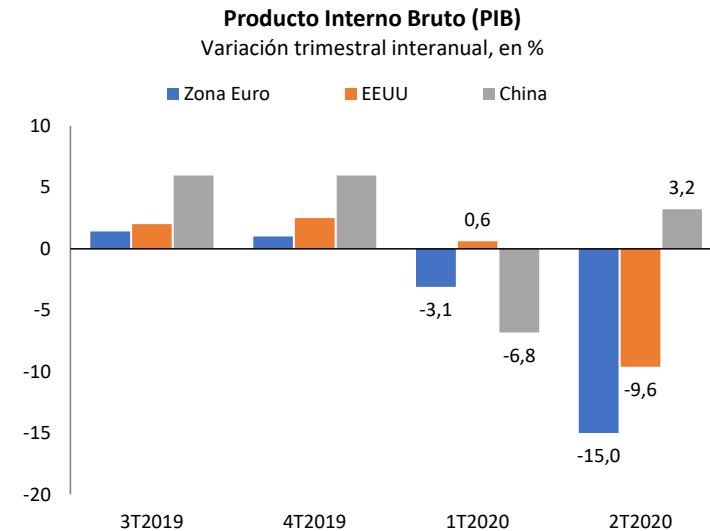


Fuente: CPB World Trade Monitor, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis



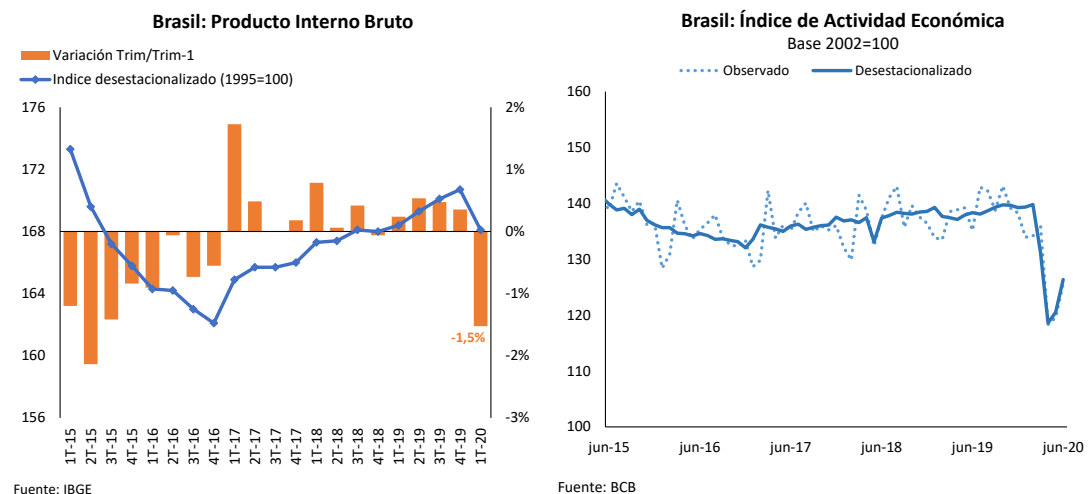
Fuente: RWI/ISL Container Throughput Index, Institute of Shipping Economics and Logistics

Estos impactos se sintetizaron en la evolución del PIB de los diferentes países. De acuerdo a la última información disponible de este indicador, las principales economías del mundo han verificado una fuerte recesión en el primer semestre del año. La economía china fue la primera en verificar los impactos del COVID-19 (en tanto el virus se originó allí) y también la primera en comenzar a recuperarse. A diferencia de la recuperación que experimentó China en el segundo trimestre, la actividad en los países de la Zona del Euro y Estados Unidos ha sufrido una caída pronunciada.

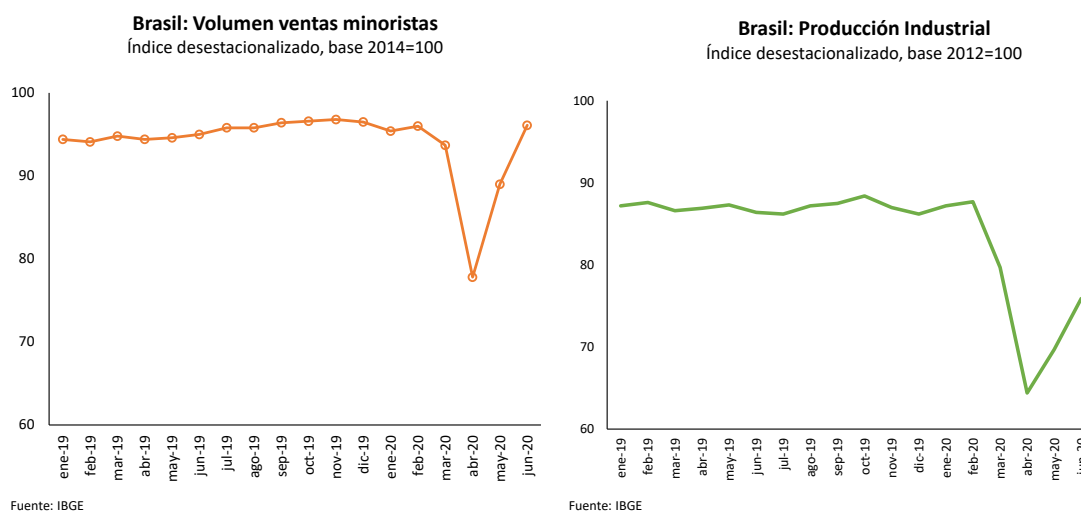


Fuentes: FRED, National Bureau of Statistics of China, Eurostat

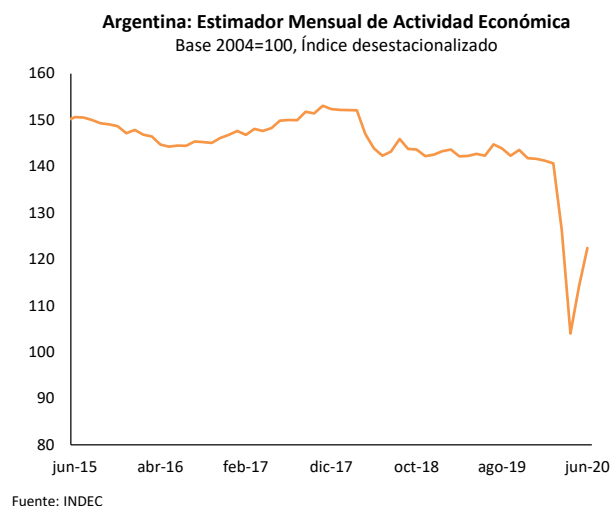
En cuanto a la región, también se registraron impactos significativos. Las medidas implementadas para el combate del COVID-19 tuvieron fuerte impacto a nivel económico, que agravó el contexto de partida. La actividad económica en Brasil exhibió en el primer trimestre del año un descenso de 1,5% en términos desestacionalizados, afectando la reactivación que verificaba la economía desde 2017, luego de la severa recesión observada en 2014-2016 (cuando acumuló un descenso de casi 6% en el nivel de actividad). En abril la pandemia tuvo su mayor impacto lo que se evidenció en que el Índice de Actividad Económica del Banco Central de Brasil (BCB) mostró una contracción de 9,6% en términos desestacionalizados. De todos modos, en mayo y junio dicho índice revirtió su caída, al registrar aumentos mensuales de 1,6% y 4,9% respectivamente (en términos desestacionalizados).



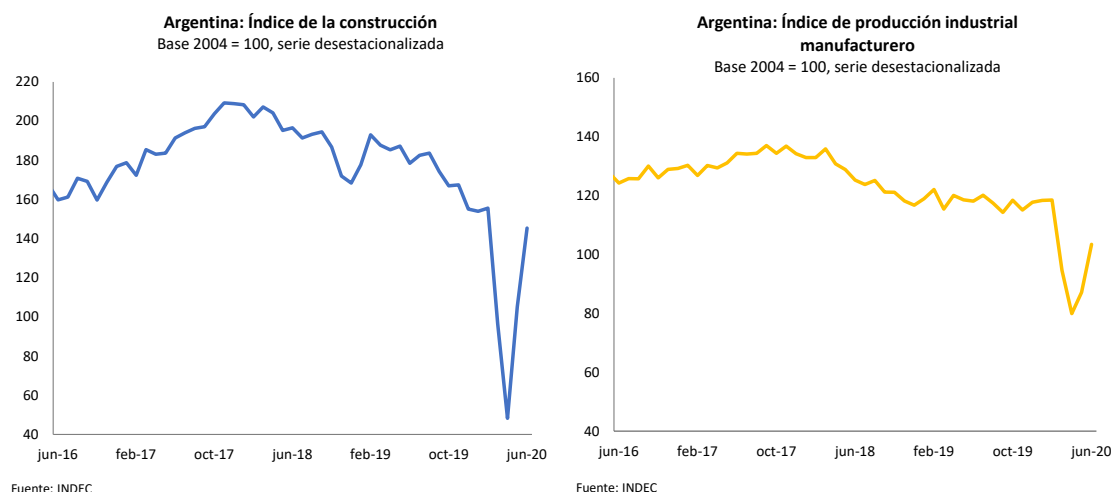
En el mismo sentido, varios indicadores de avance muestran cierto repunte de la actividad en los meses más recientes. En efecto, en mayo las ventas minoristas en términos reales mostraron un aumento de 14% respecto a abril y en junio volvió a observarse una mejora, aumentando un 6% respecto a mayo. La producción industrial, por su parte, registró en mayo y junio aumentos de 8% respectivamente en términos desestacionalizados (luego de contraerse 19% en abril).



Por su parte, Argentina, que ya venía enfrentando dificultades económicas producto de los desequilibrios macroeconómicos, se vio afectada fuertemente tras el shock del COVID-19. En el primer trimestre del año, la actividad económica se contrajo 4,8% frente al trimestre inmediato anterior (en términos desestacionalizados) y 5,4% en la comparación interanual. Producto de la difícil situación sanitaria, el gobierno argentino decretó a fines de marzo una cuarentena obligatoria lo que provocó que la actividad económica presentara un descenso más marcado en abril. En efecto, el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) de abril mostró una caída de 18% frente a marzo en términos desestacionalizados y de 26% frente a los niveles de hace un año, mostrando un desplome generalizado a nivel de sectores (con la excepción del sector pesca).

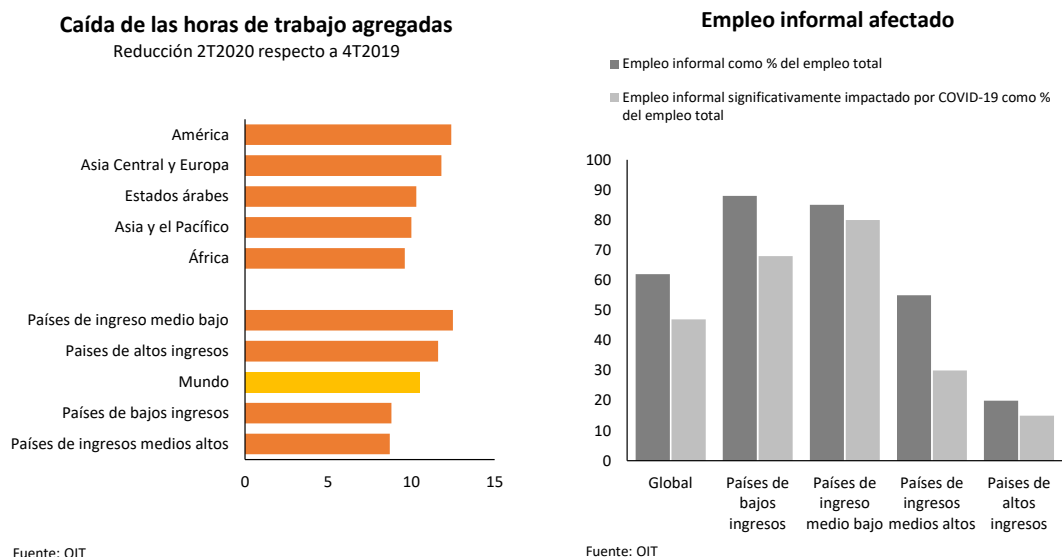


De todas formas, en mayo el EMAE registró una mejora y presentó una suba de 10% respecto de abril y de 7% en junio respecto de mayo (en términos desestacionalizados), lo que moderó la intensidad de la caída en términos interanuales, a 12% con el registro de junio. En la misma línea, otros indicadores de alta frecuencia muestran cierta mejora en mayo y junio. Mientras el índice de la producción industrial registró aumentos de 9% y 18% en dichos meses, el índice de la construcción, tras verificar una abrupta caída en abril, exhibió un fuerte incremento desestacionalizado en mayo y continuó recuperándose en junio. Sin embargo, y como consecuencia de la cuarentena obligatoria, los indicadores vinculados al comercio minorista continúan verificando caídas importantes.



Pese a la mejora registrada (que habría revertido el piso de abril), se trata de repuntes parciales en relación a lo perdido en los últimos meses, lo que supone significativas caídas respecto a los niveles observados hace un año atrás.

En el marco de recesión económica generalizada, el mercado de trabajo ha evidenciado un fuerte impacto a nivel mundial. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el primer semestre de 2020 se perdieron más de 400 millones de puestos de trabajo equivalentes full-time, dos terceras partes en el segundo trimestre. La OIT estimó que cerca del 80% de los dos billones de trabajadores informales del mundo se vieron significativamente afectados por el COVID-19.

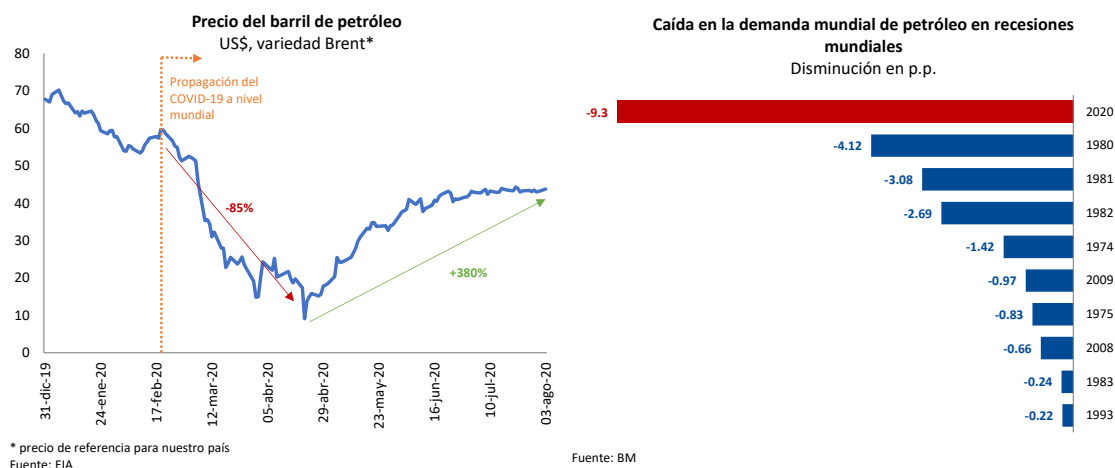


Los precios de la mayoría de los *commodities* también han sufrido caídas abruptas como consecuencia de las medidas de mitigación adoptadas para frenar la propagación del COVID-19, lo que ha dado lugar a un colapso sin precedentes en la actividad económica y el transporte.

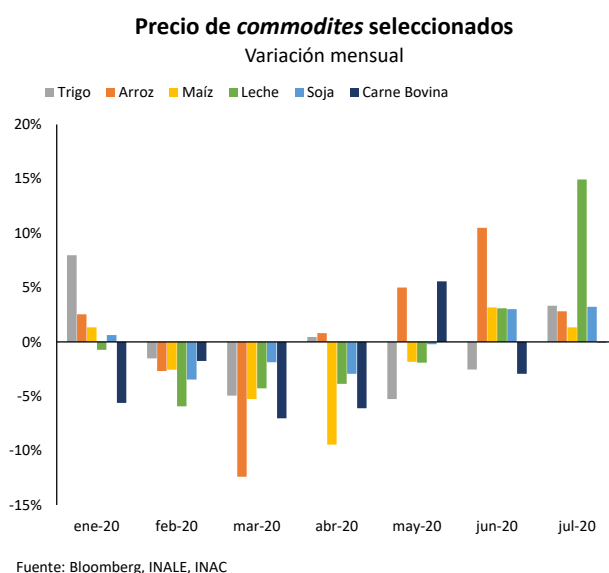
El precio de las distintas variedades de petróleo ha descendido de manera abrupta desde mediados de febrero (mes en que comenzó a propagarse el COVID-19 a nivel mundial). En efecto, entre mediados de febrero y fines de abril, el precio del barril, en su variedad Brent,

exhibió un descenso de 85% pasando desde un precio de US\$59 a US\$ 9 por barril. Al cierre de este informe, el precio del petróleo se ubica en US\$ 44 el barril.

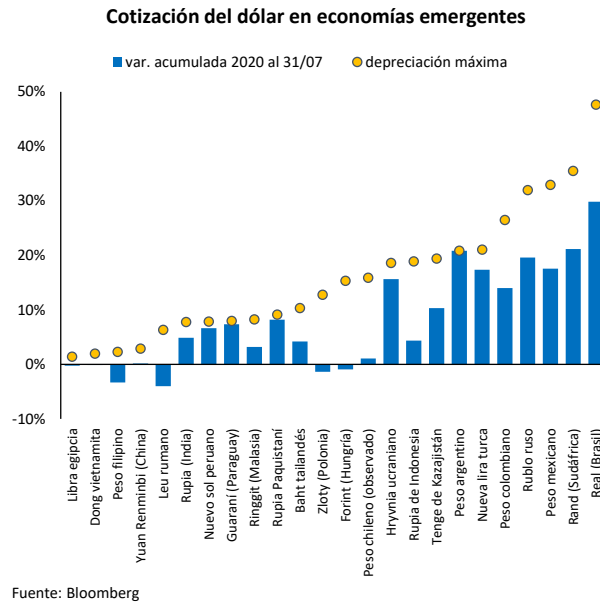
Esta disminución de los precios del petróleo, fue producto de una reducción históricamente considerable de la demanda, que se ha visto exacerbada por la incertidumbre en torno a los acuerdos de producción entre la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países productores.



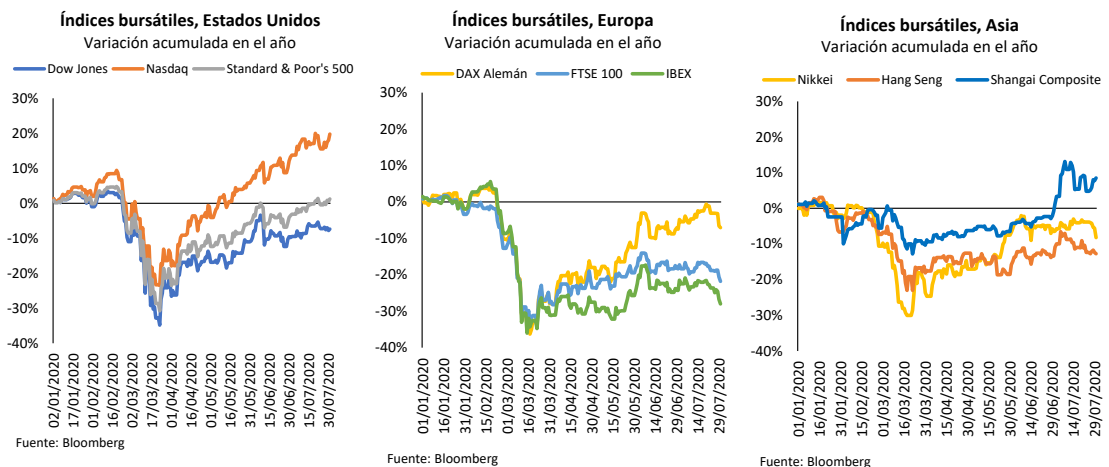
Los precios de los productos agrícolas verificaron significativas caídas mensuales entre febrero y abril. Posteriormente, se evidenció una recuperación generalizada, de mayor magnitud a nivel del arroz y la leche.



Los impactos económicos derivados de crisis sanitaria provocaron un fortalecimiento generalizado del dólar en las economías emergentes. En particular, se destacó la depreciación del real que alcanzó a casi 50% a mediados de mayo. Sin embargo, tras un fuerte impulso al momento de la propagación del COVID-19 a nivel internacional, las depreciaciones acumuladas de las monedas emergentes tendieron a moderarse.



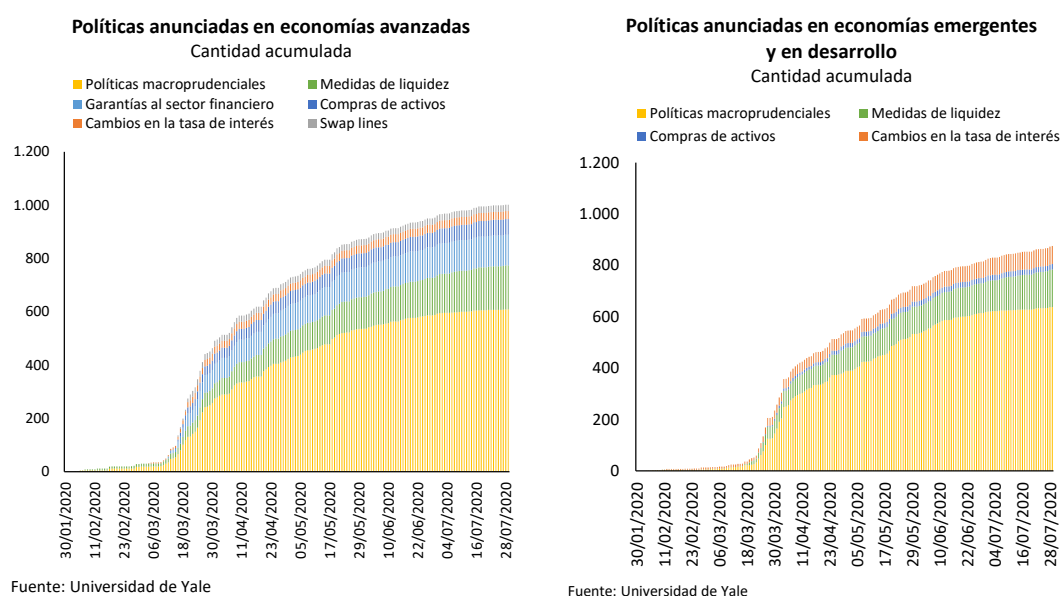
A nivel de los mercados bursátiles, los índices internacionales experimentaron cuantiosas caídas a medida que la pandemia se expandió por el mundo. Los índices accionarios alcanzaron a acumular pérdidas del orden de 20%-30% a mediados de marzo, para recuperarse posteriormente, aunque a diferentes velocidades. En Estados Unidos, el índice Nasdaq fue el que se recuperó más rápidamente al impulso del aumento en el valor de las acciones de grandes multinacionales como Apple y Amazon. El índice S&P 500, tras sufrir su descenso más rápido desde 1987, logró recientemente recuperar las pérdidas de mitad de marzo, al tiempo que el índice Dow Jones aún permanece en terreno negativo. En Europa, ninguno de los principales índices bursátiles ha logrado recuperar las pérdidas acumuladas desde mediados de marzo. En tanto en Asia, sólo el Shanghai Composite se recuperó de las pérdidas de principios de año, en el marco de cierto optimismo respecto a la recuperación de la actividad económica china.



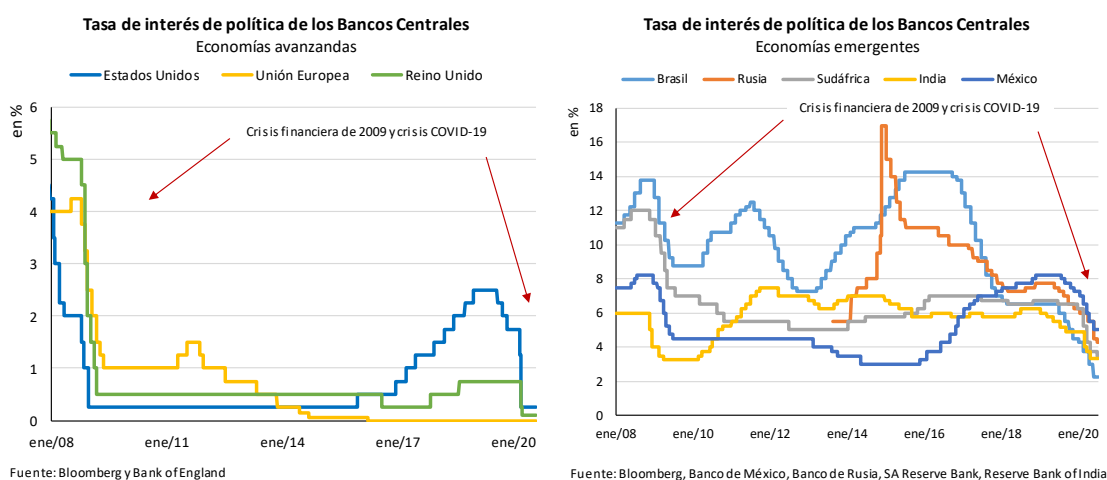
Para hacer frente a la crisis económica originada por la pandemia, los países han respondido con la aplicación tanto de políticas monetarias, como fiscales. La Escuela de Negocios de la Universidad de Yale presenta una plataforma que recopila, de sitios web oficiales de gobiernos de todo el mundo, las respuestas de políticas económicas que se han implementado con el

objetivo de amortiguar los efectos negativos generados por la crisis mundial⁷. Según dicha plataforma, las autoridades de las economías avanzadas están adoptando una gran cantidad de medidas para estimular la demanda y el funcionamiento del mercado. Las políticas fiscales han sido aplicadas con el fin de apoyar la actividad, tratando de compensar la pérdida de ingresos tanto de los hogares, como de las empresas. Asimismo, se han revisado diversas políticas macroprudenciales, como por ejemplo cambios en las reglas de supervisión que facilitan requisitos de liquidez o capital para empresas financieras.

Por su parte, las economías emergentes y en desarrollo han introducido medidas de política monetaria diversas, incluyendo algunas no convencionales como la compra de activos.



A su vez, dentro de las políticas tradicionales más utilizadas para contrarrestar los efectos negativos en la actividad económica, se han bajado las tasas de interés de referencias de política monetaria en diversas economías.

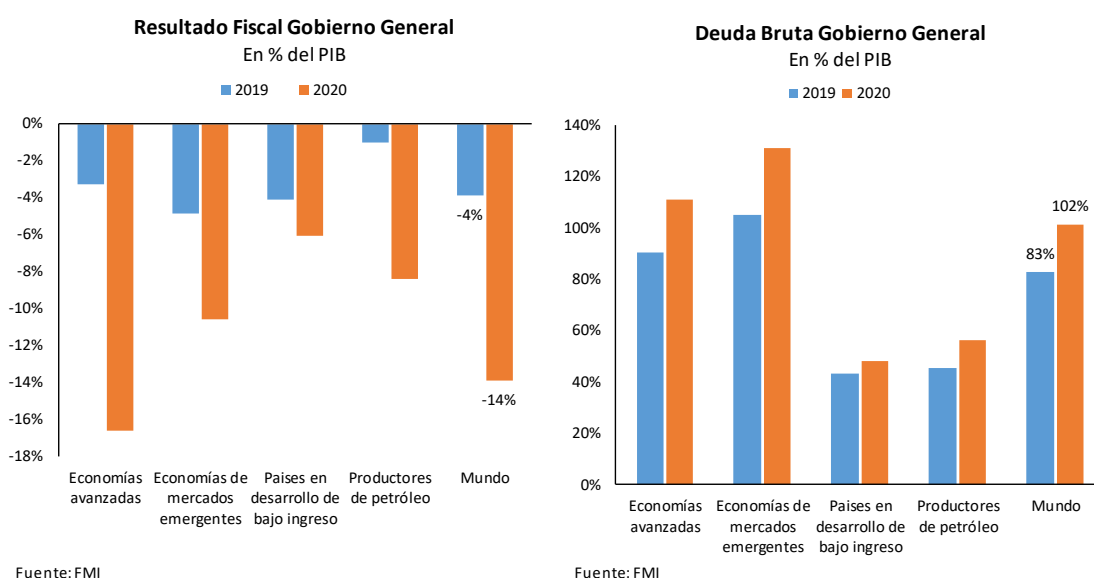


⁷ <https://som.yale.edu/faculty-research-centers/centers-initiatives/program-on-financial-stability/COVID-19-tracker>

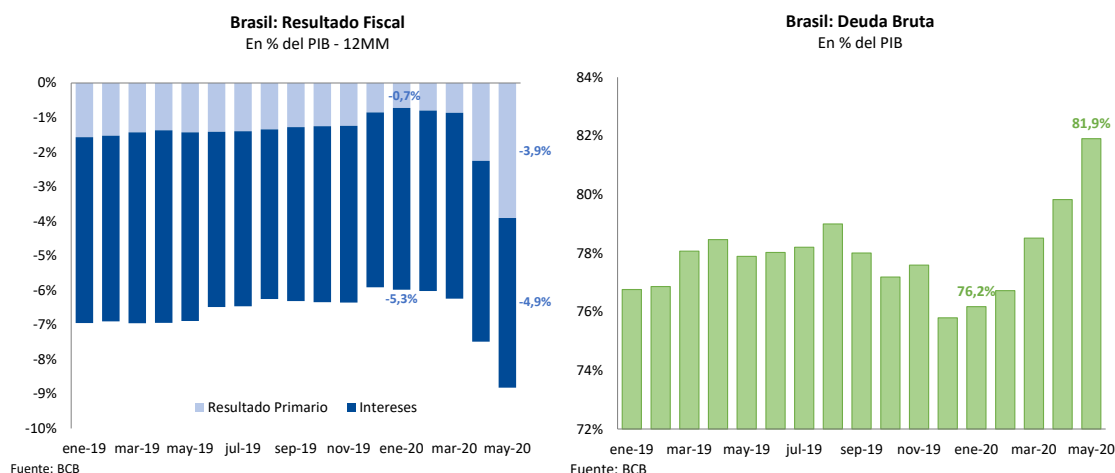
La contracción de la actividad económica y su correlato en la fuerte disminución de los ingresos fiscales a nivel mundial, sumado al aumento del gasto como consecuencia de las diversas medidas implementadas, han provocado un deterioro significativo de los resultados fiscales y un aumento de la deuda pública en la mayoría de los países del mundo.

De acuerdo a estimaciones del FMI, las medidas fiscales anunciadas se estiman en US\$ 11 billones a nivel mundial. La mitad de ese monto se atribuye a aumentos de gastos y pérdida de recaudación y por tanto impactan directamente en el desempeño fiscal mientras que la otra mitad corresponden a acciones destinadas a aumentar la liquidez (préstamos, inyecciones de capital y otorgamiento de garantías) que podrían incrementar la deuda y los déficits públicos si efectivamente se efectivizan como pérdidas.

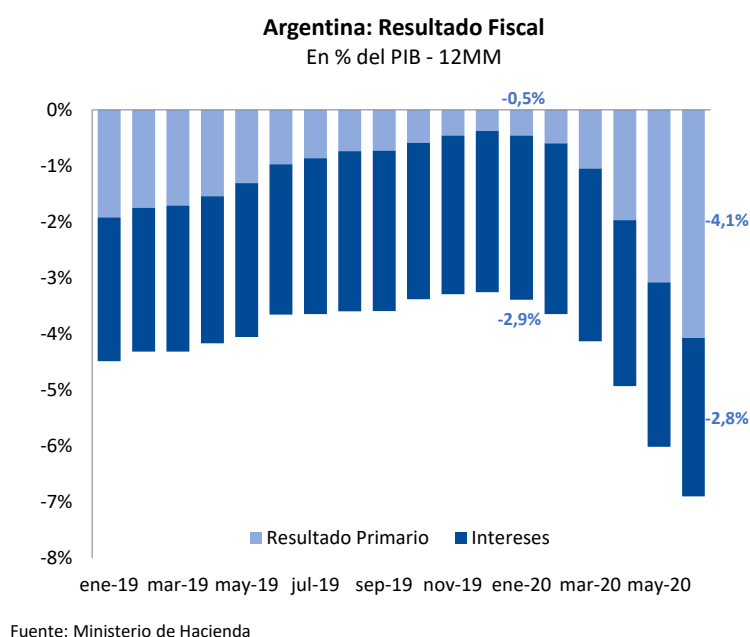
En este contexto, se prevé que la deuda pública a nivel mundial aumente 19 puntos del PIB entre 2019 y 2020, alcanzando 102% del producto mundial en este último año. Por su parte, se estima que el déficit fiscal promedio se ubique en 14% del PIB en 2020, lo que representa 10 puntos porcentuales más que en 2019.



A nivel regional, las cuentas públicas de Brasil, que venían mostrando una leve mejora, se deterioraron en los últimos meses producto de menores ingresos en un contexto de retracción de la actividad, y mayores egresos para amortiguar los efectos generados por la pandemia. En efecto, en el año móvil cerrado en mayo, el resultado fiscal arrojó un déficit de casi 8,8% del PIB, mostrando una desmejora de 1,3 p.p. respecto de abril, lo que se explica fundamentalmente por el deterioro del resultado primario corriente. La deuda, por su parte, siguió mostrando una trayectoria creciente, registrando un incremento de 2% del PIB respecto de abril, ubicándose en 82% del PIB en mayo.



En Argentina, el resultado fiscal correspondiente a junio profundizó su desequilibrio. Concretamente, en el año móvil cerrado en junio el déficit primario del Gobierno Nacional se ubicó en 4,1% del PIB, mientras que el déficit global ascendió a 6,9% del PIB. Este deterioro obedece a mayores egresos asociados a las medidas implementadas para paliar los efectos de la pandemia con una caída en la recaudación por el fuerte deterioro del nivel de actividad.



Producto de la cesación de pagos en la que se encontraba el país, para cubrir el déficit fiscal el gobierno ha recurrido como fuente de financiamiento al Banco Central a través de transferencias de utilidades y adelantos transitorios, las que, en los doce meses cerrados en julio, superaban el 7% del PIB, con impacto en la inflación que alcanzó en julio el 44% anual.

Al cierre de este informe, y luego de meses de negociaciones para reestructurar la deuda, tras haber entrado en *default selectivo* en el mes de mayo (al incumplir un pago de US\$ 500 millones por concepto de intereses de bonos bajo legislación extranjera), Argentina logró alcanzar un acuerdo con los tenedores de bonos y renegociar un total de aproximadamente US\$ 65.000 millones.

3.1.2. Perspectivas Macroeconómicas Internacionales 2020-2024

Por lo anterior, en 2020 se verificará una contracción generalizada de la actividad económica mundial. La magnitud de la misma permanece con un elevado nivel de incertidumbre debido a la posibilidad de que la duración de la pandemia resulte más prolongada (por rebrotes) a lo previsto y por ende se requiera reducir la velocidad en la flexibilización de las medidas de confinamiento (o incluso reinstalar algunas). Con la información disponible al cierre de este informe, la disminución de las restricciones económicas y sociales impuestas por los países, apunta a que la recuperación de la actividad económica mundial se verifique en la segunda mitad del 2020.

Por el propio contexto de incertidumbre, se decidió tomar como referencia diversas fuentes para las proyecciones del nivel de actividad. La mediana de las fuentes seleccionadas⁸ da cuenta de una caída de la economía mundial de 5% en 2020. Para 2021 se espera que la actividad económica global retome el crecimiento, a una tasa de 5,3%.

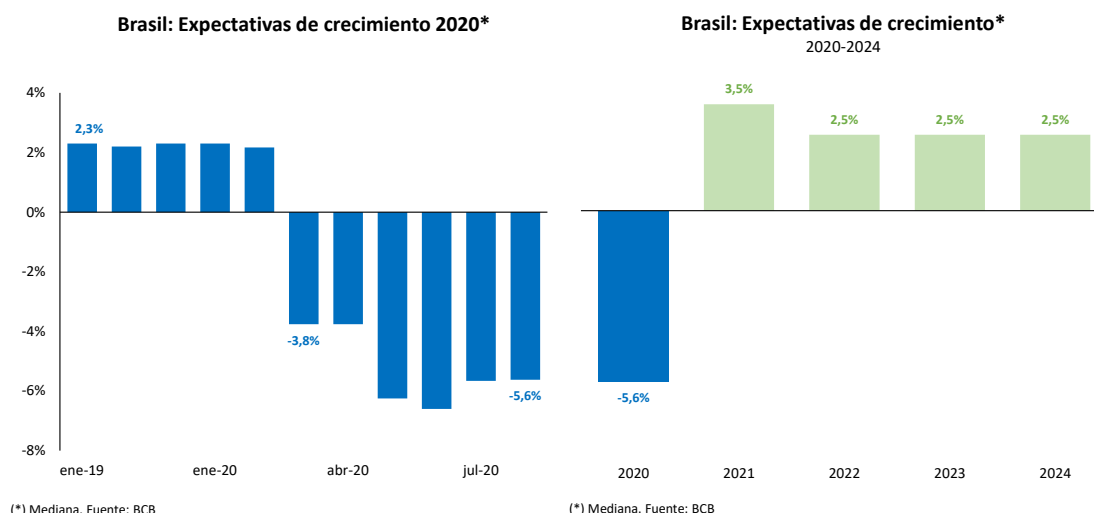
Para el resto del horizonte de este presupuesto, 2022-2024 las proyecciones de referencia prevén que la economía mundial crezca en torno a 3% promedio anual.

Para Estados Unidos, la mediana de las proyecciones seleccionadas indica una caída de la actividad económica de -6,4% para 2020 y un crecimiento de 4% para 2021. Por su parte, se espera que los países europeos sean de los más golpeados por el shock económico derivado del brote a nivel de las economías avanzadas. En efecto, la mediana de las proyecciones consideradas da cuenta de una contracción de casi 9% de la actividad económica del conjunto de países que componen la Zona del Euro en 2020, en tanto que evidenciarían un crecimiento de 5,5% en 2021. En efecto, tanto en Estados Unidos como en los países de la Zona del Euro la recuperación será relativamente débil en 2021, por lo que superarían los niveles de actividad económica de 2019 recién hacia 2022.

La economía china sería de las pocas que crecerían en 2020. Tal como se mencionó anteriormente, los datos disponibles para el primer semestre indican que la economía china habría comenzado a recuperarse, aunque persiste incertidumbre acerca de lo genuina de dicha recuperación. En ese contexto, la mediana de las proyecciones seleccionadas indica que China mostraría un crecimiento de 1,2% en el conjunto de 2020, lo que de todas maneras revela un fuerte impacto en el nivel de actividad de la principal economía asiática, que exhibió un crecimiento de 6,1% en 2019. Para 2021 se espera una fuerte recuperación del ritmo de crecimiento que se ubicaría por encima de 7%. Para 2022-2023 se espera que el crecimiento de la economía china se modere a un promedio anual de aproximadamente 5%, lo cual resulta acorde con la tendencia observada en el escenario anterior a la pandemia.

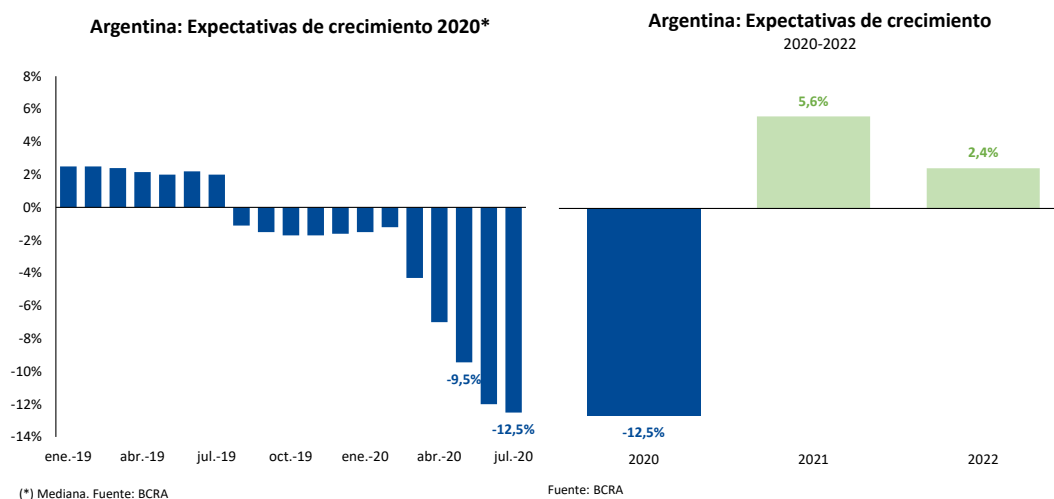
⁸ Cuando se hace referencia a fuentes seleccionadas para proyecciones se refiere a: Survey of Professional Forecasters, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Global Economic Prospects, junio 2020, OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1, Federal Open Market Committee, Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area, June 2020, IMF, World Economic Outlook, June 2020 update, Asian Development Outlook, Supplement, ADB, June 2020, Relevamiento de Expectativas de Mercado, BCRA, European Economic Forecast, Summer 2020 (Interim), European Commission, Global Forecasting Service, The Economist Intelligence Unit, Survey of Professional Forecasters, European Central Bank, United States Article IV IMF Mission, Relatório Focus, BCB, Bloomberg, Oxford Economics, Scotiabank, Standard & Poor's

Para Brasil, las expectativas de crecimiento del nivel de actividad para este año divulgadas por el Banco Central de Brasil (BCB) muestran cierta mejora en el margen luego del fuerte ajuste observado desde comienzos de año, el cual se agravó en los últimos meses producto de la pandemia del COVID-19. En efecto, para este año se espera una contracción del nivel de actividad de 5,6% luego de la caída de 6,6% esperada en junio. Para 2021, los agentes prevén un crecimiento del nivel de actividad de 3,5% y para los siguientes años (2022-2024) un incremento de 2,5%.



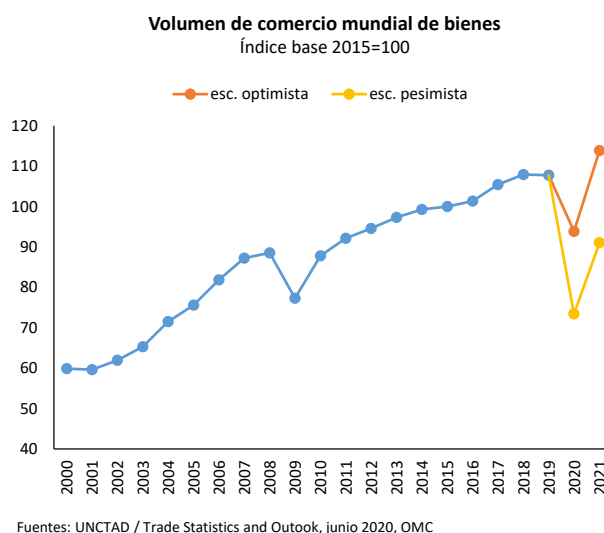
Fruto de la incertidumbre a nivel mundial respecto a la velocidad con la que se saldrá de la crisis y considerando que la situación sanitaria del país continúa siendo muy compleja, las perspectivas de crecimiento del FMI para este año apuntan a un deterioro más profundo de la economía nortea de las que consideran los analistas locales (de 9,1%). En ese marco, la mediana de las proyecciones seleccionadas indica una contracción del PIB de Brasil de 7% en 2020 y un crecimiento de 3,2% para 2021.

En Argentina, en el contexto de incertidumbre económica y frente a la dificultad de contener la propagación del COVID-19 que ha llevado a endurecer las medidas de “cuarentena” obligatoria, las proyecciones del nivel de actividad se siguen revisando a la baja. En el último Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) realizado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) que se hizo sobre fines de julio, se registró un ajuste a la baja muy significativo en las expectativas de crecimiento económico para este año. En efecto, la mediana del REM apunta a un descenso del nivel de actividad económica de 13% para 2020, frente al 9,5% que se esperaba en el relevamiento de mayo. Para 2021, se aguarda un crecimiento del nivel de actividad de 5,6%.



Otras fuentes consideradas -proveniente de las instituciones ya mencionadas- estiman caídas de menor magnitud. En el conjunto, la mediana de las fuentes consideradas prevé una caída de la economía argentina de 10% en 2020 y un crecimiento de 4,1% en 2021.

En tanto, de acuerdo a las proyecciones de la OMC publicadas en abril, en 2020 el volumen de comercio mundial de bienes se contraería 13% en el escenario optimista y 32% en el escenario pesimista. Para 2021 la OMC espera una recuperación del volumen de comercio de entre 21% y 24%, para el escenario optimista y pesimista respectivamente. Cabe destacar que en la última actualización de estas proyecciones en junio la OMC indicó que la probabilidad de materialización del escenario pesimista se redujo respecto a la estimación inicial de abril de 2020, debido a que las políticas fiscales, monetarias y comerciales que han adoptado los países han logrado amortiguar los impactos negativos.



En otro orden, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) prevé una que la recuperación del empleo en el segundo semestre del año sea incierta e incompleta. Como mencionamos previamente, el mercado de trabajo es uno de los que más impactos ha recibido por los efectos de la pandemia y se prevé que los mismos perduren por un tiempo prolongado.

El crítico contexto económico mundial de 2020 generó que los flujos de capitales se refugiaran en activos menos riesgosos, a pesar de las caídas verificadas en las tasas internacionales de interés. En efecto, el flujo de capitales hacia las economías emergentes se contraería significativamente en 2020. Para los próximos años se espera que las tasas de interés de referencia mundial permanezcan bajas mientras no se verifique una recuperación genuina del crecimiento económico, fundamentalmente a nivel de las economías avanzadas. En efecto, se prevé que la *Federal Fund Rate* permanezca entre 0%-0,25% en los próximos dos años y comience a aumentar a partir de 2023. Lo anterior podría derivar en un incremento de los flujos de capital hacia economías emergentes en el horizonte cercano, una vez se haya superado el crítico contexto económico internacional de este año.

A nivel de precios, se prevé que la mayoría de los referidos a los productos básicos serán más bajos en 2020 que en 2019, siendo los precios de la energía los más afectados y los de la agricultura los menos afectados. De todos modos, la incertidumbre para las previsiones de los precios es considerables en ambas direcciones (al alza y a la baja) y dependen en gran medida de la rapidez con que se contenga la pandemia y se levanten las medidas de mitigación. Asimismo, las tensiones comerciales que aún persisten entre EE.UU. y China también contribuyen a generar incertidumbre en el mercado de *commodities*.

Concretamente, para el caso del precio del petróleo los riesgos están asociados a la debilidad de la demanda, que se espera se recupere de manera gradual, y de las previsiones de producción que tengan los países de la OPEP (para evitar una excesiva acumulación en los inventarios).

En cuanto a la inflación internacional, se prevé una desaceleración significativa para este año, para recuperarse posteriormente y tender a niveles de aproximadamente 3% anual.

Escenario macroeconómico internacional						
	2019	2020*	2021*	2022*	2023*	2024*
PIB (var. real)						
Mundo	2,9%	-5,0%	5,3%	3,4%	3,5%	2,8%
Economías avanzadas						
Estados Unidos	2,3%	-6,4%	4,0%	3,3%	2,2%	2,0%
Zona Euro	1,3%	-8,7%	5,5%	3,0%	2,1%	1,8%
Economías emergentes						
China	6,1%	1,2%	7,4%	5,5%	5,3%	5,2%
Argentina	-2,2%	-10,0%	4,1%	2,4%	2,2%	2,3%
Brasil	1,1%	-7,0%	3,2%	2,5%	2,3%	2,0%
Tasa de interés (FED, cierre)	1,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	1,0%
Inflación internacional (var. prom. anual)	3,6%	2,3%	2,5%	2,8%	3,0%	3,0%
Pr. commodities alimenticios (var prom. anual)	-3,9%	-1,1%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%
Pr. petróleo (US\$ por barril)	57,2	41,2	48,5	54,5	58,8	62,7

Fuentes: elaboración propia en base a las siguientes fuentes seleccionadas

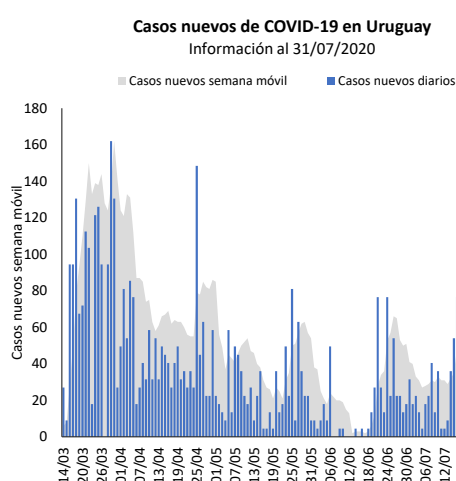
Survey of Professional Forecasters, Federal Reserve Bank of Philadelphia
 Global Economic Prospects, junio 2020
 OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1
 Federal Open Market Committee
 Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area, June 2020
 IMF, World Economic Outlook, June 2020 update
 Asian Development Outlook, Supplement, ADB, June 2020
 Relevamiento de Expectativas de Mercado, BCRA
 European Economic Forecast, Summer 2020 (Interim), European Commission
 Global Forecasting Service, The Economist Intelligence Unit
 Survey of Professional Forecasters, European Central Bank
 United States Article IV IMF Mission
 Relatório Focus, BCB
 Bloomberg
 Oxford Economics
 Scotiabank
 Standard & Poor's

3.2. Escenario Macroeconómico Uruguay

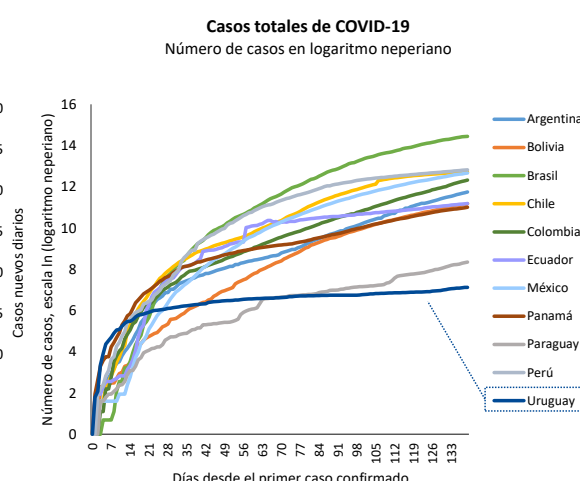
Al igual que el resto de las economías del mundo, en 2020 nuestro país se encuentra enfrentando un escenario macroeconómico inédito, con shocks tanto del frente externo como interno derivados de la pandemia COVID-19. La gestión sanitaria de la pandemia, así como las medidas adoptadas por el gobierno para mantener los motores de la economía encendidos, a través de una estrategia de “libertad responsable” han permitido atemperar los impactos, especialmente en términos de la comparación regional e internacional. No obstante, el impacto para el conjunto de este año será significativo, con una contracción estimada en -3,5% real. Luego de recuperar la caída en 2021, **se espera que la economía uruguaya crezca a una tasa promedio anual de 2,8% sin considerar el impacto de la nueva planta de celulosa en el centro del país.**

3.2.1. Impacto COVID-19 en Uruguay

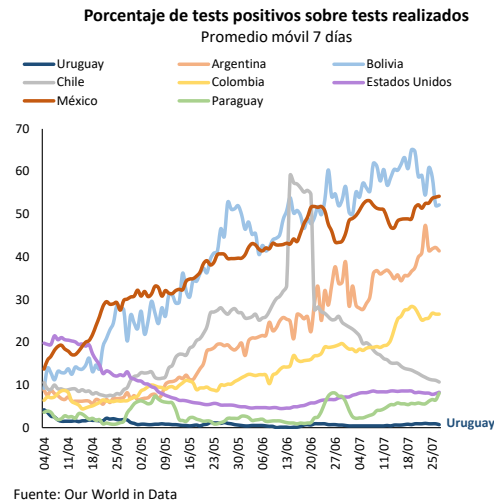
Tras confirmarse los primeros casos positivos de COVID-19 en nuestro país, el 13 de marzo de 2020, a través del Decreto N.º 93/020, el Poder Ejecutivo declaró el estado de emergencia nacional sanitaria. Desde un primer momento, el gobierno nacional procuró evitar el establecimiento de un confinamiento obligatorio y apelar a la responsabilidad social de la ciudadanía para controlar la propagación del virus. No obstante, fue necesario implementar algunas medidas para reducir los contagios, entre las que se estableció, por ejemplo, el cierre de fronteras, la suspensión de espectáculos públicos y el dictado de clases presenciales. Las medidas establecidas por el Gobierno y la respuesta de la ciudadanía permitieron obtener resultados positivos en materia sanitaria. De hecho y a pesar del reciente incremento en los casos detectados de COVID-19, Uruguay ha logrado manejar satisfactoriamente la pandemia, registrando unas de las menores tasas de infección y mortalidad de América Latina. Desde la declaración de emergencia sanitaria y hasta el 31 de julio de este año, se han registrado 1.264 casos confirmados de COVID-19 en nuestro país, de los cuales 994 se encuentran recuperados, 235 están cursando la enfermedad y 35 han fallecido.



Fuente: SINAIE



Fuente: Our World in Data



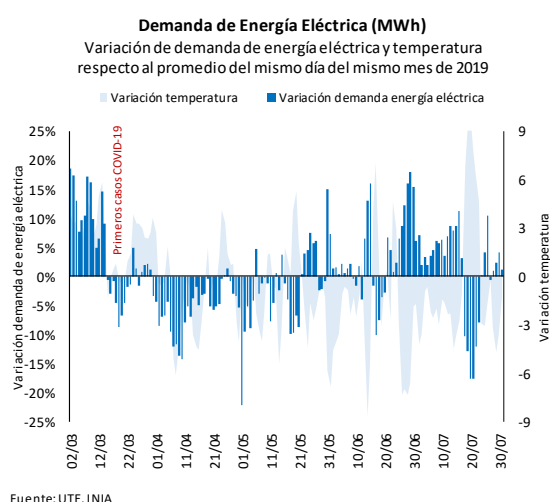
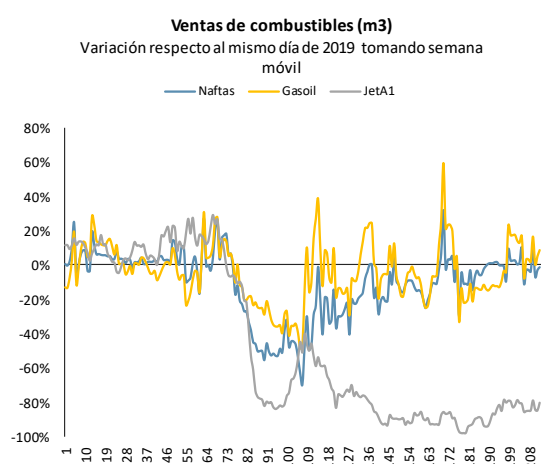
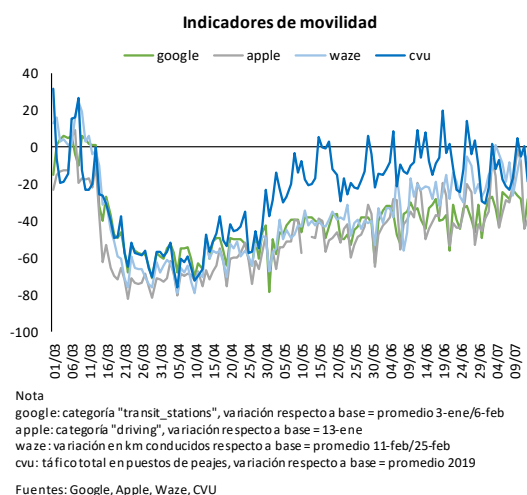
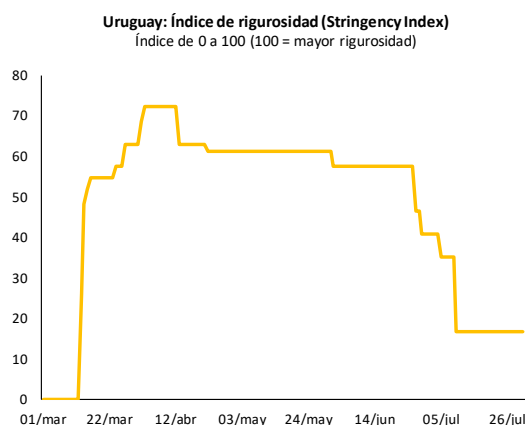
Las medidas que fue necesario adoptar para contener la propagación del virus en nuestro país, que alcanzaron su mayor nivel de rigurosidad en la primera quincena de abril según el Índice de Rigurosidad (*Stringency Index*) elaborado por la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford⁹, impactaron inevitablemente en la actividad económica. Indicadores de alta frecuencia permiten visualizar los significativos impactos tras la declaración de la emergencia sanitaria. A modo de ejemplo, diversos indicadores de movilidad marcaron fuertes caídas en el desplazamiento de las personas. De hecho, entre la segunda quincena de marzo y la primera de abril la movilidad se redujo en aproximadamente 80% respecto a períodos normales. Asimismo, y en ese marco, el volumen de ventas de gasoil registró su máxima caída en abril al disminuir 18% respecto al mismo mes de 2019, mientras que las ventas de naftas se contrajeron un 39% en la misma comparación. A partir de junio, las ventas de naftas y gasoil se ubicaron en niveles similares a los observados en 2019, reflejando la reactivación de diversas actividades económicas. Por su parte, debido al cierre de fronteras, el Jet A1 (combustible utilizado principalmente por aeronaves) no ha logrado reponerse de los efectos de la pandemia, sino que por el contrario ha continuado agudizándose su deterioro, luego de registrar una caída de ventas de 66% en abril respecto a igual mes del 2019, en mayo siguió cayendo en la comparación interanual un 84% y un 90% en junio.

En el mismo sentido, la merma en la actividad doméstica se observó también a nivel de la demanda de energía eléctrica. En efecto, el primer lunes luego de la declaración de emergencia sanitaria la demanda cayó un 3% en relación al promedio de consumo de referencia de 2019¹⁰. Dicha tendencia continuó hasta mediados de mayo. Las caídas más notorias tuvieron lugar a principios de abril, de aproximadamente 9% diarias, aun cuando se registraron temperaturas promedio significativamente menores a las de 2019. En el balance mensual, abril registró el mayor descenso interanual (5,4%). A partir de junio, la demanda de energía eléctrica comenzó a mostrar incrementos respecto de 2019.

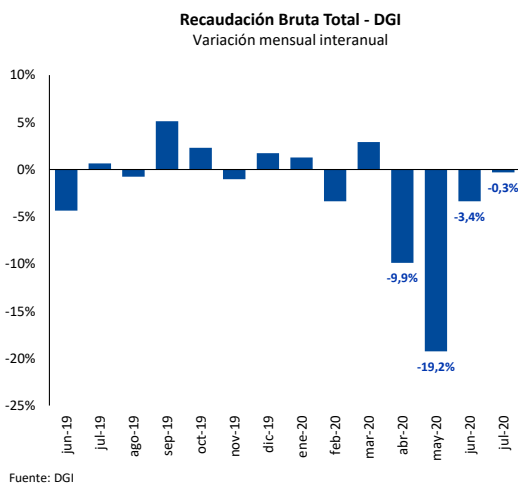
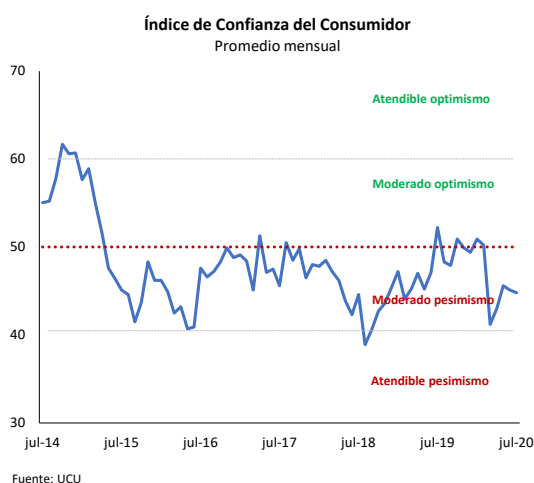
⁹ El Índice de Rigurosidad, *Stringency Index*, es un indicador de las medidas de confinamiento adoptadas por los gobiernos para contener la propagación del COVID-19. Incluye, por ejemplo: cierre de escuelas y lugares de trabajo, cancelación de eventos públicos, restricciones a las reuniones, cierre del transporte público, requerimientos de quedarse en casa y restricciones al movimiento local en general. Es resultado de un proyecto de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford que recopila diversas políticas e intervenciones que los gobiernos implementan para contener la propagación del brote COVID-19. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

¹⁰ Para analizar la evolución de la demanda de energía eléctrica, se compara el registro diario con la demanda promedio para los mismos días del mismo mes de 2019.

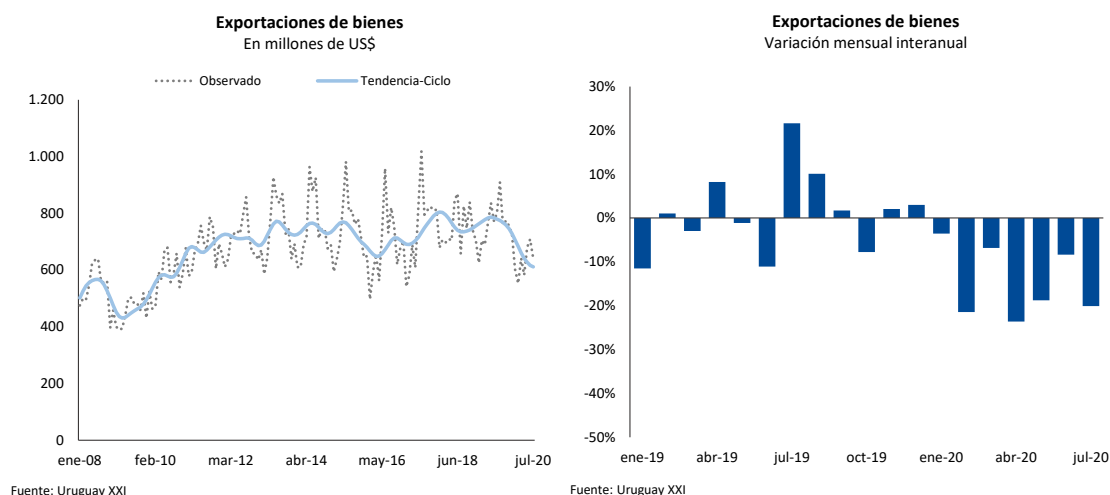
Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024



Otros indicadores de actividad también verificaron caídas significativas desde la declaración de la emergencia sanitaria, mostrando una recuperación más recientemente. En efecto, en el bimestre abril-mayo la recaudación bruta total de la DGI se contrajo 14,8% interanual en términos reales, 3,4% en junio y 0,3% julio en la misma comparación. Mientras tanto, el índice de confianza del consumidor marcó un fuerte deterioro entre marzo y abril (acumulando una caída de 8,7% respecto al mismo período de 2019), ubicándose en la zona de moderado pesimismo.

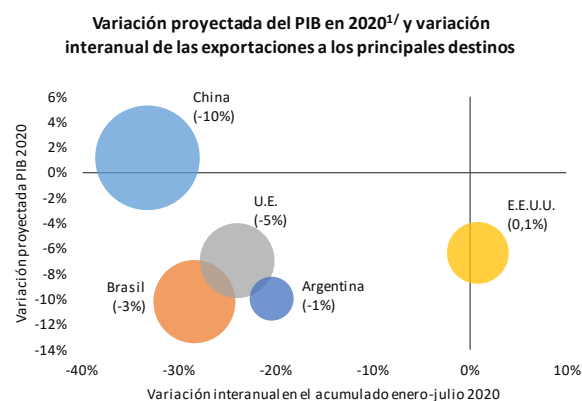


Las exportaciones de bienes, por su parte, profundizaron la caída que se observó desde comienzos del año, previo a la irrupción del COVID-19 en nuestro país. En efecto, entre abril y mayo las exportaciones verificaron una caída en valor de 21% en términos anuales, que se profundizó en los siguientes meses.

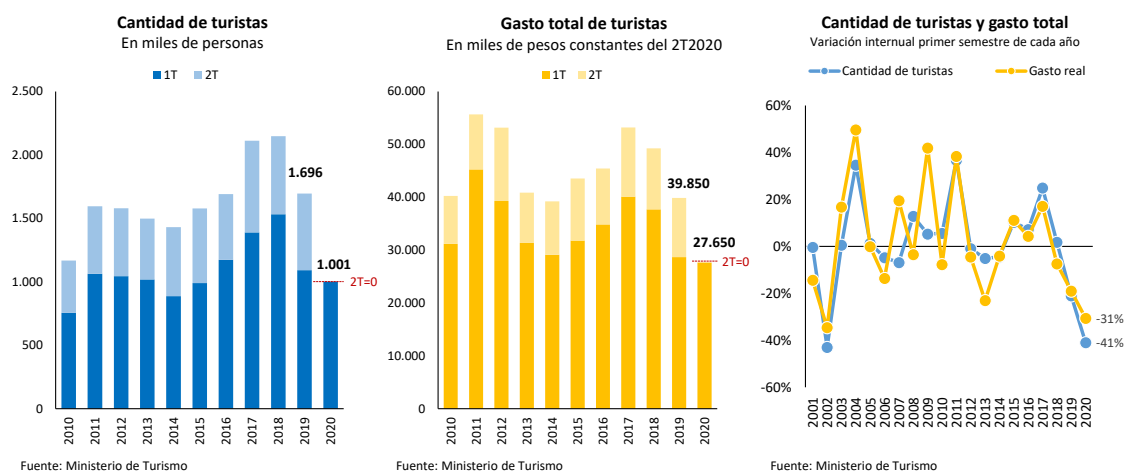


Así, en el acumulado del año hasta julio el valor de las exportaciones de bienes se redujo 15% en relación a igual período del 2019 (incluyendo las de Zonas Francas). La caída en las ventas de bienes a China fue la que tuvo mayor incidencia negativa en el total, al disminuir 33% interanual en enero-julio (fundamentalmente por caídas asociadas a las ventas carne, soja y celulosa), lo que explica el 10% de la caída en las exportaciones totales de bienes. Para el mismo período de análisis, el descenso de las exportaciones a la Unión Europea tuvo una incidencia de -5% y una variación interanual de -28% (principalmente por menores ventas de celulosa), mientras que la disminución de las ventas a Brasil y Argentina incidieron -3% y -1% con variaciones interanuales de -24% y -20% respectivamente (destacándose las incidencias negativas de las menores exportaciones de lácteos y productos farmacéuticos). Cabe destacar que los productos exportados a Brasil y Argentina suelen requerir un uso más intensivo de mano de obra por lo que se espera que la reducción de las exportaciones a dichos destinos haya tenido o pueda tener un impacto mayor en términos de empleo, particularmente aquel asociado a la industria manufacturera cuyas exportaciones se encuentran principalmente vinculadas a la Argentina¹¹. En tanto, las exportaciones de bienes a Estados Unidos, otro de los principales destinos, se mantuvo relativamente estable en los primeros siete meses del año con una incidencia prácticamente nula en el total. Dentro de los destinos no tradicionales, vale destacar el incremento extraordinario de las exportaciones de soja a Egipto, que determinó que fueran las que registraran la incidencia más positiva en el período analizado (2,5%).

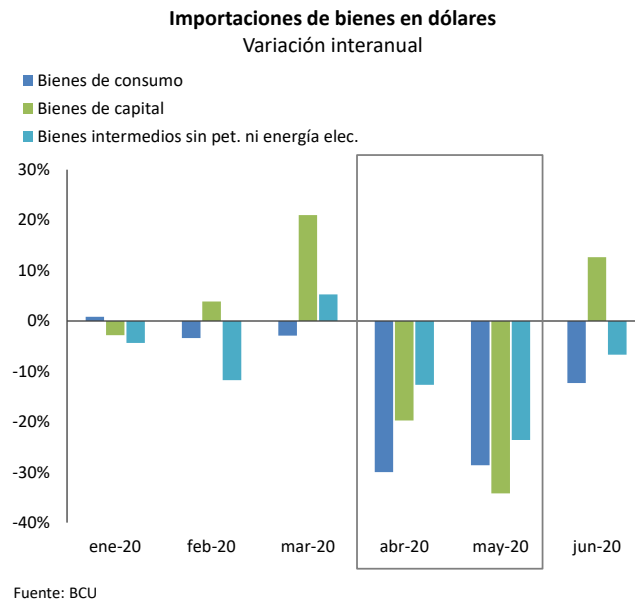
¹¹ PNUD (2020). "Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Uruguay"



Por su parte, las exportaciones por servicios de turismo exhibieron un fuerte impacto. En efecto, de acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Turismo, en el segundo trimestre del año no se registró ingresos de turistas ni de su gasto asociado. Considerando el magro comportamiento que registró dicho sector en el primer trimestre del 2020, con una baja respecto del mismo período de 2019 de 8,3% en la cantidad de turistas y de 3,6% en el gasto real total efectuado por dichos visitantes, en el conjunto del primer semestre la cantidad de turistas se redujo un 41% y el gasto real 31% en relación a los registros observados en mismo período del año pasado (la mayor contracción desde 2002).

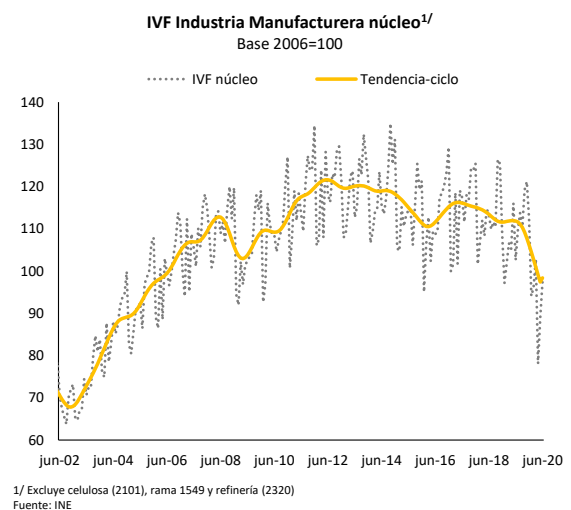
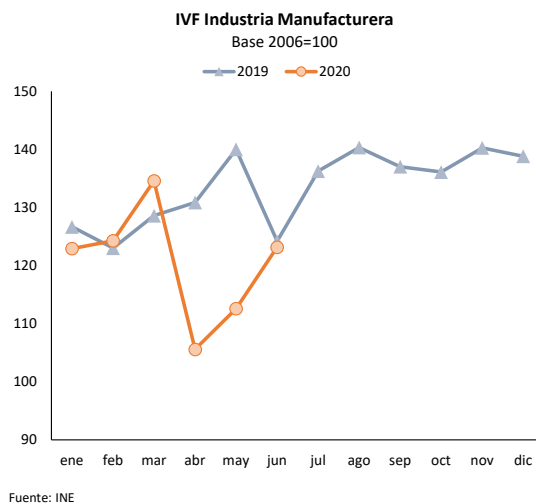


Por su parte, las importaciones de bienes medidas en dólares se contrajeron 8% interanual en enero-julio, de acuerdo a información de Uruguay XXI. En particular, en abril y mayo se procesó el mayor ajuste a nivel de compras de bienes al exterior, al caer 18% y 26% interanual respectivamente. A nivel de las grandes categorías económicas publicadas por el BCU (con información hasta junio al cierre de este informe), las importaciones de bienes se contrajeron de forma generalizada en abril y mayo. En junio, se observó una recuperación a nivel de las compras de bienes de capital.



La producción industrial también acusó impacto de la menor actividad. En efecto, el Índice de Volumen Físico (IVF) de la industria registró caídas interanuales de 19% en abril y mayo respectivamente. En tanto, el descenso anual del IVF del núcleo de la industria, el cual surge de excluir la producción de celulosa, la rama 1549 (producción de otros productos alimenticios) y la refinería de ANCAP, fue más significativo, con caídas de 26% en abril y 23% en mayo en términos anuales.

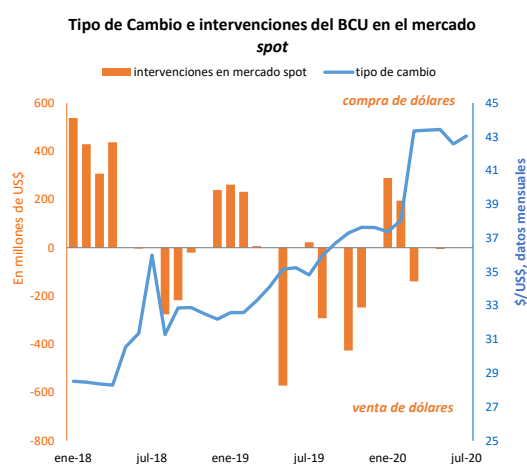
En junio, la producción industrial comenzó a mostrar signos de mejora con una caída interanual de 0,8%, alcanzando un nivel similar al observado en igual mes de 2019. Mientras tanto el núcleo industrial también moderó su retroceso en junio al caer un 5% en términos anuales. Así, en el acumulado a junio el IVF de la industria disminuyó 6,5% mientras que el núcleo industrial 11,4%.



A nivel financiero también se han evidenciado diversos impactos producto de la incertidumbre a nivel global que provocó un proceso de salida de capitales de economías emergentes a economías avanzadas (denominado “vuelo a la calidad” o *flight to quality* en inglés) en búsqueda de activos menos riesgosos, tal como sucedió durante la crisis financiera de 2008.

En ese contexto, la cotización del dólar exhibió un fuerte aumento en marzo, alcanzando un valor de \$/US\$ 43 desde \$/US\$ 38 el mes previo lo que implicó un incremento mensual de 14% y de 30% respecto de marzo de 2019. El Banco Central del Uruguay (BCU) intervino en el mercado de cambios spot vendiendo aproximadamente US\$ 140 millones en marzo, luego de haber realizado compras por un total de US\$ 480 millones entre enero y febrero.

Tras la fuerte suba de marzo, la cotización del dólar se mantuvo entorno a \$/US\$ 43 sin que el BCU realizara intervenciones en el mercado *spot* aunque desde julio la autoridad monetaria brinda al inversor la posibilidad de integrar en dólares las colocaciones de Letras Regulación Monetaria (LRM). Desde que comenzó a operar esta posibilidad, la integración en dólares de LRM alcanza aproximadamente US\$ 750 millones.



Fuente: BCU

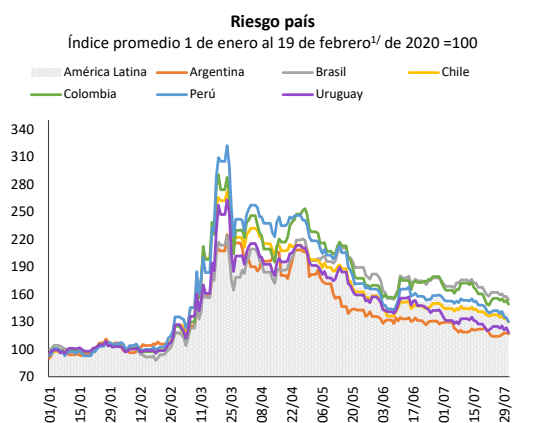
Intervenciones BCU en el mercado de cambios spot*

En millones de US\$

Trimestre	Intervenciones
1T-19	501
2T-19	-571
3T-19	-269
4T-19	-671
1T-20	345
2T-20	-4,5

* (+) compras (-) ventas

Fuente: BCU



1/ Punto de inflexión en los mercados globales por la propagación del COVID-19 a nivel mundial

Fuente: Bloomberg

Emerging Markets Bonds Index (EMBI)

Valores desde el 01/01/2020 al 31/07/2020

País	Último valor	Máximo valor registrado ^{2/}	Promedio al 19 de febrero ^{1/}
Uruguay	183	407	155
Argentina	2.263	4.362	1.938
Brasil	328	477	213
Chile	185	388	143
Colombia	253	493	170
Perú	150	372	115
América Latina	500	827	360

Notas:

1/ Punto de inflexión en los mercados globales por la propagación del Covid-19 a nivel mundial

2/ El máximo valor registrado tuvo lugar el 23/03/2020 a excepción de Colombia (19/03/2020)

Fuente: Bloomberg

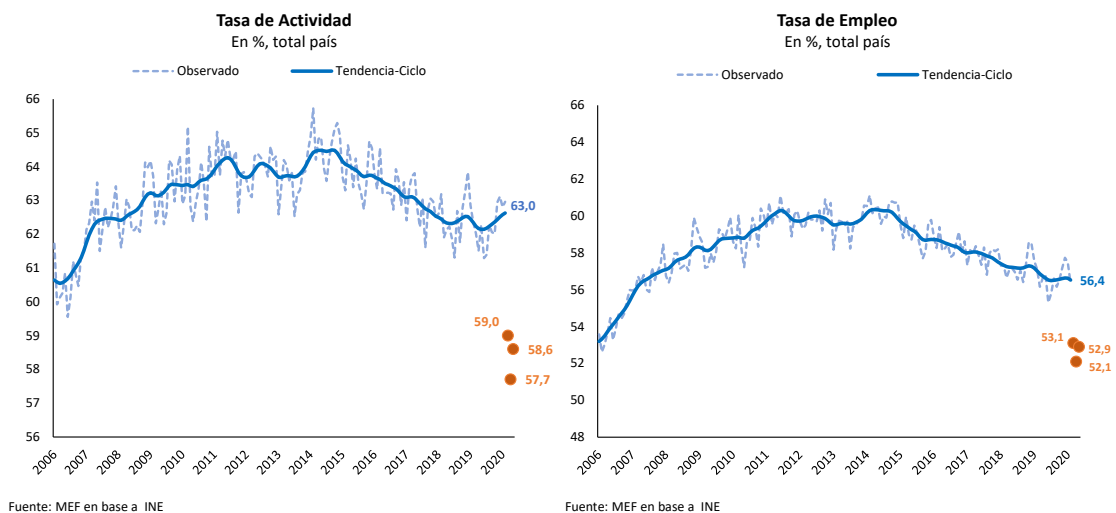
Por otro lado, la incertidumbre a nivel global también se reflejó en el indicador de riesgo país, medido a través del Emerging Markets Bonds Index (EMBI). En particular, la prima de riesgo de Uruguay alcanzó un máximo de 407 puntos básicos (p.b.) el 23 de marzo para luego descender y ubicarse en 183 p.b. al cierre de julio. Dicho registro significa un aumento de 28 p.b. respecto al promedio observado desde el 1º de enero hasta el 19 de febrero, día de inflexión en los mercados globales por la pandemia. No obstante, vale señalar que el riesgo país de Uruguay fue de los que registró menores aumentos en la región en relación al período de referencia mencionado.

El impacto de la pandemia en el mercado de trabajo

El impacto que la pandemia ha tenido sobre el nivel de actividad ha sido profundo y ello ha generado repercusiones negativas en el mercado de trabajo. Los impactos negativos y heterogéneos entre sectores de actividad, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda, han implicado el desafío de desarrollar nuevas estrategias de trabajo, así como nuevas respuestas de políticas públicas para procurar paliar la situación. En la medida que la naturaleza de las tareas lo permitieron, los distintos sectores implementaron modalidades como el teletrabajo y el trabajo rotativo. Sin embargo, hasta el momento, se hace difícil cuantificar cuál será la magnitud de este impacto en los principales indicadores laborales.

Las estadísticas oficiales sobre empleo también se vieron afectadas a causa de la pandemia y han tenido que modificar su forma de procesamiento de la información, pasando de ser una entrevista presencial a ser una telefónica. Por lo tanto, si bien el INE ha publicado información sobre los meses de marzo y abril de 2020, esta información no es estrictamente comparable con las series habituales, lo que dificulta evaluar los impactos en el mercado de trabajo.

En particular, la oferta de trabajo reflejada en la tasa de actividad se redujo fuertemente a causa del coronavirus, pasando de 59% en marzo a 57,7% en abril, lo que redundó en un aumento de la población inactiva. En efecto, dentro de esta última cerca de un 50% asegura que si bien está disponible para comenzar a trabajar no ha buscado trabajo a causa de la pandemia.

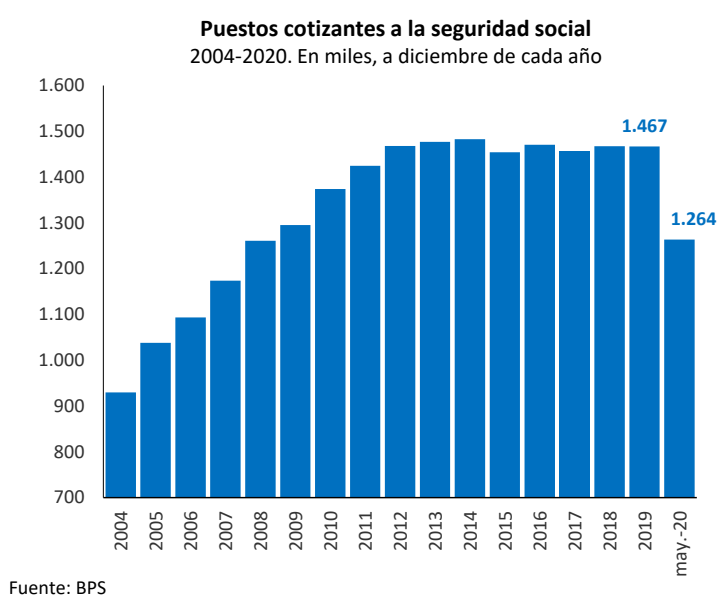


Por el lado de la demanda de trabajo, la última publicación regular del INE ubicaba a la tasa de empleo en el entorno del 56,4% de la población en edad de trabajar (febrero 2020), en tanto las estimaciones de los meses de marzo y abril la ubican entre 3 y 4 puntos porcentuales por debajo. Si bien, como se mencionó anteriormente, estas cifras no son estrictamente comparables con las anteriores, se entiende que pueden ser un punto de referencia y dejan en evidencia que más allá de la magnitud de la caída del empleo, los niveles de ocupación se resintieron a partir de marzo.

Un elemento interesante, es que se registró un incremento de la cantidad de personas ocupadas ausentes respecto a la situación previa a la declaración de emergencia a causa de la pandemia. Los trabajadores ausentes son aquellos que sin haber trabajado la semana pasada

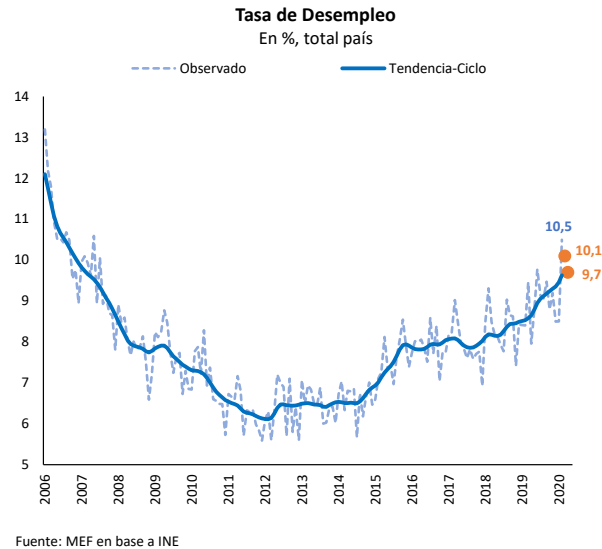
mantienen un vínculo con su puesto de trabajo. Así, en abril la cantidad de estos trabajadores llegó a un pico máximo alcanzando al 27,2% en la segunda semana para luego descender y ubicarse en el promedio de mayo en 16%, mientras que en las primeras semanas de marzo rondaba el 6%.

En igual sentido apunta la información disponible sobre cotizantes a la seguridad social del BPS. Entre diciembre de 2019 y mayo de 2020, la cantidad de puestos cotizantes se redujo en alrededor de 200.000. Ello también guarda relación con el modo de registro de la información, ya que una persona que pasa a cobrar un subsidio por desempleo, a los efectos del BPS, deja de ser un cotizantes. A su vez, como se indica más adelante, no todos los beneficiarios del subsidio por desempleo son efectivamente personas que quedaron sin empleo. Por lo tanto, esta caída no debiera interpretarse estrictamente como una reducción del empleo, pero sí da muestras claras de una notoria desmejora del mercado de trabajo.



En particular, la mayor reducción de los puestos cotizantes se dio entre los trabajadores dependientes del sector industria y comercio, los cuales se redujeron 19% entre mayo de 2019 e igual mes de 2020, seguidos por los trabajadores de la construcción y el servicio doméstico con reducciones de 17,4% y 13,2% respectivamente.

Del desajuste entre oferta y demanda surge como resultado el desempleo. Nuevamente cabe recalcar que la información de los meses de marzo y abril no es estrictamente comparable con la publicada hasta febrero por el INE, sin embargo, se entiende aporta información relevante.

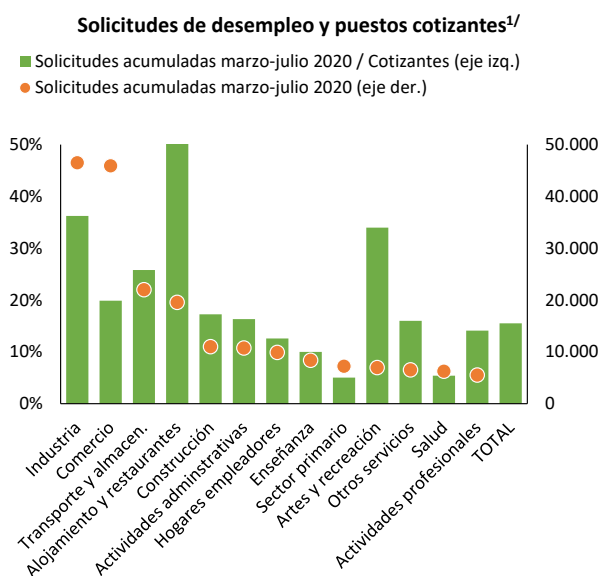


La tasa de desempleo registra una tendencia ascendente desde 2014, y con los efectos del COVID-19, es esperable que tienda a aumentar aún más, sin embargo, entre marzo y abril de 2020 no pareciera verse tal efecto. Ello guardaría relación con el aumento de la población inactiva, ya que como se mencionó, un porcentaje elevado de esta población no buscó trabajo por la pandemia, siendo esta condición necesaria para ser considerado un desocupado.

La fuerte paralización de la actividad y retracción de la demanda ocasionada por la pandemia propiciaron una elevada utilización del seguro de desempleo por parte de las empresas. De acuerdo a la información publicada por el BPS, la cantidad de beneficiarios de seguro de desempleo en el régimen tradicional pasó de ubicarse en aproximadamente 45.000 personas en los meses anteriores a la pandemia, a unas 185.000 personas en abril y mayo (cuando la utilización de este instrumento alcanzó su máximo).

Si bien en los meses subsiguientes se observó una menor utilización de este instrumento, de acuerdo con información preliminar correspondiente a julio, la utilización del seguro aún se encuentra en niveles históricos, alcanzando a unos 120.000 beneficiarios.

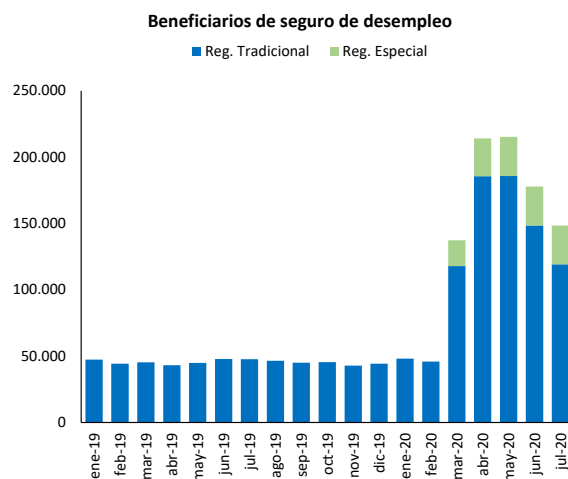
La mayor utilización del seguro de desempleo fue explicada por los causales reducción y suspensión, lo cual implica que el vínculo laboral del trabajador con el empleador se mantiene. El motivo reducción supone que el trabajador pasa a trabajar menos días en el mes o reduce la cantidad de horas que realiza en sus jornadas, al tiempo que el motivo suspensión implica que el trabajador suspende la actividad por un tiempo de entre uno y cuatro meses para luego retomar sus tareas. Por su parte, el motivo despido, que implica la destrucción del vínculo laboral, tuvo un incremento poco significativo, y se ubicó en niveles similares a los antes de la pandemia.



1/ Los cotizantes corresponden al período enero-julio de 2019.

En lo que refiere a la utilización del seguro de desempleo por sectores, se observó una marcada heterogeneidad. Como puede verse en el gráfico anterior, la industria y el comercio fueron los sectores que tuvieron más solicitudes para incorporar trabajadores al seguro de paro en el transcurso de la pandemia. No obstante, cuando se considera la relación entre los envíos al seguro de paro y la cantidad de cotizantes del sector, se observa que hay otros sectores que se vieron más afectados en términos relativos, como alojamientos y restaurantes, artes y recreación y transporte y almacenamiento.

Asimismo, y con el objetivo de paliar la crisis asociada a la pandemia, desde el Poder Ejecutivo se decidió complementar el seguro de paro del régimen tradicional para responder de mejor manera a la situación extraordinaria que se planteaba en el mercado de trabajo. En particular, se dispuso la flexibilización de las condiciones de acceso al subsidio por desempleo y, asimismo, se creó un nuevo régimen específico para trabajadores mensuales, que permite reducir la jornada laboral o los días trabajados por períodos más cortos que el régimen tradicional. Este régimen tuvo una buena receptividad y llegó a alcanzar a unos 30.000 trabajadores adicionales a los comentados precedentemente.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BPS. Datos de junio y julio preliminares.

Medidas adoptadas en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia

Con el objetivo de paliar los efectos del COVID-19, desde el Poder Ejecutivo se han llevado adelante una serie de medidas que procuran atender los problemas de índole económico y social. En efecto, a partir de la emergencia sanitaria se desataron inevitablemente consecuencias sobre el mercado de trabajo y los ingresos de las personas que develaron situaciones preexistentes de vulnerabilidad que era necesario atender con medidas excepcionales. El foco del gobierno nacional estuvo y está centrado en mantener los motores de la economía encendidos para alentar la recuperación lo más rápido posible a medida que se levantan las restricciones sanitarias y en atender a la población más vulnerable frente a las consecuencias de la pandemia.

La determinación inicial, apenas declarada la emergencia sanitaria a partir del 13 de marzo, fue destinar todos los recursos necesarios para que el sistema de salud estuviera en condiciones de responder al incremento de la demanda potencial a partir del aumento del número de casos activos de COVID-19. El gobierno nacional respondió en forma rápida, en coordinación con las distintas dependencias del Estado, prestadores públicos y privados y la acción solidaria de distintos actores de la sociedad civil a contribuir con el sistema de salud, lo que fue logrado con éxito.

Se estableció la inclusión de todos los trabajadores de la salud, médicos y no médicos, en el seguro de enfermedad profesional en caso de contagiarse de COVID-19.

Para atender la situación de las personas con problemas laborales se incrementó la cobertura que el BPS otorga a los trabajadores ante la pérdida de empleo, a través de la flexibilización de las condiciones de acceso al subsidio por desempleo, por medio de la creación de un nuevo régimen específico para trabajadores mensuales y a reducir los costos que las empresas tienen por mantener a sus trabajadores. La creación del seguro de desempleo parcial fue una medida innovadora que ayudó a preservar vínculos laborales atendiendo al shock negativo que enfrentaban las empresas y fue ampliado a jornaleros y destajistas. También se extendió la cobertura que brinda el Fonasa a todos los desempleados y personas a su cargo por tres meses, entre agosto y octubre del presente año. Por otra parte, se flexibilizaron las condiciones para el acceso al seguro de desempleo para docentes y trabajadoras domésticas con multiempleo, aunque solo se entren en esta situación en uno de sus empleos.

También se resolvió autorizar de manera general las prórrogas de los seguros de paro por 90 días a todos los casos en que se soliciten al vencimiento de los 4 meses iniciales.

Asimismo, se dispusieron exoneraciones y facilidades de pago de aportes al BPS de los meses de marzo y abril para empresas de Industria y Comercio, tanto fueran unipersonales, socios de sociedades personales, así como titulares de monotributo y monotributo social MIDES. Así, se otorgó la exoneración del 40% de los aportes personales y patronales, de trabajadores no dependientes y la financiación del 60% de los aportes patronales y personales de trabajadores no dependientes, en 6 cuotas, pagándose la primera cuota en junio.

Por otro lado, atendiendo a la situación de las pequeñas empresas, se dispuso para todas las empresas unipersonales, así como las sociedades de hecho comprendidas en monotributo o monotributo social Mides, con actividad de Industria y Comercio y sin dependientes, el acceso a un régimen especial de facilidades de pago para sus aportes. El mismo consiste en la

posibilidad de financiar hasta en 36 cuotas el pago de la totalidad de las obligaciones corrientes personales y patronales generadas desde febrero de 2020 y hasta tanto se mantenga vigente la emergencia sanitaria.

El BPS implementó un aporte para las empresas que, entre el 1 de julio y el 30 de setiembre de 2020, reintegren a aquellos trabajadores amparados al subsidio por desempleo por la causal de suspensión total o incorporen nuevos trabajadores. El aporte consiste en un monto mensual de 5.000 pesos no reembolsable, por el término de tres meses, por cada trabajador que la empresa reincorpore o contrate. Los trabajadores reintegrados deberán haber estado cobrando la prestación por desempleo al 31 de mayo de 2020. Este monto también estará disponible para las empresas que contraten nuevos trabajadores, siempre que no registren empleados en el subsidio por desempleo al 31 de mayo de 2020 por cualquier causal.

También, atendiendo a las personas que se encuentran dentro de la población de mayor riesgo respecto al contagio de COVID-19, se implementó una nueva modalidad del seguro por enfermedad para los mayores de 65 años. Este seguro permitió que este grupo etario pudiera acceder a mejores condiciones de distanciamiento social para protegerlo en mayor medida de los riesgos asociados a la pandemia. También se beneficiaron de la posibilidad de acceder al seguro por enfermedad aquellas personas que debían guardar cuarentena.

Asimismo, se han tomado medidas para atender la situación de algunos de los sectores más afectados, como la exoneración de los aportes jubilatorios patronales a la seguridad social a las empresas que brindan servicio de transporte de escolares y a los concesionarios de cantinas de centros educativos entre abril de 2020 y marzo de 2021.

La licencia especial de la construcción acordada entre los sindicatos y cámaras empresariales del sector con aval del Poder Ejecutivo fue otra iniciativa relevante. La misma comenzó el 24 de marzo y se extendió hasta el 5 de abril. Posteriormente se cumplió la licencia reglamentaria de Semana de Turismo, del 6 al 12 de abril. Esta licencia especial permitió tomar medidas de aislamiento entre los trabajadores para evitar el contagio y propagación de COVID-19. El acuerdo comprendió a unos 45.000 trabajadores de todo el país que se desempeñan en la construcción y las ramas anexas –extracción, cerámica, hormigón y peajes–, y estableció una partida por licencia especial de \$16.505 que se cobró por única vez.

Los trabajadores dependientes afiliados a la Caja Notarial de Seguridad Social –empleados de escribanías y el personal de las asociaciones gremiales de afiliados que cuentan con personalidad jurídica, fueron incluidos en el derecho al subsidio por desempleo por las causales suspensión o reducción de trabajo para el caso de único empleo.

En atención a la situación que enfrenta la industria cultural se estableció un subsidio mensual de \$ 6.779 con destino a artistas nacionales y técnicos vinculados al área como sonidistas e iluminadores, por junio y julio. A estos efectos, se consideran artistas nacionales beneficiarios del subsidio a aquellos que se encuentren en necesidad o vulnerabilidad económica, determinados y comunicados por la Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), Asociación Uruguaya de Músicos (AUDEM), Asociación de Danza del Uruguay (ADDU), Sindicato de Músicos y Anexos (AGREMYARTE), y Sociedad Uruguaya de Artistas Intérpretes (SUDEI).

Otra serie de medidas excepcionales incluyen los aplazamientos de vencimientos de DGI y BPS, así como la suspensión de cortes de servicios esenciales como los brindados por UTE y OSE

mientras dure la declaración de la emergencia sanitaria. También se adoptaron medidas de facilidades de pagos y beneficios por parte del BROU y otras instituciones como el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Por otra parte, se dispuso un aporte estatal, no reembolsable, de hasta el 50% del monto de alquileres con garantía del Servicio de Garantía de Alquileres de la Contaduría General de la Nación, para trabajadores de la actividad privada, amparados al Subsidio de Desempleo.

Asimismo, se autorizó el ingreso libre de todo tributo, y sujeto a un procedimiento aduanero simplificado, de una serie de bienes de alta utilidad para enfrentar la pandemia como oxígeno, hisopos, jabones líquidos y en barra, alcohol en gel, bolsas de residuos, vestimenta para personal médico, mascarillas, lentes, respiradores, equipos respiratorios de reanimación, termómetros, saturómetros y camas de CTI.

En materia salarial, y en este contexto, en junio del corriente año se produjo el vencimiento de casi dos tercios del total de acuerdos de la 7ma. Ronda de Consejo de Salarios, esto es cerca de 150 grupos de negociación. Dada la situación del mercado de trabajo, desde el Poder Ejecutivo se entendió conveniente establecer lineamientos de corta duración, simplificados y otorgando especial atención a la recuperación y generación de empleo.

La emergencia sanitaria tiene también consecuencias sociales importantes, particularmente entre las personas más vulnerables. El MIDES, organismo rector de las políticas sociales en nuestro país, está haciendo frente a esta problemática, en coordinación con otras instituciones del gobierno nacional y los gobiernos departamentales y, específicamente, a través de instrumentos como la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE).

El programa TUS, busca mejorar el acceso a alimentos y artículos de primera necesidad de los hogares con mayores dificultades socioeconómicas para alcanzar el consumo de estos bienes básicos. Consiste en una transferencia montearía mensual para los hogares más vulnerables, con un monto que varía según la composición del hogar y el grado de vulneración del mismo. El programa alcanza actualmente a 87.000 familias que pueden recibir desde 1.200 pesos mensuales si tienen un hijo y no son los hogares más vulnerables hasta 6.460 pesos mensuales para las familias con 4 y más hijos en extrema vulnerabilidad¹².

El refuerzo para la TUS, determinado por el gobierno nacional como una política social relevante en las actuales circunstancias, consistió en la duplicación del monto que recibe mensualmente cada familia, en dos pagos mensuales, concretándose el primer pago antes de que finalizara el mes de marzo. Este complemento ha continuado desde esta fecha y está comprometido hasta setiembre inclusive.

La AFAM-PE, consiste en una transferencia monetaria dirigida a hogares vulnerables con el objetivo de mejorar sus ingresos e incentivar la concurrencia de los niños y adolescentes al sistema educativo y a realizarse controles de salud. Existe un valor de la prestación básico para menores de 18 años y prenatales, un complemento adicional para aquellos menores que concurren a secundaria y un monto para personas con discapacidad y menores bajo la tutela del INAU¹³. El valor monetario total que recibe el hogar depende del número total de

¹² La vulnerabilidad se define a través de un índice de carencias críticas (ICC)

¹³ El monto básico y el monto para menores bajo la tutela de INAU es de 1.757 pesos mensuales, el complemento liceal es de 753 pesos mensuales, y el de discapacidad 2.510 pesos mensuales.

integrantes agregados teniendo en cuenta una escala de equivalencia (EE) de 0,6¹⁴. Así, una familia con 3 menores en primaria y 2 menores en secundaria, recibe por mes \$ 5.757.

A partir de abril, los hogares que no cobran TUS, están recibiendo la duplicación del monto mensual de AFAM en dos pagos mensuales. Este refuerzo de la prestación continúa y está comprometido hasta el mes de setiembre inclusive.

El MIDES también respondió ante la emergencia con un instrumento nuevo de apoyo monetario mensual para adquirir bienes de consumo para aquellas personas que no tengan empleo, ni estén registrados como trabajador en BPS o en seguro de paro y que, además, no reciban otras prestaciones del Estado (no cobren jubilaciones, pensiones, Tarjeta MIDES Uruguay Social, Asignación Familiar común o Plan Equidad, subsidio a monotributistas, entre otros). El objetivo es alcanzar a la población más vulnerable que no era beneficiaria de otras políticas públicas existentes hasta el momento, o lo eran de forma muy parcial.

La prestación consiste en un monto mensual por persona de 1.200 pesos que los beneficiarios reciben a través de la aplicación TuApp ("Cupón canasta") para lo cual deben contar con un teléfono celular. Si no cuenta con teléfono celular, los beneficiarios pueden solicitar una canasta física (14kg. de alimentos). Este beneficio comenzó a otorgarse en abril de este año y la renovación del beneficio es automática. Al momento se han postulado para el beneficio 486.453 personas, de las cuales 282.326 recibieron el beneficio (al 18 de agosto). En total, hasta el momento se canjearon efectivamente 722.443 cupones de este programa.

Otra política a cargo del BPS pero dirigida a los monotributistas sociales del MIDES es un subsidio de \$ 6.779 mensuales. Este subsidio se otorgó a 10.000 monotributistas durante 4 meses.

Además de estas líneas de acción explícitas para paliar la situación social, el MIDES ha tenido, en lo que va del año, un incremento de las personas atendidas a través de diferentes programas. El Sistema Nacional de Comedores está otorgando 21.000 almuerzos diarios, mientras que antes de la emergencia sanitaria servía 9.000. Asimismo, se ofrecieron dispositivos nuevos para la atención de personas en situación de calle. En el periodo marzo-junio de este año se ofreció refugio nocturno a 3.359 personas, mientras que, en el mismo periodo, pero del año pasado atendieron a 2.745 personas. La situación sanitaria y la cuarentena derivada de esta, agravaron los problemas de violencia basada en género a tal punto que el MIDES duplicó la cantidad de mujeres a las que se está brindando atención, llegando a 9.393.

Para que las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas no internalicen un problema de liquidez como uno de solvencia, se entendió necesario implementar medidas potentes para asegurar la liquidez necesaria. En efecto, una de las medidas implementadas con el objetivo de mitigar los impactos de la pandemia y mantener los motores de la economía encendidos refiere a la creación de una nueva línea de garantía en el marco del Sistema Nacional de Garantías, denominada SiGa Emergencia. A través de esta

¹⁴ $AFAM-PEhogar = Mp*(men18)0,6 + Ms*(mensec) 0,6 + (Mp + Ms)*(inau_disc)$

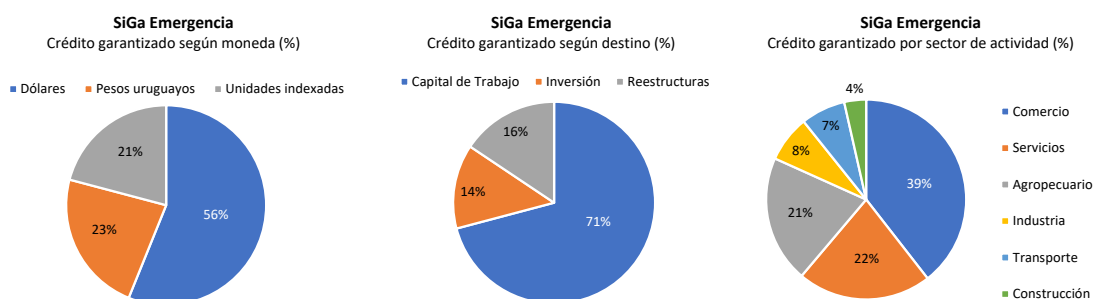
donde *AFAM-PEhogar* es el monto total recibido por el hogar, *Mp* es el monto básico de la prestación (\$1496,1 en 2018), *Ms* el monto de complemento para quienes asisten a enseñanza secundaria (\$641,2 en 2018), *men18* la cantidad de menores de 18 años por hogar, *mensec* la cantidad de personas menores de 18 años que asiste a enseñanza secundaria, e *inau_disc* es la cantidad de personas con discapacidad. Los menores que se encuentran bajo la tutela de INAU y las personas con discapacidad no están sujetos a esta escala.

línea de garantía se buscó proveer liquidez y facilitar el acceso al mercado formal de crédito a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), de modo de mantener la cadena de pagos y de facilitar la recuperación del nivel de actividad y el empleo.

La línea, que comenzó a operar el pasado 6 de abril, garantiza hasta el 80% de los créditos a Mipymes para capital de trabajo e inversión. Asimismo, se garantizan operaciones de reestructura de créditos (con porcentajes máximos de cobertura que oscilan entre 50% y 70% dependiendo del tipo de institución que otorga el crédito). El monto máximo de garantía por beneficiario asciende a 1,2 millones de UI (equivalentes a unos US\$ 133 mil) y la comisión cobrada a la empresa está subsidiada en un 70%.

SiGa Emergencia					
Valores expresados en millones de dólares					
Concepto	abr-20	may-20	jun-20	jul-20	Total
Garantías otorgadas	12	55	82	86	236
Crédito garantizado	17	76	108	114	314
Número de garantías	985	2.569	2.878	2.826	9.258

Al cierre de julio, prácticamente el 90% de los créditos con garantía SiGa Emergencia se destinaron a capital de trabajo e inversión, lo que supone una movilización de crédito nuevo en la economía de US\$ 265 millones. El 56% del crédito canalizado a través de SiGa Emergencia se otorgó en moneda extranjera, mientras que en unidades indexadas y en pesos uruguayos los préstamos representaron el 21% y 23% del total respectivamente. A nivel de sectores, se destaca la participación de comercio y servicios, con el 61% del total de crédito con garantía SiGa Emergencia.



Al analizar los datos a nivel de empresa, se observa que el 55% de las garantías se concedieron a Microempresas, por un total de crédito de US\$ 72 millones. En tanto, las Pequeñas empresas representan el 29% de las operaciones garantizadas, accediendo a créditos por el equivalente a US\$ 123 millones, mientras que en las Medianas el crédito canalizado fue de US\$ 119 millones, representando el 15% del total de operaciones.

SiGa Emergencia						
Datos a jul-20 según tipo de empresa y destino del crédito						
Tipo de empresa	Número de operaciones	Destino del crédito (millones de dólares)				Crédito promedio
		Inversión	Capital de Trabajo	Reestructuras	Total	
Micro	5.133	10	53	8	72	13.994
Pequeña	2.704	17	84	22	123	45.638
Mediana	1.421	15	86	19	119	83.613
Total	9.258	42	223	49	314	33.922

Teniendo en consideración la necesidad de proveer liquidez a empresas de mayor porte que también se han visto afectadas por la pandemia por el COVID-19, a principios de agosto se aprobó una nueva ley que permite garantizar, a través del Sistema Nacional de Garantías, operaciones de crédito de estas empresas por hasta un año luego de que finalice la declaración de emergencia sanitaria.

La Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) ha cumplido un papel importante en la asistencia a las micro, pequeñas y medianas empresas. Entre otras iniciativas debe destacarse el otorgamiento de préstamos blandos de \$ 12.000 por mes a monotributistas y pequeñas empresas como mecanismo para proveer liquidez frente a la emergencia. Asimismo, ANDE ha desarrollado otras líneas de créditos para micro y pequeña empresa ajustados a las características de este tipo de unidad empresarial.

En materia de liquidez el Banco Central del Uruguay (BCU) también adoptó medidas relevantes en las actuales circunstancias. En particular, la reducción de requisitos de encajes para las instituciones financieras permite brindar mayor liquidez para el otorgamiento de créditos, así como la extensión de plazos para su vencimiento.

Es importante resaltar que, para llevar una contabilidad exhaustiva y transparente de los gastos derivados de la pandemia, se creó por la Ley Nº 19.874 el Fondo Solidario COVID-19 aprobado por unanimidad en el Parlamento. En particular, el Fondo reporta los gastos vinculados a: gastos en salud, gastos por seguros de desempleo y enfermedad, gasto para apoyo a grupos sociales, garantías para préstamos a empresas, subsidios (como el 40% del aporte al BPS de las empresas unipersonales); y comprende ingresos de: utilidades BROU y CND, tributos a empleados públicos, personal político y jubilaciones, aportes Personas Públicas No Estatales, préstamos de Organismos Multilaterales específicos y donaciones.

Sin tomar en cuenta el aporte del SiGa, componente central para brindar liquidez a las empresas ante la emergencia como fue explicado, y sin considerar la caída de recaudación de DGI, en este momento las estimaciones del Fondo son las del cuadro siguiente.

Concepto	Monto millones de US\$
Medidas Mides	116
Seguro de Paro (gasto)	396
Resignación de aportes	157
Seguro por enfermedad	49
Licencia Construcción	10
Compra insumos	40
Total	768
% del PIB	1,6%

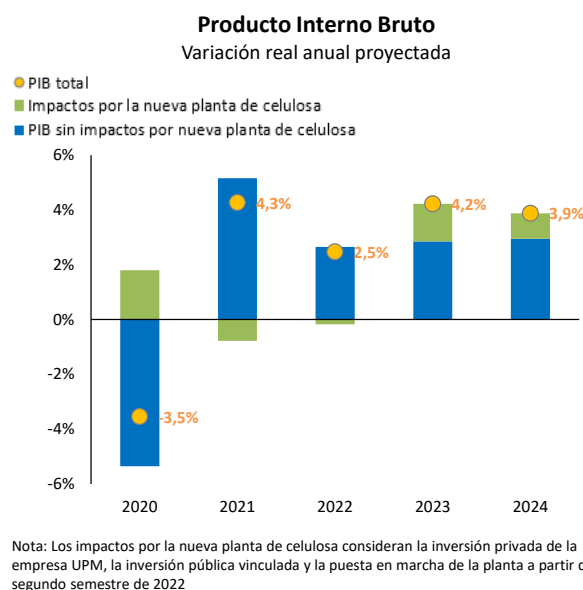
3.2.2. Perspectivas Macroeconómicas Uruguay 2020-2024

En el marco de los impactos derivados de la pandemia COVID-19, se estima que, tras verificarse una fuerte caída en el segundo trimestre y una recuperación gradual en el segundo semestre, la actividad económica del país exhiba una caída de 3,5% en el conjunto de 2020. Se prevé que esta contracción se procese de forma generalizada, aunque menos intensamente a nivel de la inversión por los impactos positivos derivados de la construcción de la nueva planta de celulosa en el centro del país y de la infraestructura asociada. En efecto, se espera que la inversión registre una caída de aproximadamente 1% este año. Se prevé que el consumo total se contraiga en torno a 3% y las exportaciones de bienes y servicios 8% aproximadamente, con una fuerte caída en las exportaciones por servicios de turismo. Por su parte, las importaciones de bienes y servicios mostrarían un descenso del entorno de 3%.

Para 2021 se espera que la economía uruguaya retome dinamismo y crezca 4,3%, lo que significará que la actividad económica se recupere de los impactos negativos de la pandemia y alcance niveles levemente superiores a los observados en 2019. En ese sentido, se proyecta una recuperación generalizada a nivel de los diferentes componentes de la demanda, que recoge mayormente los efectos rebote por la vuelta a la normalidad de los diferentes sectores de actividad, impulsos adicionales en el consumo y la inversión privada, así como en las importaciones (al impulso de las obras de la nueva planta de celulosa, entre otros factores).

Desde 2022 y hasta el fin del escenario de proyección se espera una trayectoria creciente de la actividad económica liderada principalmente por el crecimiento de las exportaciones y de la inversión privada. En el marco de la recuperación del contexto internacional y la implementación de una nueva política internacional, proactiva en la búsqueda de mercados, se proyecta que las exportaciones de bienes y servicios, sin considerar la nueva planta de celulosa, crezca en torno a 4,5% promedio anual. Este crecimiento se verá incrementado una vez que la nueva planta de celulosa comience a operar en el segundo semestre de 2022.

En todo el horizonte de proyección se adicionan y deducen los impactos de las obras de la nueva planta de celulosa y de la infraestructura asociada, así como el inicio de las operaciones de la planta previsto para el segundo semestre de 2022. Es preciso señalar que para 2021 y 2022 se prevén impactos negativos de las obras debido a que las inversiones, desde la perspectiva de su contribución al valor agregado (es decir excluyendo las importaciones asociadas), se estima que estarán mayormente concentradas en 2020.



Por su parte, el orden y la consistencia de la política macroeconómica junto con los cambios que apuntan a mejorar aspectos regulatorios en la provisión de bienes y servicios públicos, a incrementar la inversión en la construcción a partir de los cambios en la Ley N° 18.795 referente a la construcción de viviendas promovidas para interés social, a introducir modificaciones en la Ley de Inversiones, a generar incentivos tributarios que favorezcan las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y a mejorar la competitividad a través de la reducción de costos y tiempos del Estado, entre otras medidas que se han adoptado, se proponen en la presente Ley de Presupuesto Nacional y se plantearán oportunamente, apuntalarán el crecimiento de la inversión privada. En efecto, se espera que la Formación Bruta de Capital Fijo privada, dejando de lado los efectos de la inversión en la nueva planta de celulosa, aumente en torno al 8% promedio anual entre 2022 y 2024. En tanto, se proyecta que la inversión del sector público se mantenga estable en términos reales sin considerar los efectos de las obras públicas asociadas a la nueva planta y de otros proyectos de Participación Público Privada.

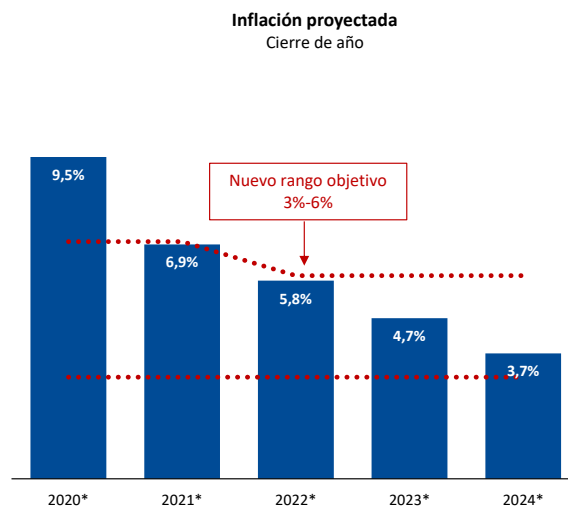
Finalmente, en el marco de la recuperación esperada de los puestos de trabajo y del ingreso de los hogares, se proyecta que el consumo privado crezca en línea con la evolución la actividad económica; mientras que el gasto público mostrará un sesgo contractivo consistente con el reordenamiento de las cuentas públicas y el cumplimiento de las metas fiscales. La nueva institucionalidad fiscal, que se expone más adelante en el capítulo correspondiente, da cuenta de las reformas que se plantean respecto a la política fiscal.

En suma, sin considerar el impacto del inicio de operaciones de la nueva planta de celulosa, se espera que la economía uruguaya crezca a una tasa cercana a 3% promedio anual entre 2022 y 2024. Cabe mencionar que las proyecciones señaladas en materia de actividad, no incorporan los cambios metodológicos que el BCU está realizando a nivel de las Cuentas Nacionales y que permitirá incorporar actividades excluidas en la actual metodología, con el consiguiente aumento en el valor del PIB nominal que se conocerá en los próximos meses.

La crisis sanitaria ha llevado a alinear todas las políticas para sostener la actividad económica. En particular, la política monetaria se ha puesto en fase expansiva, aportando toda la liquidez necesaria, buscando evitar cualquier restricción en el mercado de dinero. Asimismo, el BCU

mantiene el sistema de metas de inflación, aunque mejorando su funcionamiento y brindando mayor transparencia.

Este proceso presupuestal contiene la expectativa de una reducción paulatina de la inflación en los próximos cinco años. En efecto, la inflación mostrará una senda marcadamente descendente hasta alcanzar una tasa de 3,7% al cierre de 2024. Lo anterior será consecuencia de la articulación coherente de la política monetaria, fiscal y de ingresos en un marco de fortalecimiento de la credibilidad de cumplimiento de las metas inflacionarias. En este marco, en la reunión del Comité de Coordinación Macroeconómica el pasado 27 de agosto, se resolvió reducir el rango objetivo de inflación a partir de setiembre de 2022 y ubicarlo entre 3% y 6% (actualmente se ubica entre 3% y 7%). Adicionalmente, se estableció la necesidad de una agenda para avanzar en la desdolarización de la economía, buscando potenciar la política monetaria a la vez de buscar reducir las fragilidades financieras¹⁵. Priorizar el control de la inflación, manteniendo el sistema de metas, pero mejorando su funcionamiento, será un objetivo de este período.



Por su parte, se espera que el tipo de cambio nominal mantenga una evolución similar a la inflación en el escenario de proyección. En términos de trayectoria real del tipo de cambio, tras la reciente corrección, se espera se mantengan en torno a los niveles actuales, en el marco de un contexto regional complejo y un contexto internacional incierto.

En lo que refiere al mercado de trabajo, se proyecta que la trayectoria conjunta de los salarios y el empleo evolucione en línea con la actividad económica. En este contexto, la actual administración de gobierno jerarquizará en sus acciones de política la recuperación de la cantidad de ocupados.

Se estima que, como consecuencia de la crisis sanitaria y la contracción económica asociada a ella, la cantidad de ocupados sufra una reducción del orden de 3,4% en 2020, para comenzar a recuperarse paulatinamente desde 2021. A partir de 2023, la masa salarial crecerá en línea

¹⁵ https://www.bcu.gub.uy/NoticiasArchivosAdjuntos/CCM_Comunicado_20200827/CCM-Comunicado_20200827.pdf

con la actividad económica, con lo que la tasa de empleo rondaría el 58% en el promedio de 2024.

Con el objetivo de que la crisis sanitaria no se internalice de forma permanente en los salarios e impacte lo menos posible en la ocupación, el Poder Ejecutivo definió promover que la 8va. Ronda de Consejos de Salarios opere como período “puente” en la negociación colectiva, por lo que la mayor parte de los acuerdos tendrán una duración de un año entre la segunda mitad de 2020 y la primera de 2021. En ese sentido, el Poder Ejecutivo estableció además lineamientos de ajustes salariales nominales de 3% en enero de 2021 (que puede diferirse hasta abril para sectores que verifiquen caídas significativas en el nivel de empleo), y se propone un correctivo nominal equivalente a la inflación del año móvil descontando el aumento salarial otorgado en el período y también la caída del PIB promedio en el año 2020.

Por su parte, la proyección de salarios a partir de 2022 incorpora la inflación proyectada, en línea con el objetivo de converger a la meta de inflación definida por el Comité de Coordinación Macroeconómica integrado por el MEF y BCU. A su vez, los salarios acompañarían el signo de la evolución de la actividad económica dejando espacio para la recuperación del empleo.

Escenario macroeconómico Uruguay

	2019	2020*	2021*	2022*	2023*	2024*
Cuentas Nacionales (variación real)						
PIB	0,2%	-3,5%	4,3%	2,5%	4,2%	3,9%
Importaciones de bienes y servicios	0,2%	-2,7%	7,4%	1,1%	1,9%	3,0%
Formación Bruta de Capital Fijo	1,4%	-1,2%	6,4%	-4,6%	-3,6%	6,1%
Gasto de Consumo Final	0,5%	-3,2%	3,8%	2,1%	2,4%	2,6%
Exportaciones de bienes y servicios	1,2%	-8,1%	8,2%	6,2%	11,3%	7,2%
PIB (Millones de \$)	1.975.921	2.092.630	2.343.258	2.552.318	2.800.890	3.034.316
PIB (Millones de US\$)	56.046	49.213	51.756	53.035	55.322	57.632
Sector Externo (variación en dólares) ^{1/}						
Exportaciones de bienes (FOB)	2,4%	-8,8%	12,3%	5,7%	5,0%	6,0%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo	-6,4%	-3,9%	5,0%	2,8%	4,2%	4,0%
Cuenta corriente (en % PIB)	0,6%	0,3%	0,3%	0,3%	3,2%	4,8%
Precios (Cierre de año)						
Var. IPC	8,8%	9,5%	6,9%	5,8%	4,7%	3,7%
Tipo de Cambio (\$ / US\$) ^{2/}	37,6	43,7	46,9	49,2	51,8	53,4
Var. Tipo de Cambio	16,7%	16,2%	7,3%	4,9%	5,3%	3,2%
Precios (Prom. anual)						
Var. IPC	7,9%	9,8%	7,7%	6,1%	5,1%	4,0%
Tipo de Cambio (\$ / US\$) ^{2/}	35,3	42,5	45,3	48,1	50,6	52,6
Var. Tipo de Cambio	14,7%	20,6%	6,5%	6,3%	5,2%	4,0%
Mercado de trabajo						
Población ocupada, millones de personas	1,63	1,57	1,62	1,64	1,67	1,70
Población ocupada, var. %	-0,4%	-3,4%	3,2%	1,5%	1,9%	1,8%
Tasa de empleo (Ocupados/PET)	56,7%	54,4%	55,9%	56,4%	57,2%	57,9%

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

4. Nueva Institucionalidad Fiscal

Cuidar las finanzas públicas, el crédito de los uruguayos y la sostenibilidad de las políticas sociales

La nueva institucionalidad fiscal tiene como objetivo fortalecer la transparencia y credibilidad de las finanzas públicas del país. Las principales razones para la implementación de la nueva institucionalidad refieren a: i) fortalecer la credibilidad fiscal alicaída en años recientes; ii) preservar el gasto social a lo largo del tiempo sin comprometer la capacidad de pago ni la estabilidad económica del país; iii) reducir el sesgo pro cíclico de la política fiscal a efectos de ahorrar en épocas de bonanza y poder incrementar el gasto social en tiempos de merma en la actividad económica; iv) lograr una mejor comunicación con los agentes económicos y la opinión pública toda respecto a las cuentas fiscales del Estado uruguayo, promoviendo así un mejor debate en cuestiones esenciales al quehacer nacional.

El objetivo último de la política fiscal debe ser propender al bienestar de los uruguayos, promoviendo la distribución de ingresos de la sociedad toda hacia la población más vulnerable. Tal distribución debe hacerse en un marco de sostenibilidad de la deuda pública – es decir, sin comprometer la capacidad de pago ni la estabilidad macroeconómica del país – y de forma anticíclica.

El capítulo comienza con los lineamientos de política económica y las proyecciones fiscales. Posteriormente, se presenta la nueva institucionalidad fiscal que incluye un conjunto de conceptos innovadores respecto a la situación vigente.

4.1. Lineamientos de Política Económica

1. Consistencia de las políticas

Como fue señalado previamente, un componente central para el desarrollo de la política económica en general, y de cada una de sus áreas en particular, es su consistencia. En este sentido, es fundamental la compatibilidad de objetivos en materia fiscal, de ingresos, monetaria-cambiaria, a efectos de poder cumplir con cada uno de ellos. La programación financiera que se incluye en este informe toma en cuenta este aspecto.

2. Credibilidad de los objetivos

La falta de credibilidad de los objetivos de la política económica ha ido naturalizándose en los últimos años, con consecuencias perniciosas para la implementación exitosa de esas políticas. Es necesario recuperar la credibilidad de los anuncios de los organismos competentes en materia de política económica, particularmente respecto al déficit fiscal y la inflación. Las metas deben cumplirse y si por alguna razón no se pudieran cumplir debe explicarse claramente cuáles fueron las razones y como se va a corregir ese desvío en un plazo razonable. Este es un componente central para reestablecer la confianza que debe existir entre los organismos públicos y la sociedad uruguaya.

3. Mejor institucionalidad económica

Mejores instituciones económicas que establezcan reglas de juego conocidas previamente por todos los actores y que sean respetadas a lo largo del tiempo es otro objetivo prioritario a alcanzar. En este sentido, una mejor institucionalidad fiscal, unidades reguladoras más fuertes y una mejora en la gobernanza de las empresas públicas son ejemplos claros de como el país pretende avanzar en esta materia.

4. Mayor eficiencia

El Uruguay necesita un Estado más eficiente, que devuelva a los habitantes de la República mejores servicios por los recursos que vuelcan al erario público. La forma en que se elaboró el presente presupuesto, buscando oportunidades de ahorro, mejorando procesos administrativos, procurando reducir la burocracia y profesionalizando la gestión redundarán precisamente en un Estado más eficiente.

5. Mejorar la competitividad

Nuestro país necesita imperiosamente mejorar su nivel de competitividad para aumentar la tasa de inversión, crecer a un mayor ritmo y generar más empleo y mejores salarios. Un objetivo del gobierno nacional es, por lo tanto, complementar las medidas que ya se han tomado para mejorar la competitividad.

A modo de ejemplo se puede mencionar las mejoras tributarias para las micro y pequeñas empresas incluidas en la Ley de Urgente Consideración, el fortalecimiento de las unidades reguladoras y la mejora en la gobernanza de las empresas públicas para lograr menores tarifas en términos reales a lo largo del tiempo, la baja de la inflación proyectada, los cambios en la ley de vivienda de interés social para el desarrollo de la construcción, cambios en la residencia fiscal para atraer personas e inversiones a nuestro país, un programa de infraestructura que mejore las condiciones logísticas del país y logre reducir costos, disminución de burocracia y una mejor inserción internacional que reduzca el sobre costo de aranceles que hoy pagan nuestras exportaciones.

6. Promover la movilidad social

Una sociedad con un funcionamiento virtuoso permite a las personas desarrollar su potencial, eliminando o reduciendo las diferencias de base entre los individuos, brindando las condiciones para que cada uno pueda realizar su mejor aporte al país a través de la elección de su proyecto de vida. Es indispensable desarrollar condiciones para que los círculos viciosos que condenan a las personas a la pobreza sean cortados por políticas que permitan una efectiva movilidad social ascendente como la que supo tener el país en el pasado.

4.2. Proyecciones Fiscales

A continuación, se presenta la proyección de las cifras fiscales del Sector Público Consolidado (SPC). A partir del escenario macroeconómico supuesto y la estrategia presupuestal, se realizan las proyecciones de ingresos y egresos de los distintos organismos que componen al SPC.

Para el año 2020, se espera una caída en los ingresos del Gobierno Central – BPS (GC – BPS), excluyendo los ingresos del Fondo de Seguridad Social (FSS), de 0,3% del PIB. Por su parte, los egresos primarios aumentarían 1,5% del PIB respecto al año anterior, mientras que los intereses se espera que incrementen en 0,4% del PIB. De esta forma, el resultado global del GC – BPS cerraría 2020 en un déficit de 6,6% del PIB, deteriorándose de esta manera 2,3 puntos porcentuales (p.p.) del PIB respecto al 2019.

Cabe resaltar que de este deterioro 1,3 p.p. se explica por las erogaciones y resignación de aportes del Fondo COVID-19 neto de ingresos, mientras que 0,2% del PIB es explicado por pagos de PPP comprometidos y 0,3% por reversión de la ganancia de capital registrada el año pasado como resultado de un manejo activo de gestión de deuda. El resto del deterioro obedece a un aumento en las erogaciones salariales y de pasividades que arrastraban ajustes previos a la pandemia.

Para 2021 se prevé una mejora fiscal de 2,8% del PIB, finalizando con un resultado global de GC-BPS de -3,8% del PIB. En la medida en que los ingresos se mantienen estables en términos del producto, esta mejora se debe a una caída en los egresos primarios de 2,7% del PIB, la cual se sustenta en el Decreto Nº 90/020 y el nuevo diseño presupuestal que propone una lógica “Base Cero”, en el sentido de revisar la asignación presupuestal vigente en su totalidad en sustitución de la incremental. Considerando que el Fondo COVID-19 se estima que tendrá un impacto de 1,3% del PIB en las erogaciones en 2020, se concluye que, depurando de este efecto, la reducción en los egresos primarios será de 1,4% del PIB.

Hacia 2024, se espera que los ingresos del GC-BPS se ubiquen en 28,1% del PIB. Este guarismo explica una disminución de 0,4% del PIB de los ingresos de DGI y BPS respecto a 2019, en la medida en que se espera que una parte del dinamismo económico no redunde en mayores ingresos fiscales. Es pertinente mencionar que se espera que el BPS no reciba fondos del FSS a partir del año 2023. Por su parte, se proyecta que los egresos primarios del GC –BPS se ubiquen en 28,1% del PIB. Esto implica una caída de 2,4% del PIB respecto a 2019.

A través de la nueva política de reposición de vacantes, se espera que el rubro remuneraciones se contraiga 0,6 p.p. hacia 2024 ubicándose en 4,9% del PIB. Para los gastos no personales del Gobierno Central-BPS se espera una disminución de 1 p.p.. Para los rubros pasividades y transferencias se proyecta que disminuyan 0,5 y 0,4 p.p. respectivamente. No se tienen en cuenta potenciales impactos de la reforma previsional propuesta en la Ley de Urgente Consideración. Por último, los efectos a la baja de los rubros mencionados anteriormente, se verán parcialmente contrarrestados por pagos comprometidos de los proyectos de Participación Público Privada, cuyo impacto en las erogaciones se estima que será de 0,6% del PIB en 2024.

De esta manera, se espera que el resultado primario del Gobierno Central-BPS cierre en 2024 con un superávit de 0,1% del PIB.

Por último, en función de la evolución prevista de la deuda del Gobierno Central y de las variables macroeconómicas relevantes, se prevé que la partida de intereses converja en torno al 2,8% del PIB hacia 2024.

En suma, se estima que el resultado global del Gobierno Central – BPS cierre 2024 en -2,7% del PIB.

Para las Empresas Públicas se prevé una mejora del resultado primario corriente de 0,5% del PIB para el quinquenio, de acuerdo con el compromiso de un cambio en su gobernanza. Por otro lado, se espera una leve mejora del resultado primario del BSE e Intendencias. De esta manera, se espera que este conjunto de organismos denominado “Resto del Sector Público No Monetario”, exhibiría un resultado global de 0,9% del PIB hacia 2024.

En línea con lo anterior, se proyecta un resultado global del Sector Público No Monetario, excluyendo el efecto del FSS, de -6,1% del PIB para el año 2020, -3,2% para el año 2021, convergiendo a -1,8% del PIB hacia 2024.

Por su parte, se espera un deterioro del resultado global del BCU, explicado por un mayor pago de intereses.

Para este año, la estimación del resultado global del Sector Público Consolidado excluyendo el efecto del FSS es de -6,5% del PIB. Para 2021 se espera que este resultado sea de -4,1% del PIB, alcanzando hacia 2024 un déficit de 2,5% del PIB, con un superávit primario de 0,8% del PIB.

En resumen, la programación financiera que acompaña el proyecto presupuestal contempla un deterioro de las cuentas fiscales para el año 2020 que se explica mayormente por la crisis sanitaria del COVID 19. Para el año 2021 en adelante, se presenta una trayectoria fiscal que supone una disminución del déficit del resultado del Sector Público Global basada en la mejora de la eficiencia del gasto público y la generación de ahorros en los distintos organismos de la Administración Central y los comprendidos en el artículo 220 de la Constitución.

RESULTADO FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO^{1/}

En % del PIB

* Proyecciones

GOBIERNO CENTRAL - BPS

	2019	2020*	2021*	2022*	2023*	2024*
INGRESOS GOBIERNO CENTRAL - BPS	30,0	29,3	28,8	28,6	28,3	28,1
<i>Gobierno Central</i>	21,2	21,2	21,1	21,1	20,9	20,7
DGI	17,7	17,6	17,8	17,8	17,6	17,5
Comercio Exterior	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Otros	2,4	2,5	2,2	2,2	2,2	2,1
<i>BPS</i>	8,8	8,1	7,7	7,5	7,4	7,4
<i>BPS sin cincuentones</i>	7,6	7,3	7,4	7,5	7,4	7,4
EGRESOS PRIMARIOS GOBIERNO CENTRAL - BPS	30,5	32,0	29,3	29,3	28,7	28,1
<i>Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS</i>	29,0	30,6	28,1	28,1	27,6	27,0
Remuneraciones	5,5	5,7	5,4	5,3	5,1	4,9
Gastos no personales	3,9	4,1	3,3	3,2	3,0	2,9
Pasividades	10,4	10,7	10,4	10,3	10,1	9,9
Transferencias	9,1	9,9	8,9	8,9	8,8	8,7
Pagos PPP	0,0	0,2	0,2	0,4	0,6	0,6
<i>Inversiones GC</i>	1,5	1,4	1,2	1,2	1,1	1,1
RESULTADO PRIMARIO GOBIERNO CENTRAL - BPS	-0,4	-2,7	-0,6	-0,6	-0,4	0,1
Intereses Gobierno Central - BPS	2,6	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8
Efecto cincuentones en intereses del Gobierno Central - BPS	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
RESULTADO GLOBAL GOBIERNO CENTRAL - BPS	-3,1	-5,7	-3,5	-3,6	-3,2	-2,7
RESULTADO GLOBAL GOBIERNO CENTRAL - BPS sin cincuentones	-4,3	-6,6	-3,8	-3,6	-3,2	-2,7

RESTO SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO

	2019	2020*	2021*	2022*	2023*	2024*
<i>Resultado Primario Corriente Empresas Públicas</i>	0,9	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4
<i>Inversiones Empresas Públicas</i>	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8
RESULTADO PRIMARIO EMPRESAS PÚBLICAS	-0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6
<i>Intereses Empresas Públicas</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
RESULTADO GLOBAL EMPRESAS PÚBLICAS	-0,3	0,0	0,1	0,2	0,4	0,4
RESULTADO PRIMARIO INTENDENCIAS	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Intereses Intendencias</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RESULTADO GLOBAL INTENDENCIAS	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RESULTADO PRIMARIO BSE	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Intereses BSE</i>	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
RESULTADO GLOBAL BSE	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
R. GLOBAL Resto SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO	0,1	0,5	0,6	0,7	0,9	0,9
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO	-0,5	-2,3	-0,1	0,0	0,4	0,9
RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO	-3,0	-5,2	-2,9	-2,8	-2,3	-1,8
RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO sin cincuentones	-4,3	-6,1	-3,2	-2,8	-2,3	-1,8

SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO

	2019	2020*	2021*	2022*	2023*	2024*
RESULTADO PRIMARIO BCU	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Intereses BCU	0,5	0,4	0,8	0,6	0,6	0,6
RESULTADO GLOBAL BCU	-0,5	-0,4	-0,9	-0,7	-0,7	-0,7
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-0,6	-2,3	-0,2	-0,1	0,3	0,8
RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-3,5	-5,6	-3,8	-3,5	-3,0	-2,5
RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO sin cincuentones	-4,8	-6,5	-4,1	-3,5	-3,0	-2,5

^{1/} La suma de las cifras puede no coincidir por razones de redondeo

4.3. Marco quinquenal móvil de las Proyecciones Fiscales

El marco temporal del presupuesto nacional es coincidente con el ciclo electoral. Consecuentemente, las proyecciones macroeconómicas y fiscales se han realizado únicamente para cada período de gobierno.

Procurando tender a un marco fiscal de mediano/largo plazo – en el que pueda visualizarse el impacto de políticas públicas implementadas en la actualidad más allá de los cinco años del período de gobierno - se propone elaborar proyecciones macroeconómicas y fiscales para períodos de cinco años móviles. De esta forma, en ocasión de las sucesivas Rendiciones de Cuentas (RRCC), se presentarán cifras fiscales para el año en curso y los próximos cuatro años, en adición a la programación financiera de la ley de Rendición de Cuentas.

4.4. Regla Fiscal

4.4.1. Marco Teórico y Definiciones

Una regla fiscal es una restricción cuantitativa que se implementa a través de límites en los agregados presupuestarios.

Para que la regla sea efectiva debe ser clara, transparente y debe presentar cierta flexibilidad para responder ante eventos extraordinarios. Por otro lado, la credibilidad fiscal requiere de una regla con fortaleza institucional y compromiso político.

Se identifican en los distintos países cuatro tipos de reglas fiscales: i) reglas de resultado estructural, ii) reglas de endeudamiento, iii) reglas de gasto y iv) reglas de ingresos, que se aplican al gobierno central, general o al sector público consolidado.

Una regla fiscal debe contener las siguientes características:

1. *La variable objetivo de la regla debe ser controlable, es decir, debe poder incidirse en la misma mediante políticas activas.*

En concreto, tal como se definió en el Artículo 207 en la Ley N°19.889 del 9 de julio de 2020 el ámbito de aplicación de la regla fiscal abarcará a la Administración Central y a las entidades estatales comprendidas en el artículo 220 de la Constitución de la República. Ello, en la medida en que se incluye a un conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria y que guardan una cierta relación de dependencia con el Poder Ejecutivo, representa el ámbito de control más directo de la política fiscal. Si bien el perímetro de la regla fiscal excluye a la municipalidades y organismos como el BPS, gran parte de la influencia de la política fiscal ejercida a través de estas instituciones está representada por las transferencias desde o hacia estos organismos, que se incluyen en las cuentas del Gobierno Central. En el caso del BPS, es de tal relevancia su accionar en la política fiscal del país que la Contabilidad Nacional computa las cuentas del Gobierno Central junto con las de BPS.

Por tal razón, la regla fiscal se presentará conforme a la disponibilidad de la Contabilidad Nacional.

Por otra parte, la exclusión de las empresas públicas (EPP) de la cobertura propuesta para la regla fiscal, obedece a que la actual Administración está proponiendo un nuevo cuerpo normativo a efectos de modernizar la gestión de los entes autónomos y servicios descentralizados, así como de sus subsidiarias, aplicando mejores prácticas, fortaleciendo el gobierno corporativo y haciendo más transparente la información para los ciudadanos. La nueva normativa para las EPP y subsidiarias, propone la definición de una regla financiera que asegure rendimientos razonables y medidos adecuadamente para las actividades que se realizan. Esta regla financiera resulta complementaria a la actual regla fiscal para el Gobierno Central.

2. Debe existir una relación directa entre la variable numérica a controlar y el objetivo final que se persiga.

Dos de los objetivos primordiales que persigue la regla fiscal son la sostenibilidad de la deuda pública y propender a un gasto contracíclico. Ambos conceptos están estrechamente vinculados al resultado fiscal que surge del perímetro anteriormente definido. En efecto, la nueva ley de endeudamiento presentada en la ley Presupuestal, tal como se explicita posteriormente en este documento, establece un vínculo directo entre el endeudamiento neto del gobierno central en los próximos años y el resultado fiscal esperado en el período.

3. Debe existir suficiente flexibilidad para responder a eventos económicos inesperados.

En la metodología prevista, el cálculo de resultado estructural excluye gastos extraordinarios que pudieran resultar de eventos inesperados, por tanto, no requiere de una cláusula de salvaguarda que habilite mayores gastos en épocas de extrema necesidad. No obstante, lo anterior, el nuevo marco legal de endeudamiento sí incluye una cláusula de salvaguarda que habilite un mayor endeudamiento en estos casos.

4. La regla debe ser sencilla, transparente y de fácil monitoreo por parte de agentes económicos externos.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a partir de los insumos proveídos por los grupos técnicos, proveerá regularmente de la información necesaria para el cálculo del resultado fiscal estructural.

5. Se debe contar con un claro mecanismo institucional que permita rendir cuentas respecto a desviaciones pasadas del objetivo.

Tal como establece el Artículo 211 de la Ley Nº 19.889 en las respectivas instancias de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, se presentará el déficit fiscal estructural y se lo comparará con la meta objetivo.

4.4.2. Resultado Fiscal Estructural

Según lo establecido en los artículos 208 y 209 de la ley N° 19.889 se deberá establecer una meta indicativa de resultado fiscal estructural que tendrá por finalidad la sostenibilidad de las finanzas públicas. El concepto de resultado fiscal estructural refiere al resultado efectivo corregido por las partidas presupuestales afectadas por la fase expansiva o recesiva del ciclo económico, así como por aquellas partidas consideradas extraordinarias.

El foco en el resultado estructural resulta de utilidad para entender las cuentas fiscales desde una óptica de mediano y largo plazo, depurado de efectos cíclicos del nivel de actividad y de efectos extraordinarios como puede ser una sequía o una pandemia como la atravesada en la actualidad.

Al elaborar un presupuesto utilizando la metodología del balance estructural, cada año el primer paso consistirá en establecer el objetivo de política fiscal en términos del balance estructural deseado, expresado como porcentaje del PIB. Así, el resultado fiscal estructural objetivo que se plantea para el quinquenio 2020-2024 es aquel que logre estabilizar la relación deuda/PIB.

Asimismo, será necesario determinar el tope del gasto efectivo compatible con el objetivo de balance estructural.

Metodología Propuesta para el Cálculo del Resultado Estructural

Ingresos y Egresos Extraordinarios.

En primer lugar, el Resultado Efectivo del GC – BPS se corregirá por ingresos y egresos extraordinarios. Se entiende como extraordinarias, todas aquellas partidas de carácter transitorio que introducen distorsiones en la comparación de las cifras fiscales entre un año y otro (ej: gastos de pandemia). Asimismo, se entiende como extraordinarios aquellos ingresos y egresos que, si bien tienen cierta regularidad interanual, son de carácter transitorio en el mediano plazo (ej: Fondo de Seguridad Social). A efectos meramente operativos, se propone restringir al cálculo del resultado estructural a aquellas partidas extraordinarias que presenten una materialidad significativa, en este caso, mayor o igual a 0,05% del PIB.

A continuación, se identifican, de manera no taxativa, los ingresos y egresos extraordinarios del Gobierno Central – BPS incluidos en esta regla.

Ingresos:

- Transferencias desde AFAPs al Fideicomiso de la Seguridad Social.
- Transferencias desde AFAPs al BPS por desafiliaciones en el marco de la Ley 19.162.
- Transferencia del excedente del Fondo de Estabilización Energética (FEE) a Rentas Generales.
- Utilidades extraordinarias de UTE vertidas al Gobierno Central.
- Utilidades extraordinarias del BROU transferidas al Gobierno Central.

- Ganancia de capital provenientes del manejo de pasivos de deuda.
- Otros ingresos extraordinarios:
 - Pago de las compañías de telecomunicaciones por la adjudicación de las bandas de uso del espectro radioeléctrico.
 - Pago del canon por concesionarios de Aeropuertos.
 - Ingresos por pagos de impuestos extraordinarios

Egresos:

- Egresos extraordinarios (Pandemia, sequía).
- Pérdidas extraordinarias (Gas Sayago).
- Pagos por juicios que impliquen erogaciones transitorias.
- Gastos de la Corte Electoral en ocasión de las elecciones, así como transferencias a los partidos políticos.
- Pérdidas de capital provenientes del manejo de pasivos de deuda.

Estimación de La Brecha Producto.

Una vez corregido el resultado fiscal observado por las partidas extraordinarias, es necesario corregir el resultado por el efecto cíclico en el nivel de actividad, a efectos de estimar el resultado fiscal estructural.

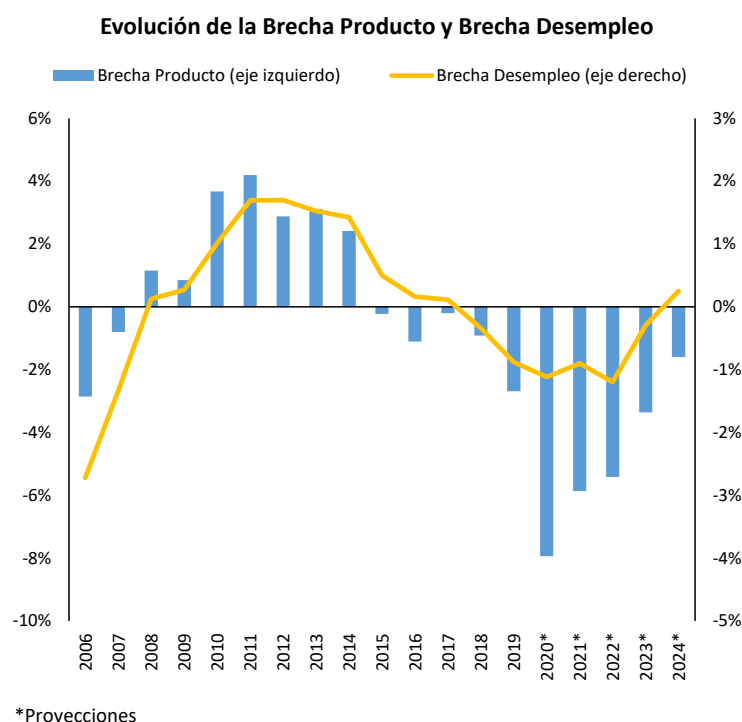
Para ello, se debe estimar la brecha producto. Se entiende como brecha producto la diferencia entre el producto observado y el producto potencial. El producto potencial de la economía es aquel asociado a la plena utilización de los factores, tanto de trabajo como de capital. Si bien el producto potencial es una variable inobservable, es un indicador que permite depurar el balance fiscal de los efectos cíclicos.

En primer lugar, el cálculo del PIB potencial se definió a partir de la estimación de una función de producción Cobb Douglas con rendimientos constantes a escala. En esta primera instancia, dicha estimación fue realizada por el MEF. En las siguientes etapas de reporte y actualización, se trabajará en conjunto con las nuevas comisiones técnicas externas designadas, que proveerán de insumos para la construcción de una función de producción, a saber, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), la Fuerza de Trabajo (FT), la Productividad Total de los Factores (PTF) y las elasticidades del producto a los factores de producción.

A partir de datos observados del PIB, de estimaciones de stock de capital y la FBCF, de FT y de la elasticidad del producto al factor trabajo, se estimó la PTF. A continuación, se proyectaron la FBCF, FT y la PTF hacia 2024. Posteriormente, se empleó el filtro Hodrick-Prescott sobre las series de FT y PTF, para obtener los valores tendenciales de dichas series. Estos valores, junto al nivel de stock del capital estimado a partir de la ecuación de movimiento del capital (dada la depreciación y la FBCF), se utilizaron como insumos en la función de producción definida para estimar el PIB potencial hacia 2024. Cabe mencionar que las estimaciones arrojaron un crecimiento potencial en torno a 2,3% en la última década. A partir de los valores de tendencia y las estimaciones cíclicas del PIB, se determinó la brecha producto para cada año que se detalla a continuación desde 2014.

Cabe mencionar que se entiende que dicha brecha es consistente con la capacidad ociosa en el mercado laboral durante el período considerado. Asimismo, es de destacar que, pese al mayor dinamismo supuesto en el período 2021-2024 respecto a 2016-2019, el año 2024 finaliza con una brecha producto negativa de 1.6%, debido a la fuerte pandemia que azotó el país – y al mundo todo – en 2020.

La información presentada a continuación consiste de estimaciones sujetas a posibles revisiones una vez que se convoquen los grupos técnicos y/o cuando el BCU presente la revisión de las Cuentas Nacionales con la nueva metodología.



Estimación de los Ingresos y Egresos Fiscales Estructurales.

Una vez obtenida la brecha-producto, se estimaron las distintas partidas presupuestales asociadas al ciclo económico, típicamente los ingresos tributarios. De esta forma, se estimó el impacto ciclo en los ingresos y egresos del fisco. Ello se realizó a partir de las elasticidades de dichas partidas respecto al PIB estimadas, en esta primera instancia, por el MEF. Las mismas serán validadas a nivel del Consejo Fiscal Asesor luego de que éste comience a sesionar.

Depurando el resultado fiscal observado de los efectos cíclicos y también de los ingresos y egresos extraordinarios, se obtuvo el resultado fiscal estructural. El balance estructural referido, refleja el balance financiero presupuestario que presentaría el gobierno central si la economía se ubicara cada año en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y otros factores de naturaleza extraordinaria sobre los ingresos y gastos del gobierno en el período considerado.

Así, si bien en el año 2019, el resultado fiscal observado del GC-BPS fue deficitario en 3.1% del PIB, una vez ajustado por el efecto ciclo y partidas extraordinarias, el mismo se sitúa en -4.6%

del PIB. De igual forma, para 2020 se espera cerrar con un déficit fiscal observado de 5.7% del PIB que, en términos estructurales, equivaldría a un resultado negativo de 4.4% del PIB. En otras palabras, se espera poder cerrar el año corriente con una mejora del resultado fiscal estructural en torno a 0.2% del PIB, depurando de efectos cíclicos y extraordinarios como, por ejemplo, los gastos de la pandemia. Finalmente, en 2024, se prevé alcanzar un resultado fiscal observado deficitario en 2.7% del PIB que, depurado por efecto ciclo, mejoraría hasta 2.5% del PIB. En ese año, no se cuenta con información que permita prever, de antemano, ingresos y egresos extraordinarios.

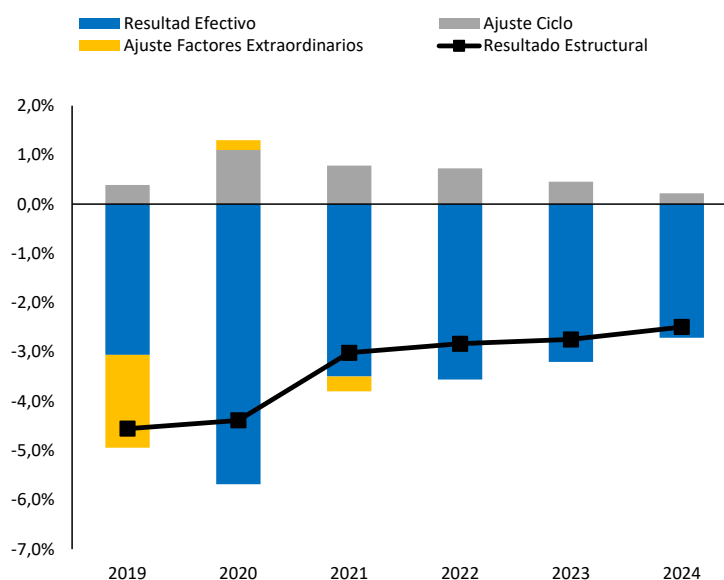
RESULTADO FISCAL OBSERVADO Y ESTRUCTURAL GC-BPS

En % del PIB

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
RESULTADO GLOBAL GOBIERNO CENTRAL - BPS	-3,1	-5,7	-3,5	-3,6	-3,2	-2,7
Fondo de Seguridad Social	-1,3	-0,9	-0,3	0,0	0,0	0,0
Fondo Covid-19	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros factores extraordinarios	-0,6	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Ajuste Factores Extraordinarios	-1,9	0,2	-0,3	0,0	0,0	0,0
Resultado luego de Aj. Extraordinarios	-4,9	-5,5	-3,8	-3,6	-3,2	-2,7
Ingresos GC-BPS. Ajuste ciclo	0,8	2,3	1,7	1,6	1,0	0,4
Egresos GC-BPS. Ajuste ciclo	0,4	1,2	0,9	0,8	0,5	0,2
Ajuste Ciclo	0,4	1,1	0,8	0,7	0,5	0,2
RESULTADO GLOBAL ESTRUCTURAL GC - BPS	-4,6	-4,4	-3,0	-2,8	-2,7	-2,5
Brecha PIB	-2,7	-7,9	-5,9	-5,4	-3,4	-1,6

Resultado Fiscal Estructural

% del PIB



4.4.3. Tope de incremento del gasto

Tal como establece el artículo 208 de la ley N° 19.889, el tope indicativo de incremento del gasto real se implementará de manera tal que, en cada año, la variación del gasto primario del GC-BPS no supere la variación del PIB potencial estimado para el período considerado, es decir, en torno a 2.3%.

Se adjunta la variación del gasto previsto en el presupuesto quinquenal.

Gasto Previsto en el Presupuesto Quinquenal						
Variación real, en %	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Egresos Primarios GC BPS	2,1	0,7	-4,9	1,8	1,7	1,8
Remuneraciones	3,8	-0,9	-1,0	0,0	0,0	0,0
Pasividades	2,1	-0,8	0,5	2,2	1,9	2,1
Gastos No Personales	3,4	1,1	-18,1	0,0	0,0	0,0
Transferencias	0,7	4,5	-6,7	3,2	3,3	3,4
Inversiones	0,7	-8,0	-10,0	0,0	0,0	0,0

4.5. Nuevo Marco Legal de Endeudamiento del Gobierno Central

El numeral 6° del Artículo 85 de la Constitución de la República establece que a la Asamblea General le compete autorizar la deuda pública nacional a iniciativa del Poder Ejecutivo. De acuerdo a la ley N° 19.947 vigente, la Asamblea General autoriza a emitir deuda pública nacional siempre que el incremento del stock de la deuda pública neta de activos del sector público consolidado no supere determinado tope.

La evidencia en los últimos años muestra que dicho marco legal no ha sido consistente con el objetivo de encauzar la sostenibilidad fiscal. En la medida en que el tope fue incrementado sistemáticamente en la última década a causa del deterioro fiscal, esto llevó a un aumento persistente en la deuda pública que hoy impone serios desafíos al país. Adicionalmente, dado que dicho tope de deuda está establecido sobre el sector público en su conjunto, tanto monetario como no monetario, tiene implicancias cruzadas en materia de endeudamiento a pesar de perseguir objetivos distintos a nivel de política económica.

Por estas razones, se propone un nuevo marco jurídico para la autorización de endeudamiento público por parte de la Asamblea General que se complementa con la nueva regla fiscal definida anteriormente.

El nuevo marco legal, establece un límite al flujo de endeudamiento neto anual del Gobierno Central, definido como el total de la emisión de títulos de deuda pública de mercado y desembolsos de préstamos, deducidas las amortizaciones de títulos de deuda pública y préstamos, así como la variación de activos financieros durante el ejercicio. Este concepto se deriva directamente del programa financiero del Gobierno y está íntimamente asociado al resultado fiscal del Gobierno Central. En adición, se entendió oportuno expresar el límite de endeudamiento en dólares estadounidenses, a efectos de facilitar la comunicación del mismo

a inversores extranjeros y locales. Así, el nuevo límite al endeudamiento neto del gobierno central sería de 3.500 millones de dólares estadounidenses en 2020 y 2.300 millones dólares estadounidenses en 2021. Finalmente, se entendió prudente incluir una cláusula de salvaguarda ante eventos inesperados tales como desastres naturales, pandemia, fuerte cambio en los precios relativos o recesión económica, de forma tal de que ese límite se incremente un 30% adicional.

El objetivo último de la regla fiscal es preservar las finanzas públicas del país y la sostenibilidad en el tiempo del gasto social. Todo déficit fiscal tiene su contrapartida en un mayor endeudamiento neto que, en el corto o largo plazo, suele financiarse con mayor crecimiento económico o con suba de impuestos. Considerando la actual carga tributaria del país y el elevado endeudamiento del gobierno central – 49.5% del PIB en 2019 – se entiende importante estabilizar el ratio de deuda neta del Gobierno Central lo antes posible.

Por una parte, el fuerte déficit fiscal con que parte la administración actual hace inviable estabilizar la deuda en un único año. Por otra parte, el nivel de actividad ya se encontraba en 2019 por debajo de su nivel potencial, a lo que se agregó la pandemia, obligando a liberar recursos en aras de atender la salud, el desempleo y la vulnerabilidad social. En efecto, se estima que la deuda neta del gobierno central cerrará en 60,6% del PIB en 2020, producto no sólo del mayor déficit fiscal sino también por la caída en el nivel de actividad y el fuerte cambio de precios relativos que impactaría negativamente sobre el ratio de deuda/PIB.

Es evidente que no es lo mismo estabilizar la deuda en un ciclo económico con brecha negativa que hacerlo en un ciclo económico alto. No obstante ello, se propone como objetivo estabilizar el nivel de deuda a partir de 2023, mejorando sistemáticamente el resultado fiscal en cada año a partir de 2021. Así, el presupuesto quinquenal ratifica una trayectoria sostenible del ratio de deuda hacia niveles de 63,9% del PIB en 2024.

Bajo la premisa de estabilizar la deuda y lograr una mayor transparencia y consistencia de la política fiscal en su conjunto, se propone un nuevo marco para la autorización de endeudamiento público por parte de la Asamblea General. En este marco, el perímetro de autorización de la deuda estará dado sobre el mismo que actúa la regla fiscal, es decir, sobre el Gobierno Central.

Se entiende que este nuevo marco de endeudamiento complementa la regla fiscal en el sentido de que impone una restricción al endeudamiento, actuando implícitamente como penalidad de un eventual incumplimiento de la regla.

4.6. Grupos técnicos externos

El objetivo de la institucionalidad fiscal es enmarcar la acción política en un escenario de sostenibilidad de las finanzas públicas. Según el artículo 210 de la ley N°19.889, se crearán dos nuevas instituciones técnicas que tendrán carácter honorario, técnico y políticamente independiente, es decir, sin participación política activa. Dichas instituciones colaborarán tanto en la provisión de insumos técnicos como en el debate respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El Ministerio de Economía y Finanzas designará un Comité de Expertos cuya función principal será proveer los insumos para realizar los cálculos del balance estructural. También designará un Consejo Fiscal Asesor a los efectos de asesorar al Ministerio de Economía y Finanzas en materia de la regla fiscal y sostenibilidad de la deuda.

El Poder Ejecutivo reglamentará el procedimiento para la selección de los miembros del Comité de Expertos y del Consejo Fiscal Asesor, así como sus funcionamientos respectivos. El proceso de selección de los integrantes será transparente con el objetivo de alcanzar la mayor idoneidad posible entre sus miembros.

4.6.1. Comité de Expertos

Se conformará por un grupo de analistas en representación de instituciones tales como Universidades, Centros de Estudios, Consultoras Económicas y otros, con capacidad técnica suficiente como para proveer estimaciones de las tasas de crecimiento anual de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), la Fuerza de Trabajo (FT) y la Productividad Total de los Factores (PTF), que servirán como insumos de la función de producción referida en el apartado 2.2. Estos se requerirán y publicarán una vez al año. Dicha instancia será inmediatamente posterior al último día hábil del mes de marzo, mes en el que se conoce el PIB efectivo del año anterior.

4.6.2. Consejo Fiscal Asesor

Se integrará por el Ministerio de Economía y Finanzas y un grupo menor de analistas respecto al comité anterior, con capacidad técnica suficiente como para asesorar al MEF en la estimación del PIB, tanto efectivo como potencial, así como también en la definición de las partidas de ingresos y egresos fiscales que deben ser depuradas por la brecha del PIB, y sus respectivas elasticidades.

4.7. Rendición de Cuentas de mayor frecuencia

Parte importante de la institucionalidad fiscal incluye una buena comunicación con el mercado, analistas, calificadoras de riesgo e inversores. Por tanto, se incrementará la frecuencia con la cual se informará al mercado sobre el desempeño fiscal y crediticio del Gobierno.

Por un lado, se propone implementar una nueva comunicación semestral que informe al mercado sobre la situación de las finanzas públicas respecto a lo proyectado, actualización de pronósticos, etc. Se plantean dos instancias para la publicación de dichos informes. En primer lugar, coincidentemente con la publicación de insumos del Comité de Expertos y la interacción con el Consejo Fiscal Asesor, el MEF, publicará información referente a la situación de las cuentas públicas del año calendario anterior y el cumplimiento del resultado fiscal estructural. En caso de incumplir con la regla fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá presentar las razones técnicas que explican los desvíos respecto a las metas de balance y gasto.

La segunda instancia de publicación será en el mes posterior a la publicación oficial del PIB del primer semestre del año en curso.

Por otro lado, se publicará trimestralmente la evolución del endeudamiento neto acumulado en el ejercicio, según lo establecido en el nuevo marco legal para el endeudamiento del Gobierno.

4.8. Análisis de Sensibilidad bajo distintos escenarios

En la medida en que la ciencia económica trabaja sobre escenarios inciertos, se entiende importante cuantificar la probabilidad de ocurrencia del escenario económico base así como desarrollar eventuales escenarios alternativos y la posible trayectoria de las cuentas fiscales y el endeudamiento ante esas eventualidades. El Consejo Fiscal Asesor podrá brindar asistencia en la elaboración de escenarios alternativos al base, la posible trayectoria de los indicadores económicos ante tales eventualidades y la probabilidad de ocurrencia estimada en cada caso. En función de ello, el MEF elaborará trayectorias alternativas de endeudamiento público y el análisis de riesgos asociado.

4.9. Fondo de Estabilización

Conforme a lo establecido en el artículo 212 de la ley N° 19.889, en el caso de existir excedentes fiscales, dichos recursos podrán afectarse a un fondo de reserva para políticas contra-cíclicas con el objetivo de financiar políticas fiscales en fases recesivas del ciclo económico.

5. Programa Financiero y Estrategia de Gestión de la Deuda del Gobierno

5.1. Estrategia de Financiamiento y Administración de la Deuda del Gobierno

5.1.1. Estrategias de financiamiento y gestión de deuda tras el impacto del COVID -19 durante 2020

Tras el shock de la pandemia global, las condiciones en los mercados internacionales en el período marzo-abril de 2020 se tornaron extremadamente volátiles, las tasas se dispararon y el acceso a los mercados de bonos internacionales permaneció cerrado para los países emergentes.

Dadas las mayores necesidades de financiamiento derivadas de la desaceleración económica y las medidas adoptadas a la luz de la emergencia sanitaria, como primera respuesta, el gobierno de Uruguay recurrió a créditos con organismos multilaterales para apuntalar las reservas de liquidez. Para ello, desembolsó rápidamente líneas de crédito previamente aprobadas.

Este acceso a financiamiento contingente de gran escala y de bajo costo, junto al fondeo estable en el mercado local, permitió graduar los tiempos de acceso a los mercados de capitales globales y optimizar así los términos de financiamiento. Así, una vez que los mercados internacionales se estabilizaron, el gobierno identificó una ventana de oportunidad a fines de junio de 2020 y emitió bonos globales, tanto en moneda local como en dólares, a tasas competitivas.

Debajo, se presenta en mayor detalle los cuatro pilares de la estrategia de financiamiento y administración de deuda durante 2020.

1. *Rápido desembolso de líneas de crédito preexistentes y nuevos préstamos con organismos multilaterales*

En marzo y abril de 2020, Uruguay recurrió a las líneas de crédito de rápido desembolso ya aprobadas con organismos multilaterales, para apuntalar sus reservas de liquidez y gestionar gastos no anticipados. Es así que, al finalizar abril, el gobierno pudo desembolsar préstamos con el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) por un monto total de US\$ 1.050 millones.

Durante la pandemia fue muy importante para el país poder contar con los acuerdos de financiación existentes con organismos multilaterales. En primer lugar, esto permitió disponer de un rápido acceso a financiamiento a gran escala sin riesgo de ejecución, pues los términos contractuales habían sido acordados y aprobados con anterioridad. En segundo lugar, se redujo el costo promedio de financiamiento ya que los préstamos están sujetos a tasas Libor que han mostrado una tendencia decreciente en los últimos años. Finalmente, las cláusulas de conversión incorporadas en los préstamos con organismos multilaterales permiten realizar conversiones rápidas de moneda y de tasa de interés, es decir, pasar de préstamos

denominados en dólares a tasas flotantes, a tasas fijas en otras monedas (como, por ejemplo, el peso uruguayo u otras “monedas duras”).

Meses más tarde, el gobierno desembolsó aproximadamente US\$ 40 millones con la Corporación Andina de Fomento (CAF), de un préstamo destinado específicamente a mitigar los efectos de la emergencia sanitaria en la salud pública y la economía del país.

También se aprobaron nuevas líneas de financiamiento con BID, FONPLATA y Banco Mundial (BM) con el objetivo de apoyar los esfuerzos que el país venía realizando para fortalecer al sector salud, a la población vulnerable y, a las micro, pequeñas y medianas empresas. De igual manera, el BID y el BM aprobaron dos préstamos de política de rápido desembolso por un monto total de US\$ 750 millones (US\$ 350 millones y US\$ 400 millones, respectivamente). Ambos programas tienen por objetivo apoyar políticas públicas para proteger a aquellos sectores más vulnerables de la economía, y a la recuperación de la economía uruguaya en el mediano plazo. Una vez firmados, el acceso a este tipo de instrumentos financieros le permite al gobierno robustecer su política precautoria de liquidez.

2. Financiamiento estable y mantenimiento de calendario regular en el mercado local

A pesar de la volatilidad en el mercado internacional y de las limitaciones operativas de los participantes de mercado, el gobierno siguió adelante con el programa de fondeo doméstico con algunos ajustes al cronograma de emisiones. Desde el 19 de febrero, punto de inflexión en mercados globales por la propagación del COVID-19, el gobierno ha completado todas las licitaciones de Notas del Tesoro en UI y en Unidades Previsionales (UP) programadas en el mercado doméstico. Como reflejo de los cambios en la demanda, la Unidad de Gestión de Deuda (UGD) ha aumentado el monto a licitar de Notas del Tesoro de menor plazo en instrumentos en UI y en UP en su calendario de emisión doméstico.

A través de su programa de emisiones regulares en el mercado local, el gobierno ha emitido en lo que va del año un monto equivalente a US\$ 947 millones al cierre de julio de 2020 (1,5 veces el monto base inicialmente anunciado). De ese total, un 60% fue destinado a refinanciar amortizaciones que vencen en el año 2020. Adicionalmente, en enero de 2020 se emitieron US\$ 949 millones equivalentes en una operación de emisión y canje de títulos públicos realizada en conjunto con el Banco Central del Uruguay (BCU). De esta manera, las emisiones totales en el mercado doméstico a julio de 2020 alcanzaron US\$ 1.900 millones equivalentes, aproximadamente 49% de los títulos soberanos emitidos en lo que va del año.

El calendario de emisiones en el mercado doméstico para el segundo semestre prevé un monto licitado base equivalente a US\$ 447 millones. Estas licitaciones buscan continuar impulsando la conformación de series de referencia (benchmarks) mediante la reapertura de Notas del Tesoro en UI y en UP, e incorporando la facilidad de integración que permite a los inversores la opción de comprar los instrumentos ofrecidos mediante Notas del Tesoro de próximo vencimiento (además de pesos uruguayos y dólares).

3. Acceso al financiamiento en el mercado internacional en moneda local

A fines de junio, el gobierno llevó adelante la emisión de nuevos bonos globales en moneda local (UI) con vencimiento final en 2040 y la reapertura de los bonos globales en dólares con

vencimiento en 2031. Simultáneamente, se anunció una oferta de recompra de los bonos globales en UI con vencimiento en 2027, 2028 y 2030.

Mediante esta operación, la República emitió un monto total equivalente a US\$ 1.600 millones de nuevos bonos en UI a una tasa real de 3,875%, con una concesión de nueva emisión de un solo dígito. Del monto total emitido, US\$ 1.100 millones equivalentes fue a cambio de efectivo, y el remanente se utilizó para financiar la recompra de bonos globales en UI de menor madurez. El gobierno también emitió US\$ 400 millones en la reapertura de los bonos denominados en dólares con vencimiento final en 2031, con un diferencial final de rendimiento respecto a los bonos del Tesoro de EE.UU. de 180 punto básicos (con una concesión por nueva emisión estimada negativa).

Es importante destacar, que esta transacción marcó la reapertura del mercado internacional en moneda local para países emergentes desde el inicio de la pandemia. Ello permitió apuntalar el proceso de desdolarización del portafolio de deuda del gobierno y reducir así el riesgo cambiario. Es importante destacar que a julio de 2020, un 89% de las emisiones acumuladas en el año en los mercados de capitales domésticos e internacional fueron en moneda local.

Asimismo, es importante mencionar que la tasa de rendimiento del bono global en dólares fue la más baja alcanzada por la República en emisiones en dólares, desde que Uruguay accedió por primera vez al mercado internacional aproximadamente 30 años atrás. La baja tasa refleja el marcado descenso del rendimiento de los bonos del Tesoro de EE.UU., así como la resiliencia de la prima de riesgo país de Uruguay (que se encuentra muy cercana a la de países como Chile, Panamá y Perú que cuentan con una mejor calificación crediticia).



1/ Excluye a países europeos emergentes que hayan emitido en euros.

Fuente: MEF

4. Mitigación de exposición del portafolio de deuda a riesgos de moneda y de tasa de interés mediante conversiones sintéticas

En 2020, el gobierno ejecutó por primera vez conversiones de préstamos denominados en dólares y a tasa flotante, a una tasa real fija en UI, por un total de US\$ 209 millones equivalente. De este monto, US\$ 60 millones fueron convertidos en febrero de 2020 a una tasa fija real en UI de 3,54%, y los restantes US\$ 149 millones se fijaron en julio de 2020 a una tasa de 2,98% en UI¹⁶. Estas operaciones forman parte de una estrategia integral de desdolarización de la deuda del Gobierno Central y complementa el financiamiento obtenido en el mercado internacional con la emisión del bono global en UI realizada en junio del presente año. Asimismo, es importante notar que estas conversiones contribuyen al objetivo de desarrollar el mercado de derivados y el mercado de bonos denominados en moneda local.

Por otra parte, el gobierno también llevó adelante con el BID operaciones de conversión a otras “monedas duras”, como yenes y francos suizos, para contribuir a diversificar el portafolio de deuda y a reducir la carga de intereses¹⁷. En abril de este año se ejecutó una conversión por el equivalente a US\$ 551 millones a yenes, a un plazo de 8 años, fijando una tasa anual de -0,17% en yenes. En ese mismo mes, también se llevó a cabo por primera vez la conversión de un primer tramo de las líneas de crédito desembolsadas por un monto de US\$ 250 millones a francos suizos, por un plazo de 5 años, y a una tasa fija anual de -0,51%. Posteriormente, en mayo se ejecutó otra conversión a francos suizos por el equivalente a US\$ 250 millones, por un plazo de 5 años a una tasa fija de -0,57%¹⁸.

5.1.2. Evolución de los principales indicadores de la estructura de deuda y activos, y política de pre-financiamiento

5.1.2.1. Estadísticas de endeudamiento y activos financieros

La UGD del Ministerio de Economía y Finanzas compila y publica trimestralmente estadísticas de deuda y activos del Gobierno Central en el Reporte de Deuda Soberana.

La deuda bruta publicada por el MEF está definida por el conjunto de todos los instrumentos de mercado, tanto en moneda nacional como extranjera, bajo jurisdicción doméstica o externa, así como todos los préstamos con organismos multilaterales de crédito y otras instituciones financieras cuyo deudor contractual es el Gobierno Central. Se excluyen por tanto los instrumentos de deuda no comercializables que fueron emitidos por el Gobierno a efectos de capitalizar el BCU.¹⁹ Asimismo, se incluyen dentro de las cifras de deuda los instrumentos de

¹⁶ Las tasas no incluyen el margen variable para préstamos del Capital Ordinario periódicamente determinado por la Junta Directiva del BID, hoy de 80 puntos básicos (pbs), que también aplican a las tasas en dólares.

¹⁷

La conversión de pasivos denominados en dólares a pasivos en yenes y francos suizos resultó atractiva, dado que las tasas negativas se reducen aún más por menores *cross-currency basis*.

¹⁸ Las tasas aquí expresadas no incluyen el margen variable para préstamos del Capital Ordinario periódicamente determinado por la Junta Directiva del BID, hoy de 80 pbs.

¹⁹ El primer bono de capitalización se emitió en 2008 y posteriores emisiones se realizaron en 2010, 2011, 2012 y 2013. Al finalizar 2017, toda la deuda se consolidó en un único bono indexado a la UI con vencimiento a 30 años.

deuda de mercado emitidos por el Gobierno que se encuentra en poder del Fideicomiso de la Seguridad Social, cuyo fideicomitente es el Banco de Previsión Social (BPS).

Por su parte, los activos financieros incluyen los fondos disponibles en moneda local y extranjera del Tesoro Nacional en el BCU y en el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), incluyendo en estos últimos aquellos saldos acreedores pertenecientes a las dependencias comprendidas en el Presupuesto Nacional. De igual manera, forman parte de este agregado aquellos activos financieros que el Gobierno Central mantiene producto de préstamos contractualmente contraídos por la República en representación de otras entidades del Sector Público (cuyo repago, convenio mediante, no debe servir), así como también aquellas participaciones de capital en unidades institucionales pertenecientes al Gobierno Central producto de inyecciones de capital (como el caso del fideicomiso de SIGA).

5.1.2.2. Nivel y composición de endeudamiento y activos

La deuda bruta del Gobierno Central al cierre de julio de 2020 es de US\$ 31.946 millones. Tomando en cuenta el total de los activos financieros del Gobierno, la deuda neta al cierre de julio de 2020 asciende a US\$ 28.692 millones. Por su parte, el Gobierno mantiene líneas de crédito con Organismos Multilaterales por US\$ 1.406 millones al cierre de julio de 2020 (CAF y FLAR). Estas líneas no incluyen los préstamos de política de rápido desembolso ya aprobados por el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) por un monto de US\$ 750 millones.

Deuda, Activos y Líneas de Crédito

Cifras en millones de dólares, stock vigente a fin de cada período

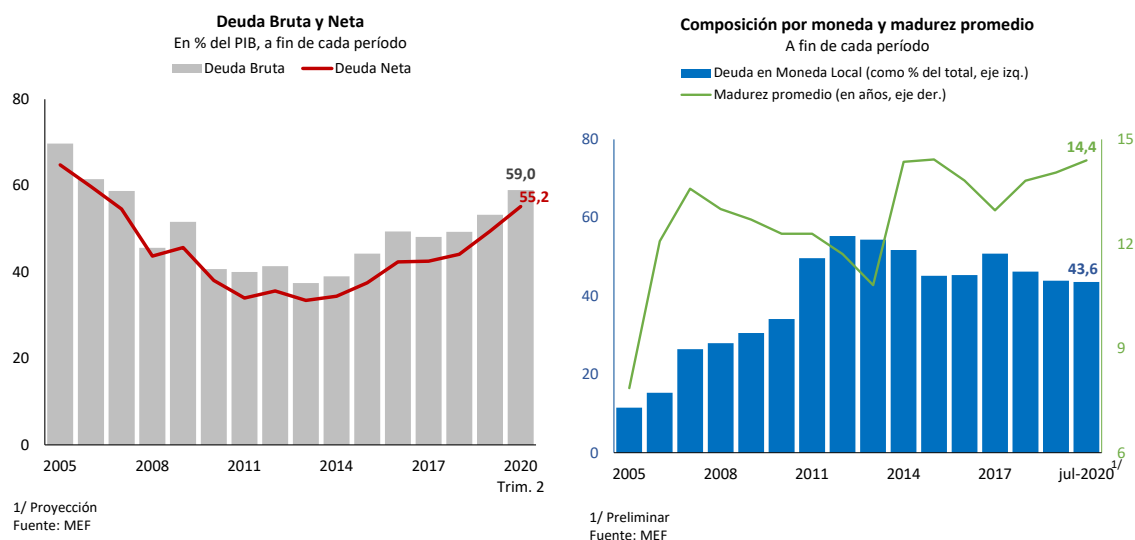
	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (julio) ^{1/}
Deuda Bruta	23.581	26.098	28.664	29.383	29.838	31.946
Activos Financieros	3.583	3.733	3.324	3.085	2.136	3.253
<i>Liquidez de Tesorería</i>	3.001	2.515	2.230	2.132	1.213	2.347
<i>Otros Activos</i>	582	1.218	1.094	953	923	906
Deuda Neta	19.998	22.366	25.341	26.298	27.702	28.692
Líneas de Crédito con Organismos Multilaterales	2.167	2.418	2.418	2.434	2.191	1.406

1/ Preliminar

Fuente: MEF

La deuda bruta al cierre del segundo trimestre se estima en 59% del PIB, mientras que la deuda neta se ubica en 55,2% del PIB.

Para obtener información sobre el circulante de los bonos del gobierno emitidos para capitalizar al Banco Central, referirse a: www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/EndeudamientoPublicoSPNM/dpspnm.pdf



En lo que respecta a la composición por monedas, aproximadamente el 43,6% del portafolio total de deuda se encontraba denominado en moneda nacional al cierre de julio de 2020. Es importante destacar que durante el año 2020 la mayor parte de las amortizaciones de deuda fueron en moneda nacional, lo cual redujo la exposición cambiaria de las finanzas públicas al impacto de la devaluación del peso uruguayo. Por otra parte, la madurez promedio del portafolio de deuda es de aproximadamente 14,4 años a julio de 2020, una de las cifras más alta entre los países emergentes.

Estructura de Deuda

En % del total, fin de cada período

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (julio) ^{2/}
Por moneda ^{1/}						
Moneda extranjera (ME)	54,8	54,7	49,2	53,8	56,1	56,4
Dólares	51,7	52,0	47,6	51,4	53,9	50,9
Otras	3,1	2,6	1,6	2,4	2,2	5,5
Moneda nacional (MN)	45,2	45,3	50,8	46,2	43,9	43,6
Pesos uruguayos	6,0	5,0	12,8	10,1	8,6	5,6
Unidades indexadas (UI)	35,3	36,4	34,0	30,7	28,1	30,0
Unidades indexadas a salario (UR y UP)	3,9	3,9	4,0	5,3	7,3	8,0
Por madurez residual						
Corto plazo (menor a un año)	2,6	5,1	5,5	3,9	5,6	3,0
Medio y largo plazo	97,4	94,9	94,5	96,1	94,4	97,0
Por tipo de tasa ^{3/}						
Fija	94,3	93,7	94,4	94,4	94,3	95,9
Flotante	5,7	6,3	5,6	5,6	5,7	4,1
Por instrumento						
Bonos	91,5	91,2	91,2	90,6	90,8	88,1
Préstamos	8,5	8,8	8,8	9,4	9,2	11,9
Por residencia del acreedor ^{4/}						
Residentes	35,1	43,1	44,9	43,3	41,2	39,7
No residentes	64,9	56,9	55,1	56,7	58,8	60,3
Bonos y Notas	56,4	48,1	46,2	47,3	49,6	47,9
Préstamos con instituciones financieras	8,5	8,8	8,8	9,4	9,2	12,4
Por jurisdicción contractual						
Local	25,9	25,9	24,1	22,9	21,6	20,1
Internacional	74,1	74,1	75,9	77,1	78,4	79,9

1/ La composición por moneda extranjera se define con criterio contractual y no refleja ajustes por operaciones de swap de monedas.

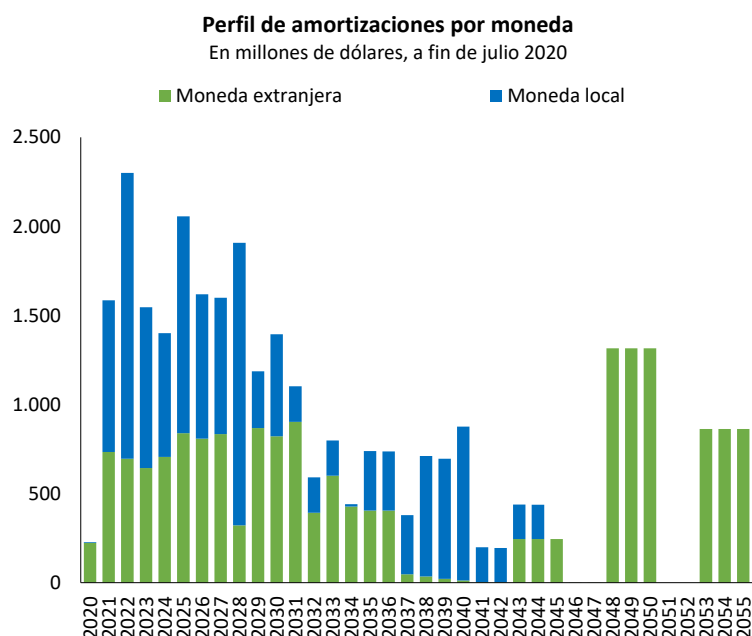
2/ Preliminar.

3/ Incluye instrumentos en moneda nacional a tasa fija real, tanto en UI como en UR y UP.

4/ Información refleja los últimos datos disponibles a fin del segundo trimestre de 2020.

Fuente: MEF

Asimismo, el 96% del total de deuda se encuentra contraída a tasa fija, lo cual mitiga la exposición al riesgo de alza en la tasa de interés internacional. Respecto a la composición de la deuda por jurisdicción, al cierre de julio de 2020 el 20% del portafolio de deuda se encontraba emitido bajo jurisdicción local, al tiempo que el 80% restante fue emitido o contraído bajo jurisdicción extranjera.



Fuente: MEF

La participación de acreedores extranjeros en el total del endeudamiento fue de 60% a julio 2020. En particular, los préstamos con organismos multilaterales de crédito y otras instituciones financieras representa un 12% del portafolio de deuda. El cuadro debajo presenta información sobre el monto y estructura por monedas y plazos de los préstamos vigentes con organismos multilaterales y otras entidades financieras.

Préstamos con Organismos Multilaterales y Otras Entidades Financieras^{1/}

En millones de dólares, stock vigente al 31 de julio de 2020

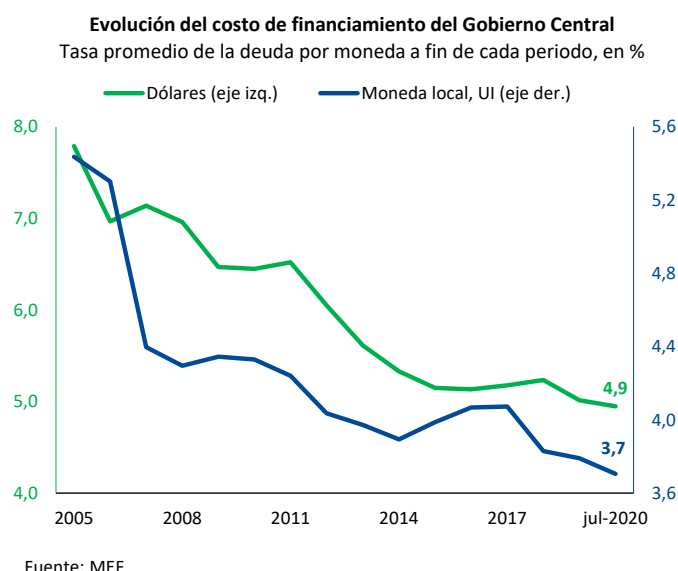
Institución	Monto total	Por madurez			Por moneda		Por tasa	
		Menor a 1 año	Entre 1 y 5 años	Mayor a 5 años	Local	Extranjera	Flotante	Fija
BID	2.407	97	754	1.556	384	2.023	189	2.218
Banco Mundial	1.066	39	482	545	21	1.044	1.044	21
CAF	272	27	153	91	-	272	40	232
Otros ^{2/}	72	14	36	22	-	72	36	36
Total	3.816	177	1.425	2.214	406	3.410	1.309	2.507

1/ Incluye todos los préstamos con organismos internacionales cuyo deudor contractual es el Gobierno Central.

2/ Incluye Banco de China, Credit National Paris, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Instituto Crédito Oficial del Reino de España, Italian Bank Artigiancassa SPA, Kreditanstalt Fur Wieteraufbau, y Scotiabank, entre otros.

Fuente: MEF

En lo que respecta al costo de financiamiento, es importante también notar que las tasas de interés promedio en todas las monedas han registrado una caída desde el 2015, reflejando una mejoría en el costo de financiamiento para el país. En julio 2020, la tasa de interés promedio del stock de deuda del Gobierno Central alcanzó mínimos históricos. La tasa de interés real promedio ponderada para las obligaciones indexadas a la inflación (incluyendo Notas del Tesoro y bonos globales) alcanzó 3,7% mientras que el costo promedio ponderado del portafolio en dólares se ubicó en 4,9%.



Asimismo, una creciente proporción de la deuda en moneda local está denominada en Unidades Previsionales. Dada la pro-ciclicidad de los salarios reales, estos instrumentos proveen al gobierno una mejor distribución de riesgos a lo largo del ciclo económico.

Indicadores de Costo de Endeudamiento y de Riesgo de tasas y refinanciamiento

En %, a fin de cada período

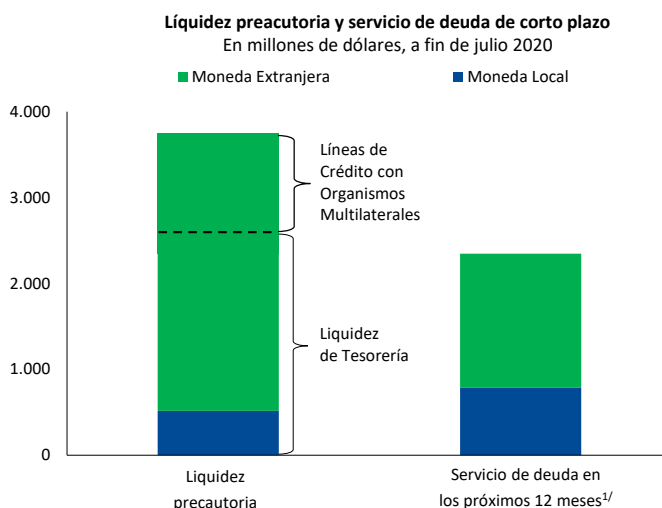
	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (julio) ^{2/}
Tasa de interés promedio ^{1/}						
Dólares	5,1	5,1	5,2	5,2	5,0	4,9
Euros	5,9	5,3	5,3	5,3	0,3	0,2
Yenes	1,9	1,9	1,6	1,3	1,3	1,0
Franco suizos						0,3
Pesos uruguayos	12,8	13,5	10,9	10,6	10,6	9,7
Unidades indexadas (UI)	4,0	4,1	4,1	3,8	3,8	3,7
Unidades indexadas a salario (UR y UP)	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3
Riesgo de tasa de interés						
Duración (en años)	10,6	10,3	11,6	12,3	12,5	13,1
Deuda que reajusta tasa en un año	8,1	11,2	10,7	9,2	11,1	6,8
Riesgo de refinanciamiento y liquidez						
Madurez promedio (en años)	14,4	13,8	13,0	13,8	14,0	14,4
Deuda que vence en un año	2,6	5,1	5,5	3,9	5,6	3,0
Activos líquidos / Amortizaciones un año hacia adelante	4,8	1,9	1,4	1,9	0,7	2,5

1/ Promedio ponderado por moneda.

2/ Preliminar.

Fuente: MEF

Las operaciones de manejo de pasivos en los mercados doméstico y externo han contribuido a mantener la madurez promedio del portafolio de deuda en 14 años— entre las más altas en mercados emergentes. Al cierre de julio de 2020, por ejemplo, casi el 69% del total de la deuda tiene un plazo a vencimiento mayor a cinco años, y solo un 3% vence en menos de 12 meses. Asimismo, la totalidad de la deuda en moneda nacional se encuentra a tasa fija y sólo un 4% del total es a tasa flotante. La suma de los activos líquidos del Gobierno cubre el servicio de deuda (amortizaciones e intereses) de los 12 meses subsiguientes, que equivale a aproximadamente US\$ 2.263 millones.



5.1.3. Calificación crediticia soberana

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

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

El 12 de agosto de 2020, *Moody's* publicó una actualización a su opinión de crédito de la República²⁰. De acuerdo a la agencia, el perfil crediticio de Uruguay (Baa2) se sustenta en su moderada fortaleza económica e institucional. Sin embargo, según *Moody's* un crecimiento menor al potencial y la rigidez significativa del gasto limitan la capacidad de las autoridades para cumplir los objetivos fiscales. Asimismo, señala que las métricas de deuda se han deteriorado en los últimos años, siendo fundamentales los planes de consolidación fiscal para respaldar el perfil crediticio del soberano.

²⁰ Dicha actualización no supuso una ratificación expresa de la calificación de la República, sino que es parte de la disseminación regular de información que realiza la calificadora.

El 30 de abril de 2020, S&P afirmó su calificación a largo plazo en moneda extranjera y moneda local en BBB con perspectiva estable. El reporte menciona el impacto sobre la actividad económica uruguaya y el déficit fiscal de la pandemia y la recesión económica mundial. Sin embargo, la agencia espera un mejor panorama económico como consecuencia de proyectos de inversión en curso y una corrección fiscal una vez se atenúe la pandemia.

El 20 de febrero de este año, *Fitch Ratings* afirmó su calificación a largo plazo en moneda extranjera en BBB- con perspectiva negativa. La misma se apoya en sólidos indicadores de gobernanza y de desarrollo social, así como en una balanza de pagos robusta. De acuerdo a la agencia, estos factores están sopesados por un elevado y creciente nivel de deuda pública, un bajo crecimiento potencial y una alta inflación.

El 5 de febrero de 2020, *R&I* ratificó su calificación en moneda extranjera de Uruguay en BBB y mejoró su perspectiva a positiva. La agencia espera una dinamización de la economía en el mediano plazo debido al proyecto de inversión que surge de la construcción, por parte de UPM, de la segunda papelera en el país. De acuerdo a la agencia, una política prudente de gestión de deuda ha contribuido a estabilizar el riesgo fiscal.

El 30 de enero de 2020, *DBRS Morningstar* ratificó la calificación que otorga a Uruguay como emisor de moneda extranjera y local a largo plazo en *BBB (low)*. De acuerdo a lo mencionado por la agencia, la calificación otorgada balancea sólidos fundamentos económicos y políticos con una continua presión fiscal. Asimismo, señaló que la evolución de la calificación –al alza o a la baja– dependerá de la capacidad de la actual administración de encauzar las finanzas públicas hacia una trayectoria sostenible.

5.1.4. Hoja de ruta y plan de acción

5.1.4.1. Líneas Estratégicas

El objetivo central de la política de gestión de deuda es cubrir las necesidades de financiamiento del gobierno en forma oportuna y minimizando el costo esperado, manteniendo niveles, procurando una matriz de riesgos equilibrada y una trayectoria sostenible de deuda, y sostenibles de exposición al riesgo en la composición de la deuda. La estrategia toma en cuenta las alternativas y costos de acceso al crédito en los mercados de capitales y a través de organismos multilaterales, y debe guardar consistencia con el programa fiscal y financiero, así como con el manejo precautorio de la liquidez del gobierno.

Además de nuevo financiamiento, una parte importante de la gestión de deuda es la administración de obligaciones financieras ya contraídas, atendiendo al perfil de vencimientos de la deuda pública y la composición por monedas de los requerimientos de la Tesorería General de la Nación. Para ello, se busca optimizar el perfil por monedas, plazos y de tasas del portafolio de deuda soberana a través de operaciones de manejo de pasivos y conversiones sintéticas de deuda.

La gestión de deuda del gobierno también busca promover el desarrollo de un mercado secundario de bonos líquido y profundo, particularmente en moneda local, con curvas de rendimientos que sirvan de referencia para el acceso al financiamiento para emisiones privadas corporativas, de empresas del sector público y de proyectos de infraestructura, entre otras.

5.1.4.2. Plan de Acción

A continuación, se presentan las principales líneas de acción de la gestión de la deuda para los próximos cinco años:

I. *Mantener acotado el riesgo de refinanciamiento de la deuda, a través de operaciones de manejo de pasivos y una política conservadora de liquidez precautoria*

Se continuará con una gestión proactiva del portafolio de deuda a través de operaciones de manejo de pasivos en el mercado doméstico y externo, que contribuyan a reducir el riesgo de refinanciamiento (estirando los plazos de vencimientos de deuda y suavizando temporalmente el calendario de amortizaciones). Esto le quita presión a la necesidad de conseguir fondos en los momentos en que pueden ser caros y escasos.

Asimismo, la gestión de la deuda del gobierno también continuará la política conservadora de manejo de la liquidez, manteniendo en promedio un nivel precautorio de caja de Tesorería y líneas de crédito con organismos multilaterales que permitan hacer frente el servicio de deuda (amortizaciones más pago de intereses) de al menos los doce meses subsiguientes. Un colchón de liquidez compuesto por disponibilidades en caja, activos financieros líquidos y líneas de crédito con organismos multilaterales, brinda flexibilidad en las operaciones de gestión de la deuda y en el cumplimiento de las obligaciones financieras y presupuestarias de la Tesorería, en caso de perturbaciones temporales en los mercados de capitales (como se observó a partir de febrero 2020). En este sentido, se fortalecerá la red de líneas de crédito precautorias con instituciones multilaterales de crédito.

II. *Avanzar en la desdolarización de la deuda, con el objetivo de alcanzar un 50% o más del total de la deuda denominada en moneda nacional hacia fines del período.*

Primero, se buscará profundizar la política de financiamiento en moneda nacional, tanto en el mercado de títulos local como internacional. Acceder a fondeo en moneda local a tasas competitivas y de una amplia gama de inversores ofrece una importante fuente de flexibilidad financiera y contribuye a mitigar el impacto sobre la deuda de movimientos bruscos en el tipo de cambio.

Para ello:

- Se mantendrá la emisión recurrente y previsible, de nuevos títulos valores o reaperturas en el mercado local en un número acotado de puntos de referencia de la curva de rendimientos. Con ello se busca profundizar la liquidez del mercado en moneda nacional y facilitar el proceso de descubrimiento de precios.
- Se procurará continuar emitiendo en moneda local en los mercados internacionales (UI y/o pesos nominales), siempre que los costos de endeudamiento se mantengan consistentes con una dinámica de deuda sostenible.
- Se continuará potenciando la eficiencia del mercado secundario y la liquidez de los instrumentos ofrecidos regularmente, a través de la ejecución de operaciones de manejo de pasivos que contribuyan a la construcción de bonos de referencia.

- Se buscará ampliar la base inversora extranjera en títulos en moneda local, propiciando un acceso más fácil y eficiente de los inversores extranjeros al mercado local a través de acuerdos con los principales custodios internacionales, en coordinación con el BCU.

Segundo, como parte de la estrategia para incrementar la proporción de deuda del sector público en moneda local, la UGD continuará buscando condiciones favorables de mercado que permitan la conversión de préstamos con organismos multilaterales denominados en moneda extranjera a moneda local, tanto en pesos nominales como en UI.

III. *Integrar el financiamiento sustentable en la gestión de deuda del Gobierno de Uruguay*

La inversión sostenible y de impacto juega un rol cada vez más preponderante en las decisiones de asignación de capital a nivel global. Los inversores y calificadoras están enfatizando e integrando crecientemente los factores ambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés, *Environmental, Social and Governance*) en sus evaluaciones de riesgo crediticio y estrategias de inversión en renta fija. Asimismo, los organismos multilaterales están incorporando con mayor frecuencia estándares de inversión responsable y sostenible a sus programas de desembolso de préstamos.²¹

En esta línea, la gestión de deuda buscará capitalizar, y al mismo tiempo apuntalar, los avances que ha mostrado Uruguay en los fundamentos sustentables ESG entre mercados emergentes, que lo posicionan con la mayor ponderación en el índice JESG-EMBI entre mercados emergentes a fines de julio 2020²². En particular, explorar maneras de integrar la matriz ESG de Uruguay en su estrategia de financiamiento, con apoyo técnico de organismos multilaterales.

IV. *Fortalecer el relacionamiento estratégico y la comunicación con la base inversora asiática.*

La diversificación de fuentes de financiamiento a través de monedas y mercados, incluyendo Asia, tiene un gran valor estratégico para Uruguay, dado que contribuye a mejorar los términos de financiamiento y asegura un acceso fluido a los mercados de capitales internacionales. Uruguay continuará con su esfuerzo de ampliar la base de inversores, de manera de lograr mayor flexibilidad financiera y asegurar una demanda estable por instrumentos del gobierno bajo diferentes condiciones de mercado.

En particular, existe un margen significativo para seguir avanzando en una distribución más balanceada por regiones de la base de inversores extranjeros. En este sentido, se buscará ampliar los vínculos con potenciales inversores institucionales de Asia, ya sea para fomentar su

²¹ Entre los factores ambientales, se incluyen las emisiones de efecto invernadero, uso de combustible fósil, acceso a agua limpia y desarrollo de energía renovable. Los factores sociales pueden incluir indicadores como la tasa de pobreza, igualdad de género, distribución de la riqueza y distribución del ingreso. Entre los factores de solidez institucional se toman en consideración, entre otros, la estabilidad política, el estado de derecho, la percepción de corrupción y la independencia del Poder Judicial.

²² Índice de referencia para inversores de deuda soberana en dólares elaborado por el banco J.P. Morgan, que incorpora explícitamente indicadores medio ambientales, sociales y de calidad institucional para 73 países emergentes.

participación en las emisiones globales en dólares, y/o el eventual retorno al mercado de capitales de Japón.

El pilar de esta estrategia de diversificación continuará siendo un enfoque transparente, predecible y proactivo en el relacionamiento con los inversores y la difusión de datos. La UGD continuará manteniendo el diálogo fluido con inversores, bancos, organismos multilaterales, agencias de calificación crediticia, think tanks, proveedores comerciales de datos relacionados con ESG y analistas privados. Asimismo, se continuará compilando y difundiendo información oportuna y detallada sobre los títulos de mercado y estadísticas de deuda pública, indicadores macroeconómicos, reportes de agencias calificadoras, y el marco legal que rige a la deuda pública de Uruguay. Se continuará trabajando para profundizar el contacto fluido que se viene manteniendo con la base inversora a través de un esfuerzo de marketing que comprende conferencias, roadshows virtuales, actualización del sitio web, entre otros.

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

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

VI. Profundizar la estrategia de manejo de activos y pasivos del sector público consolidado, incluyendo empresas públicas y la autoridad monetaria.

En el marco del Comité de Coordinación de Deuda Pública, se seguirá apoyando, junto al BCU, las estrategias de cobertura cambiaria de las Empresas Públicas (EEPP). Esto comprende la evaluación de los aspectos legales, regulatorios y de mercado que faciliten las transacciones de derivados financieros de tipo de cambio de las EEPP con distintas contrapartes del mercado (sector privado e instituciones financieras), así como con organismos multilaterales.

5.2. Programa financiero del Gobierno y Dinámica de Endeudamiento

5.2.1. Programa Financiero del Gobierno

El programa financiero del Gobierno resume las necesidades y fuentes de financiamiento del gobierno en el período 2020-2024, en función del escenario macro-financiero de base, las proyecciones fiscales, el perfil de servicio de deuda ya contraída y los objetivos de gestión de deuda y estrategia de fondeo en este período. El programa financiero que respalda esta propuesta presupuestal es además un insumo clave para proyectar la dinámica de deuda sobre PIB y evaluar su sostenibilidad, tal como se presenta en el apartado siguiente.

El cuadro debajo presenta los flujos de Usos y Fuentes de fondos anual proyectados durante el quinquenio. El total de necesidades de financiamiento incluye el déficit primario, el pago de intereses, la amortización de títulos de mercado y préstamos y la acumulación de activos financieros.

Las necesidades de fondeo asociadas al resultado fiscal primario excluyen el ingreso por las transferencias de activos de fondos de pensiones y las empresas aseguradoras, al Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS). Estos ingresos extraordinarios son transferidos a un fideicomiso financiero y, por lo tanto, no reducen las necesidades de fondeo. Asimismo, el monto pagado en intereses por los títulos públicos en poder del FSS se incluyen, ya que representan una necesidad de caja.

Las fuentes de financiamiento son principalmente la emisión de títulos soberanos en el mercado local e internacional y adicionalmente, los desembolsos con organismos multilaterales de crédito y otras instituciones financieras. La partida “Otros” incluye el efecto neto por la diferencia de cotización en las operaciones de recompra de títulos del Gobierno Central²³, los efectos valuación por fluctuaciones cambiarias, y otras partidas con el resto del sector público que no afectan el flujo de caja.

Para el año 2020, las necesidades de financiamiento del Gobierno Central se estiman en 5.805 millones de dólares. El déficit fiscal representa aproximadamente el 56% del total de usos, mientras que las amortizaciones y cancelaciones de bonos y préstamos (por aproximadamente

²³ Esto es, cuando se realiza una emisión y recompra anticipada de títulos públicos a un precio de mercado por encima de su valor facial (es decir, con una prima), o por debajo de su valor facial (es decir, con un descuento).

US\$ 2.152 millones) son el 37%. Las amortizaciones también incluyen los bonos recomprados anticipadamente en operaciones de mercado, que vencían en años posteriores.

Por otra parte, la emisión bruta total de bonos en 2020, en mercados internacionales y doméstico, se estima en aproximadamente 4.242 millones de dólares, de los cuales aproximadamente la mitad se proyecta colocar en los mercados locales.

Usos y Fuentes de Financiamiento del Gobierno Central					
En millones de dólares, proyecciones					
	2020	2021	2022	2023	2024
USOS	5.805	3.671	4.159	3.309	2.978
Deficit Primario ^{1/}	1.757	429	334	206	-39
Pago de Intereses ^{2/}	1.517	1.570	1.608	1.630	1.673
Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos ^{3/}	2.152	1.587	2.207	1.555	1.411
Variación de Activos Financieros ^{4/}	379	85	10	-82	-67
Liquidez de Tesorería	289	85	10	-82	-67
Otros Activos Financieros ^{5/}	90	...	...	...	..
FUENTES	5.805	3.671	4.159	3.309	2.978
Desembolsos con Org. Multilaterales e Inst. Financieras	1.527	300	350	350	350
Emisión Total de Títulos de Mercado ^{6/}	4.242	3.209	3.656	2.807	2.482
Otros (neto) ^{7/}	36	162	153	152	146

Notas:

1/ Excluye transferencias al Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS); un valor negativo (-) implica superávit.

2/ Incluye los pagos de intereses al FSS por tenencia de títulos del gobierno.

3/ Para 2020 incluye los vencimientos contractuales y los bonos recomprados hasta el 31 de julio que vencen en años subsiguientes.

4/ Un valor negativo (-) implica una desacumulación de activos.

5/ Variación de los activos del Fideicomiso de SIGA Emergencia por capitalizaciones del gobierno.

6/ Incluye bonos emitidos en los mercados doméstico e internacional.

7/ Incluye efectos de valuación cambiario, de cotización y otras partidas con el resto del sector público.

Fuente: MEF

Para el resto del período, para hacer frente a los usos proyectados el Gobierno se dará prioridad al financiamiento en moneda local, al mismo tiempo que se buscará desarrollar las curvas en moneda local, en tasas nominales y/o reales. En este sentido, se proyecta que un 86% del total del financiamiento requerido para el período sea a través de emisiones, tanto en el mercado local como internacional. Es importante notar, que esta proyección no asume que se realizan operaciones de manejo de pasivos a partir del año 2021, lo que implicaría una mayor emisión de deuda bruta para realizar cancelaciones anticipadas. Por lo tanto, las emisiones brutas que se reportan en los años siguientes podrían llegar a ser mayores, teniendo como contrapartida amortizaciones anticipadas de deuda. Por ejemplo, en lo que va de este año el monto de las amortizaciones anticipadas de deuda, es decir aquellas cuyo vencimiento contractual es posterior a 2020, asciende a US\$ 630 millones.

El programa contempla adicionalmente la optimización de los recursos provenientes de los organismos multilaterales de crédito (BID, BM y CAF). De esta manera, se espera que en el período los desembolsos con estos organismos cubrían el 10% del total de las fuentes de

financiamiento. Se trabajará asimismo en mantener el acceso a las líneas de crédito con los organismos multilaterales para apuntalar la política de pre financiamiento.

5.2.2. Endeudamiento Neto del Gobierno Central

El nuevo marco legal de endeudamiento público establece un límite anual sobre el endeudamiento neto del Gobierno Central. El flujo de endeudamiento neto del gobierno se define como el flujo de endeudamiento bruto (equivalente al total de la emisión de títulos de deuda pública de mercado y desembolsos de préstamos de instituciones financieras y organismos multilaterales de crédito), deducidas las amortizaciones y/o cancelaciones contractuales o anticipadas de títulos de deuda y préstamos, así como la variación de activos financieros del Gobierno Central.

La definición puede ser expresada como:

$$ENDN_t = EMIT_t + PREST_t - (AMTZ_t + VARA_t)$$

Donde:

$ENDN_t$ es el flujo de Endeudamiento Neto en el año t

$EMIT_t$ es el flujo de Emisión total de Títulos de mercado durante el año t

$PREST_t$ es el flujo de desembolsos de préstamos con organismos multilaterales y otras entidades financieras en el año t

$AMTZ_t$ son las amortizaciones y/o cancelaciones contractuales o anticipadas de títulos de deuda y préstamos en el año t

$VARA_t$ es la Variación de los Activos financieros al fin del año t respecto a fin del año t

Tal como se desprende del cuadro de usos y fuentes, para el año 2020 se proyecta un flujo de endeudamiento neto del Gobierno Central de US\$ 3.238 millones. Por otro lado, el monto anual de endeudamiento neto del Gobierno Central está directamente vinculado al resultado fiscal global del Gobierno sin “efecto cincuentones”, de acuerdo a la siguiente relación:

$$DEFICT_t = ENDN_t + OTROS_t$$

Donde:

$DEFICT_t$ es el déficit fiscal global del gobierno (resultado primario menos pago de intereses) durante el año t

$ENDN_t$ es el flujo de Endeudamiento Neto en el año t

$OTROS_t$ es el efecto neto de las diferencias de cotización, efecto de valuación cambiaria y otras partidas con el resto del sector público que no afectan el flujo de caja, en el año t

A fin de julio de 2020, el endeudamiento neto acumulado en el año fue de US\$ 1.896 millones, tal como se describe en el cuadro debajo.

Endeudamiento Neto del Gobierno Central^{1/}	
En millones de dólares, acumulado anual a julio 2020	
(1) Endeudamiento Bruto	5.021
Desembolsos con Org. Multilaterales e Inst. Financieras	1.126
Emisión Total de Títulos de Mercado	3.895
<i>Emisiones Domésticas</i>	<i>1.895</i>
<i>Emisiones Internacionales</i>	<i>2.000</i>
(2) Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos	1.926
Títulos de Mercado	1.886
<i>Amortizaciones Contractuales de 2020</i>	<i>1.256</i>
<i>Amortizaciones Anticipadas</i>	<i>630</i>
Préstamos	39
(3) Variación de Activos Financieros	1.199
Liquidez de Tesorería	1.134
Otros Activos Financieros	65
Endeudamiento Neto = (1) - [(2) + (3)]	1.896

Notas:

1/ Preliminar

Fuente: MEF

5.2.3. Dinámica de deuda

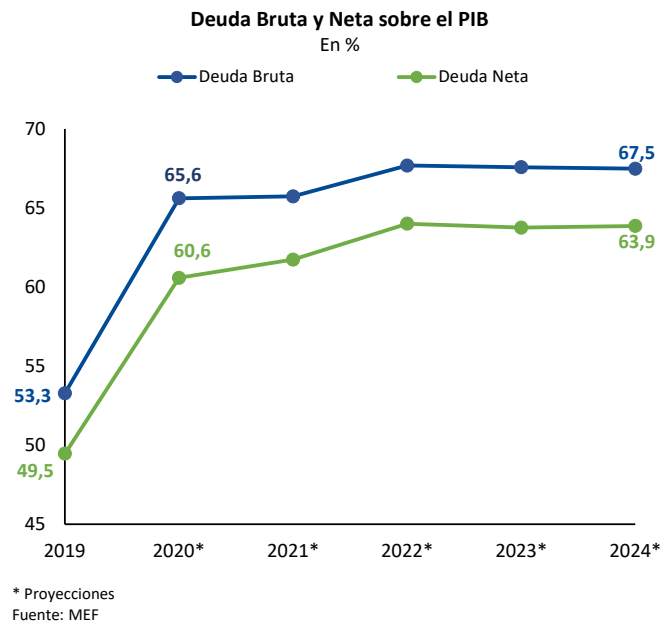
La sostenibilidad de la deuda hace referencia a la noción de que el volumen de deuda respecto al tamaño de la economía no crezca indefinidamente, asegurando la solvencia de largo plazo del gobierno. Por ejemplo, en una economía que no crece, un déficit primario constante financiado con deuda no resulta viable en el largo plazo, porque cada nueva emisión de deuda genera una mayor carga intereses que aumenta el déficit total (primario más intereses) y exige mayores emisiones de deuda y, así sucesivamente. En consecuencia, la deuda total, como porcentaje del PIB, aumentaría en forma persistente.

Para analizar la evolución del stock de deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB en el horizonte de la actual administración (2020 – 2024) se utiliza un modelo determinístico (ver el Anexo Metodológico para más detalles). El mismo toma como insumo el escenario macroeconómico y financiero definido anteriormente, así como el programa financiero descrito en la sección anterior. La proyección de la dinámica de deuda resultante es consistente con el objetivo de tender a una ponderación de la deuda en moneda nacional del Gobierno Central del 50% al fin del periodo.

De acuerdo a los resultados de la dinámica de deuda del modelo, se prevé un crecimiento significativo de la deuda bruta y neta del Gobierno Central en términos del PIB a fin de 2020, respecto al nivel observado a fin del año anterior. Se estima un crecimiento en 12,3 puntos porcentuales del PIB en la deuda bruta, y 11,1 puntos porcentuales en la deuda neta del gobierno.

Para el resto del período, el modelo proyecta un patrón de convergencia de la deuda bruta y neta del Gobierno Central durante el actual período de Gobierno, alcanzando una trayectoria estable sobre la base de un esfuerzo de consolidación fiscal, un mayor crecimiento de la economía y una evolución más suave del tipo de cambio real.

En efecto, a partir del año 2021, hay un proceso de significativa atenuación en el crecimiento de la deuda bruta del Gobierno Central, que convergería a un nivel de 67,5% del PIB hacia fines de 2024. En el caso de la deuda neta, alcanza un máximo de 64% del PIB en 2022, estabilizándose luego al final del período en 63,9% del PIB. Por su parte, se aprecia una reducción significativa en la tasa de interés efectiva, cayendo en torno a 100 puntos básicos en todo el período, que contribuye a mitigar la dinámica de endeudamiento.



Resultados del Modelo

	2019	2020*	2021*	2022*	2023*	2024*
Deuda Bruta (% del PIB)	53,3	65,6	65,7	67,7	67,6	67,5
Deuda Neta (% del PIB)	49,5	60,6	61,7	64,0	63,8	63,9
Deuda en Moneda Extranjera (en % del total de deuda)	56,1	56,7	54,8	52,8	51,7	49,9
Tasa de Interés Efectiva, anual de la Deuda (en %) ^{1/}	5,2	4,7	4,5	4,4	4,2	4,2

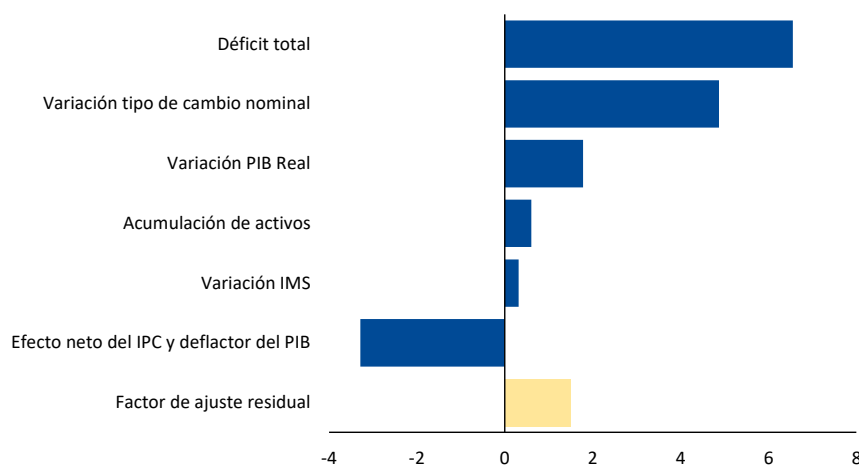
1/Corresponde al total de intereses pagados en un año como proporción del stock de deuda al final del año anterior

*Proyecciones

Fuente: MEF

El gráfico debajo resume la contribución de las distintas variables incluidas en el modelo, al aumento de la deuda bruta en porcentaje del PIB durante 2020. El principal factor es el aumento en el déficit fiscal, como consecuencia de la irrupción de la pandemia. La depreciación de la moneda también tiene un impacto significativo en el aumento del cociente de deuda PIB, dada la magnitud del cambio en los precios relativos, la aún alta dolarización de la deuda y el peso del stock de deuda en moneda extranjera en relación al PIB.

Contribución de factores a la variación de Deuda Bruta como % del PIB en 2020

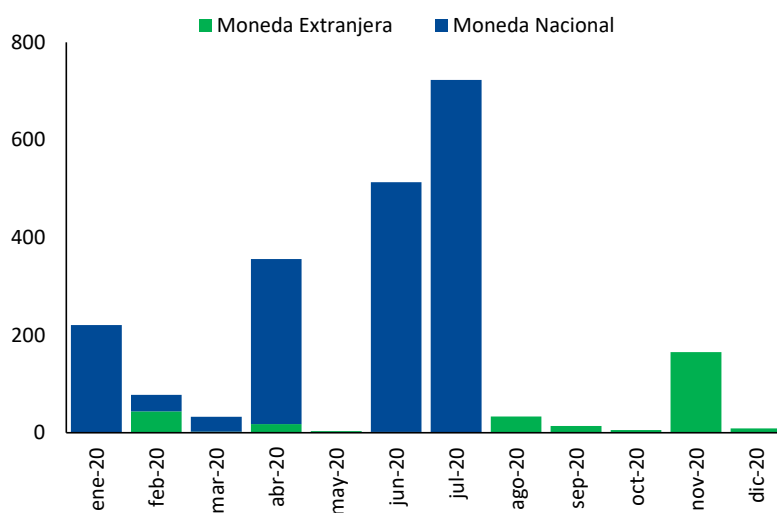


Fuente: MEF

Es importante resaltar, sin embargo, que el 80% de los vencimientos en 2020 estaban denominados en moneda local, reduciendo la exposición de corto plazo de las finanzas públicas a la depreciación del peso. Es decir, que el impacto financiero del mayor aumento del dólar en las erogaciones de caja de Tesorería por vencimientos de deuda ha sido acotado.

Amortizaciones de deuda realizadas y proyectadas para el año 2020

En millones de dólares, fin de julio 2020



Fuente: MEF

El análisis de sostenibilidad basado en el nivel de la deuda pública debe complementarse con la evaluación de los riesgos determinados por la estructura por plazos y tasas de interés de la deuda. Uruguay cuenta con una estructura de deuda de bajo riesgos en términos de volatilidad de tasas, plazos y concentración de vencimientos, así como con un buen nivel de pre-financiamiento del servicio de deuda de corto plazo. Esta política de manejo precautorio de liquidez constituye un seguro contra la volatilidad en los mercados externos, y permite

disponer de un margen adicional para enfrentar eventos adversos que afecten transitoriamente el resultado fiscal.

ANEXO METODOLÓGICO

El modelo utilizado es una herramienta simplificada que trata de aproximar la trayectoria de la relación deuda/PIB durante el actual período de Gobierno, y de esta forma facilitar el análisis de sostenibilidad de la deuda pública bajo un conjunto de supuestos.

La evolución futura de los determinantes directos de la evolución de la deuda, tales como las tasas de interés, las tasas de crecimiento, etc., son inciertos y por lo tanto esta incertidumbre se extiende a la evolución de la relación entre la deuda y el PIB. En consecuencia, las conclusiones que se derivan del mismo deben ser tratadas prudencia, y sujetas al particular contexto de incertidumbre en el cual se llevó adelante el ejercicio.

El punto de partida es la ecuación canónica de la restricción presupuestaria del gobierno expresada en pesos corrientes, ajustada para incorporar explícitamente la composición de diferentes monedas de la deuda del gobierno de Uruguay y la estrategia de acumulación de activos líquidos del gobierno derivada de su política de pre-financiamiento del servicio de deuda:

$$D_{t+1} = (1 + \varepsilon_{t+1}) * (1 + i_{t+1}^{ME}) * D_t^{ME} + (1 + \pi_{t+1}) * (1 + i_{t+1}^{UI}) * D_t^{UI} + (1 + \omega_{t+1}) * (1 + i_{t+1}^{UW}) * D_t^{UW} + (1 + i_{t+1}^{UYU}) * D_t^{UYU} - RFP_{t+1} + \Delta A_{t+1}^{UYU} + (1 + \varepsilon_{t+1}) * \Delta A_{t+1}^{ME} + RES_{t+1}$$

Donde:

D_{t+1} es el stock de deuda bruta total a fin del año t+1

D_t^{ME} es el stock de deuda bruta denominada en moneda extranjera a fin del año t

D_t^{UI} es el stock de deuda bruta denominada en unidades indexadas al IPC (UI) a fin del año t

D_t^{UW} es el stock de deuda bruta denominada en unidades indexadas al salario (IMS) del año t

D_t^{UYU} es el stock de deuda bruta denominada en pesos uruguayos a tasa fija nominal a fin del año t

i_{t+1}^{ME} es la tasa de interés promedio efectiva de la deuda en moneda extranjera del año t+1

i_{t+1}^{UI} es la tasa de interés real efectiva en unidades indexadas al IPC del año t+1

i_{t+1}^{UW} es la tasa de interés real efectiva en unidades indexadas al IMS del año t+1

i_{t+1}^{UYU} es la tasa de interés efectiva nominal en pesos uruguayos del año t+1

Siendo:

$1 + \varepsilon_{t+1} = \frac{TC_{t+1}}{TC_t}$, donde TC_{t+1} es el tipo de cambio nominal (pesos por dólar) en t+1

$1 + \pi_{t+1} = \frac{IPC_{t+1}}{IPC_t}$

$$1 + \omega_{t+1} = \frac{IMS_{t+1}}{IMS_t}$$

RFP_{t+1} es el resultado fiscal primario en el año t+1

ΔA_{t+1}^{UYU} es la acumulación de activos financieros en pesos uruguayos en el año t+1

ΔA_{t+1}^{ME} es la acumulación de activos financieros en moneda extranjera en el año t+1

RES_{t+1} son otros factores residuales de ajuste que aseguran la consistencia entre el flujo de endeudamiento neto ajustado en el año, los efectos valuación y la variación del stock de la deuda pública bruta en el período considerado. Incluye diferencias en cotizaciones de monedas extranjeras, los efectos de las recompras de mercado por arriba o por debajo de la par, diferencias entre los valores promedio y de fin de período de los precios y salarios, el pago de cupones de la deuda en distintos momentos del año y el tratamiento estadístico de los bonos de capitalización del BCU, entre otros.

Considerando:

$$Y_{t+1} = (1 + g_{t+1}) * (1 + def_{t+1}) * Y_t,$$

donde:

Y_{t+1} es el PIB nominal en pesos en t+1

g_{t+1} es la tasa de crecimiento del PIB real en t+1

def_{t+1} es la tasa de variación del deflactor del PIB en t+1

y usando minúsculas para expresar los cocientes en términos del PIB, se obtiene:

$$\begin{aligned} d_{t+1} = & \frac{(1 + \varepsilon_{t+1}) * (1 + i_{t+1}^{ME})}{(1 + g_{t+1}) * (1 + def_{t+1})} * d_t^{ME} + \frac{(1 + \pi_{t+1}) * (1 + i_{t+1}^{UI})}{(1 + g_{t+1}) * (1 + def_{t+1})} * d_t^{UI} \\ & + \frac{(1 + \omega_{t+1}) * (1 + i_{t+1}^{UW})}{(1 + g_{t+1}) * (1 + def_{t+1})} * d_t^{UW} + \frac{(1 + i_{t+1}^{UYU})}{(1 + g_{t+1}) * (1 + def_{t+1})} * d_t^{UYU} - rfp_{t+1} + \Delta a_{t+1}^{UYU} \\ & + (1 + \varepsilon_{t+1}) * \Delta a_{t+1}^{ME} + res_{t+1} \end{aligned}$$

El cociente de deuda sobre PIB, se calcula e informa tal como el MEF viene haciendo desde 2005. Esto implica que, tanto el numerador como el denominador se expresan primero en dólares, para luego calcular el cociente. En el caso del numerador se usa el tipo de cambio a fin del período para convertir a dólares la porción de la deuda denominada en moneda nacional (nominal o indexada) utilizando los arbitrajes del BCU correspondientes a fin de período. Por su parte, en el denominador se usa el tipo de cambio promedio del período para re-exresar el PIB (publicado por el BCU en pesos) a dólares²⁴. Esto implica que los flujos se expresan en

²⁴ Esta fórmula de cálculo del cociente de la deuda sobre el PIB difiere de la empleada por agencias calificadoras de riesgo y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en la cual se re-expresa a pesos la porción de la deuda en moneda extranjera del numerador empleando el tipo de cambio de fin del período de valuación, utilizándose en el denominador el PIB que surge de la publicación del BCU en las Cuentas Nacionales, expresado en pesos.

dólares utilizando el tipo de cambio promedio, y los stocks se valúan utilizando el tipo de cambio de fin de período.

Si a la expresión anterior se le realizan adecuaciones algebraicas y asumiendo $\pi_{t+1} = def_{t+1}$, se llega a la ecuación de descomposición de factores de la variación de la deuda bruta, resultando:

$$d_{t+1} - d_t = \frac{1}{\rho_{t+1}} \left[\underbrace{\left(\frac{i_{t+1}^{ME} * d_t^{ME} + i_{t+1}^{UI} * d_t^{UI} + i_{t+1}^{UW} * d_t^{UW} + i_{t+1}^{UYU} * d_t^{UYU}}{d_t} \right) * d_t}_{\text{Contribución del pago de intereses}} + \underbrace{\varepsilon_{t+1} * ((1 + i_{t+1}^{ME}) * d_t^{ME} + \rho_{t+1} * \Delta a_{t+1}^{ME})}_{\text{Contribución de la variación del tipo de cambio nominal}} \right]$$

$$+ \underbrace{\pi_{t+1} * d_t * ((1 + i_{t+1}^{UI}) \alpha_t^{UI} - (1 + g_{t+1}))}_{\text{Contribución neta de la inflación del IPC y el deflactor del PBI}} + \underbrace{\omega_{t+1} (1 + i_{t+1}^{UW}) * d_t^{UW} - d_t * g_{t+1}}_{\text{Contribución de la variación en el salario nominal}} + \underbrace{- rfp_{t+1} + \Delta a_{t+1} + res_{t+1}}_{\text{Contribución de factor de ajuste residual}}$$

Contribución del resultado fiscal Contribución de la acumulación total de activos financieros

Mecánica del modelo

El modelo incorpora tres tipos de variables exógenas:

- 1) Proyecciones macroeconómicas y financieras.
- 2) Perfil de servicio de deuda (amortizaciones y pago de intereses) predeterminado.
- 3) Variables de objetivos de gestión de deuda, explicadas por la meta de desdolarización del portafolio de deuda y de pre-financiamiento de servicio de deuda.

1. Proyecciones Macroeconómicas y Financieras

Se toma en cuenta el escenario macroeconómico del Uruguay e internacional presentado previamente para el período 2020-2024. Por otro lado, el modelo también asume exógenamente la evolución de variables financieras internacionales tomando en consideración las proyecciones de fuentes públicas reconocidas e internas del MEF. En el siguiente cuadro se explica el promedio anual para el período 2020-2024 tomando en consideración las emisiones que el gobierno planea hacer a diferentes plazos en las monedas presentadas, en algún momento del período de proyección.

Supuestos sobre tasas de interés de referencia

En %

	2020	2021	2022	2023	2024
Libor 3 meses ^{1/}	0,3	0,5	0,8	1,0	1,0
Bono en dólares del Tesoro de EE.UU.	0,6	1,1	1,5	1,7	1,9
Préstamos con Multilaterales	1,2	1,5	1,7	1,9	2,0
Bono en dólares de Uruguay	2,5	3,1	3,4	3,5	3,6
Bono en yenes de Uruguay	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5
Bono en pesos nominales de Uruguay	10,0	9,0	8,8	8,5	8,3
Bono en UI de Uruguay	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Bono en UP de Uruguay	2,9	2,6	2,3	2,1	1,9

1/ Hasta diciembre de 2021 es la tasa LIBOR. En los siguientes años, se supone que es la tasa que la sustituirá conforme al estándar internacional.

Fuente: Bloomberg y MEF

Las tasas de interés a las que el Gobierno se endeuda en cada año siguen el siguiente racional:

- Para las tasas en dólares con organismos multilaterales, se considera la evolución esperada de la tasa LIBOR (y su futura sustituta) más un spread de aproximadamente 100 puntos básicos.
- Para las tasas fijas en dólares en renta fija se considera el plazo de emisión promedio esperado, las proyecciones vigentes de los rendimientos del Tesoro de los Estados Unidos y un promedio esperado del diferencial crediticio de la República.
- Para las tasas en Pesos Nominales y Unidades Indexadas se considera el plazo de emisión promedio esperado, las expectativas inflacionarias implícitas vigentes en las tasas de mercado, los recientes lineamientos en materia inflacionaria²⁵ y aspectos de mercado. Por su parte, para las tasas en Unidades Previsionales se considera el plazo de emisión promedio esperado, así como también la estimación del crecimiento de la productividad y la evolución de los salarios en el período.

2. Perfil de Servicio de Deuda

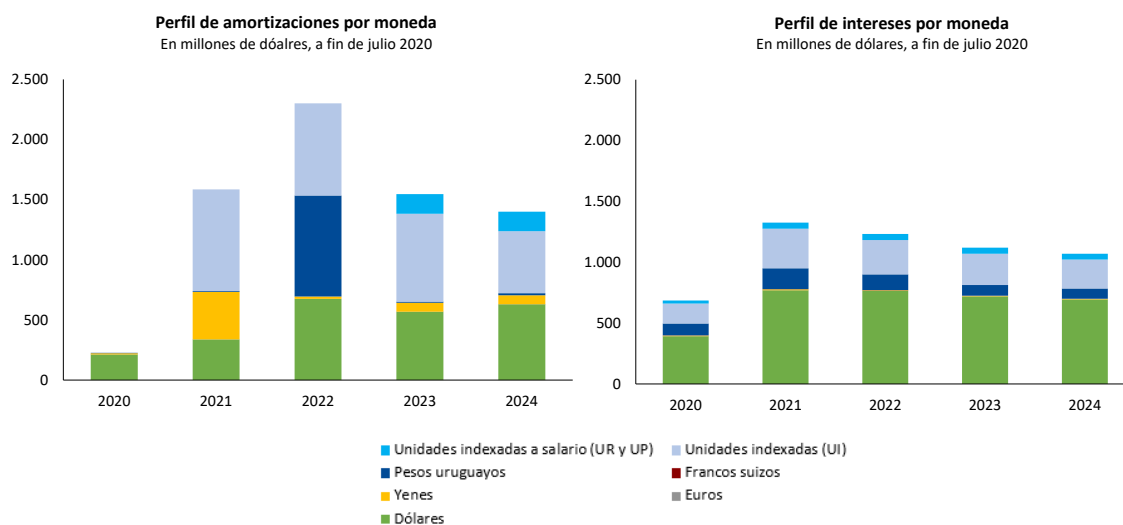
Para todo el período 2020-2024 se incorporan las amortizaciones y el flujo de intereses a servir del endeudamiento ya contraído y previstos en sus respectivas monedas para el horizonte de referencia de análisis.

Como supuesto simplificador, se realizan amortizaciones anticipadas de vencimientos en el período 2021-2024. De igual manera, se asume que todo nuevo financiamiento contraído no amortiza capital en el horizonte de análisis 2020-2024. En tercer lugar, las nuevas emisiones se realizan a la par (100% de valor nominal) y no hay reaperturas de bonos existentes, sino que se emiten nuevos bonos *benchmark* de referencia.

En cuanto al nivel de activos líquidos, se asume que la composición de los mismos por moneda coincide con las necesidades de la Tesorería para hacer frente a las erogaciones mensuales de forma de mitigar el riesgo de descalce de monedas. Finalmente, el modelo asume que no se

²⁵ Presentado en el Comité de Coordinación Macroeconómica del 27 de agosto de 2020.

realizan conversiones de deuda ya contraída, o sea, cambio de exposición por moneda y de tasas de interés de la deuda.



3. Variables de objetivos de gestión de deuda

Dentro de este set de variables, se presentan dos objetivos:

a) Nivel de pre-financiamiento del servicio de deuda

Se asume que el Gobierno Central acumula activos en una magnitud tal que, en conjunto con la red de líneas de crédito precautorias, le permite mantener su política de pre-financiamiento del servicio de deuda para los siguientes 12 meses durante todo el período en cuestión.

b) Composición por monedas de la deuda

El modelo tiende, en forma parsimoniosa, a que la porción de la deuda denominada en moneda local converja a 50% en 2024, desde el 42% registrado al cierre del primer semestre de 2020.

Luego se agregan las emisiones previstas a realizarse en los años 2020-2024, de forma tal que financien el déficit de ese año y las amortizaciones correspondientes. Las mismas son consistentes con la estrategia de desdolarización para la actual administración para dicho período.

Dada las variables exógenas y objetivos de política de gestión de deuda, la mecánica de la ecuación de movimiento y los supuestos adicionales, el modelo calcula endógenamente el valor anual para las siguientes variables:

- Deuda Bruta en % el PIB
- Deuda Neta en % del PIB
- Pago de intereses en % del PIB
- Tasa de interés efectiva, es decir el total de intereses pagados en un año como proporción del stock de deuda al final del año anterior.
- Necesidades de financiamiento anuales del Gobierno Central.

6. Inserción Internacional y Políticas Sectoriales

6.1. Situación del comercio en Uruguay y en el mundo

Según las últimas estimaciones disponibles, el comercio mundial de bienes cayó 17% en dólares en lo que va lo del año (CEPAL, agosto 2020). América Latina es una de las regiones más golpeadas. Las exportaciones acumuladas en enero-mayo disminuyeron 22% y se espera una caída de 23% para 2020.

Si bien todavía resulta incierto el alcance y la magnitud de la crisis, comienzan a apreciarse algunas señales de recuperación en el comercio internacional. Como fue comentado en el punto 3.1.2. de este informe, según las últimas proyecciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la caída del comercio mundial de bienes en 2020 estará más cerca del escenario optimista planteado en abril (13%), que del pesimista que preveía una reducción de más de 30%.

Si bien Uruguay no fue de los países más golpeados de la región, el impacto en el sector externo uruguayo se está reflejando en las cifras del comercio exterior uruguayo, tal como se comentó en el punto 3.2.1 de este informe.

Las exportaciones de bienes de Uruguay alcanzaron a US\$ 9.114 millones en 2019. Los bienes agroindustriales continuaron siendo los principales productos comercializados al exterior, representando un 80% del total de exportaciones de bienes.

Exportaciones agroindustriales de Uruguay

Productos	2019	Var.(%) 2010-2019		
	Millones US\$	Valor	Volumen	Precio
Carne bovina	1.780	65%	30%	27%
Celulosa	1.520	180%	141%	17%
Soja	994	33%	45%	-8%
Lácteos	648	48%	40%	6%
Arroz	371	-48%	-47%	-3%
Madera	359	101%	89%	7%
Subproductos cárnicos	300	82%	-35%	182%
Malta	224	20%	3%	17%
Lana y tejidos	186	6%	-16%	26%
Cuero	155	70%	131%	-27%
Total agroindustrias	7.342	43%	34%	7%

Fuente: Uruguay XXI en base a datos de DNA y Montes del Plata

En cuanto a los destinos de exportación de los bienes, Uruguay coloca un tercio de sus exportaciones en los países desarrollados (Europa y EE.UU.), otro tercio en el mercado asiático y otro tercio en la región. Esta combinación de mercados con muy diferentes niveles de ingreso y condiciones de acceso, es lo que hay que promover y aumentar.

Exportaciones de bienes por bloques, destino y principales productos exportados a cada mercado

Bloques Comerciales	2019	
	Millones US\$	Part. %
ASIA (Carne, Soja, Celulosa)	3.140	36%
China	2.844	31%
MERCOSUR (Plásticos, Malta, Lácteos)	1.707	19%
Brasil	1.188	13%
Argentina	393	4%
UNIÓN EUROPEA (Celulosa, Carne, Madera)	1.529	17%
Países Bajos	562	6%
Italia	362	4%
Alemania	224	2%
AMÉRICA DEL NORTE (Carne, Celulosa, Concentrado de Bebidas)	947	10%
Estados Unidos	620	7%
México	286	3%
RESTO DE AMÉRICA DEL SUR	443	5%
AMÉRICA CENTRAL Y CARIBE	414	5%
ÁFRICA	418	5%
RESTO DE EUROPA	384	4%

Fuente: Uruguay XXI en base a datos de Aduanas y Zonas Francas

China está consolidado desde 2013 como el principal destino de las exportaciones de bienes de Uruguay. Su participación alcanzó el 31% en 2019 (US\$ 2.844 millones). El MERCOSUR es el bloque más relevante para las exportaciones de bienes industriales y Brasil juega un rol fundamental siendo el principal destino regional. En el conjunto del año pasado, el total exportado al país norteamericano significó el 13% de las ventas totales (US\$ 1.188 millones). Por su parte, la Unión Europea tuvo una participación de 17% en las exportaciones uruguayas de 2019, por lo que se ubicó como tercer bloque de exportación. Estados Unidos ocupó el cuarto lugar como destino de las exportaciones uruguayas en 2019. México se ubicó nuevamente sexto en 2019 con un total exportado fue de US\$ 286 millones.

Aranceles Pagados

En un contexto internacional que avanza hacia la generación y firma de acuerdos internacionales cada vez más complejos y dinámicos, Uruguay viene rezagado en materia de acceso a los mercados con condiciones arancelarias preferenciales.

Según estimaciones realizadas por Uruguay XXI y el MEF, los aranceles pagados por Uruguay por concepto de exportaciones de bienes ascendieron a US\$ 337 millones en 2019, siendo China, el principal destino al cual se le pagó el mayor monto por derechos arancelarios. En efecto, en 2019 se abonó un total de US\$ 184 millones (un 55% del monto total).

Aranceles pagos por Uruguay

Por producto y destino, 2019

Clasificación Uruguay XXI	Destino	Millones US\$	Aranceles, part. %	Exportaciones, part. %
Carne bovina	China	129,9	38,5%	11,9%
Carne bovina	Unión Europea	46,7	13,8%	3,0%
Soja	China	23,3	6,9%	8,5%
Carne bovina	EE. UU.	18,5	5,5%	2,2%
Subproductos	China	15,4	4,6%	1,5%
Productos lácteos	Federación Rusa	12,1	3,6%	1,2%
Productos lácteos	Argelia	9,6	2,8%	2,1%
Carne bovina	Japón	7,1	2,1%	0,2%
Arroz	Turquía	5,6	1,7%	0,3%
Carne ovina	China	5,3	1,6%	0,4%
Arroz	Perú	5,1	1,5%	0,9%
Productos lácteos	China	4,8	1,4%	0,5%
Frutas cítricas	Unión Europea	3,0	0,9%	0,3%
Madera	EE. UU.	2,3	0,7%	0,6%
Miel	Unión Europea	2,2	0,7%	0,1%
Cuero	Tailandia	2,0	0,6%	0,5%
Lana y tejidos	China	1,9	0,6%	1,0%
Trigo	Argelia	1,7	0,5%	0,4%
Arroz	Senegal	1,6	0,5%	0,2%
Pescado	China	1,5	0,4%	0,2%
Otros		37,7	11,2%	
Total		337,3	100,0%	

Fuente: Elaborado por Uruguay XXI y MEF en base a DNA y MacMap

Exportaciones de Servicios

Las exportaciones de servicios son cada vez más importantes para Uruguay. A sectores tradicionales como el turismo y la logística, se han agregado los servicios no tradicionales. Dentro de los servicios no tradicionales se distingue un sub-grupo que surge de la decisión de una empresa de deslocalizar una actividad o proceso y transferirla al extranjero. Esto se denomina *offshoring* de servicios y explica lo que usualmente se entiende como Servicios Globales de Exportación.

Exportaciones de Servicios-Uruguay

En millones de US\$

	2015	2016	2017	2018	2019	Part. % 2019
Servicios Turísticos	1.970	2.071	2.559	2.350	2.011	
Servicios Globales	1.822	1.541	1.959	1.872	1.880	100%
Servicios profesionales y de consultoría	1.184	861	1.130	1.038	1.036	55%
Servicios de telecomunicaciones	138	189	231	273	272	14%
Servicios informáticos	171	176	235	244	244	13%
Servicios financieros	131	141	140	127	119	6%
Servicios técnicos y otros servicios empresariales	78	69	99	70	90	5%
Servicios personales, culturales y recreativos	82	68	84	75	75	4%
Propiedad intelectual	38	37	40	45	45	2%
Trading (calculado como margen de venta)	1.132	1.248	1.017	1.527	1.342	

Fuente: BCU, Uruguay XXI

6.2. Estrategia de Inserción Internacional Comercial

La globalización del siglo XXI producto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) han permitido la creación de cadenas globales de valor y la deslocalización de tareas que hasta hace pocos años eran no transables internacionalmente. En la actualidad, el comercio exterior está compuesto más por una combinación de bienes-servicios-ideas cruzando países y las inversiones tendientes a generar estas combinaciones de bienes-servicios-ideas que a los clásicos bienes cruzando fronteras aduaneras.

Los acuerdos comerciales cada vez incorporan más temas, entre los que se incluyen medio ambiente, políticas laborales o de género, para mencionar algunos ejemplos. También cada vez se tienen en cuenta más los servicios y, en particular los vinculados a las TICs, como lo demuestra el reciente acuerdo, pionero en la materia, entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur, llamado “TLC digital”.

Para Uruguay, país pequeño desde el punto de vista económico y con una estrategia de apertura al mundo en sus relaciones internacionales, la inserción económica internacional y en particular el acceso preferencial a terceros mercados, es una pieza fundamental de su estrategia de inserción internacional para alcanzar una trayectoria virtuosa que combine crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, inclusión social y desarrollo económico.

En materia de acceso preferencial a terceros mercados, tal como muestra el índice de vulnerabilidad comercial reseñado en el capítulo 2 y los aranceles pagados por la producción nacional, Uruguay muestra un claro y persistente rezago con respecto a sus principales competidores comerciales. Las condiciones de demanda, y en particular el acceso a terceros mercados se constituye entonces en la principal desventaja competitiva con respecto a países competidores —en muchas líneas de exportación, como Nueva Zelanda, Australia, Chile, Perú, Colombia.

Por tanto, la estrategia de inserción internacional en materia comercial es buscar firmar acuerdos con impacto comercial a los efectos de superar las desfavorables condiciones de acceso a mercados que tiene gran parte de la oferta exportable uruguaya. Los Acuerdos Comerciales serán priorizados en función de su impacto en la economía doméstica.

El gobierno nacional no visualiza los Acuerdos Comerciales como fines en sí mismo, sino como potentes instrumentos que permitirán mejorar las condiciones de competitividad de las empresas uruguayas y por esta vía generar más y mejores empleos para los uruguayos. Visualizar los Acuerdos Comerciales como instrumentos imprescindibles para mejorar la competitividad de las empresas y emprendedores del país implica que el gobierno explorará todos los caminos necesarios a los efectos de concretar el acceso preferencial a los mercados relevantes.

En este sentido la política de inserción internacional de Uruguay será proactiva y agresiva en la búsqueda de todo tipo de acuerdo comercial que mejore la competitividad para nuestras exportaciones. Desde acuerdo de libre comercio a acuerdos de menor porte a concesiones sobre cuotas de exportación o logros específicos para algunas líneas de exportación, teniendo en cuentas las necesidades del país y los tiempos que llevan este tipo de negociaciones, están en el menú de opciones.

La prioridad de Uruguay en materia de Acuerdos Comerciales es negociar como bloque con los socios del MERCOSUR, pero en caso de que la negociación en conjunto no esté disponible o se prevean tiempos no acordes a las urgencias del sector productivo nacional, se buscará la forma de avanzar, incluso negociando listas específicas de productos.

Por tanto, se entiende que debe ser prioritario mejorar las condiciones de acceso a los mercados mundiales en materia de bienes-servicios-ideas y sus inversiones asociadas sin descuidar la vocación regional del Uruguay en el proceso de integración del MERCOSUR.

En el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR del segundo semestre de 2020, el Poder Ejecutivo se propuso sincerar los problemas que tiene el comercio intra-bloque y proponer una agenda de consolidación del área de libre comercio al interior del MERCOSUR.

El acuerdo MERCOSUR – Unión Europea es especialmente relevante para nuestro país. Durante la presidencia Pro Tempore del MERCOSUR que ejerce Uruguay en este semestre se procurará avanzar para concretar este acuerdo que será clave para alcanzar una mejor inserción internacional en la medida de que logremos avanzar rápidamente.

A su vez Uruguay posee y debe mantener su fuerte compromiso con el multilateralismo en general y con el correspondiente al comercio en particular. El multilateralismo es el ámbito adecuado para asegurar los derechos de los países menos desarrollados frente a las naciones más poderosas. No obstante, el ámbito de negociación multilateral no parece estar disponible en el mediano plazo, por lo que parece ser oportuno y conveniente tratar los temas comerciales en ámbitos regionales y/o bilaterales.

Para Uruguay una estrategia de negociación basada en enfoques rígidos y predeterminados no parece adecuada en este escenario. Por el contrario, y más allá del enfoque que se utilice, la principal prioridad del gobierno debe ser conseguir acceso a terceros mercados a la vez que se logra salvaguardar la flexibilidad para adoptar políticas de fomento a la producción nacional en los sectores y actividades determinados como estratégicos. Los Acuerdos Comerciales modernos bien negociados dan los márgenes de maniobra suficientes para salvaguardar políticas y sectores definidos como estratégicos.

En materia de Inserción Internacional desde el gobierno nacional se entiende que en épocas de tentaciones proteccionistas la respuesta debe ser más comercio, más integración y más apertura. Por eso Uruguay quiere cooperar, dialogar y profundizar los vínculos comerciales con todos los países con los que logren establecerse vínculos comerciales mutuamente beneficiosos, sin condicionamientos políticos de ninguna especie. En este sentido, Uruguay procurará avanzar en su relación comercial con Estados Unidos y con China, en la medida en que constituye una oportunidad de expansión de las oportunidades de desarrollo para nuestro país.

Para lograr este objetivo se requiere un trabajo coordinando de todo el gobierno, pero particularmente un trabajo en equipo entre todos los ministerios directamente involucrados en la materia. Particularmente, el Ministerio de Economía y Finanzas que coordina la determinación de la posición nacional en materia de política comercial y el Ministerio de Relaciones Exteriores que es quien coordina el traslado de dicha posición al exterior. Estos Ministerios, tal como ha sido definido públicamente por ambos, actuarán en forma conjunta,

coordinada y proactiva, y en consulta permanente con los Ministerios sectoriales y el sector privado.

6.3. Políticas de industria, energía y minería

El Ministerio de Industria, Energía y Minería es responsable de diseñar e instrumentar las políticas del Gobierno referidas a los sectores industrial, energético, minero, de las telecomunicaciones, servicios de comunicación audiovisual y postal, de la propiedad industrial y de las micro, pequeñas y medianas empresas. Es una de las carteras responsables de orientar la transformación y el fortalecimiento del aparato productivo nacional, de su matriz energética y su infraestructura de comunicaciones, para el desarrollo sustentable e inclusivo, en el marco de la inserción competitiva en un mundo globalizado.

El Ministerio debe orientar el desarrollo de la estructura productiva y de las infraestructuras de energía y telecomunicaciones, incentivando la creación de valor mediante la innovación, la aplicación de conocimiento y tecnología en forma sostenible a las distintas cadenas productivas para lograr su inserción competitiva en el mundo.

Como tal, es el organismo rector en políticas de desarrollo, orientando diversos ecosistemas de múltiples actores públicos y privados, con el ciudadano en el centro, tanto en el ámbito de la energía, de las telecomunicaciones, de los servicios audiovisuales, como la industria, la minería y las micro, pequeñas y medianas empresas, con alcance nacional.

Se pretende un Ministerio fortalecido institucionalmente con una gestión coordinada, ágil y eficiente en contacto con las demás carteras de gobierno, los sectores vinculados a su actividad y con la población en general, de manera informada y transparente.

En el quinquenio 2021-2025, se pretende poner énfasis en los siguientes objetivos estratégicos generales:

- Impulso a la competitividad de la industria nacional en sus diversos sectores, tanto la agroindustria, la industria manufacturera y de procesos, la industria de alta tecnología (ya sea apoyada en las tecnologías de la información como en las ciencias de la vida) y las nuevas industrias creativas.
- Se entiende por competitividad la capacidad los diferentes sectores de lograr una inserción internacional potente, capaz de atraer y retener inversiones, que permitan desarrollar empleos de calidad y sostenibilidad ambiental.
- Para ello se trabajará en la mejora de las infraestructuras, el acceso a la energía y comunicaciones en condiciones competitivas, y en la creación de condiciones favorables para su desarrollo desde el punto de vista legal y regulatorio, mediante incentivos alineados con las políticas nacionales de inserción internacional, de fomento de la inversión y del desarrollo productivo.

- Desde el punto de vista de los servicios públicos se impulsará el desarrollo de incentivos que impulsen la mejora de costos, el acceso y la calidad del servicio en todo el territorio nacional.
- Para ello, se buscará una transformación de las empresas públicas, para ubicarlas como articuladoras de ecosistemas público-privados, capaces de desarrollar colaboración a la vez que competencia. Las empresas deben optimizar sus costos, la calidad y el acceso, así como lograr articular el desarrollo de los respectivos sectores, con eficiencia y cuidado de los recursos. El ciudadano deberá ubicarse en el centro de los mismos, para poder aprovechar las mejores condiciones de acceso, calidad y costos de los servicios.
- Dichos ecosistemas serán regulados por unidades autónomas, de perfil técnico, que podrán definir las reglas de juego en cada mercado de manera de propender a la defensa de los intereses del consumidor en todo el territorio y la concreción de inversiones para el desarrollo de los diferentes servicios en condiciones de rentabilidad, actualización tecnológica y sostenibilidad.

En particular, en el período se buscará:

- Liderar la transformación del sector de los combustibles, a los efectos de clarificar los roles de cada uno de los actores de la cadena, establecer reglas claras y transparentes para dichos actores y los usuarios finales. La nueva regulación buscará introducir incentivos para mayor competencia, eficiencia y eficacia en todos los procesos vinculados al sector. En lo que respecta a ANCAP, se procurará acompañar a la empresa en el desarrollo de negocios sustentables, eficientes, con una mirada regional.
- Fortalecer a las unidades reguladoras, apoyando su desarrollo y el acceso a recursos apropiados para los nuevos roles que le fueron asignados por la Ley N°. 19.889.
- Profundizar la transformación del sector de la energía, para continuar avanzando en la descarbonización, orientando los esfuerzos en tres direcciones: (1) estabilizar la transformación eléctrica ya realizada para solucionar algunos problemas presentes, (2) avanzar en la transformación del transporte, el sector que aún depende del petróleo en forma importante, en especial impulsando la electrificación; y (3) ir preparando el sector de la electricidad para la nueva realidad de la generación distribuida, las redes inteligentes y la autogeneración.
- Apoyar el desarrollo de proyectos productivos en todo el territorio nacional, buscando facilitar la captación inversiones mediante instrumentos idóneos, con una visión integral que incluye los aspectos productivos, energéticos, ambientales, logísticos y sociales.

- Impulsar la agenda de innovación y creatividad en los sectores más dinámicos, mediante instrumentos adecuados, en particular profundizando el desarrollo de las tecnologías digitales, la producción audiovisual y las biociencias, fomentando la vinculación entre academia y producción. Para esto, apoyar la generación de un ambiente adecuado para el fomento y la protección de la producción intelectual de nuestros emprendedores e inventores, impulsando la inversión en I+D+i en las empresas.
- Dinamizar el proceso de presentación, estudio y otorgamiento de patentes y marcas a los efectos de incentivar la innovación y el desarrollo de nuevos productos.
- Generar un ecosistema competitivo en el sector de los medios y las telecomunicaciones, asegurando el desarrollo plural y dinámico, apoyando el desarrollo de los medios nacionales en un contexto de fuerte transformación digital, así como potenciando la inversión en las redes, para asegurar el amplio y plural acceso de la población a la información, el entretenimiento, la cultura y los servicios digitales.
- Impulsar el desarrollo de la minería sustentable, adoptando políticas que faciliten el desarrollo de un sector estratégico en el mediano y largo plazo.
- Fortalecer la protección en el uso de las radiaciones ionizantes para toda la población, los trabajadores de los servicios relacionados y, más específicamente, los pacientes destinatarios de las aplicaciones médicas relacionadas y los trabajadores de la salud de estos servicios.
- Fortalecer el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, en particular las de tipo industrial y productivo, mediante la articulación de políticas públicas con otros organismos y agencias.

6.4. Políticas del sector agropecuario

El sector agropecuario es fundamental para el Uruguay. De manera directa representa un 6% del PIB nacional. Cuando se incluyen todos los subsectores y las industrias asociadas, esta contribución ha oscilado entre el 12% y el 16%.

El agro representa casi el 80% de nuestras exportaciones. Además, genera “efecto derrame” hacia otros sectores, produciendo encadenamientos “hacia atrás” (la demanda del agro mueve los fletes o la producción de insumos) y también “hacia delante” (casi las dos terceras partes de la producción agropecuaria nacional sirven de insumo a otras industrias). Esto tiene consecuencias directas sobre el empleo: el sector primario emplea unas 150 mil personas, a las que se suman 80 mil del sector agroindustrial. El sector agropecuario es también el que provoca mayores incrementos en los ingresos de los hogares, junto a los servicios. El sector ganadero, en particular, es el que provoca mayores incrementos de renta en los hogares del primer y segundo quintil, es decir, en los hogares de menores ingresos.

Cabe destacar que, en la actual coyuntura, con los efectos negativos sobre la producción nacional derivados por la epidemia de COVID-19, el sector agropecuario, es uno de los pilares sobre los que puede cimentarse la recuperación económica a partir de la recuperación del comercio internacional.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tiene como misión definir y ejecutar las políticas que promuevan el desarrollo sostenible del sector agropecuario, agro industrial y pesquero, que permita asegurar y controlar el abastecimiento del mercado interno de alimentos y materias primas, en cantidad, calidad y oportunidad, mientras que a nivel externo procure la inserción de la producción en el mundo, promoviendo el uso y manejo sostenible y eficiente de los recursos.

En tanto, su visión es ser el rector en políticas de producción, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible, priorizando el respeto a las normas que aseguren el status sanitario y fitosanitario de la producción nacional, logrando el reconocimiento de la calidad e inocuidad de nuestros productos y el cuidado del ambiente tanto a nivel nacional como internacional, facilitando la articulación entre los distintos actores de las cadenas productivas para lograr un desarrollo sostenible del sector.

Para el período 2020 – 2024 los lineamientos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se estructuran en torno a cuatro objetivos estratégicos.

Objetivo 1.- Implementación de Cambios Institucionales

Cambio en la gestión de las políticas de desarrollo rural.

Dado la realidad socio-económica del sector y los distintos actores públicos y privados que realizan diferentes acciones relacionadas al desarrollo rural, es necesario darle a la gestión de las políticas de desarrollo rural una mirada transversal en la que se optimicen las coordinaciones intra institucionales con un mayor alcance entre todas las unidades ejecutoras del Ministerio, así como con otras instituciones.

Fortalecimiento de las políticas relacionadas a la tenencia responsable y bienestar animal.

A través de la creación del Instituto de Bienestar Animal, sobre la Comisión de Tenencia responsable y bienestar animal. Dicho instituto es órgano desconcentrado en donde se fortalecerán en el marco del instituto ciertas competencias. Se declara de interés general el plan nacional de castraciones y el sistema nacional de albergues. Son estas las principales herramientas que permitirán el control poblacional de canina.

Desarrollo de servicios digitales inclusivos para el fortalecimiento de la base productiva.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se caracteriza por ser un ministerio que brinda información, en ese sentido se deben mejorar los servicios brindados por el Inciso que puedan tener un impacto significativo en el fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios que se encuentran su ámbito de control, utilizando tecnologías digitales. Para cumplir con este objetivo nos proponemos trabajar en la consolidación de un área de gobierno electrónico y TI

que cree, integre y desarrolle capacidades para gestionar las tecnologías de la información y las comunicaciones de forma eficaz y eficiente.

Objetivo 2.- Desarrollo rural a través de la generación de bienes públicos

Contribuir al aumento de la resiliencia de los sectores productivos ante las variaciones climáticas.

En este sentido el Ministerio de Ganadería apuesta al desarrollo de instrumentos para mejorar la capacidad de adaptación a la variabilidad del cambio climático en los sectores productivos, tales como la promoción de seguros agropecuarios.

Fortalecimiento del Programa Nacional de lucha contra la mosca de la bichera (COCHLIOMYIA HOMINIVORAX).

La mosca de la bichera es un ectoparásito que causa la enfermedad de miasis a los vertebrados de sangre caliente tiene alta prevalencia en animales de producción, así como en humanos, por lo cual desde el Ministerio de Ganadería se debe trabajar fuertemente en el control y erradicación de la parasitosis, con disminución de la prevalencia. Para ello nos proponemos el diseño de campañas sistemáticas de supresión, control químico y la técnica del insecto estéril (TIE), la cual ha sido erradicada con éxito en América del Norte y Central lo que traerá como consecuencia, la disminución de las pérdidas económicas; mejora en la productividad y bienestar animal, así como la prevención de la zoonosis.

Garantizar el estatus sanitario y fitosanitario del país.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ha avanzado en el desarrollo de distintas acciones tendientes a garantizar el estatus sanitario del país. En ese sentido, nos proponemos fortalecer y jerarquizar la dimensión de salvaguarda sanitaria del Ministerio a través del trabajo coordinado entre las áreas inspectoras y de contralor garantizando el cumplimiento de la normativa nacional e internacional a lo largo de toda la cadena alimentaria para proteger la salud de los consumidores a través del acceso a alimentos inocuos.

Objetivo 3.- Incorporar la Perspectiva de Género en las Políticas Agropecuarias y las Cadenas de Valor.

Creación de una Unidad especializada en género.

Actualmente el Ministerio de Ganadería cuenta con una Comisión asesora especializada en Género. El inciso ha definido profundizar las líneas de trabajo en género, para lo cual se propone la generación de una Unidad Especializada de Género que guíe el proceso de transversalización de género del inciso y sus cometidos sustantivos.

Creación de un Plan Nacional de Género en las políticas Agropecuarias.

Con vocación de profundizar su trabajo en la materia el Inciso se ha propuesto profundizar las líneas de trabajo en género y transversalización, con la aspiración de dar un salto sustantivo en la inclusión de esta mirada en las diferentes áreas de actuación del inciso y la institucionalidad agropecuaria.

Para ello, definido impulsar y liderar un plan nacional de género en las políticas agropecuarias.

Objetivo 4.- Gestión de los Recursos Humanos

El Ministerio de Ganadería enfrenta un gran desafío en lo que respecta a la gestión de sus recursos humanos a través de la generación de una carrera administrativa acorde a las necesidades del Inciso, así como atractiva para el funcionario. En ese sentido el Inciso se propone trabajar en una fuerte reestructura en coordinación y con el apoyo de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

6.5. Políticas sobre turismo

El turismo es una exportación de servicios que tiene la particularidad de realizarse en el territorio nacional. Si bien los consumidores se trasladan al país en lugar de consumir en sus lugares de origen (como ocurre normalmente con las ventas al exterior), el resultado es una inyección de divisas a la economía local, tal como ocurre con las exportaciones agrícolas o ganaderas. La diferencia es que lo que viaja no es la mercadería, sino el consumidor. Esto genera un efecto multiplicador, beneficiando a distintas áreas como el transporte o la producción de alimentos. No hay mejor venta de algún corte de carne de producción nacional que el que se vende a un turista que ha llegado al país. En ese pedazo de carne participó toda la cadena productiva, desde el peón de campo hasta los cocineros y mozos, pasando por los frigoríficos, los camiones refrigerados y las carnicerías.

El crecimiento de la corriente turística, tanto en visitantes como en el gasto per cápita, viene evolucionando desde hace un largo tiempo, a tono con lo que ocurre en el mundo (a nivel internacional, el turismo es una industria en expansión). Anualmente se generan en el país ingresos por más de US\$ 2.300 millones. Una proporción significativa de los uruguayos mejora sustancialmente su ingreso promedio anual como resultado de la actividad turística.

La actividad turística se encuentra entre las más afectadas por la pandemia de COVID-19 y nuestro país no es la excepción. Las restricciones al movimiento internacional de turistas, junto a otras medidas sanitarias aplicadas desde marzo, ha llevado a una fuerte retracción. Algunas de las medidas tomadas para paliar la situación derivada de la epidemia han atendido las demandas del sector, dentro de un enfoque dinámico en que se considera la posibilidad de nuevas iniciativas.

Las líneas estratégicas planteadas por el Ministerio de Turismo, con una visión para todo el quinquenio son las siguientes:

Lineamiento 1: Gestionar y diversificar la oferta turística

Gestionar y diversificar la oferta turística a través de la planificación y el desarrollo de los productos turísticos, articulando con el sector público y el privado y propiciando el marco multidimensional necesario.

- Propiciar el marco normativo a través de la actualización de leyes y decretos para el desarrollo de la actividad.
- Optimizar los instrumentos de gestión y diversificación de la oferta turística, a través de la puesta en valor de herramientas de apoyo y de la evaluación de las políticas y/o programas desarrollados por el Ministerio.
- Planificar y desarrollar la oferta turística madura, emergente e innovadora, gestionando los distintos productos y fomentando la construcción de infraestructura con perfil turístico.
- Impulsar la articulación público – privada, mediante la generación y el desarrollo de espacios interinstitucionales y multiniveles.
- Desarrollar la oferta turística cultural del país, de forma interinstitucional y mediante la celebración de acuerdos.
- Articular y promover propuestas turísticas con énfasis en lo ambiental, a través del fomento de buenas prácticas en turismo sostenible y del involucramiento de todos los actores relevantes del sector.

Lineamiento 2: Propiciar la innovación en el sector turístico

Propiciar la innovación en el sector turístico, profundizando la innovación digital y desarrollando un modelo de inteligencia turística en los destinos.

- Incorporar herramientas en el sector, especialmente el desarrollo de un Observatorio Turístico Nacional, además de profundizar la innovación digital en el inciso.
- Desarrollar un modelo de inteligencia turística, a través de la promoción en buenas prácticas y el fomento a proyectos I + D + i (Investigación, Desarrollo e Innovación).

Lineamiento 3: Posicionar la actividad turística en Uruguay como motor de desarrollo productivo

Posicionar la actividad turística en Uruguay como motor de desarrollo productivo, a través de la promoción y la atracción de inversiones.

- Fortalecer el marco necesario para la atracción de inversiones mediante la mejora en la normativa y la optimización de las herramientas de evaluación, así como el posicionamiento de Uruguay en el contexto de la gobernanza turística internacional.

- Profundizar la promoción turística de Uruguay a nivel nacional, regional e internacional mediante el desarrollo de distintas estrategias de marketing y comunicación, a partir de una matriz producto/mercado.

Lineamiento 4: Dotar al sector de nuevas capacidades

Dotar al sector de nuevas capacidades con foco en la profesionalización y en el fortalecimiento del Ministerio.

- Fortalecer institucionalmente el Ministerio a través de la capacitación de sus Recursos Humanos y la optimización de sus procesos.
- Articular estrategias para la profesionalización del sector mediante acciones de formación, conformando un Sistema Nacional de Formación Turística.

6.6. Políticas de infraestructura

La mejora de competitividad que necesita el país incluye un esfuerzo importante para mejorar la infraestructura física. Sin buena infraestructura, es difícil que la economía crezca. Una carretera en mal estado, que obligue a un desvío de decenas o cientos de kilómetros, puede hacer la diferencia entre la viabilidad y la inviabilidad de una pequeña empresa de transporte. O puede significar un aumento en los precios finales de nuestros productos que nos quite competitividad frente a nuestros vecinos.

Responder a este desafío exige un esfuerzo económico importante. Sólo en materia de infraestructura vial, Uruguay cuenta con una red de aproximadamente 78.000 km, conformada por 8.776 km de rutas nacionales, 38.883 km de rutas y caminos departamentales, y 30.562 km de caminos de tierra y trillos de menor porte.

Nuestra red vial es de las más densas de América. Esto es el resultado de esfuerzos realizados por diferentes gobiernos a lo largo de muchas décadas. El problema es que, en los últimos años, nuestras rutas se han deteriorado y han perdido calidad frente al desarrollo logrado por otros países de la región. Esto se debe a la combinación entre un fuerte aumento de la carga transportada y la insuficiencia de inversiones y mantenimiento.

La situación requiere desarrollar un plan nacional de obra pública que toma en cuenta las necesidades de los diferentes sectores de la economía y determine las acciones de corto, mediano y largo plazo. Este plan define prioridades, concentrando los recursos en aquellas obras que tengan una mayor capacidad de impacto sobre el transporte y la circulación de personas y mercancías. Otra tarea de los responsables del plan es seleccionar y estimular el empleo de nuevas metodologías de diseño, construcción, mantenimiento y control que permitan mejores resultados a menores costos.

6.6.1. Infraestructura Vial

El desarrollo de inversión vial nacional, implica contar con una visión logística y territorial, de modo que se permitan niveles de competitividad y desempeño territorial adecuados a las nuevas exigencias nacionales, regionales y globales. Las decisiones de inversión deben contar una visión integral del Uruguay, tomando en cuenta los caminos que se han venido trazando en los anteriores períodos, de manera de no reproducir desequilibrios ni quedar desfasados con los cambios que producen las distintas actividades productivas y económicas.

Con esta mirada integral del Plan Nacional de Infraestructura Vial, debemos primero que nada remarcar el arrastre que desde anteriores administraciones se vienen realizando comprometiendo directamente el presupuesto de los gobiernos posteriores. Es así que la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) cuenta con un arrastre para el período 2020-2022 de US\$ 29 millones, así como también este arrastre se encuentra presente en la Corporación Vial del Uruguay (CVU), por un monto de US\$ 361 millones.

Otro gran capítulo de obras de arrastre son los Proyectos de Participación Público-Privada, concentrados en el litoral y sur del país, los cuales se encuentran en el siguiente estado.

Proyectos de Participación Público - Privada
Obras Finalizadas
Circuito 0 – Ruta Nº 21 – (tramo Nueva Palmira – Ruta Nº2), y Ruta Nº24 – (tramo Ruta Nº 2 – Ruta Nº3) y Bypass de Nueva Palmira
En ejecución
Circuito 1 – Rutas Nº 12, 54, 55, 57 y Bypass de la Ciudad de Carmelo
Circuito 3 – Ruta Nº 14 Centro – Oeste, Bypass Sarandí del Yí y conexión Ruta Nº 14 – Ruta Nº 3.
Circuitos sin firmar, con adjudicaciones provisionales
Circuito 2 – Rutas Nº 9, 15 y conexión Ruta Nº 9 y Ruta Nº 15.
Circuito 5 – Ruta Nº 15 – (tramo Sarandí del Yí – Lascano) y Ruta Nº 15 (tramo (Lascano – Velázquez)
Circuito 6 – Ruta Nº 6 – Tramo Cuchilla Grande – Ruta Nº 12
Circuito 7 – Ruta Nº 3 – (tramo Ruta Nº1 – Ruta Nº 11) y Ruta Nº 11 Bypass a la Ciudad de San José de Mayo.

Por lo que contamos con un solo Circuito PPP finalizado, en lo que a obras refiere, dos en construcción y cuatro circuitos que, por distintas causas, (burocráticas en su gran mayoría) aún no han podido ser firmados y nos encontramos realizando todos nuestros esfuerzos para darle toda la celeridad que estos proyectos necesitan y así consolidar estas obras de infraestructura.

Estas inversiones, que en total ascienden a US\$ 650 millones, presentan la particularidad de estar concentradas en el centro y sur del Uruguay.

Por otro lado, y producto de la inversión de UPM, se comprometieron obras en el centro, sur y oeste del país, cuyo monto asciende a la suma de US\$ 71 millones entre puentes, carreteras y accesos a la futura planta de celulosa.

De lo que viene de expresarse, entendemos que el plan global de infraestructura del MTOP, a través de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), debe concentrar su accionar en el norte del país, con las obras de arrastre del centro – sur del Uruguay, formulando en consecuencia su plan de obras.

6.6.2. Infraestructura Portuaria

El Plan Nacional de Infraestructura Vial tiene como objetivo el real desarrollo multimodal y descentralizador de la infraestructura. El crecimiento de la carga en todo el país, implica la necesidad de contar con corredores útiles a los efectos del ingreso y egreso del Puerto de Montevideo en un radio de 200 km. Es necesario facilitar la salida de la carga de la ciudad de Montevideo en doble vía o cuatro vías. La DNV no cuenta con el presupuesto necesario para dichas obras, por lo que se pretende la realización de las mismas a través de concesiones, contratos “CREMA” o bien, el mejoramiento del fideicomiso de la CVU. Es de importancia destacar que los puertos del litoral actualmente cuentan con la infraestructura necesaria para la salida fluida de la carga.

Estamos trabajando para impulsar la Hidrovía del Río Uruguay, de forma de hacerlo navegable en un tramo de 500 km al norte de Salto Grande, permitiendo la salida por esta vía de cargas de los tres países ribereños, una mejora de los costos logísticos y un incremento operativo de los puertos ubicados sobre esa vía fluvial.

El Puerto de Juan Lacaze, el cual se encuentra inactivo, y en virtud de procurarle al mismo el rol de relevancia que esta cartera considera que el mismo debe tener, se están buscando inversiones con el fin de potenciarlo. A la fecha, existe interés comercial de transporte de camiones desde Juan Lacaze a la ciudad de Buenos Aires - Argentina, generando así corredores multimodales en el país, y que sería un puntapié a la reactivación de esta ciudad – puerto que tanto lo necesita.

Por otra parte, en el Puerto de la Paloma, es imprescindible lograr el dragado suficiente para potenciar el mismo y así contar con actividad portuaria durante todo el año, siendo este el Puerto de salida al Océano que el Uruguay necesita y permitirá aumentar su competitividad.

Continuando con la zona este del país, consideramos menester la consolidación de una hidrovía en la Laguna Merín por medio del Puerto de Tacuarí. Hemos establecidos contactos a nivel bilateral con Brasil, el cual comparte el interés de potenciar el comercio a través de los puertos oceánicos y la hidrovía de la Laguna Merín, lo que mejoraría sustancialmente la ecuación económica en la producción de los departamentos nacionales adyacentes.

En lo que respecta al Puerto de Montevideo, se contará con un Plan Maestro Portuario, realizado por consultoras especializadas en materia portuaria, que determinará a 20 - 30 años cuál será el crecimiento futuro del Puerto de Montevideo. Sin perjuicio de lo antedicho, es imperioso contar con el dragado del canal principal de acceso al puerto a 14 metros lo que

representará una ventaja competitiva a nivel regional superlativa y traerá nuevas cargas y oportunidades a nuestro país.

6.6.3. Infraestructura Ferroviaria

En materia de infraestructura ferroviaria el acuerdo con UPM generará un tránsito central - muy relevante- de acceso al Puerto de Montevideo. Además de la utilización de la vía férrea por parte de UPM, la misma será utilizada por operadores privados, generando la posibilidad de contar con terminales de carga, el desarrollo de futuros puertos secos, tren de pasajeros y múltiples oportunidades que la nueva multimodalidad permitirá. La referida línea conecta al norte con el ya realizado Proyecto FOCER I, la cual se encuentra operativa y conecta la ciudad de Paso de los Toros con la ciudad de Rivera. Por lo que el Proyecto Ferrocarril Central generaría un corredor ferroviario que permitirá transportar carga del norte y centro del país al Puerto de Montevideo, lo que contribuye a mitigar la fatigación de las rutas y bajar los costos para los productores y exportadores nacionales.

6.6.4. Infraestructura Aeronáutica

En materia de infraestructura aeroportuaria, el Parlamento tiene a estudio un Proyecto de Ley que permitiría generar una red de concesiones de aeropuertos internacionales que aliviaría - en gran medida- la falta de recursos de este Ministerio para la inversión en dicha área. Por lo que esta cartera ve positivamente la aprobación del referido Proyecto. El mismo podría significar el ingreso necesario para la realización de inversiones en los aeropuertos en manos de la Dirección Nacional de Infraestructura Aeronáutica, es decir, aquellos que no se encuentran concesionados.

Expuestas las pautas generales, que de forma particular implica el desarrollo de este presupuesto, se persiguen los objetivos de sortear los obstáculos económicos heredados y disponer de una infraestructura adecuada para estimular la actividad productiva, ganar competitividad e integrarnos en la región.

7. Políticas Sociales, Vivienda, Empleo y Salud

7.1. Políticas sociales

Una de las tareas primordiales del Estado es desarrollar políticas sociales. Se trata de una condición para construir una sociedad más justa, donde el horizonte de desarrollo de cada persona no dependa del lugar en la que le tocó nacer. El objetivo último de las políticas sociales es facilitar el acceso a oportunidades, dar contención y proporcionar las herramientas que hagan posible el desarrollo social genuino de todos los miembros de la sociedad.

Las políticas sociales a desarrollar están orientadas por los siguientes principios:

Centralidad de la persona

El protagonista de las políticas sociales no puede ser un ministerio, ni un conjunto de programas, ni los técnicos que lo llevan adelante, sino el beneficiario concreto. El desarrollo social debe focalizarse en la dignificación de la persona a través del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones, y del fortalecimiento de capacidades. Sin estrategias de desarrollo personal respetuosas de la diversidad de estilos y preferencias, no hay superación de la exclusión ni de la dependencia. Esta idea debe permear el diseño de las políticas, la asignación de recursos y la gestión. Por ejemplo, hay que avanzar hacia un sistema de información que permita conocer todas las acciones de las que se está beneficiando o se ha beneficiado una persona específica, las oportunidades de apoyo que están a su disposición y aún no ha utilizado, su recorrido histórico y el grado de cumplimiento de las condicionalidades que eventualmente se le hayan establecido. Centrarnos en la persona por encima de los límites burocráticos es una condición para ser más eficientes y eficaces, y también para ser más justos. Se debe fomentar la visión unificada del beneficiario en toda su dignidad.

Dignidad y sentido de la vida

Las políticas sociales no son un servicio que un proveedor ofrece a un cliente. Son un esfuerzo de toda la sociedad para convertir a cada uno de sus miembros en protagonistas de su propia vida. Si bien la distribución de apoyos materiales y de oportunidades es importante, el objetivo final es construir identidad, conciencia de la dignidad personal y sentido de vida. Solo quien ve a su propia vida como valiosa y significativa tiene motivos para aprovechar los recursos y oportunidades que están a su alcance. Una consecuencia de esta idea es que las políticas sociales deben organizarse de un modo que no genere dependencia ni asistencialismo. Su propósito es superar la situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad.

Papel de la familia

Las personas no vivimos en un vacío social. Vivimos en comunidades dentro de las cuales nos desarrollamos y cultivamos vínculos. Tal como dice el artículo 40 de la Constitución de la República, la primera y más fundamental de esas comunidades es la familia. Cuando la familia contiene a sus integrantes y les da apoyo para desarrollar sus proyectos de vida, ninguna

institución pública ni privada puede sustituirla. Todos los integrantes de la familia, en las distintas etapas de la vida y muy especialmente si se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, alcanzan mayores niveles de bienestar y reciben mejores cuidados cuando cuentan con el apoyo de su entorno familiar. Las políticas sociales no deben, por lo tanto, focalizarse en los individuos como si esos entornos familiares no existieran, sino articular con ellos y tomar las precauciones necesarias para preservarlos. Esta tarea ha de ser realizada desde una actitud de diálogo y aceptación hacia la diversidad de familias.

Políticas de género

Concebimos al país integrado por personas que puedan gozar de todos sus derechos, con una calidad de vida adecuada, integración social y horizontes de superación personal y profesional. Esto vale para todas las personas, independientemente de su género (e independientemente también de su origen étnico, nivel socioeconómico, edad o religión). Incorporar esta dimensión transversalmente en las políticas públicas es un compromiso del gobierno nacional.

La diversidad es una oportunidad de enriquecimiento para todos los miembros de la sociedad. No queremos un Uruguay para algunos sino para todos. Y entre todos tenemos el desafío de construir una mejor convivencia, sin enfrentamientos ni excluidos.

Parte de la construcción de esa sociedad plural consiste en superar estereotipos y prejuicios que pueden tener efectos discriminatorios. Por eso es importante cultivar vínculos de respeto y reconocimiento en ámbitos tan diversos como el doméstico, el laboral, el educativo, el sanitario y el cultural.

Dimensión territorial

Para la formulación e implementación de las políticas sociales, el territorio, además de soporte físico, es escenario y condicionante. El reconocimiento de diferentes realidades socio-culturales y geográficas del país, definidas por su localización y escala, implica variantes en marco institucional (niveles de gobierno, entes sectoriales) redes de actores involucrados y recursos, con derivaciones en la potencia de la intervención del Estado. No será lo mismo el abordaje de una pequeña localidad, una ciudad media, el área metropolitana o el ámbito rural.

Redes comunitarias

Las políticas que impulsamos proponen fortalecer a los líderes locales y a las redes comunitarias como agentes de cambio. Queremos colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión. El empoderamiento de la comunidad es una alternativa a la cultura de clientelismo asistencial, que genera lazos de dependencia entre los beneficiarios y la burocracia estatal. Nosotros apostamos a una acción pública que movilice la energía de la comunidad. Esto requiere la construcción de lazos personalizados entre referentes locales, el personal del Estado y cada uno de los beneficiarios, en un proceso que parte de un excluido y culmina en un actor social activo e integrado. Para esto es vital encontrar los liderazgos y movilizar las capacidades y competencias que existen en el territorio. También implica aprovechar el conocimiento diseminado en las propias comunidades. Nadie conoce mejor las particularidades de cada situación, las urgencias y las oportunidades que las personas y organizaciones activas a nivel local.

División de roles, descentralización y subsidiariedad

La ejecución de políticas sociales modernas debe distinguir entre la función de rectoría y la ejecución de programas específicos. Al MIDES le corresponde fijar objetivos, definir estrategias, asignar recursos según una lógica de condicionalidades y evaluar impactos, como base de acciones correctivas y de mejora. La ejecución de programas concretos debe realizarse en coordinación con los gobiernos departamentales, los municipios y la sociedad civil. Nuestra guía es el principio de subsidiariedad, que implica que la intervención pública se vuelve más sensible y eficiente cuando es realizada por el actor más cercano a los interesados. Esto implica un fuerte compromiso con la descentralización, la delegación, el asociacionismo entre actores públicos (por ejemplo, entre municipios) y la cooperación con organizaciones voluntarias. La descentralización de las políticas y la gestión local constituyen un principio básico de nuestro enfoque político. Es necesario confiar en lugar de sospechar y monopolizar, sustituyendo el modelo burocrático por un nuevo modelo de gestión que denominamos de proximidad.

Transparencia y evaluación

El manejo de dineros públicos es siempre un tema delicado que requiere mucha responsabilidad. El manejo de dineros públicos que se destinan a dar apoyo a los sectores más vulnerables nos exige una cuota adicional de cuidado. Nos proponemos aplicar una política de transparencia total, que incluya la divulgación de objetivos, metas e indicadores, así como información detallada sobre presupuesto y ejecución presupuestal.

Nuevo concepto de pobreza

La pobreza se expresa en la insuficiencia de recursos materiales y deterioro en las condiciones de vida, y en muchas ocasiones subyace detrás de ello la incapacidad de generar esos recursos o ese bienestar en forma autónoma ya sea a través de ejemplos dignos o de emprendimientos sustentables. Una comprometida política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad.

Diversificación

A la hora de pensar políticas específicas, hay que separar dos grandes categorías. Hay tareas de protección social que son permanentes y están más allá de cualquier cálculo de costos: el Estado debe amparar a quienes no pueden o ya no están en condiciones de generar los recursos que necesitan para vivir dignamente. Quienes están en esa situación no sólo necesitan transferencias económicas, sino también un entorno social y cultural que les permita recuperar la autoestima y reorientar su potencial personal.

Otras políticas públicas deben ser concebidas como transitorias, porque su objetivo es poner fin a situaciones de vulnerabilidad o de dependencia que son superables. El caso central es el combate a la pobreza. Esta diversidad de situaciones implica que no hay que plantear una opción excluyente entre políticas universalistas y políticas focalizadas. Una estrategia pública de desarrollo social y humano debe incluir a ambas.

Las políticas universalistas deben abarcar la educación, la salud y la seguridad humana, desde una visión coherente e integradora.

Las políticas focalizadas deben atender a situaciones específicas como la marginalidad, la población en situación de calle, las brechas generacionales, la discriminación racial o de género, o la desprotección de la población con discapacidad. Esta diversidad de situaciones requiere respuestas diferentes, pero ajustadas a un enfoque común. Ese enfoque es definido por la intervención temprana, la integralidad de la acción por encima de barreras burocráticas, la territorialidad, el involucramiento de la sociedad civil y el carácter dinámico de las intervenciones, que deben ajustarse a las diferentes etapas del ciclo de vida.

Los requisitos para acceder a estos programas serán definidos y aplicados en forma objetiva, asegurando el acceso a dicha información a los potenciales beneficiarios y ofreciendo medios de comunicación y trámite que contemplen la situación del público destinatario.

En base a los principios descriptos es que se desarrolla la planificación estratégica realizada por el Ministerio de Desarrollo Social para el presente quinquenio.

La planificación del Ministerio de Desarrollo Social se basa una revisión programática del rol del ministerio como rector y articulador de las políticas sociales en general, y velador en particular de la garantía de los derechos de las poblaciones más vulnerables.

En términos sociales, el principal problema de Uruguay es la inequidad sostenida de personas, grupos poblacionales y territorios. Por ello, el accionar del ministerio deberá ser capaz de generar incentivos adecuados para generar transformaciones en la vida de los individuos, promoviendo trayectorias hacia la autonomía que permitan cortar la dependencia crónica del Estado y al mismo tiempo generar lazos sólidos entre los ciudadanos y sus comunidades para avanzar hacia una verdadera integración social.

Se procura contribuir a romper con el círculo intergeneracional de la pobreza, para lo cual se requiere priorizar:

1. La generación de equidad en las condiciones de vida y desarrollo en la primera infancia.
2. La mejora de oportunidades para los hogares en que se crían niños (sector que concentra principalmente a una población joven, y en muchos casos con jefaturas femeninas).

Esta revisión programática busca un cambio profundo en las estrategias de gestión, administración y en la implementación de procesos innovadores de control y garantía, que permitan un accionar más efectivo y eficiente de las políticas públicas al respecto.

La planificación de este proceso de sustenta en 3 ejes orientadores: **Focalización, Concentración y Mejora de Gestión.**

La **focalización** refiere a la mejora en la capacidad de incidir significativamente en las problemáticas priorizadas, analizar los aprendizajes y evidencias nacionales e internacionales y rediseñar las intervenciones clave y necesarias para posibilitar respuestas a mayor escala con criterios claros de evaluación de los resultados.

La **concentración** refiere a consolidación y reducción de la cantidad de estrategias de trabajo, evitando la dispersión de actividades. En este sentido, se han definido ejes en torno a los cuales se concentrarán los equipos de trabajo existentes, para pasar de algo de más de 60 programas, a 5 líneas de acción con modalidades específicas para ofrecer estrategias complementarias en respuesta a diferentes grupos y necesidades.

La mejora de **gestión** refiere a un conjunto de medidas para mejorar la asignación, monitoreo y control del gasto. Parten de una fuerte inversión en mejora de sistemas de información para la toma de decisiones (planificación financiera, tablero de control, gestión contable, etc.), lo que posibilita una planificación y monitoreo en tiempo real de la ejecución orientada a resultados y programas. Incluye la implementación de varias mejoras de procesos internos (gestión de inventarios, asignación de recursos para desarrollo territorial, trazabilidad de trayectorias y apoyos a beneficiarios, etc.) y la necesaria revisión de los mecanismos de contratación y articulación con otras instituciones.

Se procura combinar una estrategia de concentración de la inversión para destinar a atender los problemas de fondo de los sectores más vulnerables y maximizar el rol de articulación para gestionar la transformación en políticas universales inclusivas e incluyentes.

Es por este motivo que **queremos fortalecer al Ministerio de Desarrollo Social** para que se transforme en un verdadero referente que lidere las políticas sociales que lleve adelante el país.

El actual proceso de planificación tiene lugar en un contexto de excepcional incertidumbre. Está signado por la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, la retracción económica del país y la región, y múltiples cambios en el funcionamiento de las instituciones y las relaciones sociales, tanto públicas como privadas. Esta situación nos ha llevado a concentrar los esfuerzos del primer año de esta administración, en atender las situaciones de emergencia.

Se esperan impactos significativos en poblaciones que en los últimos años no eran consideradas en situación de vulnerabilidad. La falta de empleo generará consecuencias en sectores de la población por la baja de ingresos con los consecuentes déficits de acceso a derechos básicos como la alimentación y la vivienda. A su vez se constata una consolidación de los grupos de mayor vulnerabilidad viviendo directamente en la pobreza y desempleo de larga duración, y concentración de factores de riesgo (déficits cognitivos, salud mental, adicciones, dependencia, bajo nivel educativo, contexto cultural desfavorecedor, conflicto con la ley, etc.)

Este panorama sugiere algo que los hechos vienen corroborando: la creciente y sostenida demanda de los servicios y prestaciones a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. En el presente contexto de crisis sanitaria, crisis económica y social se estima un nivel de demanda de los servicios y prestaciones que brinda el MIDES será superior al de los años recientes. Gestionar con austeridad y responsabilidad los recursos del ministerio para cumplir los objetivos resulta fundamental, necesario e ineludible.

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

El INAU tiene como misión garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho. La visión, mientras tanto, es que el INAU esté posicionado como rector de políticas destinadas

a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia, en el marco de la Doctrina de Protección Integral.

El Código de la Niñez y Adolescencia aprobado por Ley Nº 17.823 de setiembre de 2004 le confiere a través de su art. 68 como competencias “El Instituto Nacional del Menor es el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance”.

La Ley 15.977 crea el Instituto Nacional del Menor y establece los principales cometidos que rigen en la institución hasta el día de hoy.

Sus lineamientos y estrategias toman como base:

- (i) la evaluación realizada en torno al desempeño en períodos anteriores y, en particular, durante el último plan quinquenal;
- (ii) los lineamientos establecidos por el Poder Ejecutivo como marco estratégico y de gestión presupuestal;
- (iii) la situación de emergencia sanitaria que viene atravesando el país y los efectos producidos por la misma.

Asimismo, se utilizan como referencia principios de integralidad de la acción del Estado, la descentralización de las acciones para obtener una intervención rápida y pertinente y una mayor efectividad de la política. El Instituto ha priorizado poner en el centro de la estrategia para el quinquenio un enfoque de “desinternación”, asociado a los niños y adolescentes que se encuentran atendidos en el Sistema de Protección Especial (también llamado Tiempo Completo y 24 horas).

Las líneas identificadas y que se plantean a continuación, requieren una revisión profunda del quehacer institucional, promoviendo una transformación en la matriz de protección. Estas acciones involucran al INAU, al conjunto de instituciones estatales con competencias en el área y requieren un diálogo sistemático con las Organizaciones de la Sociedad Civil y la sociedad toda. Asimismo, para concretar estas intenciones, es necesario un trabajo conjunto desde los distintos niveles de intervención: nacional, departamental, local y también desde el nivel internacional, teniendo en cuenta las redes de cooperación existentes.

El foco está puesto en el cumplimiento efectivo de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, en el fortalecimiento de las capacidades familiares de cuidado y en la reorganización y reasignación de algunas actividades para mejorar resultados.

Es importante señalar que se trabajó en la revisión presupuestal de los programas y proyectos del Inciso, de forma de reformular el presupuesto quinquenal, permitiendo reflejar los cometidos sustantivos y compromisos asumidos por el Directorio de la Institución, en conformidad a los lineamientos establecidos en el plan de gobierno 2020-2024.

A continuación, se presentan las líneas estratégicas y objetivos, acompañadas de una breve descripción y de las metas identificadas en esta etapa.

Línea estratégica 1: Profundizar la adecuación del sistema de protección especial (24 hs) hacia modelos de base familiar y comunitaria

1.1. Impulsar la desinternación de niños, niñas y adolescentes de centros residenciales como modalidad de protección especial.

Con este objetivo, se busca incrementar cupos como medida de protección en modalidades de base familiar. Se proyecta un aumento progresivo de cupos en acogimiento familiar y proyectos de base familiar y comunitaria (100 en 2021; 150 en 2022; 350 en 2023 y 400 en 2024).

Asimismo, se busca consolidar un modelo de autonomía y egreso para adolescentes hacia la inclusión e integración social. En el año 2021 se diseñará este modelo para plantear metas de ejecución en los años siguientes.

1.2. Fortalecer los procesos vinculados a la adopción.

El Instituto debe hacer más y mejor en esta dimensión. Para dar cumplimiento a las leyes vigentes, es necesario evaluar a todas las familias aspirantes a integrar el Registro Único de Adopciones en un tiempo menor o igual a 18 meses.

Para avanzar rápidamente en esta línea ya se están tomando acciones en el presente ejercicio, no obstante, el logro efectivo del 100% de evaluaciones en ese plazo va a implicar mayor cantidad de ajustes. Las metas han sido conservadoras en el entendido que el punto de partida es bastante deficitario (40% en 2021; 60% en 2022; 80% en 2023 y 100% en 2024).

La dimensión anterior se complementa con acciones de capacitación a funcionarios de los servicios de protección especial y centros altamente especializados. Se busca impactar en la detección oportuna de la condición de adoptabilidad de niños, niñas y adolescentes y su adecuado abordaje. La cadencia del porcentaje de funcionarios involucrados en las capacitaciones es igual a la anterior.

1.3. Fortalecer los abordajes al daño psicoemocional y la salud mental de niños, niñas y adolescentes en el proceso de desinternación.

Para que la estrategia de desinternación pueda efectivizarse, es necesario atender en forma oportuna las necesidades de abordaje del daño psicoemocional y la salud mental. Este planteo exige una reconfiguración y mayor integración en los servicios y proyectos que hoy existen en la institución y la coordinación a nivel del Estado para que la atención de salud mental de carácter agudo pueda realizarse a través de prestadores del sistema de salud (el Organismo en la actualidad financia 50 cupos en Clínicas vinculadas a la atención psiquiátrica).

1.4. Transferir la atención de los adultos en situación de discapacidad al Ministerio de Desarrollo Social.

El Instituto atiende en la actualidad un número importante de adultos en situación de discapacidad, a través de proyectos de gestión directa y en convenio. En consonancia con lo planteado en el objetivo anterior, se entiende que hay otros Organismos del Estado que tienen mayor competencia y preparación para el trabajo con esta población.

En esta línea estratégica hay dos iniciativas en particular que colocan al país en condiciones de trabajar con otros para poder desarrollar procesos. Iniciativas que se han desarrollado en el marco del convenio de colaboración con UNICEF:

- (i) el Censo de Población de 24 horas y capacidad de respuesta del Instituto. Se ha utilizado una herramienta de UNICEF, que hemos adaptado al país para que nos dé información que nos coloca en posición de comparación internacional. Ha sido un proceso muy intenso de diseño de instrumentos y aplicación en sí mismo del estudio. Uruguay tiene algo para compartir con otros países para que puedan desarrollar esta herramienta y para compararse también, en los procesos de mejora vinculados a la protección especial.
- (ii) el desarrollo de un software socio-educativo, vinculado a las mejoras de gestión de la información que entendemos sustantiva para ser más efectivos en el desarrollo de los programas y proyectos. Esta herramienta permitirá contar con información desde la gestión de los centros de 24 horas y permitirá resguardar con mejor seguridad y en mayor medida los procesos vinculados a los niños, niñas, adolescentes y sus familias.

El cambio en la matriz de protección requiere sistemas de información mucho más efectivos y que interoperen con otros para no superponer esfuerzos de registro y contar con información de carácter integral que permita el monitoreo y evaluaciones de las iniciativas implementadas.

Línea estratégica 2: Fortalecer el sistema de atención de centros de tiempo parcial

2.1. Consolidar el abordaje familiar de los niños, niñas y adolescentes que forman parte de los proyectos no especializados con anclaje territorial.

En esta línea interesa consolidar los importantes avances que ha tenido el Instituto en materia de Primera Infancia, pero también se busca un mayor equilibrio en la atención de las diferentes etapas del desarrollo en las que el Organismo tiene competencias.

Se pretende un análisis de las capacidades de contribución al fortalecimiento familiar de los centros de tiempo parcial, con un plan de acción que incorpore la prevención de la internación en el año 2021.

2.2. Consolidar el abordaje familiar de los niños, niñas y adolescentes que forman parte de los proyectos especializados con anclaje territorial.

En este caso, como en el anterior se pretende la realización de un análisis de las capacidades de contribución al fortalecimiento familiar de los centros de discapacidad de tiempo parcial, con un plan de acción que incorpore la prevención de la internación en el año 2021.

En esta línea en particular, se buscará un abordaje interinstitucional con enfoque territorial más fuerte. En la línea estratégica 4, se presentará la iniciativa asociada a la creación de

Consejos Consultivos Honorarios departamentales. Se entiende que se trata de una herramienta que permitirá enfoques territoriales con propuestas más equilibradas y equitativas y que las instituciones asuman la responsabilidad más colaborativamente en lo atinente a los temas de infancia y adolescencia y las competencias familiares y comunitarias asociadas.

Línea estratégica 3: Fortalecer el sistema de respuestas a toda forma de violencia hacia niños, niñas y adolescentes

3.1 Adecuar las respuestas de atención a la explotación sexual.

3.2 Fortalecer la atención directa de niños, niñas y adolescentes que han vivido experiencias de violencia, abuso y maltrato.

Para estos dos objetivos, se establece la necesidad de diseñar un modelo de atención que permita superar los problemas actuales y ser más efectivos en la protección, con un plan de acción para su implementación en 2021.

Línea estratégica 4: Fortalecer la rectoría y el vínculo con la sociedad

4.1 Fortalecer la matriz de protección social y de promoción de los derechos asociada a la infancia y adolescencia en el ejercicio de la rectoría establecida en el Código de la Niñez y la Adolescencia, liderando procesos transversales de respuesta interinstitucional desde el Estado y la Sociedad.

Se propone constituir espacios de interinstitucionalidad adicionales a los ya existentes y profundizar los actuales. Se busca la conformación de Consejos Consultivos Honorarios departamentales. Se entiende pertinente actualizar o modernizar la normativa en cuanto a la función de las Comisiones Honorarias Departamentales reguladas en los artículos 10 a 14 de la Ley Nº 15.977, transformándolas en Consejos Consultivos Honorarios, y de esta manera adecuarlas a las necesidades actuales del organismo, así como a la forma de trabajo del mismo, de manera de lograr la más eficiente administración y ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Se pretende conformar el 100% de los espacios a lo largo del quinquenio.

De forma complementaria, se buscará realizar, al menos una vez por año, una campaña y acciones públicas sobre temas vinculados a la promoción de derechos. Se busca concientizar más a las comunidades en cuanto a los desafíos de la niñez y adolescencia hoy en Uruguay: problemáticas, debilidades y fortalezas.

De la misma forma, el Directorio del INAU busca realizar acciones públicas de rendición de cuentas a lo largo del quinquenio.

4.2 Profundizar el abordaje integrado de las tareas vinculadas a Espectáculos Públicos y Trabajo Infantil y Adolescente.

Para abordar este objetivo se requiere partir de la elaboración de un plan de fortalecimiento de las acciones vinculadas a Espectáculos Públicos y Trabajo Infantil y Adolescente (fiscalización y promoción). Esta acción se desarrollará en 2021.

4.3 Fortalecer las competencias de gestión humana de la institución.

Todos los objetivos planteados en el quinquenio y en especial el cambio de matriz de protección proyectado, requieren de un trabajo de acciones de actualización en las capacidades de los equipos involucrados. Se procura partir de un Plan de Capacitación Integral enmarcado en las Líneas Estratégicas del INAU a formular en 2021.

4.4 Fortalecer los sistemas de información, procesos y procedimientos de mejora continua de la institución.

Este fortalecimiento busca obtener información en tiempo real para la toma de decisiones y control estratégico, táctico y de gestión operativa a través de la ejecución de un proyecto con foco en procesos de calidad y gestión de riesgos.

4.5 Crear los mecanismos necesarios para abordar las necesidades vinculadas a género, salud ocupacional y el control financiero-contable de los convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil.

Se plantean dos acciones concretas para el año 2021: (i) creación de la Unidad de Contralor Financiero Contable de los convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil, (ii) formular una propuesta de creación de una Unidad de Salud Ocupacional.

4.6 Integrar a los centros de Primera Infancia dependientes del MEC.

El Organismo tiene un mandato legal muy importante que implicará el desarrollo de nuevas funciones asociadas a la integración de estos Centros. Para esto, resulta indispensable el fortalecimiento del sistema integral de supervisión de proyectos. Se formulará en el 2021, una propuesta de actualización de dicho sistema.

7.2. Políticas de vivienda

El gobierno nacional ha señalado a la **política de vivienda** como una de las principales áreas a desarrollar en el presente quinquenio. El acceso a una vivienda digna es una preocupación central para muchos habitantes de la República y para avanzar en la solución de este problema es necesario procesar una serie de cambios como los que se proponen a continuación.

La Reforma Tributaria de 2007 cambió la forma de financiar el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo (FNVU) creado por la Ley de Vivienda 13.728. Como resultado, la inversión pública en vivienda ha caído en estos años. Hoy el FNVU está en el orden de U\$S 260 millones/año (0,4% del PBI), mientras que si se hubiera aplicado el criterio anterior estaría en unos U\$S 370 millones/año. Esa caída representa muchos ladrillos menos, debido al paralelo incremento del costo de la construcción.

Este menor compromiso del Estado, sumado a los escasos logros de algunos de los programas ejecutados en estos años, como el Plan Juntos o el programa de Vivienda Social, explica el grave

déficit habitacional que existe actualmente. Las estimaciones más confiables informan que hoy están haciendo falta unas 70.000 nuevas viviendas (unas 20.000 más que la cifra que surge del censo de 2011). Si a este déficit acumulado se agrega la demanda esperable en el próximo quinquenio, de aquí al año 2025 se estaría generando un déficit de unas 87.500 viviendas.

Este déficit es una de las causas del aumento del número de asentamientos, que, según un informe de Techo a febrero de 2019, pasaron de 589 en 2011, con una población total de unas 165.000 personas, a 656 en 2018, con una población total de 200.000 personas distribuidas en 60.000 hogares.

La política de vivienda, en tanto elemento central del sistema urbano-habitacional, estará articulada con las demás estrategias de bienestar, en el marco del desarrollo urbano y la integración social, y se fundará en las siguientes orientaciones estratégicas:

- Cumplir el mandato constitucional de asegurar el acceso a vivienda decorosa a todos los habitantes de la República, ya sea mediante adquisición, alquiler o usufructo.
- Priorizar a los más carenciados y vulnerables.
- Promover y estimular la inversión privada para el logro de esos fines.
- Integrar siempre las dimensiones física y social en la ejecución de los planes de vivienda, empezando por la auto-organización de los participantes, la identificación de líderes comunitarios y la promoción de la autogestión.
- Promover el involucramiento de los beneficiarios (ahorro previo, trabajo directo en las obras, ayuda mutua).
- Aplicar subsidios explícitos a la demanda, considerando las posibilidades y la situación socio-económica, y exigir el pago de los costos no subsidiados considerando ajustes a lo largo del tiempo.
- Integrar a organizaciones no gubernamentales con experiencia de trabajo social y ejecución de planes de vivienda.
- Favorecer la integración territorial, de manera de evitar las fragmentaciones generadoras de sub-culturas.

En particular, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene previsto un plan de acción quinquenal en línea con una de las principales acciones que impulsa el gobierno nacional.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial implementará, mediante una visión holística, políticas públicas transparentes y eficientes, destinadas a generar un impacto social y económico. Dirigirá y coordinará todas las herramientas de sus brazos ejecutores y otros organismos; la DINAVI, la DINISU, la DINOT, el Plan Juntos, el Plan de Relocalizaciones, MEVIR, ANV y BHU, para que en forma articulada impulsen todo programa que signifique soluciones habitacionales, mediante la innovación y visualizando la complementación y simplificación de los procesos como pilares fundamentales. En este sentido, se impulsará la incorporación de nuevas tecnologías y técnicas constructivas que permitan abaratar y mejorar la productividad para la edificación de la vivienda pública, reestructurando procesos como el que se requiere para obtener DAT (Documento de Aptitud Técnica).

Se promoverá la participación de fondos previsionales en la construcción de viviendas, recreando el mercado inmobiliario por medio de una política pública de subsidio a la cuota, que tiene como beneficiario al promitente comprador comprendido por los deciles cinco e inferiores. Se propenderá además, hacia una mayor eficiencia en la fiscalización, control y supervisión de la gestión a los efectos de mejorar la productividad, para que la inversión pública se convierta en una palanca que potencie al sector privado.

Se fortalecerá la DINOT, para alinear el ordenamiento del territorio con la estrategia de desarrollo sustentable del país en este sentido, se realizará conjuntamente con los gobiernos departamentales y el Poder Legislativo un proceso de revisión de la Ley de Ordenamiento Territorial para su actualización.

En materia de asentamientos irregulares se pondrá en práctica un plan de coordinación interinstitucional, que brinde soluciones de carácter excepcional para hacer frente a esta realidad que se ha acrecentado en los últimos años, fortaleciendo, además, el trabajo con las autoridades municipales y locales para la regularización y prevención de los mismos.

Lograr una mejora sensible en la calidad de vida de las personas que hoy viven en asentamientos irregulares es un objetivo prioritario para el gobierno nacional. La necesidad básica insatisfecha de una vivienda digna para muchos uruguayos es su principal problema y por esa razón es un tema al que se le asigna un carácter prioritario. En la presente propuesta de ley de Presupuesto Nacional se incluyen, por lo tanto, algunas medidas necesarias para avanzar en esta materia en el quinquenio.

A modo de ejemplo, se establece la posibilidad de declarar la emergencia habitacional y la intervención sociohabitacional en asentamientos irregulares. Esta iniciativa permitirá una acción rápida, coordinada y efectiva de los diferentes organismos del Estado involucrados en la regularización. La intervención sociohabitacional consiste en la realización de obras de infraestructura y mejoras edilicias, regularización de la titularidad de la tierra, y el fomento de la integración de las familias participantes y su entorno.

7.3. Políticas laborales

Nuestro país tiene una rica tradición de gestión de las relaciones laborales, en cuyo centro están los Consejos de Salarios. El gobierno nacional se identifica con esa tradición y está comprometidos con su continuidad. Los Consejos de Salarios seguirán siendo el ámbito clave y contará con el respaldo del Poder Ejecutivo. Lo mismo vale para otras formas de diálogo social, como las relativas a la seguridad social y a las políticas de empleo.

La primera condición para sostener esta tradición y esta institucionalidad a lo largo del tiempo es asegurar su legitimidad a ojos de todos los involucrados. Eso requiere un funcionamiento razonable y equilibrado. Cuando alguna de las partes siente que no es escuchada, o se considera perjudicada en forma sistemática, la legitimidad del sistema termina por resentirse. Allí reside la primera responsabilidad del gobierno, sea del partido que sea. El gobierno debe ser capaz de generar confianza y reciprocidad entre trabajadores y empleadores.

El compromiso del gobierno nacional es desarrollar un sistema de relaciones laborales que atienda a los legítimos intereses de todas las partes, y que favorezca la negociación y la

búsqueda de acuerdos como alternativa a la cultura del conflicto. El gobierno debe garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y de los empleadores consagrados en la Constitución de la República, los convenios internacionales ratificados por Uruguay y nuestra propia legislación interna. Asimismo, debe mantener una razonable equidistancia entre los actores sociales y promover acciones claras y estables. El gobierno debe contribuir a aumentar la confianza entre las partes y promover una cooperación generadora de oportunidades para todos.

Paralelamente, el mundo de trabajo viene experimentando cambios sustanciales. La revolución tecnológica, la inteligencia artificial y la automatización inciden e incidirán de manera transformadora en el ámbito laboral. Hay trabajos que desaparecen, otros que se crean y otros todavía que requieren nuevos conocimientos y nuevas capacidades. No solo se afectan puestos de trabajo, sino la forma en que el trabajo se organiza. Por ejemplo, las tareas en plataformas digitales no se desarrollan bajo la forma tradicional de empleo en relación de dependencia, ni en lo que típicamente conocemos como un lugar trabajo. Aparecen nuevas formas de empleo que debemos atender y que también impactan en nuestro sistema de seguridad social.

Las tareas de baja calificación pueden resultar las más expuestas a la automatización, a diferencia de los trabajos que requieren capacitación profesional o educación terciaria. También perciben la posibilidad de que el trabajo asalariado tradicional pierda predominancia en relación al trabajo autónomo (teletrabajo, free-lance). En este sentido la pandemia de COVID-19 aparece como un catalizador de cambios que se esperaban que ocurrirían en los próximos años sean hoy una realidad mucho más cercana.

Todos estos cambios requieren respuestas del sistema educativo, de la formación profesional, de la legislación laboral y del diseño de políticas públicas de protección. Tenemos el desafío de entender las nuevas realidades y encontrar las respuestas adecuadas para ellas. Estas respuestas, sumadas al interés de que la política laboral tenga un rol central al momento de definir las estrategias de desarrollo del país, nos permitirá enfrentar los desafíos actuales en mejores condiciones. La capacidad de dialogo social, el respeto de los derechos fundamentales, un entorno jurídico que otorgue seguridades, la ausencia de discriminación, la igualdad de oportunidades, un sistema educativo capaz de potenciar el talento humano a lo largo de toda la vida, una política macroeconómica estable, y una adecuada infraestructura material y tecnológica, son pilares necesarios para alcanzar mayores niveles de empleo de calidad.

En particular, desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se desarrollarán las siguientes líneas estratégicas y planes:

1. Acompañar el proceso de reforma del Sistema de Seguridad Social:

Tendremos que coordinar y servir de apoyo al funcionamiento de la Comisión de Expertos que propondrá la reforma de la Seguridad Social.

Asimismo, pretendemos contribuir activamente en la implementación de la referida reforma e impulsar medidas para su fortalecimiento y sustentabilidad.

La emergencia sanitaria que estamos atravesando dejó en evidencia que existen trabajadores independientes y cuentapropistas que se encuentran en el régimen formal, pero carecen de cobertura social, lo que implica que, en las actuales circunstancias, tengamos el deber de

buscar soluciones y elaborar propuestas que procuren aumentar los niveles de protección social de esta población.

2. Contribuir a la mejora de la regulación laboral y controlar su efectivo cumplimiento:

Buscamos promover y establecer ámbitos de reflexión y estudio que permitan generar proyectos concretos de reformas posibles a la legislación laboral del país, adecuándola a los tiempos que corren.

Nos proponemos asimismo, velar por el fiel cumplimiento de la legislación laboral vigente, con el fin de proteger el interés general.

3. Fomentar, fortalecer y renovar las instancias de cooperación y negociación entre los actores sociales:

Procuramos impulsar instancias de diálogo entre los actores sociales vinculados al mercado de trabajo, con el fin de mitigar los conflictos y brindar soluciones a la conflictividad laboral.

Asimismo, pretendemos lograr el objetivo de capacitar a nuestros negociadores con el fin de profesionalizar la negociación y lograr que sean percibidos por las partes como profesionales imparciales y creativos, al momento de alcanzar acuerdos que solucionen los conflictos.

4. Generar información estadística sobre mercado de empleo, las relaciones y condiciones laborales y la Seguridad Social:

Procuramos desarrollar un sistema de información y análisis de datos sobre el mercado de empleo, las relaciones y condiciones laborales y la seguridad social.

Buscamos generar y difundir información estadística certera con el fin de profesionalizar y ayudar en la negociación de los actores sociales. En la actualidad, constatamos que las partes parten de datos estadísticos disímiles, lo que dificulta arribar a un acuerdo. Nuestro objetivo es generar insumos fiables y que sean percibidos como legítimos, a los efectos de allanar la discusión y centrarla en los puntos de desacuerdo, pero con bases ciertas.

5. Mejorar los servicios brindados a la ciudadanía y fortalecer la gestión del Ministerio:

Nos planteamos como objetivo fortalecer la gestión, mejorando y facilitando el acceso a los trámites y servicios que se brindan en este Inciso, a los efectos de lograr la satisfacción de las necesidades e inquietudes de la ciudadanía. Esto implica aumentar la cantidad de trámites en línea, optimizar los procedimientos, descentralizar los servicios y fortalecer la coordinación con las oficinas radicadas en el interior del país.

6. Promover el empleo y la recuperación de puestos de trabajo en todo el país:

Desarrollar propuestas innovadoras de políticas activas de empleo, acorde a las necesidades del mercado de trabajo, con especial énfasis en los colectivos con mayores dificultades para su

inserción o reinserción laboral (con perspectiva universal en el acceso), a partir de la revisión de los actuales programas y normativa.

Formular, en coordinación con las entidades competentes, la aplicación de herramientas prospectivas de empleo y formación profesional que permitan identificar necesidades formativas en el corto y mediano plazo, a nivel sectorial y territorial, asegurando su calidad a través de la supervisión.

Contribuir desde un rol protagónico a la jerarquización de los Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional como espacio de diálogo social instituido en estos temas, para su mejor posicionamiento en la formulación de propuestas de políticas y planes acordes con las particularidades locales.

Promover una cultura organizacional que fomente el logro de los resultados esperados y orientados al ciudadano, a través de la planificación, el seguimiento y la evaluación constante, fortaleciendo la calificación de los equipos de trabajo y la gestión coordinada entre los mismos.

Contribuir y liderar el Diálogo Nacional por el Empleo, logrando una política de empleo de común acuerdo con trabajadores y empresas.

Generar vínculos y coordinar con otros organismos del Estado para el abordaje multidisciplinario de la situación del empleo.

7.4. Políticas de salud

El Ministerio de Salud Pública participa en los Programas Presupuestales: i) Atención Integral de la Salud, ii) Rectoría en Salud, iii) Promoción de Salud y iv) Ciencia y Tecnología de la salud.

Dentro del primero de estos Programas Presupuestales, se definen como Objetivos del Inciso para el período: garantizar la accesibilidad a la atención integral de salud de todos los residentes del país; mejorar la calidad de los servicios de salud; fortalecer la administración del Seguro Nacional de Salud; desarrollar una política de incorporación tecnológica y organizar la participación de usuarios y trabajadores en el SNIS. Para alcanzar estos Objetivos interviene particularmente la Dirección General del Sistema Nacional de Salud (se está proponiendo la modificación de la denominación de la UE JUNASA en el presente proyecto de Ley), que definió como algunas de sus líneas de trabajo centrales para el período: la conformación de una mesa coordinadora de prestadores públicos que fortalezca la complementación de servicios y la coordinación de las estrategias de atención y gestión entre los mismos; la elaboración de un marco normativo que favorezca la complementación entre el sector público y el privado; una actualización regulatoria que limite la doble cobertura asistencial y las barreras a la movilidad de los usuarios.

La Dirección General de Salud (DIGESA) contribuye a través de sus propios Objetivos orientados, por un lado, al fortalecimiento de los diferentes niveles de atención en salud, así como de las redes institucionales y sociales de estos niveles, para los que formulará estrategias y programas de capacitación específicos. Por el otro, mejorando el registro y habilitación de los productos y servicios de salud que cumplen los estándares sanitario existentes. La tercer UE

que participa en el logro de los Objetivos de Inciso referidos es el Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos (INDT), el cual se propone como objetivos propios para el quinquenio, el incremento de la cantidad de donantes para atender las necesidades en trasplantes de órganos, tejidos y células; la descentralización de la donación y procuración de tejidos; la instrumentación de líneas de capacitación y la disponibilidad de recursos en la temática y el mantenimiento y renovación del equipamiento técnico-médico.

Una de las principales innovaciones incluidas en el Presupuesto es la creación de la Agencia de Evaluación, Regulación y Vigilancia de Tecnologías Sanitarias, que consta de dos direcciones, una de evaluación y otra de regulación y vigilancia.

El Programa Presupuestal de Rectoría en Salud abarca los cometidos sustanciales del MSP y a la obtención de los Objetivos Estratégicos definidos en su marco, contribuyen todas las Unidades Ejecutoras del ministerio. El fortalecimiento de las funciones de conducción estratégica, regulación y control del sector salud prioriza entre otras líneas: la generación de un sistema de información sobre el sistema de salud que apoye la toma de decisiones; la evaluación, actualización y contralor del marco normativo vigente en materia sanitaria; la potenciación y modernización del sistema nacional de información sanitaria; la regulación, el contralor y la vigilancia de las sustancias controladas, asegurando el adecuado abastecimiento y uso de las mismas y garantizando su uso médico y científico; la coordinación y ejecución de los programas de salud a nivel local a través de las Direcciones Departamentales de Salud; el fortalecimiento del primer nivel de atención con foco en la accesibilidad territorial y el acceso universal y oportuno; el impulso a la telemedicina, el fortalecimiento de los procesos internos de planificación estratégica y los de evaluación de las políticas priorizadas.

A su vez, en el proyecto de Ley de Presupuesto el MSP está priorizando como una de sus propuestas medulares la conformación de la Dirección General de Fiscalización, mediante la que se pretende desarrollar un sistema centralizado de fiscalización, que permita generar información confiable, trazable y oportuna para la toma de decisiones que le brinde garantías al administrado y a la población en general y que contribuya al proceso de mejora continua de las instituciones a través de las inspecciones, vigilancia y control sanitario y la aplicación de las medidas correctivas y punitivas correspondientes.

Otro Objetivo de Inciso medular dentro de este Programa Presupuestal se enfoca en la definición de las políticas y los objetivos sanitarios del Sistema Nacional Integrado de Salud, centrado en la identificación y previsión de situaciones y factores de riesgo que afecten a la salud de la población y a la actuación en forma oportuna para mitigar el impacto de las mismas. En este marco el MSP está incorporando en el período nuevos programas y abordajes sanitarios, como los dirigidos a los accidentes cerebro vasculares, los infartos agudos de miocardio, las complicaciones obstétricas, las enfermedades sexuales como la hepatitis C; la protección del Adulto Mayor. De igual forma, se le dará particular atención a la implementación de Ley de Salud Mental. Asimismo, están definidos Objetivos tendientes al desarrollo de una política nacional de recursos humano en salud adecuada a las necesidades del Sistema y cuyo eje rector sean la distribución de los recursos en salud en todo el territorio nacional.

A nivel de las funciones generales de asesoramiento y apoyo desarrolladas en el MSP, desde la Dirección General de Secretaría se establecen como Objetivos Estratégicos para el período el desarrollo e implementación de un plan director informático que permita disponer de información oportuna y de calidad para ejercer de forma eficiente la rectoría; la implementación y/o mantenimiento de los sistemas de gestión fundamentales con los que

cuenta la institución, seguir avanzando en la extensión de la pasarela de pagos, para ampliar los trámites que se pagan en centros de cobranza externos; la formulación de planes de compra anuales, etc.

Dentro del Programa de Promoción de Salud, el Objetivo del MSP se propone desarrollar estrategias en materia de prevención y promoción en salud, orientadas a estimular los estilos de vida saludable, con énfasis en la salud cerebral, mental, rural, embarazadas, niños y adolescentes y de las personas mayores. Para ello está definido diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos de promoción de la salud y de prevención de enfermedades, garantizando una protección efectiva de la salud poblacional en las diferentes etapas de su ciclo de vida. En el marco de este Objetivo, el MSP desarrolla una activa política de inmunización poblacional de distintas patologías para el control, la eliminación y la erradicación de enfermedades prevenibles; así como en la compra y distribución de anticonceptivos para la prevención del embarazo no deseado y las enfermedades de transmisión sexual. Estas dos estrategias, junto a los medicamentos de alto precio que la institución se ve obligada a adquirir por sentencias judiciales presentan un impacto significativo en el presupuesto ministerial, superior al 65% de su gasto en funcionamiento del obligado 2019.

De forma complementaria y apoyando el cumplimiento de estos objetivos, se desarrollarán estrategias de comunicación que favorezcan y amplifiquen el impacto en la ciudadanía de los mensajes sanitarios institucionales.

Dentro del Programa Ciencia y Tecnología de la salud, se definieron para el quinquenio dos Objetivos Estratégicos de Inciso. El primero de ellos referido a la promoción de la investigación en salud pública y la investigación aplicada, que tiene como principales líneas de trabajo a la fecha, el fortalecimiento de la función de investigación e innovación en materia de donación, trasplante y medicina regenerativa y la renovación para el presente período del Fondo Sectorial de Salud conformado con la ANII en el 2016, mediante el cual se financian proyectos seleccionados a partir de una convocatoria pública. El segundo Objetivo se propone promover una política nacional de medicamentos que aliente su uso racional y sustentable, bajo esquemas de producción y distribución ajustado a las buenas prácticas. Se propone dentro de este marco la creación de la Agencia de Evaluación, Regulación y Vigilancia de la tecnología sanitaria, fortaleciendo los procesos regulatorios y de control, ya sea de los establecimientos que elaboran, importan o desarrollan alguna actividad vinculada a la cadena de las tecnologías sanitarias, como de los que se encargan de su comercialización.

Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)

Por su parte, los lineamientos estratégicos de ASSE para el presente quinquenio son tres: I) Los relativos al área salud mental y el abordaje del uso problemático de sustancias; II) Fortalecimiento del primer nivel de atención y la atención domiciliaria; III) Los que conciernen al segundo y tercer nivel de atención, y la creación de un Hospital en el Cerro.

I. Área salud mental y abordaje del uso problemático de sustancias

La entrada en vigencia de la Ley de Salud Mental N° 19.529 establece un nuevo contexto normativo que impulsa un proceso de transformación de la atención de la salud mental de la población atendida en las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Sus disposiciones, están orientadas por los principios rectores del SNIS, con eje en las personas con

problemas de salud mental y sus familias, a través de las trayectorias asistenciales que respondan a sus necesidades y al respeto a sus derechos humanos, manteniendo coherencia y coordinación con las políticas de promoción de la salud integral.

Se debe promover la mejora del primer nivel de atención, mediante equipos de territorio que son la puerta de entrada al sistema de salud e incluyan acciones de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y apoyo a la inclusión social. Creando dispositivos específicos para niños, niñas, adolescentes y adultos.

En el momento actual los equipos de Salud Mental de ASSE se encuentran en una situación deficitaria, con escasez de RRHH, y fundamentalmente carencia de Psiquiatras ya que en los últimos 10 años se han perdido aproximadamente un 30 % de los cargos de Psiquiatra en todo el país.

Si bien existen Centros Diurnos y de Rehabilitación estos son insuficientes y deben generarse nuevos centros en todo el país. Se encuentra en desarrollo un Hospital de día para niños y niñas en el CHPR (Centro Hospitalario Pereira Rossell) que sería el primero del país.

En Hospitales Generales se debe aumentar la dotación de camas para internación psiquiátrica sobre todo en Montevideo y área Metropolitana. Esto implica una importante inversión dependiente directamente de adjudicación presupuestal para nuevas obras.

En relación a los dispositivos alternativos a la internación deberán crearse Casas de Medio camino que son estructuras predominantemente socio sanitarias y permiten la inserción de los pacientes en la comunidad en el momento posterior a su internación y como paso intermedio a su inserción social. Otros dispositivos que deben generarse son, Hogares Protegidos y Residencias con apoyo, estructuras de fuerte impronta socio comunitaria que deberán coordinarse con otros efectores a nivel intersectorial, Mides, BPS, Ministerio de Vivienda etc.

Objetivos

Los objetivos generales en el área salud mental para este quinquenio son las siguientes:

1. Promover en todos los niveles de atención de ASSE el modelo comunitario de atención en salud mental basado en el paradigma de recuperación.
2. Avanzar en la sustitución progresiva de las estructuras monovalentes (Asilo y Hospital Psiquiátrico) por estructuras alternativas de acuerdo a lo dispuesto en los Artículos 24, 26, 37 y 38 de la Ley 19.529.
3. Fortalecer la estructura de la Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables de ASSE para poder cumplir con lo siguiente:
 - Mejorar la asistencia en salud mental para los usuarios de ASSE
 - Priorizar en las acciones a implementar la temática del suicidio, el abordaje de los intentos de autoeliminación y el uso problemático de sustancias

- Mejorar la oferta en las prestaciones a los usuarios y familias de portadores de trastornos mentales severos y persistentes

Los objetivos específicos para el quinquenio son:

1. Revertir la actual tendencia creciente en la tasa de fallecidos por suicidio en los usuarios de ASSE
2. Disminuir el número de pacientes institucionalizados, a razón de 100 pacientes por año
3. Disminuir los tiempos de espera para consulta con psiquiatría de adultos o pediátrica, así como psicoterapia
4. Aumentar el número de pacientes asistidos en psicoterapia en los ESM
5. Mejorar la accesibilidad de tratamiento para los usuarios con uso problemático de sustancias
6. Ampliar las prestaciones para niños, niñas y adolescentes (NNA) con trastornos del aprendizaje, a través de los programas DIME
7. Disminuir los actuales tiempos en la internación psiquiátrica
8. Disminuir los reingresos hospitalarios, a través de una mejor accesibilidad en la asistencia en los equipos de territorio
9. Actualizar el vademécum, en particular los antipsicóticos de depósito
10. Crear comités de calidad en las unidades ejecutoras que aporten en la mejora continua de prestaciones de ASSE
11. Acortar los tiempos de espera de los egresos hospitalarios para su primer control con los ESM
12. Optimizar los Recursos Humanos existentes y ampliar la dotación en aquellas áreas de asistencia donde falte personal.

Medidas a desarrollar en el quinquenio 2020-2024

1. *Fortalecer los Equipos de Salud Mental (ESM), unidades fundamentales en la implementación de un modelo asistencial comunitario*

Para poder aplicar el modelo comunitario de asistencia, los equipos deberán estar conformados en número adecuado a su población de referencia por: Médico Psiquiatra de Adultos, Médico Psiquiatra Pediátrico, Psicólogo, Enfermería, Licenciado en Trabajo Social y Administrativo. Actualmente muchos de los ESM están incompletos, lo que obstaculiza las prestaciones asistenciales.

En algunos casos, los equipos especializados (por ejemplo, los DIME) deben contar con otros profesionales (fonoaudiólogo, psicopedagogo, neuropsicología, psicomotricista).

En términos generales, se perdió en los últimos 6 años el 32 % de los cargos de psiquiatría de adultos en todo el país, que equivalen a 38 cargos para los equipos de territorio. Esto explicaría, dada la pérdida de horas de consulta, la demora en la asistencia y la demanda en espera. Por otra parte, muchos de los psiquiatras han reducido su carga horaria en forma significativa, lo que también llevó a la pérdida de horas asistenciales.

Para mejorar la prestación de la asistencia psicoterapéutica es necesaria una optimización de los recursos de los ESM y una ampliación de los recursos humanos en esta área.

2. Fortalecimiento de la DSM y PV, y de la gestión de la red territorial de Salud Mental.

La actual estructura de la DSM y PV debe ser modificada a los efectos de poder garantizar la implementación de la Ley 19.529.

Por un lado, se hace necesaria la creación de una Unidad Ejecutora cuyo fin sea desarrollar, gestionar y fortalecer los dispositivos sociosanitarios necesarios para los procesos de desinstitucionalización, así como dar respuesta adecuada a los nuevos casos de usuarios con trastornos mentales severos y persistentes (TMSP) carentes de sostén familiar.

Por otro lado, es fundamental que la DSM y PV tenga no sólo la dirección técnica de los ESM, sino que también pueda controlar los recursos humanos asignados a Salud Mental, ya sea en los llamados a aspirantes, concursos, designaciones, transformación de cargos, etc.

3. Ampliación de la oferta de hospitalización psiquiátrica en hospitales generales y reformulación del Hospital Psiquiátrico

La Ley 19.529 y su reglamentación (Ordenanza 1488/2019, Consideraciones Generales, Anexo 1 “Tender a realizar las hospitalizaciones en el contexto de un hospital general”) plantean la necesidad de que la internación de los pacientes psiquiátricos se lleve adelante en Hospitales y Sanatorios generales. Las razones para ello son entre otras la disponibilidad de tratamiento médico y/o quirúrgico, accesibilidad a exámenes paraclínicos e interconsultas y la no estigmatización del usuario de los Servicios de Salud Mental.

Se propone para el quinquenio 2021-2025 la creación de 140 camas de internación psiquiátrica en hospitales generales que permitirán garantizar una asistencia oportuna, integral y de calidad en los Servicios de Internación Psiquiátrica, así como promover la continuidad asistencial de los usuarios portadores de Trastornos Mentales Severos y Persistentes y sus familias.

El Hospital Vilardebó cumplirá las funciones de Hospital Judicial, y contará con una dotación total de unas 120 camas, que asistirán 100 pacientes judiciales y 20 pacientes que por la gravedad de sus síntomas o trastornos conductuales no puedan ser asistidos en Salas de Psiquiatría del Hospital General.

Metas para el quinquenio

- Construir las instalaciones para albergar 140 plazas de Psiquiatría en Hospitales Generales de la capital (Pasteur y Saint Bois) y estructuras anexas e implementar su puesta en funcionamiento.
- Rediseñar la estructura edilicia de las salas de internación del actual Hospital Psiquiátrico, transformándolo en Hospital Judicial (asistiendo a los pacientes inimputables con Medidas de Seguridad Curativas de todo el país y a aquellos que en ausencia de delito son ingresados por orden judicial a disposición de la sede), pasando a una dotación total de 120 camas.

- Mejorar las instalaciones de las Salas de Psiquiatría en el interior del país y dotar a las mismas de profesionales que puedan realizar la visita a sala diariamente, de lunes a viernes.
 - Dotar a los departamentos de Colonia y Canelones con 10 camas de internación psiquiátrica cada uno.
4. *Ampliar la oferta de tratamiento para uso problemático de sustancias (UPS) en la región metropolitana y en el interior del país.*

En relación a la asistencia de pacientes con uso problemático de sustancias, en el momento actual se brinda una respuesta insuficiente, no contándose con un centro de desintoxicación con la estructura edilicia adecuada y recursos humanos suficientes.

Estos centros deben trabajar en red con otros dispositivos a nivel intersectorial, como centros de rehabilitación, centros diurnos, residencias con apoyo para estos pacientes, así como con otros dispositivos comunitarios.

Se deberán conformar equipos interdisciplinarios en todos los niveles de atención para lo cual es imprescindible la capacitación continua de RRHH para el cambio de modelo, así como la implementación de indicadores de evaluación y monitoreo de todo el proceso terapéutico del usuario y su entorno.

A. Creación de un Centro de Desintoxicación

Es necesaria la creación de un Centro de Desintoxicación (20 camas) ubicado en Hospital General a determinar, para iniciar la primera fase del tratamiento cuando la internación esté indicada. Las ventajas de que el mismo esté ubicado en un Hospital General radican en la eventualidad de complicaciones médicas en el curso del tratamiento (en particular de los pacientes dependientes de Alcohol y de Pasta Base de Cocaína), pues pueden ocurrir circunstancias que pongan en riesgo la vida del paciente (disonias severas, arritmias) y requieran que el mismo sea trasladado a una Unidad de Cuidados Intermedios ó Centro de Terapia Intensiva. Por otra parte, la disponibilidad de paraclínica imagenológica puede ser de importancia a la hora de evaluar el impacto que el consumo ha tenido en el organismo del usuario. Este Centro de Desintoxicación tendrá un plazo máximo de internación de quince días, luego del cual será derivado a su domicilio o a un Centro de Rehabilitación.

B. Ampliación de la oferta de dispositivos de rehabilitación

La actual oferta de ASSE en cuanto a dispositivos de Rehabilitación en el área metropolitana es insuficiente para la demanda asistencial. Para ello, será necesario generar convenios con ONGs o Instituciones privadas que cuenten con Equipo Técnico Especializado, generando contratos de Rehabilitación en UPS por hasta 90 días de internación, luego de los cuales los usuarios pasarían a residir con su familia o en Casas de Medio Camino, concurriendo a Centros de Día, a dispositivos grupales o manteniendo su tratamiento en los ESM o ambulatorios especializados.

C. Centro diurno de rehabilitación psicosocial para TMSP

Se define como un dispositivo ambulatorio, diurno, de atención psicosocial, que tiene como objeto la adquisición o recuperación de habilidades psicosociales para la reinserción social, comunitaria y laboral, estimulando la promoción de autonomía y el fortalecimiento de los vínculos de los referentes familiares y socio afectivos. Forma parte de la Red de atención sanitaria y social, por lo que es imprescindible la coordinación con los demás dispositivos asegurando la continuidad asistencial. Coordinará además con las CMC y los Hogares protegidos, Residencias con Apoyo y Viviendas Asistidas promoviendo la participación de los usuarios en sus actividades. Se propone la formación de nuevos Centros Diurnos de rehabilitación psicosocial, así como el fortalecimiento de los ya existentes.

Se proponen las siguientes metas para el período 2022-2024:

- Fortalecer los Centros de Rehabilitación del Interior del país, tendiendo a la consolidación de un Centro de Rehabilitación por Departamento, funcionando con todos los recursos técnicos necesarios.
- Crear 1 Centro Diurno para UPS en cada una de las regionales, en coordinación con los dispositivos Ciudadela de la región

5. *Desarrollo de estructuras alternativas a la institucionalización asilar*

Su fundamento es cumplir con lo que establece la Ley Nº 19.529. Dicha ley, en vigencia desde septiembre de 2017, establece el cierre de las estructuras monovalentes al año 2025, las que deberán ser sustituidas por estructuras alternativas al modelo asilar y por áreas de internación psiquiátrica en todos los hospitales generales, priorizando la atención en el primer nivel de atención.

Dichas estructuras se definen, según la Ordenanza 1488, del siguiente modo:

Casa de medio camino: Dispositivos sanitarios de rehabilitación de mediana estadía de 6 meses a 2 años, con un equipo técnico las 24 hs. Se trata de un recurso asistencial en el período de post crisis, o luego de hospitalizaciones prolongadas, que permite el desarrollo de procesos terapéuticos orientados a fortalecer a las personas con trastorno mental grave y persistente para que puedan adquirir y/o recuperar hábitos perdidos de convivencia social y familiar, que pudieron haberse alterado por la hospitalización, la propia situación de crisis y/o la evolución del trastorno.

Residencia asistida y hogares protegidos: Dispositivos socio sanitarios, de rehabilitación con supervisión 24 hs. para personas con trastornos mentales severos. En el primer caso, el nivel de autonomía no permite la vida en una vivienda autónoma, siendo el dispositivo de mediana estadía. En el segundo caso, se trata de dispositivos de mediana a larga estadía para personas con un nivel de autonomía que requiere supervisión moderada.

Viviendas supervisadas: Dispositivo social ubicado en la comunidad para grupos pequeños de personas con trastorno mental severo, con apoyo técnico no residente. Si bien todas estas estructuras previstas son de carácter socio sanitario, se prevé que en un inicio ASSE tendrá una participación fundamental con el objetivo de dar cumplimiento a la Ley de Salud Mental 19.529, efectivizando el proceso de desinstitucionalización de las personas internadas en CEREMOS y en el Hospital Vilardebó.

El sostenimiento de estas propuestas debe ser una tarea interinstitucional, en la que participen conjuntamente ASSE, MIDES, las Intendencias, y otros organismos del Estado.

El usuario podrá recorrer los diferentes dispositivos según su etapa de evolución, para lo cual tanto el equipo supervisor como el equipo de las residencias deberán tener la suficiente flexibilidad y capacidad para acompañar los cambios.

Se prevé la creación de:

- Casas de Medio Camino (CMC) en todo el país con capacidad para entre 15 y 20 usuarios cada una.
- Residencias Asistidas y Hogares protegidos, con una capacidad para 15 usuarios cada una.
- Viviendas Supervisadas, con una capacidad de entre 2 y 4 usuarios cada una.

Debido a la importancia estratégica de lo planteado anteriormente, que implica un óptimo funcionamiento para el logro de los objetivos propuestos, se requiere de una nueva estructura que se encargue de planificar, dirigir, organizar, coordinar y controlar.

Es de suma importancia para el proceso de rehabilitación de los usuarios, el acceso a la posibilidad de transitar por pasantías que les permitan adquirir nuevas destrezas que puedan ser aplicadas en el ámbito doméstico, y eventualmente lo habiliten al acceso al mercado laboral. Las pasantías se desarrollarán en cuatro áreas: cocina, huerta, servicio de limpieza y mantenimiento.

6. Fortalecer y desarrollar el Programa DIME

Actualmente el Programa DIME, cuenta con cuatro equipos completos, dos de los cuales se encuentran en el departamento de Canelones, ubicados en los Centros Cívicos de Colonia Nicolich y Barros Blancos, y los otros dos están en Montevideo, uno comunitario ubicado en el Cerro y otro en el Hospital Pediátrico Pereira Rossell.

Se considera fundamental la sistematización de abordajes y recursos, así como la capacitación y supervisión del trabajo de los equipos, tarea llevada a cabo por la Unidad de Gestión. Dicha unidad está constituida por una psicóloga, una psicopedagoga y una psiquiatra especializada en Neuropsicología.

7. Fortalecer y ampliar la cobertura del SAI PPL, llegando en 2025 a cubrir la totalidad de las cárceles del país

La UE SAI PPL deberá cubrir la asistencia del total de personas privadas de libertad. Actualmente cubre un 62% de esta población, y será necesario ampliar progresivamente esta cobertura hasta alcanzar a asistir al total de la población carcelaria.

Es necesario además generar las condiciones edilicias que permitan el adecuado funcionamiento. En algunos casos serán suficientes las refacciones y en otros (como por

ejemplo COMCAR) será necesaria la construcción de un área asistencial adecuada a sus fines, en un predio que el Ministerio del Interior cederá en comodato a ASSE para tal fin.

Se plantea:

- Brindar Atención Sanitaria Integral a las Personas Privadas de Libertad, usuarias de ASSE, cuyo eje sea la Atención Primaria en Salud en las Unidades de Internación gestionadas por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)
- Mejorar la calidad de los Procesos Asistenciales, que favorezcan la oportunidad, continuidad asistencial y grado de resolutividad con un enfoque de calidad y seguridad.

8. *Mantener la línea de apoyo emocional 0800-1920, adaptándola a las nuevas necesidades para el período siguiente a la pandemia.*

La respuesta de la población con más de 9.200 llamadas al día de la fecha, muestra lo acertado de haber creado este servicio, que evidentemente cubrió una demanda no satisfecha. Nuestra propuesta es mantener en funcionamiento este dispositivo, adecuando sus tareas luego de la pandemia acorde con las necesidades y optimización de recursos de ASSE.

Dentro de los de los nuevos usos para la línea se encuentra la derivación a equipos territoriales según la codificación existente para el funcionamiento del servicio, y si así lo requiere.

A su vez, se suma la propuesta desde el Equipo Central Coordinador de Referentes de Violencia Basada en Género y Generaciones, de generar una línea de apoyo a víctimas de VBG, teniendo como objetivo la escucha y orientación ya que se ha detectado la falta de continuidad asistencial a los usuarios de ASSE víctimas de violencia en sus distintas modalidades. La Línea de Apoyo Emocional dará respuesta a estos motivos de consulta, contando con apoyo, orientación, supervisión y capacitación desde esta Dirección y el Equipo Central Coordinador de VBG (guardia de retén). Dado que quienes son víctimas de VBG no acceden a los servicios de salud por las mismas características de aislamiento que genera la violencia, el objetivo es captar nuevas situaciones. Este servicio pretende complementar a los ya existentes, siendo esta una respuesta específica desde el sector de la salud. Los prestadores cuentan con guardias de retén especializadas, pero no con una línea de estas características, por lo tanto, el Equipo Central Coordinador de VBG de esta administración realizará un protocolo de acción y se contará con recursos de todos los prestadores de salud, con la finalidad de brindar una respuesta óptima y de calidad.

Vistas las necesidades de brindar una solución integral que permita además de recibir llamadas otros medios de comunicación, como aplicaciones de celular, AGESIC y MSP en conjunto con Dirección de Informática de ASSE plantean la propuesta de Solución Integral de Telemedicina para Salud Mental, que consiste en una plataforma de telemedicina y una plataforma de Contact Center, desde las cuales se podrán realizar consultas on-line y/o agendadas; a su vez realizar video consultas y llevar el historial médico. Esta herramienta busca garantizar el acceso a especialistas en el interior del país, así como la agenda en territorio para casos moderados.

II. *Fortalecimiento del Primer Nivel de Atención*

Se propone dar un salto cualitativo en el posicionamiento del PNA en ASSE, cumpliendo con su función de puerta de entrada al sistema a través de una red de servicios coordinados que brinden una atención accesible, longitudinal, integral y resolutive a todos los usuarios de la institución.

En el contexto actual de Pandemia por SARS-Cov2, ha quedado demostrado a nivel mundial y nacional la importancia de contar con un PNA fortalecido. Esto se logrará maximizando los esfuerzos por organizar sus servicios con criterios de calidad y eficiencia, asignando los recursos necesarios.

La clave del Primer Nivel de Salud es la composición de sus equipos. ASSE debe apostar a un modelo basado en el médico/equipo de referencia y organización territorial de los servicios. La Medicina Familiar y Comunitaria y el Equipo de Enfermería, trabajando con un conjunto de profesionales con competencias adecuadas, son el pilar fundamental en este modelo que aún es incipiente en el Uruguay.

Las propuestas que se presentan son complementarias y serán desarrolladas gradualmente y en forma coordinada. Los proyectos posibilitarán contar, en el correr del quinquenio, con equipos de primer nivel con competencias adecuadas para resolver los problemas más frecuentes de salud de los pacientes de ASSE logrando un PNA accesible y resolutive.

Los recursos profesionales que se solicitan, implicarán un trabajo conjunto con las instituciones formadoras para adecuar los perfiles de competencia de los trabajadores del PNA y se incorporarán por etapas en la medida en que se cumplan condiciones necesarias y requisitos exigidos

1. Desarrollo del Primer Nivel de Atención basado en la Atención Primaria en Salud

En el quinquenio 2020-2025 se propone fortalecer el desarrollo del PNA con asignación de los recursos necesarios para la conformación de Equipos territoriales de salud y organización de los servicios en base al modelo de territorialización.

Se prioriza la creación de cargos de Medicina Familia y Comunidad (pilar del modelo propuesto) y de Lic. de Enfermería, Psicología, Trabajo Social, Nutrición y Químicas Farmacéuticas y Aux. de Farmacia.

Este proyecto se desarrollará en forma paralela y coordinada con el de “Fortalecimiento de la atención domiciliaria en la red asistencial de ASSE” y el de Telemedicina, dando soporte a los mismo a partir del desarrollo de la figura de médicos de referencia de Medicina Familiar y Comunitaria o en su defecto, Médicos de Área y el fortalecimiento de otros integrantes del equipo de salud.

Equipo médico

La cantidad de médicos de familia y comunidad es aún escasa en ASSE y en el país. La oferta laboral no es atractiva, lo que genera (entre otras cosas) un decrecimiento de ingresos a la residencia de la especialidad. En las RAPS, hay actualmente, 287 especialistas (según

información de Gerencia de RRHH). Esto implica una relación actual de 1 MEFACO cada 4.475 usuarios.

Se propone achicar la brecha mediante:

- Creación gradual de FAD de MEFACO (y eventualmente de otros especialistas básicos del PNA), lo que mejorará la oferta laboral y estimulará el ingreso de estudiantes a las residencias existentes y su eventual ampliación.
- Incremento de los cargos de Residente de MEFACO.
- Transformación de médicos generales a médicos de área en base a un proyecto de adecuación de competencias realizado en conjunto con la Facultad de Medicina de la UDELAR. Esto posibilitará avanzar en el modelo propuesto con el apoyo de pediatras para la población infantil, ginecólogos y obstetras parteras para la atención gineco-obstétrica.
- Los pediatras, ginecólogos y las obstetras-parteras serán contempladas en las horas médicas solicitadas para cargos FAD de acuerdo al avance de la territorialización de las RAPs y las necesidades detectadas.

El equipo de enfermería del PNA tiene actualmente un déficit global y una inadecuada relación profesional/usuario y profesional/auxiliar. Esto dificulta avanzar en el modelo propuesto. ASSE facilitará la implementación del proyecto de profesionalización de auxiliares de enfermería (priorizando el interior del país) aportando a partir de los cargos de alta dedicación creados a tal fin.

A nivel de cada RAP debería al menos existir un QF para centralizar todo el proceso de compra y distribución, y otro profesional que supervise en forma presencial y rotativa los distintos puntos donde se almacena y dispensa medicación. La dispensación debe ser realizada por auxiliares de farmacia.

2. Atención domiciliaria coordinada

Se propone avanzar en la modalidad de atención de “consulta coordinada en domicilio” en la red asistencial de ASSE a través de médico de referencia.

La incorporación de la prestación “atención domiciliaria coordinada” en todas las localidades urbanas del país, será un salto en calidad y equidad para los pacientes de la institución. Las atenciones ambulatorias coordinadas en domicilio se encuentran contempladas en el Plan Integrado de Atención a la Salud – PIAS. En ASSE existe actualmente una distribución heterogénea en toda la red asistencial, siendo inexistente en muchas localidades del interior. Con este proyecto se logrará implementar esta modalidad en todas las localidades urbanas, priorizando que sea brindada por el médico de “referencia o tratante” para asegurar la continuidad y longitudinalidad de la atención.

Los médicos de familia y comunidad, los médicos generales y las enfermeras profesionales y otros técnicos incluidos en el proyecto, son recursos sustantivos para el desarrollo del modelo que se propone. El país aún no cuenta con un número adecuado de estos recursos, por lo que se trabajará conjuntamente con las instituciones formadoras para adecuar los perfiles de

competencia de los trabajadores del PNA y lograr la titulación de los recursos incluidos en el proyecto.

3. Telemedicina

Se entiende como la prestación de servicios de medicina a distancia. Puede ser teleconsulta vía telefónica, o videollamada entre médico y paciente, o la interacción de dos o más profesionales de la salud discutiendo un caso por teléfono hasta la utilización de avanzada tecnología en comunicaciones e informática para realizar consultas, diagnósticos y hasta cirugías a distancia y en tiempo real.

En este caso se plantea un programa de Telemedicina con el objetivo de apoyar el Primer Nivel de Atención (poblaciones alejadas del interior o zonas rurales) en consulta con especialistas.

Así, la Telemedicina con el uso de tecnologías de la información y comunicación contribuye para hacer accesibles los servicios de salud de alta especialidad a la población alejada geográficamente dando mejor equidad y accesibilidad y por ende contribuye a la universalidad.

Se recibieron a mediados de agosto 2020 la donación de 20 equipos (kits) por parte de la Embajada de Israel a lo cual se agregarán la compra de aproximadamente 80 equipos similares, que permitirán que un médico desde una policlínica alejada del interior junto a un paciente, realice una consulta con un especialista localizado distancientemente.

Así es posible tener una consulta con especialistas en áreas como Cardiología, Nutrición, Gastroenterología, Dermatología, etc. favoreciendo la accesibilidad y permitiendo que el paciente no deba desplazarse de su entorno a otro sitio distante donde tener la consulta.

El proyecto de Telemedicina, ya desarrollado en Cerro Largo, se proyectará como Plan Piloto a toda la Región Este e inmediatamente a todo el país.

III. Segundo y tercer nivel de atención, y construcción de un Hospital en el Cerro

1. Mejoras en el segundo y tercer nivel de atención

El incremento en camas de CTI en el período se proyecta aumentar un 65% del número que se contaba a marzo 2020.

- Al 20/3/2020 se contaba con 112 camas de CTI (operativas)
- Al 20/8/2020 el total de camas de CTI operativas era de 137.
- Se proyecta tener camas de CTI operativas 173.

Las camas mencionadas incluyen equipamiento y recursos humanos suficientes.

2. Construcción de un Hospital en el Cerro

La necesidad de crear un Hospital en esta zona se fundamenta en los siguientes indicadores:

- Número de pacientes ASSE: aproximadamente 65.000 que corresponde a un 45% de la población del Cerro
- Número de consultas: en puerta de urgencia del Cerro en 2019 un total de 62.789 consultas
- Nacimientos por mes en el área de responsabilidad: entre 100 y 120 nacimientos al mes (incluye Paso de la Arena)
- Traslados por día (promedio): 16 traslados/día
- Despachos diarios de medicación (en todas las farmacias del área): 3800/día
- Número de pacientes en atención domiciliaria: 700

Se proyecta la creación de un Hospital que incluya servicio de Emergencia, internación y consultas en Neumología, Dermatología, Reumatología, Cardiología, Endocrinología, Cirugía Pediátrica, Cirugía Adultos, Oftalmología, Psiquiatría Infantil, Psiquiatría de Adultos, Infectología, Ginecoobstetricia, Pediatría y Medicina Familiar y Comunitaria.

Además, apoyo por parte de Obstetras Parteras, Licenciados en Nutrición, Licenciadas en Trabajo Social, Licenciadas en Neumocardiología, Licenciadas en Oftalmología, Psicología, Química Farmacéutica, Licenciados en Enfermería y Licenciada en Registros Médicos

Infraestructura para realización de la siguiente paraclínica: ECG, Radiología, Mamografía, Colpocitología Oncológica, Colposcopia con o sin Biopsias, Exudados Vaginales, Exudados Vagino-Rectales, Exudados en general, Funcional Respiratorio, Fondo de Ojo, Refractometría, Ecografías generales, obstétricas y ginecológicas.

Área de sala de operaciones de emergencia (procedimientos, drenajes, operaciones simples).

8. Seguridad Humana

Recuperar una convivencia segura y pacífica es uno de los objetivos fundamentales de la acción del gobierno nacional para el presente período. Como establece nuestra Constitución, la seguridad es un derecho fundamental de los ciudadanos. Por eso no existe contradicción entre seguridad y derechos humanos. Garantizar la seguridad de las personas y de las familias es el primer deber del Estado.

Uruguay fue durante mucho tiempo un país seguro, pero en los últimos años dejó de serlo. El Estado debe asegurar la protección de los habitantes de la República en todo su territorio, sin que exista ninguna zona librada a la delincuencia.

Los uruguayos tenemos que recuperar la calidad de nuestra convivencia. Para eso se proponen medidas que ponen al Estado en condiciones de ejercer adecuadamente sus funciones de prevención, disuasión y represión del delito. Eso requiere un conjunto de acciones complementarias.

Una primera línea de acción consiste en el fortalecimiento jurídico y simbólico de la Policía. Se están estableciendo las condiciones para que sea posible un ejercicio eficaz de la autoridad legítima. Eso exige volver a aplicar normas que hoy no se están aplicando e incorporar otras que den protección a quienes están arriesgando su vida para protegernos.

Una segunda línea consiste en una reorganización profunda de la Policía. En particular, se le está devolviendo a las comisarías su papel como unidades operativas básicas, generadoras de información desde el territorio y constructoras de vínculos con la población. Debilitar a las comisarías fue uno de los grandes errores de la anterior política de seguridad. También es necesario revisar los programas de formación del personal policial (para asegurar a todos el entrenamiento adecuado), modificar la política de adquisiciones de materiales y equipos (para dar transparencia y eficiencia al manejo de recursos) y jerarquizar y reorganizar las especialidades policiales. La tarea de reorganización también requiere mejorar las condiciones de vida del personal policial, para que puedan cumplir su tarea en forma adecuada. En este sentido, es esencial concretar un plan de vivienda que dé condiciones mínimas de seguridad a las familias de quienes deben combatir el delito.

Una tercera línea de acción consiste en lanzar un combate frontal contra el crimen organizado. Eso requiere fortalecer las tareas de inteligencia, mejorar el control de las fronteras, prevenir los riesgos de corrupción mediante el fortalecimiento de los órganos de vigilancia interna y recuperar el control de todo el territorio nacional. En este sentido se han realizado cambios relevantes en la Ley de Urgente Consideración aprobada este año por el Parlamento y se seguirán tomando otra serie de medidas.

Una cuarta línea apunta a fortalecer la articulación entre el aparato de seguridad del Estado y la sociedad civil. Es necesario fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito (por ejemplo, fortaleciendo los lazos con la Policía Comunitaria) y crear espacios seguros que generen nuevas dinámicas de convivencia. Esto incluye el desarrollo de programas para el tratamiento de las adicciones y la recuperación de espacios públicos que han sido abandonados. También se fortalecerán las relaciones de cooperación entre el Estado y las empresas privadas de seguridad.

Por último, es imperiosa una reforma profunda del sistema carcelario, que convierta a los establecimientos penitenciarios en auténticos lugares de rehabilitación y no en escuelas del delito. Esto requiere mejorar la infraestructura (más cárceles de menor tamaño), pero también desarrollar programas que combinen la atención sanitaria (incluido el tratamiento de adicciones), la educación formal y una capacitación laboral que facilite la reinserción de las personas liberadas. En los establecimientos destinados a menores de edad, es necesario crear comunidades terapéuticas que hagan un abordaje integral de la problemática de cada joven. Realizar este conjunto de esfuerzos es una exigencia moral, porque las cárceles son hoy el lugar donde más se violan los derechos humanos en Uruguay. Pero además es una condición para volver a tener una convivencia segura.

8.1. Políticas de Seguridad Interior

El 1º de marzo el gobierno nacional asumió una enorme responsabilidad y compromiso con el objetivo de modificar 15 años de políticas deficitarias en materia de seguridad, cifras alarmantes de delitos y récord de cada índice de los mismos. Para todo esto, aparte del abordaje policial es necesario un abordaje social, educativo y humanista. Debemos tener como país una sociedad más segura donde nuestra gente recupere la libertad, y pueda disfrutar de los espacios públicos.

Esta nueva impronta tiene como eje fundamental apoyar y respaldar material e institucionalmente a la Policía Nacional, brindando los recursos para el cumplimiento de sus cometidos.

Los cometidos estratégicos están alineados a lograr la paz ciudadana y restablecer los vínculos de comunidad.

Las líneas de acción son las siguientes:

- Restituir el orden, la autoridad, la ley y el respeto como base de la convivencia.
- Respaldo jurídico y material a la policía.
- Restablecer la plena aplicación de la ley porque sin ella no hay paz ciudadana.

El gobierno nacional entiende que lo opuesto a la inseguridad no es la ausencia de crimen, es la convivencia, y por ello las líneas de acción del Ministerio del Interior son concurrentes con la de otros organismos del Estado, el que debe brindar respuesta a la demanda ciudadana por seguridad humana.

La convivencia supone valores, supone integración, supone oportunidades. Y supone, además, que el Estado deba reasumir su rol protector de los derechos.

En los últimos años se ha permitido el desborde y se ha irrespetado a la ley y al policía -que es quien representa a la sociedad en aplicación de la ley-. El Estado -que ha sido claudicante en la defensa de los derechos a la seguridad de los uruguayos- tiene que pasar a ser un Estado que recupere su rol. El Estado tiene que estar presente en su función de protección.

Las nuevas coordenadas son: Para la policía, respaldo. Para los delincuentes, la ley. Para la sociedad, un Estado garantizando convivencia y derechos, donde la seguridad pública es y será una prioridad.

A nivel de seguridad establecer nuevo despliegue territorial a la policía (incluido el Pado), incrementar el patrullaje y los controles en vía pública. Ampliar la Guardia Republicana con más efectivos. Mejorar la enseñanza, la capacitación y profesionalización policial. Mejorar la respuesta policial. Potencian las tareas de prevención y disuasión contra el delito.

La realización regular y con continuidad de los Operativos de Alto Impacto que generan muy buenos resultados de prevención, discusión y represión del delito.

Aplicar y desarrollar los cambios de la Ley de Urgente Consideración que habilitaron mejores instrumentos y herramientas para el accionar policial.

La recuperación de las comisarías como unidades operativas básicas de la Policía, generadoras de información para el análisis del delito y centros de referencia para la población. Para lo cual se facultará a la contratación a policías retirados para abocarlos a cumplir roles en dichas seccionales policiales.

Mejorar la flota policial, y todos los recursos materiales para el mejor desempeño de las fuerzas de seguridad y la obtención de mejores y más rápidos resultados.

Una importante línea de acción transita por la seguridad rural. En la ciudad a veces no se percibe el daño que representa, por ejemplo, el delito de abigeato, ni la desprotección de la familia en el ámbito rural.

Otra línea de acción está orientada a la política de género. También mediante la Ley de Urgente Consideración se creó Dirección Nacional de Políticas de Género, y se potenciara esta política para luchar contra este flagelo de la sociedad.

Una de las prioridades es la lucha contra el Narcotráfico y Crimen Organizado. La batalla madre es contra el narcotráfico. Allí está el corazón del problema, porque sus efectos son los más erosionantes de la convivencia social. La droga genera crimen, genera adictos, genera familias lastimadas, desintegración y es la que motiva la escalada de violencia. Se busca cambiar una realidad donde el narcotráfico se hacía cada día más poderoso, mandando en barrios enteros. Revertir eso supone un trabajo compartido. Pero, sin duda, una pieza fundamental del engranaje de ese trabajo es la represión al narcotráfico, al grande y al chico. La lucha contra el narcotráfico debe ser una política de Estado por los efectos devastadores que tiene contra la sociedad y la incidencia en la criminalidad.

Reforzar el trabajo de la investigación y la inteligencia policial, tanto policial como la coordinación con la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado.

Recuperar la seguridad perdida, con un frontal combate a la impunidad delictiva, eliminando los espacios sin ley y recuperando todos los territorios que habían sido abandonados por el Estado. Para dar la lucha frontal contra el delito y en particular contra las denominadas bocas de pasta base.

Otra de nuestras prioridades es abordar el tema de la cárcel y la rehabilitación. A esos efectos implementar el Plan Dignidad Carcelaria 2020/2025. Que supone un trabajo coordinado con otros organismos estatales y con Organizaciones Sociales, familiares, etc. La cárcel en Uruguay rehabilita como excepción y eso hay que revertirlo. Primero como criterio humanitario, segundo como mandato constitucional y tercero para cortar el circuito de reincidencia y por tanto cortar el circuito de retroalimentación de violencia. Ese Plan dignidad implica entre otros aspectos apuntar a reparar las plazas que se encuentran destruidas. Reacondicionar el módulo 1 del Comcar con capacidad para 400 personas privadas de libertad y ampliar la cárcel de Salto a 400 plazas. Eliminar las 4 cárceles que aún están en las Jefaturas: Artigas, Tacuarembó, Flores y Treinta y Tres. El país, además, necesita construir una cárcel de máxima seguridad que tenga como destino el alojamiento de los presos más peligrosos del sistema que hoy no cuentan con una unidad de estas características.

A nivel del trabajo en rehabilitación se aumentará la cantidad de horas de primaria y secundaria y docentes y construiremos las aulas necesarias. Se impulsará un nuevo proyecto de polo industrial en el Comcar, con el propósito de multiplicar la cantidad de privados de libertad que trabajen y llevar esa experiencia a otras unidades. Además, se llevarán adelante Convenios con distintas instituciones a nivel público y privado para atender adicciones y salud mental en cárceles. Por último, contar con más y mejor preparados guardia cárceles para brindar garantías a las personas privadas de libertad.

Esta es la hoja de ruta para este quinquenio. Convencidos que se debe recuperar la seguridad, la paz pública, y que Uruguay puede tener más y mejor convivencia, más respeto hacia las instituciones y más dignidad para las personas privadas de libertad. La Constitución y la Ley como marco de acción. Autoridad y orden para más libertad y tranquilidad para los uruguayos.

Todas estas acciones forman parte de una visión que va más allá del concepto de seguridad pública, para incluir la noción de seguridad ciudadana. Esta noción se vuelve importante cuando entendemos que una mejora sostenida de los niveles de seguridad requiere mucho más que las tareas de disuasión y represión del delito. La prevención (incluida la que debe realizarse en las cárceles) es la primera barrera contra el crecimiento sistemático de la criminalidad. Una política de prevención integral no involucra únicamente al Ministerio del Interior sino al conjunto del Estado, porque requiere la reconstrucción del tejido social y el involucramiento de toda la ciudadanía.

El papel del Estado no consiste solamente en prevenir, disuadir y reprimir el delito, sino en crear las condiciones para que cada miembro de la sociedad pueda desarrollarse plenamente y buscar su felicidad. El objetivo final es el desarrollo humano sostenible. Tal como se señala desde distintos organismos de las Naciones Unidas, esto requiere que los gobiernos extiendan el alcance de su acción desde la esfera de la seguridad ciudadana a la esfera de la seguridad humana. Trabajar por la seguridad humana significa crear seguridades contra un conjunto de riesgos que pueden atentar contra el pleno desarrollo de las personas. Tal como es formulado en los documentos del PNUD, la seguridad humana consiste en la libertad respecto del miedo y la necesidad.

El concepto de seguridad humana incluye: la seguridad económica (seguridad respecto de la pobreza y el desempleo persistentes); la seguridad alimentaria (seguridad respecto del hambre y la desnutrición); la seguridad sanitaria (seguridad respecto de las enfermedades infecciosas y otros problemas derivados de la falta de acceso a servicios básicos de salud); la seguridad ambiental (seguridad respecto de la contaminación y el agotamiento de recursos naturales); la

seguridad personal (seguridad respecto del delito, el terrorismo y la violencia doméstica); la seguridad comunitaria (seguridad respecto de tensiones étnicas o religiosas); y la seguridad política (seguridad respecto del uso arbitrario del poder y las amenazas a la libertad).

La seguridad humana es un concepto que vertebra toda la acción del Estado. Se trata de una visión que está centrada en las personas, no en las reparticiones del Estado, y que exige organizar el conjunto de las políticas públicas de modo que se refuercen para alcanzar un mismo fin: asegurar a todos las condiciones para vivir con dignidad. Eso explica por qué la acción de Estado no se centra solamente en el combate al delito, sino de un conjunto de acciones mucho más amplio que apuntan a ofrecernos vidas más plenas y seguras.

8.2. Políticas de Ambiente

Un componente esencial de la seguridad humana es la **seguridad ambiental**. En los años anteriores el Estado no fue capaz de coordinar sus propias políticas de protección del ambiente (por ejemplo, las políticas de recolección y de tratamiento de residuos urbanos). Tampoco existían prácticas eficaces en temas como el control de la emisión de gases y ruidos molestos por parte del parque automotor. Existía un sistemático incumplimiento de la normativa ambiental y territorial. Esta ausencia de reglas claras generaba enfrentamientos innecesarios entre instituciones y personas, inseguridad personal y empresarial, y un acelerado deterioro del ambiente con pérdida de recursos naturales valiosos.

En este marco, la emergencia ambiental de mayor magnitud es el agua. En 2004 los uruguayos aprobamos una reforma constitucional que declaraba el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental. Sobre los siguientes gobiernos recayó una responsabilidad de hacer efectiva esa declaración que no fue cumplida.

No sólo se trata del estado de nuestras fuentes de agua potable, afectadas por el uso incorrecto de sustancias, la mala gestión del suelo y el tratamiento inadecuado de efluentes industriales y urbanos. Además, existían carencias conceptuales para enfrentar el tema. Por ejemplo, no se incorporó de manera sistemática la noción de cuenca como objeto de acción pública. Persisten también serios problemas de gestión, como las grandes pérdidas de agua potabilizada en la red de OSE.

Frente a esta realidad, es indispensable desarrollar una política ambiental integral y de alcance nacional, que fortalezca el papel rector del Estado mediante el diseño y aplicación de reglas claras y válidas para todos. Esa política debe ser realista para ser eficaz: tiene que proteger el medioambiente y al mismo tiempo ser compatible con un desarrollo social y económico sustentable. No existe por parte del gobierno nacional en principio oposición a ningún tipo de actividad productiva, mientras existan reglas ambientales claras y de aplicación general.

Para que la acción del Estado sea eficaz, deben cumplirse dos condiciones. La primera es que sea integral, es decir, que involucre diferentes políticas y pase por encima de barreras burocráticas. Por ejemplo, el ordenamiento territorial debe ser visto como una herramienta fundamental en la aplicación de políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible. La segunda es que los diferentes roles del Estado sean ejercidos con independencia y autonomía técnica. Sólo así podremos asegurar que se cumplan adecuadamente las tareas de habilitación y control.

En materia de seguridad ambiental el compromiso del gobierno nacional se plasma en la única creación de un nuevo Ministerio para el presente período, precisamente el Ministerio de Ambiente. Este nuevo organismo fue creado en la Ley Nº 19.889 del presente año y tiene como principal cometido la protección del ambiente y el desarrollo de las políticas en la materia. Esta jerarquización del tema ambiental permitirá desarrollar las mejores prácticas a nivel internacional, poner de relieve el perfil técnico en la determinación de requisitos y responsabilidades de los actores públicos y privados, así como la implementación de nuevas medidas que abarcan un amplio espectro de temas transversales para el cuidado de nuestro ambiente.

La misión del nuevo Ministerio de Ambiente es instrumentar la política nacional ambiental y la política nacional de agua y diseñar e implementar los planes nacionales de protección del ambiente, gestión integrada de recursos hídricos, agua potable y saneamiento, ordenamiento ambiental y de conservación y uso de los recursos naturales, propiciando un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, que mejore la calidad de vida de la población, conserve los ecosistemas del país y contribuya al abordaje internacional del cambio climático y las demás cuestiones ambientales globales.

Reúne la experiencia institucional, funcional y técnica en esas materias y focaliza los esfuerzos en innovar, con eficacia y eficiencia, en la gestión ambiental. Reconoce la importancia del agua para la vida, para la producción y la conservación, que requiere una actuación decidida, que efectivamente priorice integrando la dimensión ambiental al desarrollo económico y social.

La visión del nuevo ministerio es ser la autoridad ambiental nacional, adecuadamente organizada y públicamente reconocida por su compromiso con la protección del ambiente y la distinción de la República como “País Natural”, desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible. Promotor de la prevención y la precaución como criterios esenciales de una gestión ambiental que priorice la información pública y la participación del conjunto de la sociedad, sin renunciar a controlar y perseguir los incumplimientos y la recomposición del ambiente cuando corresponda. Representar una institucionalidad ambiental fortalecida, que atienda tanto la calidad ambiental como la conservación de la naturaleza, la gestión integrada de los recursos hídricos y la mitigación y adaptación frente al cambio climático.

Los cometidos del nuevo Ministerio de Ambiente son:

- A) La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del ambiente, ordenamiento ambiental y conservación y uso de los recursos naturales, así como la instrumentación de la política nacional en la materia.
- B) La coordinación con las demás entidades públicas, nacionales, departamentales y municipales, en la ejecución de sus cometidos.
- C) La celebración de convenios con personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus cometidos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Relaciones Exteriores.
- D) La relación con los organismos internacionales de su especialidad.
- E) Centralizar, organizar, compatibilizar y difundir públicamente, toda la información relacionada con el estado de situación del ambiente del país, a través del Observatorio Ambiental Nacional.

- F) Ejercer la competencia atribuida por la ley a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y a la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), y las competencias en materia ambiental, de desarrollo sostenible, cambio climático, preservación, conservación y uso de los recursos naturales y ordenamiento ambiental, que las leyes le hayan atribuido al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Tendrá competencia en general sobre toda la materia ambiental prevista en el artículo 47 de la Constitución de la República.
- G) Fomentar la conciencia ambiental de la ciudadanía, a través de procesos participativos de educación ambiental, que estimulen un compromiso inclusivo de los ciudadanos en las acciones y procedimientos destinados a asegurar un desarrollo sostenible.
- H) Ejecutar las competencias relativas a la protección ambiental, generación, manejo y gestión de residuos, referidas en la Ley N° 19.829, de 18 de setiembre de 2019, y normas concordantes y modificativas.
- I) Ejecutar las políticas públicas definidas en el Gabinete Nacional Ambiental, conjuntamente con las instituciones y organizaciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental.
- J) Ejercer toda otra competencia que le asigne el Poder Ejecutivo en el ejercicio de su facultad de redistribuir atribuciones y competencias, dispuesta por el inciso segundo del artículo 174 de la Constitución de la República.
- K) Ejercer la potestad sancionatoria prevista en la presente ley y en las demás normas vigentes.

8.3. Políticas de Defensa Nacional

Las **Fuerzas Armadas** son un elemento esencial a la hora de garantizar una convivencia segura. La voluntad de existir como país independiente y soberano requiere tener cierta capacidad de respuesta ante eventuales amenazas, ya se trate de agresiones provenientes de otros Estados o de la acción de organizaciones armadas como las ligadas al narcotráfico o el terrorismo. También corresponde a la política nacional de defensa asegurar la protección del espacio aéreo y de los recursos naturales de valor estratégico, en especial aquellos de difícil vigilancia como los disponibles en la plataforma submarina, Zona Económica Exclusiva y el mar territorial. Por último, las democracias suelen recurrir a las Fuerzas Armadas ante eventos críticos que exigen una gran capacidad de despliegue logístico, como catástrofes, emergencias sanitarias o situaciones de conmoción interna.

Según lo establecido en la Ley No. 18.650 (Marco de Defensa Nacional), el Estado debe desarrollar una política de defensa en consonancia con la Constitución y las leyes, y según las normas y principios del Derecho Internacional. Esa política deberá respetar los principios de autodeterminación de los pueblos, preservación de la paz, solución pacífica de las controversias y cooperación entre los Estados.

La política de defensa debe articular con otras políticas públicas para favorecer el logro de los objetivos nacionales. Por ejemplo, puede articular con la política exterior para fortalecer el posicionamiento del país en el sistema internacional. La participación en las denominadas Misiones de Paz de las Naciones Unidas es un ejemplo de este tipo de articulación altamente beneficiosa para el país.

En una democracia, el diseño y ejecución de la política de defensa y de su componente esencial, la política militar de defensa, es tarea del poder civil en diálogo y cooperación con los profesionales militares. La conducción de la política de defensa es una tarea esencialmente política y, por lo tanto, una de las responsabilidades de todo gobierno democráticamente electo. La tarea incluye la definición de los grandes objetivos y orientaciones estratégicas, las decisiones relativas a la cantidad de efectivos y a la compra de equipamiento, la articulación de la política de defensa con otras políticas públicas, el arbitraje entre los intereses y aspiraciones de los diferentes componentes, la definición de las políticas de formación y la asignación de recursos para cumplir los cometidos que les sean encomendados.

Nuestras Fuerzas Armadas enfrentan un conjunto de dificultades que se procura resolver. Existen problemas de reclutamiento y de formación de recursos humanos, debido a limitaciones presupuestales que afectan las remuneraciones y el entrenamiento. El personal subalterno está fuertemente afectado por los problemas sociales que afligen a la población de menores ingresos. La capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas (por ejemplo, en materia de sanidad) es limitada. Esta realidad tiene consecuencias altamente visibles en el interior de la República. Existen vulnerabilidades en materia de defensa militar ante algunas amenazas potenciales que, si bien son poco probables a corto plazo, no pueden ser descartadas en un horizonte temporal más amplio. El país debe contar con planes de contingencia ante estos riesgos, así como con los recursos humanos y materiales para cumplirlos.

Llevaremos adelante, por lo tanto, una política de defensa que aspira a dejar instaladas algunas líneas de continuidad por encima de la alternancia de partidos en el ejercicio del gobierno. Apuntamos a desarrollar una política realista, que consiga ser eficaz a nivel regional e internacional en el marco de las limitaciones impuestas por la disponibilidad de recursos y la necesidad de atender una variedad de objetivos. También es necesario que esa política ofrezca auténticas oportunidades de desarrollo profesional y humano a los uruguayos que opten por la profesión militar. Implementaremos, por último, una política de defensa articulada con otras políticas públicas, de modo que contribuyan a fortalecer la inserción internacional del país, la protección de nuestra población, la preservación de nuestros recursos naturales y el ejercicio de la soberanía sobre la totalidad del territorio, el espacio aéreo, el subsuelo, las vías navegables, el mar territorial, la plataforma submarina y la Zona Económica Exclusiva.

El objetivo es contar con unas Fuerzas Armadas más profesionales, más eficientes y más tecnificadas, en un marco de asignación de recursos responsable. Para ello se proponen las siguientes líneas estratégicas.

Jerarquización del Personal de las Fuerzas Armadas

El principal activo del Ministerio de Defensa Nacional son sus recursos humanos. El valor profesional del personal de las Fuerzas Armadas, oficiales y personal sub-alterno, explica el reconocimiento que en el mundo tienen por su despliegue en las Misiones Operativas de Paz en el marco de la ONU. Estamos comprometidos a jerarquizar, durante este período de gobierno, su función, exigiendo el respeto que se merecen en virtud del servicio esencial que prestan a la patria, respondiendo eficazmente a las misiones que le asigna el mando superior, y el Parlamento. Recientemente comenzó la aplicación de la Ley de Fronteras Nº 19.677, lo que exigió un cometido inédito para las fuerzas. Su papel en la seguridad, en el apoyo a la comunidad, a las políticas sociales y el enfrentamiento a la pandemia las tiene como protagonistas.

Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas

El Ministerio de Defensa Nacional, a través del Estado Mayor de la Defensa ha determinado las capacidades actuales, el nivel de operatividad y las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas en el mediano y largo plazo.

El factor común entre las Fuerzas Armadas es la obsolescencia del equipamiento, las pocas posibilidades de modernizar el mismo, la antigüedad del material y los bajos niveles de operatividad. En los últimos años no se han realizado grandes inversiones en materia de equipamiento estratégico, poniendo en riesgo las capacidades del Uruguay en materia de Defensa Nacional, principalmente en los medios navales de superficie con capacidad militar nula (29% operatividad) y en las plataformas de control y vigilancia del espacio aéreo (21,8% operatividad), situación que se ve agravada con las nuevas misiones que deben asumir las Fuerzas en materia de patrulla de frontera y apoyo a la sociedad.

En relación a las necesidades de equipamiento, el Inciso ya cuenta con un orden de prioridades de bienes estratégicos, analizando alternativas para el financiamiento del material, apostando a la eficiencia en el uso de los recursos, sin que eso impacte en un mayor endeudamiento para el país.

En el corto plazo se proyecta la posibilidad de renovación del equipamiento militar priorizando en la Fuerza Aérea las plataformas de combate y la sustitución de los Hércules C130 (plataformas de 60 años) y la impostergable sustitución en la Armada de las plataformas de superficie, indispensables para la patrulla de las aguas de jurisdicción nacional. En el caso del Ejército Nacional es prioritario encarar inversiones en materia de vehículos tácticos y de transporte.

Patrulla de Frontera Ley Nº 19.677

A partir de la Ley Nº 19.677 de fecha 26 de octubre de 2018, se le encomienda a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la franja de territorio nacional de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los tratados internacionales correspondientes en cada caso, quedando excluidos los centros poblados. Dentro de las tareas indicadas se incluye: patrullaje, identificación de personas y control de vehículos y detención en caso de flagrante delito.

Con la reglamentación por el Decreto Nº 092/2020, se dio inicio el 16 de marzo de 2020, a las actividades de patrulla en la zona de jurisdicción de las Fuerzas Armadas, lo que implica el despliegue diario de unos 800 efectivos y equipamiento en la zona de jurisdicción establecida en la ley.

A través de la Ley de Presupuesto se pretende asignar los recursos necesarios al Ministerio de Defensa Nacional, para atender tan importante misión asignada. Teniendo en cuenta que la patrulla de frontera constituye una operación donde participan las tres Fuerzas Armadas, coordinadas por el Estado Mayor de la Defensa, se ha proyectado que las inversiones vinculadas a la nueva misión se ejecuten en forma conjunta, en un hito en materia de gestión de recursos en el sector Defensa de nuestro país.

Descentralización y readecuación de las Fuerzas Armadas

Se proyecta la modificación de la Ley Orgánica Militar Nº 19.775 y de las Leyes Orgánicas de las Fuerzas Armadas, con una visión moderna que contribuya en el cumplimiento de sus misiones y cometidos.

Asimismo, se promoverá el diseño de un nuevo despliegue descentralizado a nivel nacional, que contribuya a un uso eficiente de los recursos. Se promoverá la creación de polos educativos priorizando el interior del país, en un contexto geográfico adecuado al desarrollo profesional.

Por otra parte, se promoverán procesos de mejora en la gestión de los procedimientos de compra, que prioricen las adquisiciones conjuntas de aquellos insumos comunes a todas las Fuerzas Armadas, aprovechando los beneficios de la economía de escala.

Participación en Misiones de Paz, fortalecimiento de presencia Antártida

Se potenciará la participación del país en Operaciones de Paz, en el marco de la Organización de Naciones Unidas y en cumplimiento de acuerdos internacionales suscriptos por el país, mediante el despliegue de contingentes militares y observadores militares. Asimismo, se fortalecerá la presencia en la Antártida.

9. Educación, Cultura y Ciencia

La política educativa pública está en manos de varios actores institucionales, los más decisivos de los cuales son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). También existen otros actores institucionales que tienen una incidencia más acotada como, por ejemplo, el INAU, que se encarga entre otras cosas de la supervisión del Plan CAIF.

El Ministerio de Educación tiene, entre otros cometidos marcados por la ley, los de desarrollar los principios generales de la educación; facilitar la coordinación de las políticas educativas nacionales; articular las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico y económico; promover la articulación de la educación con la investigación científica y tecnológica y con la cultura; y diseñar, aprobar y asegurar el funcionamiento de los procedimientos de reválida y reconocimiento de títulos, certificados o diplomas obtenidos en el extranjero, conforme a los principios establecidos en los acuerdos internacionales suscritos por el país (Ley 18.437, art. 51).

La Administración Nacional de Educación Pública es un ente autónomo creado por la Ley Nº 15.739, de 28 de marzo de 1985, que funciona de conformidad a los artículos 202 y siguientes de la Constitución de la República. Tiene a su cargo la gestión directa de la educación inicial, primaria, media básica y superior, terciaria técnica y tecnológica, así como la formación en educación. Entre sus tareas se incluye la administración y supervisión de centros educativos; la selección, nombramiento y destitución de personal docente y no docente; la aprobación de planes y programas de estudio y la emisión de certificados correspondientes a los niveles que están a su cargo. La ANEP es gobernada por un directorio de cinco miembros llamado Consejo Directivo Central (CODICEN).

En el caso de la cultura, el rol rector ha estado tradicionalmente en manos del Ministerio de Educación y Cultura, principalmente a través de la Dirección Nacional de Cultura, el SODRE y el SECAN (que gestiona la televisión y las radios públicas). También existen otros actores públicos relevantes, como las Direcciones o Departamentos de Cultura de los gobiernos departamentales, o las escuelas municipales dedicadas a la enseñanza de diferentes disciplinas artísticas.

En el caso de la ciencia, la tecnología y la innovación, la situación es significativamente más compleja. El Ministerio de Educación y Cultura juega un rol rector fundamental, al mismo tiempo que desarrolla políticas a través de una Dirección específica y ejecuta tareas de investigación y desarrollo tecnológico, principalmente a través del Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable. Al mismo tiempo existen otros organismos públicos, frutos de una larga sucesión de iniciativas acumuladas a lo largo del tiempo, que generan un tejido abigarrado y en algunos aspectos falto de una lógica común. Entre ellos cabe mencionar al Conicyt (creado en 1961), el Pedeciba (creado en 1986), el INIA (creado en 1989), la Comisión Central de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC, creada en 1990), el Fondo Nacional de Investigadores (creado en 1999), el Instituto Pasteur (instalado en el país en 2004), el Sistema Nacional de Investigadores (que surge a partir de una reconversión del antiguo Fondo, realizada en 2007), la ANII (creada en 2008), la Academia Nacional de Ciencias (creada en 2009) y la Secretaría de Ciencia y Tecnología, creada en 2015 en el ámbito de Presidencia de la República.

9.1. La situación de partida

La situación que debe enfrentar el nuevo gobierno en las áreas mencionadas muestra una combinación de fortalezas y debilidades, que en parte se mantuvieron y en parte se modificaron como resultado de la llegada al país de la pandemia COVID-19. Algunos datos que han merecido una especial atención de las nuevas autoridades son los siguientes:

- i) Altos niveles de cobertura y de culminación de la Educación Inicial y Primaria (próximos al 100%), lo que prolonga una tendencia de largo plazo en el país, acelerada con la creación de los centros CAIF en 1988 y con el inicio de la universalización de 4 y de 5 años a partir de 1995.
- ii) Problemas de calidad de aprendizajes entre los alumnos de Educación Primaria. En las evaluaciones TERCE y ARISTAS se observa que muchos de nuestros escolares (de 3º y 6º año) no logran los aprendizajes esperados en Lectura y Matemáticas. Los bajos niveles de repetición no aseguran que se estén logrando aprendizajes de calidad. Este diagnóstico encuentra confirmación en el salto en los niveles de repetición entre sexto año de Primaria y primer año del Ciclo Básico.
- iii) Niveles crecientes de rezago a medida que aumenta la edad de los alumnos. Este fenómeno se debe en parte a la repetición y en parte a la desafiliación intermitente. Según datos de INEE correspondientes a 2018, el 99% de los niños de 6 años asiste sin rezago. A los 11 años la cifra desciende al 79%. Entre los adolescentes de 14 años, quienes asisten sin rezago caen al 70%: el 26% lo hace con rezago y el 4% restante está fuera del sistema. Entre los jóvenes de 17 años, el 36% egresó o está dentro del sistema sin rezago, el 41% asiste con rezago y el 23% abandonó el sistema educativo.
- iv) Bajo nivel de egreso del ciclo de educación obligatoria. Quienes completaron la Educación Media apenas superan el 40% del grupo etario comprendido entre los 20 y los 24 años. Esto nos ubica unos 20 puntos por debajo del promedio de América Latina, y en la mitad de la cifra alcanzada por Chile. Los datos disponibles sobre egreso oportuno (es decir, egresos que se producen a la edad en que teóricamente deberían ocurrir) son aún más preocupantes: de la cohorte que terminó Primaria en 2013, un 71,4% estaba en segundo de educación media en 2015 (es decir, había avanzado sin rezago), el 50% se encontraba en cuarto en 2017 y solo el 33,4% culminó la Educación Media Superior en 2019. Es decir: solo llega a sexto de Bachillerato en el tiempo previsto la tercera parte de quienes hubieran debido hacerlo.
- v) Problemas de calidad de aprendizaje en los alumnos de la educación media. La sucesión de pruebas PISA de las que ha participado Uruguay, sumada a otras mediciones locales, confirman que los niveles de aprendizaje de nuestros estudiantes están lejos de los que alcanzan los países más avanzados en materia educativa, y no mejoran significativamente con el paso del tiempo.
- vi) Avances significativos pero todavía insuficientes en la ampliación de la jornada escolar. Este proceso se inició en los años noventa con la creación de las Escuelas de Tiempo Completo y con una reforma de la Educación Media que implicó una extensión del tiempo pedagógico en todos los liceos y escuelas técnicas del país. Desde entonces se ha continuado este impulso, con la creación de escuelas y liceos de tiempo extendido, y la construcción de nuevos centros educativos. Sin embargo, el porcentaje de alumnos

que asiste en régimen de jornada completa sigue siendo bajo para los estándares internacionales.

- vii) Serios problemas de inequidad en todos los niveles de sistema. La repetición, el rezago, la desafiliación, los bajos niveles de aprendizaje y las bajas tasas de egreso castigan de manera sistemática a los más débiles en términos sociales y culturales.
- viii) Bajo nivel de titulación de los docentes de la Educación Media, inexistencia de programas de formación docente de nivel universitario (lo que nos ubica en una situación de rezago en la región) y altos niveles de desafiliación en los institutos de formación en educación (que en algún caso llegan al 90%).
- ix) Condiciones de trabajo inadecuadas para el desarrollo profesional de muchos docentes. Particularmente en el caso de la Educación Media, existe una fuerte inestabilidad de muchas comunidades educativas, debido al multiempleo y la alta rotación generada por el sistema de elección de horas.
- x) Los niveles de gasto público en educación han aumentado significativamente en los últimos años. Sin embargo, ese aumento en la disponibilidad de recursos no se ha reflejado en mejoras equivalentes en términos de logros, ni existen mecanismos de evaluación y control que permitan conocer la mayor o menor eficiencia con la que se han empleado. Las mediciones de impacto de los múltiples programas de trabajo ejecutados en los últimos diez o quince años son muy escasas.
- xi) Buena base tecnológica para hacer posible la educación a distancia y para el desarrollo de capacidades digitales. El Plan Ceibal es una fortaleza de nuestro sistema educativo. Sin embargo, y hasta el momento de la llegada de la pandemia, los niveles de uso de las plataformas disponibles sugerían un aprovechamiento muy insuficiente de la capacidad instalada.
- xii) Propuesta curricular con problemas de pertinencia, que no articula con los avances y requerimientos del mundo contemporáneo, ni está en condiciones de generar aprendizajes significativos en una gran proporción del alumnado.
- xiii) Rezago institucional en algunas áreas sensibles como el reconocimiento y reválida de títulos universitarios. Existe una necesidad de adaptarnos a los marcos normativos actualmente empleados por la comunidad internacional. La aprobación del capítulo concerniente a educación de la Ley de Urgente Consideración significó un primer paso en este sentido, pero está pendiente la ejecución de los cambios que han recibido aprobación legal.
- xiv) En el terreno cultural, niveles de gasto público que han aumentado significativamente en los últimos años, pero bajo nivel de institucionalización, ausencia de criterios públicos que expliquen la ejecución de las diferentes políticas y muy escasas mediciones de impacto.
- xv) En el terreno de la ciencia, la tecnología y la innovación, existen capacidades locales muy significativas, así como un conjunto de actores institucionales que desarrollan líneas de trabajo valiosas. Como contrapartida, también existe cierto desorden institucional, producto de la acumulación de iniciativas que se han ido superponiendo a lo largo del tiempo. Como consecuencia, no existe una clara separación de roles, se producen frecuentes superposiciones y hay también vacíos (por ejemplo, en materia

de evaluación y medición de impacto) que afectan un mejor aprovechamiento de los recursos invertidos.

9.2. Desafíos para el próximo quinquenio

Confrontado a esta particular combinación de fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos, el país debe encontrar caminos para dar respuestas pertinentes y oportunas. Debe hacerlo aun en el caso de que el contexto económico no sea tan favorable como el que existía hace algunos años, porque debe tenerse presente que, en este terreno más que en muchos otros campos, las demoras y postergaciones tienen consecuencias graves sobre la vida de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto. El tiempo perdido en educación, cultura y ciencia se paga con menos oportunidades de superación personal, menos justicia social y menos desarrollo colectivo.

Enfrentado a esta situación, el gobierno se propone impulsar una vigorosa política educativa, cultural y científica que combine la incorporación de estrategias de transformación poco utilizadas hasta ahora (por ejemplo: todo lo relativo al fortalecimiento de centros educativos, o caminos alternativos para llegar a una formación en educación de carácter universitario), nuevos diseños institucionales que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos invertidos (por ejemplo, en materia de políticas culturales o científicas), y una actualización de procedimientos que haga posible el desarrollo de políticas más acordes con las mejores prácticas disponibles (por ejemplo, en materia de reconocimiento y reválida de títulos).

Para facilitar la comprensión de las diferentes dimensiones de esta política global, se señalan a continuación algunos aspectos particularmente relevantes, separándolos en tres áreas diferentes.

9.2.1. Aspectos a resaltar en lo educativo

En materia educativa, las iniciativas de mejora y de cambio se articularán en seis lineamientos estratégicos que articulan una visión global sobre el sector y que permiten lograr sinergias entre las políticas impulsadas por diferentes actores institucionales. Esos seis lineamientos son los siguientes:

1. Ampliar el acceso, la retención, el egreso y mejorar el trayecto de todos los estudiantes en los diferentes ciclos de su formación, promoviendo aprendizajes de calidad.
2. Reducir la inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social.
3. Adecuar la propuesta curricular en todos los niveles educativos.
4. Fortalecer la gestión de los centros y promover comunidades integradas y de aprendizaje.

5. Diseñar y establecer una política nacional docente que incluya la formación inicial, el desarrollo y la carrera profesional, así como las condiciones de trabajo.
6. Transformar el diseño y la gestión institucional, profesionalizando los procesos y las funciones técnico-administrativa y de servicios.

Estos seis ejes servirán ante todo como marco conceptual para dar coherencia y orientación global a las políticas impulsadas desde ANEP, en el marco de sus cometidos específicos y haciendo el mejor uso de los recursos disponibles. La visión global que encierran los seis ejes permitirá impulsar políticas que traspasen los límites de los diferentes subsistemas con más vigor de lo que se ha hecho hasta ahora. Se atenderá el interciclo Primaria-Media y se hará seguimiento de trayectorias de alumnos con discapacidades, de manera de lograr políticas de inclusión efectivas. También se utilizará esta visión global para fortalecer el vínculo entre las familias, la comunidad y los centros educativos, o para generar una transformación curricular que permita avanzar hacia una propuesta educativa relevante y pertinente, que se ajuste a la evolución de las necesidades y de los intereses de los alumnos a lo largo de la vida.

Se impulsará una transformación curricular general para toda la educación obligatoria del país. Su objetivo será dotar a las nuevas generaciones de las competencias que requieren desde la perspectiva de una formación integral, que respete y defienda sus derechos al tiempo que los prepara para incorporarse a la vida en sociedad y para aportar al desarrollo nacional.

La propuesta a ser desarrollada por las autoridades de ANEP tendrá dos alcances. Por un lado, incluir la transformación curricular dentro de una serie de cambios sistémicos. Se trabajará a partir de la generación de un marco curricular general, con definición de perfiles de egreso, de progresiones de aprendizajes y con orientaciones generales. Se tomarán los avances realizados con el Marco Curricular de Referencia Nacional, perfiles que le integran y las incipientes Progresiones que lo acompañan. El énfasis estará puesto en la efectiva centralidad del niño y del joven, dejando atrás un sistema educativo fragmentado que piensa su oferta a partir de la administración del sistema y no desde los requerimientos de aquellos a quienes debe beneficiar. Por otro lado, se partirá de la base de que el cambio curricular es indispensable pero no suficiente, ya que su implementación necesita escenarios adecuados para no convertirse en meramente declarativa.

El cambio curricular (lineamiento estratégico 3) necesita articularse con una institucionalidad coordinada, que responda de forma sistémica a las necesidades educativas y favorezca la toma de decisiones informadas. Por ello, la ANEP llevará adelante cambios en la gestión de los centros educativos (lineamiento estratégico 4), en la política nacional docente (lineamiento estratégico 5), y en la gestión central (lineamiento estratégico 6), a partir de una acción coordinada a nivel general, regional y local.

Una dimensión esencial en este enfoque global será la transformación de los centros educativos. Hace falta concretar cambios en la gobernanza y avanzar hacia un nuevo régimen de centros que aporte nuevas herramientas de gestión descentralizada, estabilidad de equipos directivos y docentes, nuevas modalidades de acompañamiento y supervisión.

Los centros educativos se potenciarán en su gestión, en un proceso paulatino de mayor autonomía y liderazgo, incorporando estrategias de mejoramiento escolar a través de procesos de autoevaluación y cambio. En este marco, serán las propias comunidades educativas las que

lideren los procesos de cambio. La aplicación de la autoevaluación generará reflexiones críticas por parte de los distintos actores de la comunidad para orientar al diseño y desarrollo de proyectos de cambio desarrollados desde ellos mismos, fortaleciéndose los aspectos de evaluación y mejora.

El liderazgo pedagógico y colaborativo del equipo de dirección se vuelve sustantivo para este proceso. Por consiguiente, a fin de fortalecer el desarrollo profesional de los equipos directivos, se hace necesario implementar programas para su formación y acompañamiento mediante dispositivos que estén orientados a que la política educativa haga carne en estos profesionales, quienes la compartirán a la vez que ejerzan liderazgo en sus propios centros. También se trabajará en todo lo relativo a la transformación y desarrollo profesional de los equipos de supervisión (inspección) en el marco de nuevos perfiles de egreso y el establecimiento de instancias de formación permanente, atendiendo las funciones a asignar en los diferentes subsistemas educativos.

En el caso específico de la educación Media, donde se concentran algunos de los problemas más acuciantes, se avanzará hacia la creación de nuevos centros con extensión del tiempo pedagógico, que funcionarán sobre la base de los siguientes componentes:

- Fortalecimiento de los equipos directivos, con foco en los aspectos pedagógicos y con estabilidad en los establecimientos, en el marco de proyectos de centro.
- Utilización de herramientas de gestión con énfasis en la utilización de información sobre aprendizajes.
- Procesos formativos de alta personalización, que requieren figuras de seguimiento y acompañamiento de los estudiantes.
- Enfoque integral de la formación, con presencia de la recreación/deporte y la educación socioemocional, en un marco de ABP y trabajo interdisciplinar.
- Alimentación escolar, coordinación con entidades del área social para atender otros requerimientos de estudiantes.
- Desarrollo profesional docente y estabilidad en los centros educativos
- Fuerte presencia de la tecnología en los procesos de enseñanza y de aprendizaje
- Espacios de coordinación para el trabajo colaborativo de los docentes
- Vinculación con la comunidad y fortalecimiento de los espacios de participación (Consejos de Participación ya existentes), así como otros ámbitos que al efecto se generen.

Estos centros tendrán características propias, y su expansión estará vinculada a la disponibilidad presupuestal que año a año el país disponga. Se propone instalar a partir de los establecimientos ya existentes un conjunto de centros con estas características, en los quintiles 1 y 2, sin perjuicio de la generación de centros en lugares a determinar de acuerdo con el contexto y necesidades detectadas. Pero no se tratará de una experiencia encerrada en sí misma y ajena a lo que ocurre en el resto del sistema.

La renovación del funcionamiento de los centros educativos irá ligada, como se ha dicho, a un conjunto de cambios en la formación y el ejercicio de la profesión docente. Se establecerán instancias de formación en servicio para el desarrollo profesional para los docentes, coordinadas y articuladas a nivel de todos los subsistemas, con foco puesto en la generación

de saberes desde las propias prácticas. En lo que tiene que ver con la carrera profesional, se trabajará para el cambio en la forma de ascenso, generando posibilidades de tránsito más allá de la antigüedad. Es importante, establecer mecanismos que brinden garantías al tiempo que reconozcan la formación y el desempeño, generando horizontes de desarrollo más allá de los cargos de gestión o de docencia indirecta propiamente dichos. También es necesario atender a la calidad de vida de los profesionales de la educación. El acompañamiento de los docentes a través de dispositivos que atienden la salud laboral y ocupacional serán aspectos a atender, en el marco del fortalecimiento y coordinación de los servicios que tienen a su cargo estas temáticas.

Las líneas de acción mencionadas hasta aquí refieren a políticas a ser desarrolladas por ANEP en el marco de su autonomía. Pero el marco conceptual aportado por los seis lineamientos estratégicos también impulsará un trabajo más sistemático entre diferentes organismos públicos, que no siempre han logrado niveles suficientes de coordinación y cooperación. Los esfuerzos para mejorar los niveles de egreso no solo exigirán un seguimiento cuidadoso de las trayectorias educativas, sino también la generación de información que permita evaluar el impacto de planes focalizados en segmentos o en centros educativos específicos, así como la evaluación de los sistemas de acompañamiento individual que se aspira a desarrollar. Para todo esto será esencial el trabajo coordinado con INEEd y el Plan Ceibal, en el marco de un plan de acción común.

En el caso particular del Plan Ceibal, no solo se aspira a que contribuya a generar información altamente desagregada, sino también a que participe del desarrollo de sistemas de acompañamiento a distancia, que complementen la acción presencial, así como el desarrollo de capacidades que permitan el uso de plataformas de inteligencia y *Big Data* para crear sistemas unificados de información estadística, un sistema de gestión integral edilicia, y procesos de mejora continua y de gestión de cambio que abarquen la gestión presupuestal y financiera, así como formulación de la oferta educativa atendiendo la evolución de la matrícula, los movimientos demográficos y las necesidades de las distintas zonas del país.

Esta vocación por un abordaje global y por un mejor aprovechamiento de las capacidades instaladas es lo que explica que, por primera vez desde que existe el Plan Ceibal, el Presidente del CODICEN y el Ministro de Educación integren actualmente su directiva. Solo una agenda común a todos los organismos públicos que se ocupan de la educación permitirá tener una política educativa global y consistente.

En el caso del INEEd, su participación será esencial para el fortalecimiento de evaluaciones estandarizadas periódicas que, en combinación con las evaluaciones formativas realizadas por ANEP, se conviertan en verdaderos insumos para la toma de decisiones. Este aporte será crucial para hacer efectivo el desarrollo de competencias en lengua, matemática, habilidades socioemocionales, pensamiento científico y ciudadanía digital, que forman parte esencial de la reforma curricular a impulsar. La generación de una cultura de la evaluación en un marco de rendición de cuentas a la ciudadanía será una tónica del accionar futuro.

En otros casos, la aceptación común de estos lineamientos estratégicos permitirá una cooperación institucional más estrecha entre los dos actores principales de la vida educativa nacional (el MEC y la ANEP), en el marco de un estricto respeto de la autonomía de este último. Un ejemplo particularmente importante es el referido a la formación en educación. El marco aportado por el lineamiento estratégico número 5 permitirá poner en marcha la estrategia de

doble titulación que conducirá, finalmente, a contar con programas de formación docente con reconocimiento universitario.

El corazón de esta estrategia consiste en lograr que los docentes no solo obtengan un título emitido por el Consejo de Formación en Educación de ANEP, que los habilite al ejercicio profesional docente, sino también un título universitario reconocido por el MEC. El logro de ese segundo título será un estímulo para asegurar una formación inicial de calidad, que no solo valore simbólicamente a la profesión docente sino que genere aprendizajes y competencias que permitan a los egresados desempeñarse a partir de un profesionalismo de excelencia.

El logro de esta doble titulación no se reducirá a una mera formalidad. Una formación de educadores de carácter universitario requiere de cambios profundos, que involucren el reconocimiento de un pasado e historia forjadora, la cultura existente y la variedad de perfiles de actores involucrados, en un marco de fuerte relación entre formación, investigación y extensión. Mención especial se debe hacer a la necesidad de desarrollar la carrera de los formadores de futuros docentes, para lo cual se deben fortalecer las estructuras académicas correspondientes. La aprobación de la Ley de Urgente Consideración aportó el marco legal para llevar adelante esta estrategia. La Ley de Presupuesto agrega los recursos necesarios para ponerla en práctica, incluyendo la creación del Consejo Consultivo de Formación en Educación Universitaria y la previsión de recursos para el lanzamiento de un sistema de becas que agregue estímulos a la elección de la docencia como opción profesional.

También es necesaria la coordinación y cooperación entre el MEC y la ANEP para el fortalecimiento y agilización de los mecanismos de acreditación de saberes que hagan posible que miles de personas puedan culminar ciclos educativos incompletos, para continuar su trayecto de formación o para mejorar sus condiciones de trabajo. En este caso, el marco legal fue aportado por la Ley General de Educación del año 2008. Sin embargo, hasta ahora no se le pudo dar a este componente de la política educativa nacional la importancia y el vigor que merece.

En este mismo terreno, un paso que irá más allá de los límites de la educación básica tiene que ver con la modernización de los mecanismos de reconocimiento y reválida de los títulos terciarios.

El sistema que teníamos en el país hasta la entrada en vigencia de la Ley de Urgente Consideración se había mantenido básicamente incambiado desde el año 1958. Ese sistema ponía en manos de la Universidad de la República (y, a partir de 2012, también de la Universidad Tecnológica) la tarea de reconocer y revalidar títulos extranjeros, bajo el principio de la razonable equivalencia curricular.

Pero, desde 1958 hasta hoy, muchas cosas han cambiado en el mundo en esta materia. En primer lugar, ha cambiado el contexto. Las solicitudes de reválida y homologación de títulos son cada vez más frecuentes, debido a la expansión de la educación superior y a la creciente circulación de estudiantes, profesionales, investigadores y docentes. En segundo lugar, el principio de la razonable equivalencia ha sido sustituido por otras metodologías más evolucionadas, que en general incluyen la definición de estándares.

Dado este contexto, en muchísimos países se han producido cambios de normativa orientados a agilizar los procesos de reconocimiento y reválida. En nuestra región, esto ocurrió, por

ejemplo, en Chile en 2005, en Bolivia en 2014, en Perú en 2016, en Argentina, Brasil y Paraguay en 2017, en Colombia y Ecuador en 2019.

Simultáneamente ha crecido el peso de acuerdos multilaterales que involucran de manera creciente a los gobiernos. En algunos casos, esos acuerdos se producen entre gobiernos. Los más importantes surgen de los Acuerdos de Lisboa, firmados en 1997, que hoy vinculan a 55 naciones entre las que se incluyen todos los países de la llamada región europea (que es más amplio que la Unión Europea), junto a Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda e Israel, entre otros. Esos acuerdos dieron lugar a dos grandes instrumentos que son el ENIC (*European Network of Information Centres in the European Region*) y el NARIC (*National Academic Recognition Information Centres in the European Union*).

En otros casos, los acuerdos son promovidos por organismos internacionales. Entre ellos destacan dos convenios recientemente promovidos por la UNESCO: el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (de julio de 2019) y la Convención Mundial sobre Reconocimiento de Cualificaciones Relativas a la Educación Superior (del 25 de noviembre de 2019).

Esta proliferación de acuerdos ha tenido una consecuencia política y jurídica: los gobiernos se han visto crecientemente comprometidos en el cumplimiento de normas y estándares referidos a la reválida y reconocimiento de títulos. Esto ponía a Uruguay en una situación potencialmente problemática, porque quien firmaba los acuerdos internacionales era el gobierno, pero luego ese mismo gobierno no tenía ningún control sobre el cumplimiento de esas obligaciones. La ejecución queda en manos de instituciones que funcionan en un régimen de autonomía, lo que es muy necesario para la vida académica pero poco adecuado para la gestión de esta clase de compromisos entre estados.

Los artículos 145, 146 y 204 de la Ley de Urgente Consideración pusieron fin a este régimen, trasladando las funciones de reconocimiento y reválida a la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (lo que es hoy la solución más habitual en el mundo). La presente Ley de Presupuesto asegura los recursos para que el Ministerio de Educación y Cultura desarrolle las capacidades operativas necesarias para cumplir con este mandato.

9.2.2. Aspectos a resaltar en lo cultural

Por primera vez en nuestra historia legislativa, la Ley de Urgente Consideración dio una estructura legal completa a la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura. Hasta ahora, las políticas públicas dirigidas a apoyar diferentes disciplinas artísticas (como la danza) o a sustentar modalidades específicas de difusión cultural (como todo lo referente a la promoción de la lectura) estaban en manos de diferentes órganos que en algún caso tenían existencia legal (como el ICAU), pero en la mayoría de los casos carecían de un sustento normativo sólido.

Tras la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (particularmente de su artículo 202) la Dirección Nacional de Cultura cuenta con una estructura de cinco institutos, todos ellos con sustento legal:

- 1) El Instituto Nacional de la Música, que tendrá como cometidos el fomento, apoyo, preservación, investigación, desarrollo y difusión de la actividad musical, con particular énfasis en los autores, intérpretes y repertorios nacionales.
- 2) El Instituto Nacional de Artes Escénicas, que tendrá como cometidos el desarrollo de las artes escénicas en todas sus manifestaciones, el registro e investigación y el fomento de vínculos regionales e internacionales.
- 3) El Instituto Nacional de Letras, que tendrá como cometidos velar por el cumplimiento de la Ley Nº 15.913, de 27 de noviembre de 1987, junto a otras normas complementarias y modificativas, así como la promoción y difusión de la creación literaria, con especial énfasis en los autores y editores nacionales.
- 4) El Instituto Nacional de Artes Visuales, cuyos cometidos serán la promoción, protección y difusión de las artes visuales en todas sus manifestaciones, la investigación y reflexión académica y su amplia difusión a nivel nacional e internacional.
- 5) El Instituto Nacional del Cine y el Audiovisual, que recupera su nombre original y asume los cometidos establecidos por la Ley Nº 18.284, de 16 de mayo de 2008, junto a otras complementarias y modificativas.

Esta estructura general y permanente no solo ayudará a dar coherencia y eficacia al conjunto de las políticas culturales, sino que garantizará formas de continuidad de la acción estatal por encima de la rotación de partidos en el ejercicio del gobierno. De este modo se asegurará un marco de estabilidad y previsibilidad que redundará en beneficio para el conjunto de actores culturales.

La presente Ley de Presupuesto asegura los recursos para que estos cinco institutos puedan ponerse en funcionamiento y, de manera particular, para que puedan administrar fondos de promoción y estímulo dirigidos a asegurar la promoción de las artes y la difusión de la cultura.

El gobierno está actualmente abocado a diseñar una estructura de gestión que asegure que las políticas culturales a ser desarrolladas desde estos institutos lleguen de manera coherente al conjunto del territorio nacional. Un componente esencial de esta estructura será una red de Centros Nacionales de Cultura que promoverán la accesibilidad de los bienes y servicios culturales; promoverán diferentes expresiones artísticas locales, nacionales e internacionales; y contribuirán a la descentralización y a la circulación cultural en todo el país. Un objetivo central de la actual administración es que los Centros Nacionales de Cultura expresen las políticas centrales del Ministerio, dando efectivo alcance nacional a sus estrategias de acción.

9.2.3. Aspectos a resaltar en materia de ciencia, tecnología e innovación

Tal como señaló al inicio de la presente sección, la institucionalidad que sostiene las políticas de ciencia, tecnología e innovación es el resultado de la superposición de una larga serie de

innovaciones e iniciativas ocurridas a lo largo del tiempo, sin un plan común. Como resultado, existen superposiciones, vacíos y una inadecuada distribución de roles.

Este no es únicamente un diagnóstico del actual gobierno, sino una idea sobre la que desde hace años existe un consenso muy amplio dentro de la comunidad que tiene que ver con la ciencia, la tecnología y la innovación. Un ejemplo es el documento "Políticas de Ciencia y Tecnología e Innovación en Uruguay. Aprendizajes de la última década y escenarios a futuro", publicado por el Conicyt en setiembre de 2017, que incluye la relatoría de un taller de especialistas que fueron convocados en junio de ese año para discutir sobre ese tema. En ese documento se lee: "La experiencia en las creaciones institucionales realizadas en el país en esta área indica que frecuentemente las instituciones tienen dificultades para comunicarse y para cooperar entre ellas (fallas en la articulación gobierno-gobierno). En este sentido, se llama la atención sobre el hecho que la creación de instituciones sin las dinámicas que las engloben y sin las estrategias que las alineen, independientemente de los recursos que se vuelquen a dichas estructuras, no es suficiente para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en el país".

Otro ejemplo es un documento presentado en marzo de 2020, pero elaborado en 2019, que se llama "Mapeo de Limitantes y Desarrollo de Propuestas para la Valorización de la Investigación". Se trata de un informe final de consultoría para Uruguay XXI, ANII, Pedeciba y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En el resumen ejecutivo de ese informe se dice lo siguiente: "[...] se reconocen debilidades en la gobernanza del sistema que pueden dar lugar a descoordinación de funciones con potenciales efectos nocivos en la eficiencia de las políticas y en la predisposición a la generación de conflictos entre agencias. A su vez, se detectó que los instrumentos de financiamiento necesitan afinarse más a las necesidades de los distintos sectores económicos. Además, las políticas de evaluación del personal académico no favorecen perfiles más aplicados por estar orientadas a un modelo clásico e investigador. En lo que hace a las dificultades normativas y administrativas, existe un descontento generalizado con la alta burocratización en la formalización de los vínculos entre instituciones académicas y empresas". Y en función de este diagnóstico, se agrega: "Es preciso fortalecer los sistemas de apoyo a la vinculación en las instituciones del sistema de ciencia, tecnología e innovación, así como el vínculo de las universidades y organismos de ciencia y tecnología con el sector productivo en todo el territorio del país y no solo en la zona de Montevideo. Esto debe darse en el marco de un sistema con mecanismos de gobernanza más claros que los actuales".

Desde antes de asumir, el actual gobierno estaba al tanto de estos análisis y en diálogo con diferentes actores de la ciencia, la tecnología y la innovación. Por esta razón se propuso, desde el inicio de su gestión, poner en marcha una tarea de reordenamiento institucional, que estuviera precedida por un intercambio de ideas amplio y abierto. La tarea fue encomendada al Ministerio de Educación y Cultura.

Un primer paso en esta dirección fue el establecimiento de contactos con el Conicyt, la Academia nacional de Ciencias y las autoridades de la Universidad de la República y del Instituto Pasteur, entre otros. En ese marco se dio a conocer un primer documento que no propone ningún modelo final, sino un método de trabajo que consiste en descomponer el problema en tres dimensiones e identificar, para cada una de ellas, algunas variables a trabajar. Hay También se iniciaron contactos con la Oficina Regional de Unesco en Montevideo, que es la oficina regional para el área de Ciencia y Tecnología. Existe un acuerdo previo para que la Oficina Regional de Unesco actué como institución anfitriona de este proceso, asegurando una base de neutralidad para la discusión y aportando expertos.

Un segundo se dio con la aprobación de la Ley de Urgente Consideración. Allí se inició un proceso de reorganización institucional que coloca al Ministerio de Educación y Cultura como centro del ecosistema de ciencia, tecnología e innovación. Por el artículo 197 de esa norma, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Plan Ceibal pasan a articular con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura.

La presente Ley de Presupuesto agrega nuevos pasos en esa dirección. Uno de ellos consiste en trasladar la Secretaría de Ciencia y Tecnología creada en 2015, desde Presidencia de la República al Ministerio de Educación y Cultura. El objetivo es fusionar esa Secretaría con lo que hasta ahora es la Dirección para el Desarrollo de la Ciencia y el Conocimiento. La nueva unidad pasará a denominarse "Dirección Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología - DICYT".

La presente Ley también incluye disposiciones orientadas a poner al personal científico del Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable en condiciones similares a las que tiene el personal académico de instituciones como la Universidad de la República y el Instituto Pasteur.

10. Reforma de la Seguridad Social

La revisión de los esquemas de jubilaciones y pensiones es uno de los procesos técnicos y políticos más complejos que periódicamente vuelven a la agenda en todos los países. Las circunstancias que lo hacen necesario refieren a la valoración de tres aspectos centrales: la cobertura poblacional, la suficiencia o adecuación de los beneficios que entrega y la sustentabilidad financiera de mediano y largo plazo, en el marco de la dinámica demográfica de las sociedades.

10.1. Antecedentes

Uruguay es uno de los países pioneros en el surgimiento y desarrollo de la seguridad social, en particular de la rama de jubilaciones y pensiones de sobrevivencia. La primera ley que recogió el modelo de los seguros sociales fue la ley de 28 de mayo de 1896, que creó lo que fuera la caja escolar, conocida como “Ley Ciganda” en honor al legislador que la propició. A partir de ella y muy especialmente a partir de la Ley 6.269, de 6 de octubre de 1919, conocida como “Ley Carnelli”, se da inicio a un proceso asistemático de incorporación de sectores de actividad a la cobertura previsional a través de decenas de leyes especiales.

Dicho proceso culminó muy tempranamente, cuando se sanciona el régimen denominado de actividades lícitas remuneradas (leyes 12.138, de 13 de octubre de 1954 y 12.380, de 23 de febrero de 1957). El régimen resultante, debido a su formación aluvional, se caracterizó por la dispersión de instituciones y la heterogeneidad de regímenes de financiamiento y condiciones de acceso a las prestaciones. Algunas consecuencias de esa dispersión extienden su vigencia hasta hoy, por ejemplo, en materia de regímenes de compatibilidad e incompatibilidad; lo que parece ser un anacronismo de difícil justificación.

La década de 1960 se caracterizó por la preocupación sobre la administración de las entidades previsionales. En el año 1964, a solicitud de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la OIT elaboró un informe sobre la situación de los diferentes programas de seguridad social. La conclusión N° 31 del informe fue que “una gran responsabilidad recae sobre el Gobierno así como sobre el Poder Legislativo, de encontrar soluciones concretas y durables a la crisis institucional, social y financiera de la seguridad social en el Uruguay”. En el año 1966 la reforma constitucional aprobada creó el Banco de Previsión Social, como forma de abordar los problemas institucionales.

El 23 de octubre de 1979 se dictó el llamado acto institucional N° 9, por el cual se revisaron los principales parámetros del régimen jubilatorio, se redefinieron las condiciones de acceso (edades, tiempo de trabajo, etc.). Quedaron comprendidas en dicha normativa todas las entidades gestoras, con excepción de las correspondientes al personal militar y policial.

En vísperas de las elecciones de 1984 los partidos políticos acordaron la creación de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), en cuyo marco se abordaron fundamentalmente aspectos de carácter institucional. En materia previsional se acordó devolver la autonomía a las tres personas públicas no estatales de seguridad social, reinstitucionalizar el Banco de Previsión Social y revertir algunas normas que variaban

parámetros (por ejemplo, se acordó reducir el lapso considerado para el cálculo del sueldo básico jubilatorio de seis a tres años).

Durante los primeros años del retorno a la democracia el eje del debate estuvo en los porcentajes de aumento de las pasividades, en un período de alta tasa de inflación. El 26 de noviembre de 1989 cuatro de cada cinco ciudadanos aprobó la reforma del artículo 67 de la Constitución de la República, por la cual las pasividades pasaron a indexarse automáticamente a la evolución del índice medio de salarios, en cada oportunidad en que se ajusten los salarios de los trabajadores públicos. El impacto financiero implicó en el primer año de aplicación completa (1991) un incremento de más de 2 puntos del PIB en el presupuesto del Banco de Previsión Social y se elevó a 4 puntos en el año 1994.

En el año 1991 el Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República presentó el modelo de simulación que elaboró en el marco de un acuerdo firmado con el BPS. Señaló el informe que “los resultados obtenidos en el llamado Escenario Base, aquél que de mantenerse la normativa actual se considera más probable, evidencian que el sistema avanza rápida y progresivamente hacia una situación de crisis irresoluble en la primera década del siglo próximo”.

Ese mismo año, ante la situación existente, el Poder Ejecutivo generó dos ámbitos, uno político (en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y otro técnico (en el Banco de Previsión Social), a efectos de analizar alternativas. Como resultado de los trabajos se analizaron cuatro opciones de reforma: (i) reforma paramétrica, (ii) tránsito hacia un régimen de capitalización individual, (iii) creación de un régimen de “capitalización individual virtual”, del estilo del posteriormente introducido en Italia, Suecia y otros países bajo la denominación de cuentas nocionales y (iv) tránsito y creación de un régimen mixto de reparto más ahorro individual obligatorio. El Poder Ejecutivo optó entonces por un régimen de cuentas nocionales, el cual fue remitido al Poder Legislativo con declaratoria de urgente consideración. Este proyecto no prosperó. Luego de ello, se acordó la reforma de algunos parámetros, con vigencia a partir del 1º de enero de 1993 (Ley 16.320, de 1º de noviembre de 1992); modificaciones que perdieron virtualidad dado que fueron incluidas en la declaratoria de inconstitucionalidad dictada por la Suprema Corte de Justicia como consecuencia de la aprobación de la Disposición Transitoria y Especial V’ en el plebiscito realizado conjuntamente con las elecciones nacionales el 27 de noviembre de 1994.

El Poder Ejecutivo que asumió el 1º de marzo de 1995 convocó de inmediato a un ámbito técnico-político que retomó las opciones analizadas en el período previo y se decantó por la alternativa de transitar hacia un régimen mixto, que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de reparto de gastos y otra por el régimen de capitalización individual. A partir de esa definición política se implementó la reforma contenida en la Ley 16.713, de 3 de setiembre de 1995. Si bien el artículo 1º de la ley preveía el sistema previsional que creaba se extendiera en forma universal a todas las entidades gestoras, ello no se concretó en los términos previstos.

El esquema vigente desde abril de 1996, ha sido objeto de diversas modificaciones. Las dos más significativas ocurrieron en los años 2008 y 2017. En el año 2007 el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Sectorial de Seguridad Social, convocó al Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Uno de los principales resultados de dicha actividad fue la una iniciativa legislativa que culminó con la promulgación de la Ley 18.395, de 24 de octubre de 2008, conocida como “flexibilización del régimen de acceso a beneficios jubilatorios”. Finalmente, en el año 2017 se habilitó, mediante la Ley 19.590 de 28 de diciembre de 2017, un procedimiento de desafiliación

del pilar de ahorro individual obligatorio previsto en la reforma de 1995, con el objetivo de contemplar la situación de la cohorte de personas que el 1º de abril de 2016 contaban con 50 o más años de edad (“cincuentones”).

Otros dos servicios estatales están a cargo de los ministerios de Interior y de Defensa Nacional (MDN). El personal policial está cubierto a través de la Sub-Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (SDNASSP), integrante de la Dirección Nacional de Asuntos Sociales. El régimen vigente surge de una reforma aprobada en el año 2008. El MDN tiene a su cargo el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas. El régimen vigente tuvo su última revisión en el año 2018. En ambos casos el régimen de especial cubre al personal con tareas propias de seguridad, así como al personal civil de las respectivas actividades.

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) reformó algunos de los parámetros en el año 2004. Desde hace ya varios años está en proceso de análisis alternativas de reforma de su esquema de beneficios y financiamiento. La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) reformó en el año 2008 su esquema, en el contexto de una crisis que la puso al borde de la cesación de pagos. La Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) ha procesado dos reformas desde 1995, en los años 2001 y 2019.

10.2. Evaluación de Situación

Los principales elementos a considerar cuando se evalúa el desempeño de un sistema de seguridad social son su capacidad de dar una adecuada cobertura a la población objetivo, la suficiencia de sus prestaciones y la sostenibilidad del mismo.

En materia de **cobertura poblacional** el sistema previsional uruguayo muestra una fortaleza, propia a la tradición nacional. El 97,8% de los mayores de 65 años recibe una prestación de seguridad social, según información del Banco de Previsión Social (BPS). En América Latina 4 de cada 10 adultos mayores no recibe ningún tipo de jubilación o pensión, según el Banco Interamericano de Desarrollo²⁶.

La cobertura de la población trabajadora también registra valores sobresalientes en el contexto regional. De acuerdo a información del BPS, el 80% de la población económica activa ocupada cotizaba a la seguridad social antes de la pandemia del COVID-19. Todavía es prematuro evaluar el impacto de la emergencia sanitaria en el mercado de trabajo, en intensidad y duración. Sin embargo, es seguro que intensificará los desafíos que ya presentaba el mercado de trabajo, con problemas de empleo de diferente naturaleza.

La **suficiencia o adecuación de las prestaciones** es una de las dimensiones en las que resulta difícil alinear las visiones personales y las posibilidades colectivas. Una forma de valoración de desempeño en este aspecto, atendiendo al objetivo de evitar situaciones de pobreza en la vejez, es la incidencia de las situaciones de pobreza entre los mayores. En el caso uruguayo la incidencia de la pobreza entre mayores de 65 años fue de 1,8% en 2019, un valor que destaca positivamente en cualquier comparación internacional.

²⁶ <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/america-latina-y-el-caribe-la-region-que-mas-rapido-envejece/>

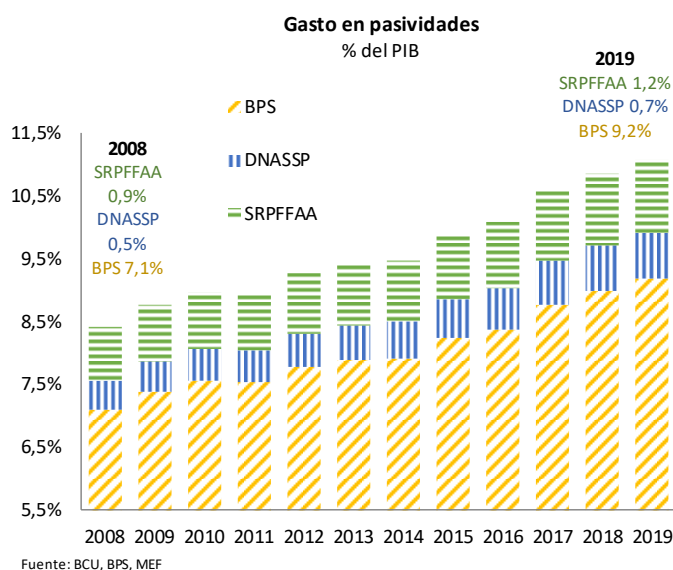
Sin embargo, estos logros contrastan con la existencia de un marcado sesgo generacional del gasto público social en beneficio de la población mayor. La incidencia de la pobreza en la infancia se ha reducido significativamente durante el reciente ciclo de expansión económica, pero se mantiene en el orden de 10 veces por encima. Es un desafío de primera magnitud social y económica, con impacto en los niveles cohesión social que forman parte de nuestra identidad nacional.

Desde otra perspectiva, la suficiencia o adecuación de los beneficios suele evaluarse a través de la proporción en que los ingresos habituales de actividad son reemplazos por los beneficios previsionales, la llamada tasa de reemplazo. En la comparación internacional los valores de nuestro sistema previsional están relativamente alineados con los que exhiben las economías desarrolladas, en niveles cercanos al 60%.

El peso relativo de los beneficios financiados con recursos fiscales corrientes y los plenamente capitalizados varía considerablemente entre países. Entre los sistemas con mayores tasas de reemplazo derivadas de regímenes plenamente capitalizados destacan Países Bajos y Dinamarca. Otros, como Estados Unidos, Australia, Suecia y Reino Unido tienen fondos plenamente capitalizados del orden de una vez su producto bruto interno. En Uruguay los activos previsionales en administración (segundo pilar del régimen mixto) se ubican en el orden del 30% del PIB, en un sistema todavía en proceso de expansión.

La sustentabilidad financiera del sistema presenta desafíos de primer orden. La reforma de 1995 había logrado estabilizar el gasto público previsional del BPS en el orden de 7 puntos del PIB, con una trayectoria estable, incluso con un ligero declive. La transición hacia el nuevo modelo mixto se completaría hacia la década de 2040, cuando por la dinámica demográfica el nivel de gasto público retomaría una tendencia creciente.

El punto de partida actual es muy diferente. El nivel del gasto previsional del BPS se ubicó en niveles superiores a los que se esperaban para dentro de unas tres décadas y con trayectoria ascendente. Las erogaciones asociadas a los servicios de retiro policial y militar mostraron una evolución similar. De este modo, entre 2007 y 2019 el gasto estatal en pasividades aumentó 2,5 puntos del PIB, ubicándose en el orden del 11%.



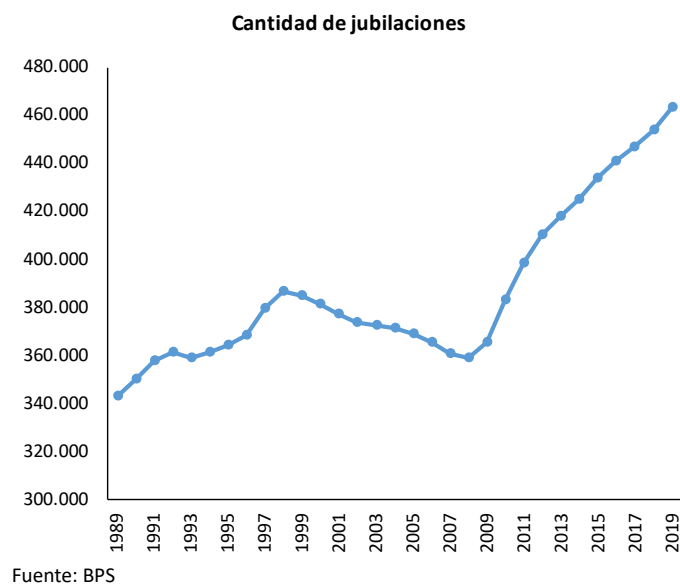
Este aumento en el gasto previsional ha sido el principal factor explicativo del aumento del gasto público y ha contribuido significativamente a la divergencia de la trayectoria fiscal. Asimismo, la alta endogeneidad de este gasto ha erosionado las posibilidades que tiene el país de priorizar otras áreas de asignación presupuestal.

La variación del nivel y el cambio en trayectoria esperada del gasto previsional se explica por elementos de distinta naturaleza.

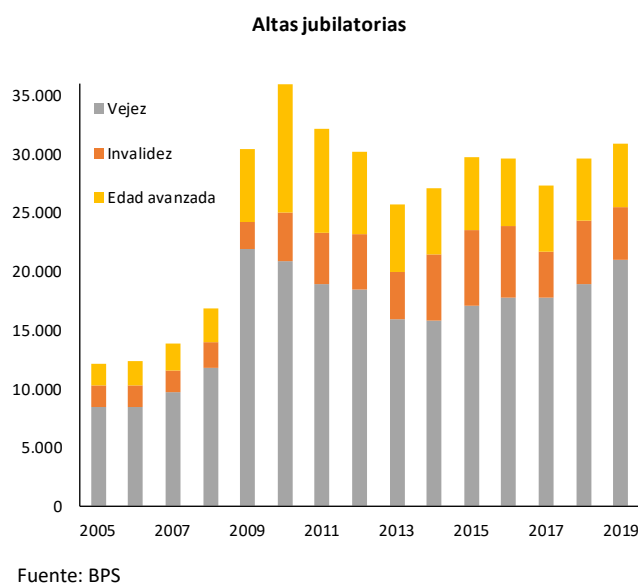
Por un lado, los fuertes aumentos salariales verificados en la última década propiciaron un incremento generalizado en las pasividades pagadas por el sistema, lo cual se explica por el mecanismo constitucional de indexación de estas prestaciones. En efecto, aproximadamente dos tercios del aumento del gasto verificado en los últimos diez años es explicado por este componente.

Por otra parte, la cantidad y composición de las prestaciones pagadas registró un fuerte aumento desde el año 2008, en el marco de un **proceso de re-reforma**, que tuvo algunos hitos relevantes.

El cambio más significativo fue legislativo y se dio en el 2008. La Ley 18.395 flexibilizó las condiciones de acceso a la jubilación. Disminuyó a 30 años la cantidad de años de servicios necesarios para configurar causal a los 60 años de edad y creó un esquema de causales a partir de los 65 años y 25 de trabajo. Este último requisito decrece a razón de 2 años por cada año adicional de edad, hasta alcanzar los mínimos previstos en la Ley 16.713 para configurar esta causal, 70 años de edad y 15 de trabajo. Otras dos prestaciones accesibles a edades más tempranas permiten a los trabajadores de la actividad privada despedidos con 57 años de edad y 27 de trabajo, transitar el resto de su vida (aproximadamente 29 años para mujeres y 23,5 años para hombres) percibiendo un beneficio de la seguridad social, con la limitación de no poder tener un trabajo formal. En efecto, hasta los 58 años pueden percibir el seguro de desempleo por 1 año, seguido del subsidio especial de inactividad compensada por 2 años y luego jubilación común.



Por otra parte, el número de altas jubilatorias por causal incapacidad alcanzó niveles excepcionalmente altos debido a pluralidad de causas.



Un aspecto relevante asociado a las altas jubilatorias es la edad de jubilación efectiva, aquella en la que la persona comienza el cobro. La evidencia indica que es estable en el orden de los 63 años en el largo plazo. Este resultado cuestiona la posibilidad de dilatar el retiro mediante estímulos, valoración que es coincidente con la literatura especializada disponible. La reforma de 1995 para incrementar el período de trabajo y dilatar la jubilación estableció estímulos en el monto de la jubilación. En su formulación original consistía en un incremento del orden del 6% del monto jubilatorio por cada año en que se difiriera el acceso, luego de configurado el derecho. En su máximo el incremento por esta vía podía ser de hasta el 65% del haber jubilatorio. Por ejemplo, una persona que difiriera el retiro 5 años, tendría un incremento de 30 puntos en su tasa de reemplazo. La evidencia disponible indica que ese incentivo fue ineficaz.

Desde el punto de vista administrativo, el BPS no completó el procedimiento legal previsto para consolidar la información de historia laboral y flexibilizó administrativamente en 2006 la posibilidad de probar servicios mediante presentación de testigos. Estos dos factores adicionales coadyuvaron en el aumento de las altas y su cambio de trayectoria.

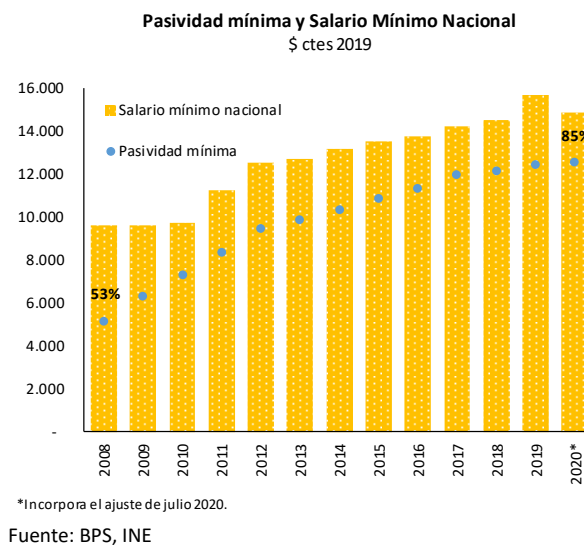
Adicionalmente, otras dos medidas erosionaron los impactos positivos que la transición al sistema mixto debería haber generado y que se habrían estado observando en los últimos años. En efecto, cuando se comienzan a jubilar las cohortes que se incorporaron al sistema mixto el gasto público previsional debería descender, ya que solo una parte de las prestaciones servidas en el marco de dicho sistema se financian con fondos públicos, quedando la otra parte financiada mediante los fondos capitalizados.

Otro cambio legislativo que erosiona las ganancias del sistema mixto tuvo lugar en el año 2017. La Ley 19.590, conocida como ley de “cincuentones”, habilitó la desafiliación de quienes fueran afiliados obligatorios a las AFAP que al 1º de abril de 2016 contaran con 50 años.

En el marco de dicha norma, según información del BPS, a agosto de este año (última información disponible) han recibido asesoramiento 70.000 personas, de las cuales el 31.000 optaron por desafiliarse (44%). Se estima que resta brindar la opción a unas 40.000 personas, conforme el cronograma dispuesto. Como consecuencia de las opciones de desafiliación, al

cierre del primer trimestre, se ha transferido al Fideicomiso de la Seguridad Social la suma de 58 mil millones de pesos.

Por otra parte, a partir del año 2007 se implementó una política de incrementos administrativos (vía decreto) de los mínimos jubilatorios de las jubilaciones de menor monto (ver gráfico siguiente) que ha sido clave en el grado de satisfacción del objetivo de evitar situaciones de pobreza de la población jubilada. La modalidad de implementación elegida (incorporando el aumento excepcional al íntegro jubilatorio) y su vinculación a la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) han determinado la automatización del incremento, sin intervención parlamentaria expresa en instancia presupuestal. Los incentivos implícitos en esta política afectan el nivel de actividad de la población de 60 y más años y podría estimular la subdeclaración salarial en ciertas categorías laborales.



El conjunto de medidas comprendidas en la re-reforma tienen una valoración ambigua. Por un lado, aumentó la cobertura poblacional y la adecuación de los beneficios para disminuir la incidencia de la pobreza en la población mayor. Este es un aspecto positivo. Sin embargo, las normas de la re-reforma merecen también una valoración negativa en su diseño: (i) no se contempló la dinámica demográfica, (ii) generó rigidez estructural en un nivel de gasto que pudo financiarse en el ciclo expansivo excepcional; y (iii) anticipó en al menos dos décadas el agotamiento de los efectos de la reforma estructural de 1995.

Un elemento a contemplar y analizar en el marco del proceso de reforma, tiene que ver con la elevada **fragmentación** del sistema de seguridad social vigente. Esta fragmentación está asociada, por una parte, a la existencia de varios subsistemas de distinta naturaleza y origen. Pero también, incluso en el bloque principal, existe una fragmentación asociada al propio proceso de construcción histórica del mismo, que ha permitido la prevalencia y coexistencia de reglas disímiles originadas en distintas instancias de modificación.

La elevada fragmentación está asociada también a la **estructura institucional** del sistema, que cabe analizar en un proceso de reforma. En particular, destaca la ausencia de un regulador general del sistema y la conjunción de roles en los prestadores.

De este modo, la situación de partida de los distintos subsistemas no es uniforme.

10.3. Perspectivas Demográficas y Laborales

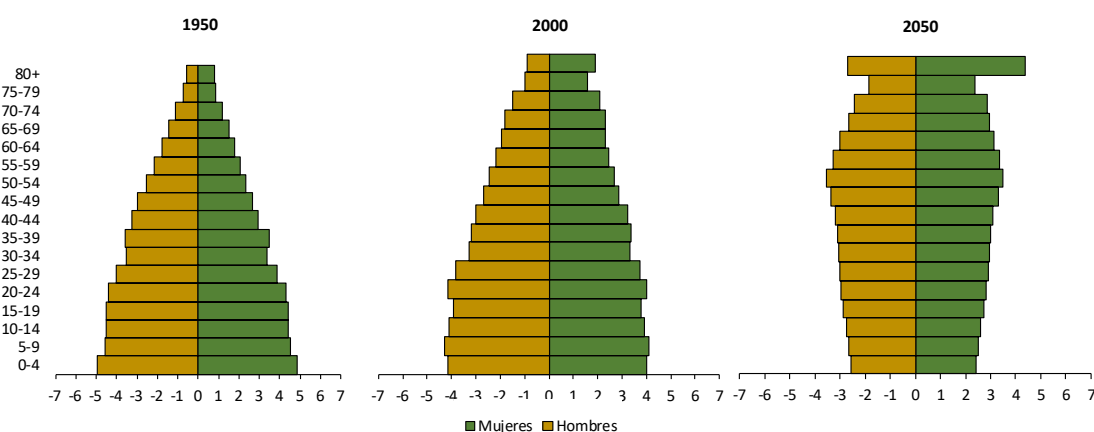
Los sistemas previsionales son impactados e impactan en el entorno social, económico, financiero y político de la comunidad. Son tributarios de los valores y tradiciones de sus respectivas sociedades, lo que explica la pluralidad de diseños observables a nivel comparado. La heterogeneidad se mantiene, aunque en las últimas décadas el proceso de globalización ha tendido a cierta convergencia y reconocimiento de buenas prácticas para abordar similar problemática.

Dinámica demográfica

En países con sistemas maduros, como el uruguayo, este es un elemento definitorio y condicionante. En el año 2017 se publicó Escenarios Demográficos 2050 (OPP), donde se proyecta la población de Uruguay al 2050 bajo distintas hipótesis. La conclusión más relevante del estudio es que en todos los escenarios planteados, el proceso de envejecimiento es inevitable.

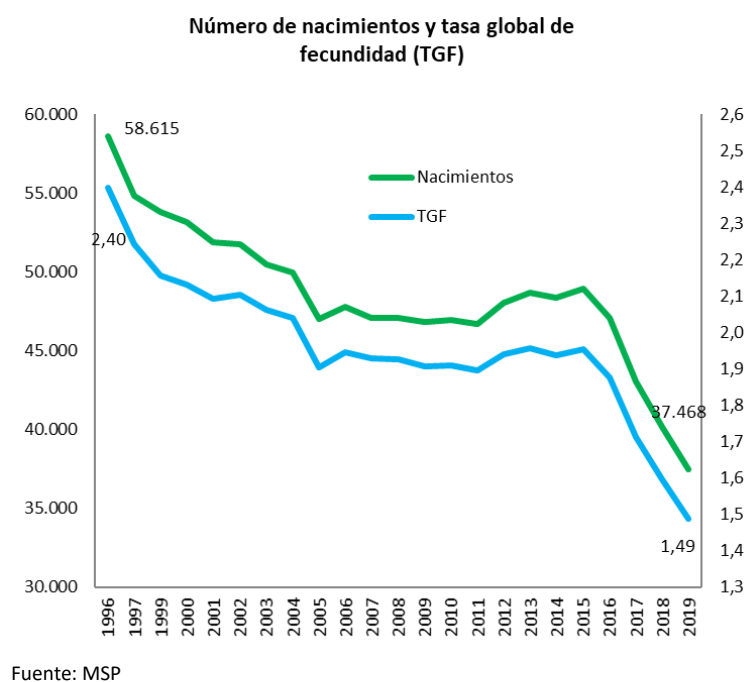
Este proceso surge del declive de las tasas de fecundidad y de mortalidad. Son consecuencia de la mejora en las condiciones sanitarias y de la mayor capacidad de los hogares de hacer efectivas sus preferencias en cuanto al tamaño de sus familias. La mejora en las condiciones sanitarias y la difusión de mejores hábitos determina la ganancia de años saludables de vida y el declive de las tasas de mortalidad. El constante envejecimiento de la estructura poblacional marca el significativo descenso de la proporción de la niñez y el aumento de la proporción de población de 65 años y más. Durante el siglo pasado la población infantil era abrumadoramente más grande que los mayores. En algo más de una década se igualarán y a partir de entonces el crecimiento de la población mayor se acentúa, mientras la población en edad de trabajar se mantiene estable.

Estructura etaria de la población uruguaya

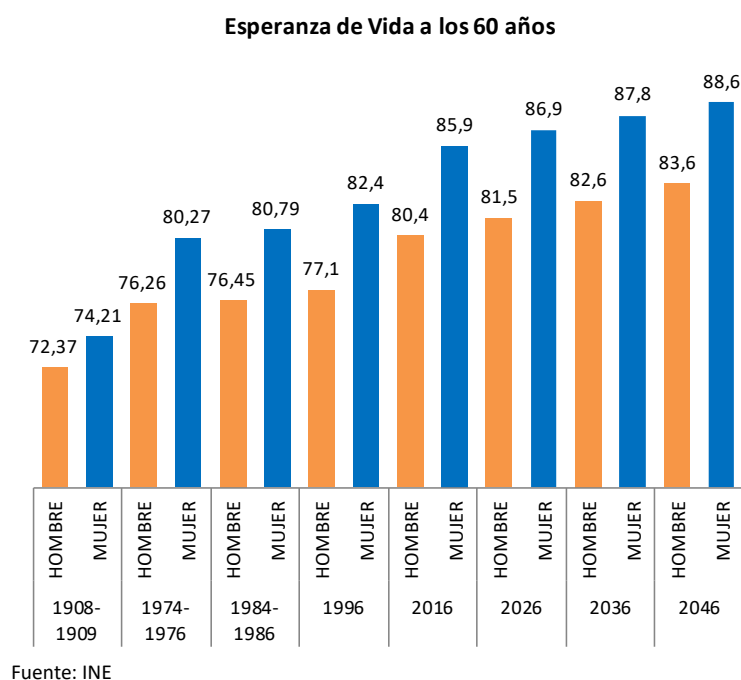


Fuente: Escenarios Demográficos 2050 (OPP)

En los últimos años se ha acentuado marcadamente la reducción de la tasa de fecundidad. Se estimaba que a 2050 sería del orden de 1,7 hijos por mujer (en 1995, cuando la reforma previsional era del orden de 2,5). Sin embargo, a 2019 el valor fue de 1,5 con lo que es esperable que se converja rápidamente hacia los valores observados en los países desarrollados, del orden de 1,3 hijos por mujer.



Como resultado de este proceso habrá una significativa mayor cantidad de personas de 65 y más años que disfrutarán de una mayor longevidad. En efecto, la esperanza de vida a la actual edad mínima de acceso jubilatorio del régimen general se incrementa a una razón 1,5 mes por cada año, aproximadamente.



Estas estimaciones, adicionalmente, pueden resultar rápidamente superadas por el avance científico. Esa ha sido la experiencia histórica.

Mercado de trabajo

Uruguay conformó su sistema previsional a partir de la actividad laboral, siguiendo la tradición clásica de los seguros sociales generados a finales del siglo XIX. En consecuencia, las características y evolución del mercado de trabajo definen aspectos centrales como cobertura y financiamiento. El empleo en Uruguay viene mostrando debilidades luego del período de auge de años recientes. La pérdida de puestos de trabajo ya era una fuerte preocupación antes de la actual emergencia sanitaria.

Una de las características estructurales es la existencia de un sector informal relevante que se mantuvo en tal carácter incluso luego del proceso de formalización evidenciado en el reciente período de auge. Ese fenómeno, propio de economías en desarrollo presenta un nuevo empuje, nuevas características y localización.

La inteligencia artificial y otras innovaciones están en pleno proceso de incorporación a la producción de bienes y servicios. En el largo plazo esos procesos siempre han tenido resultados sociales y económicos muy positivos. Sin embargo, en los períodos de transición, de duración y profundidad incierta, podría haber perdedores y ganadores. Los cambios que vienen observándose en la organización del trabajo han trasladado la característica de precariedad propia de economías débiles a las economías desarrolladas. Las nuevas prácticas laborales asociadas a la economía colaborativa y el debilitamiento del empleo de tipo fordista, ha llevado precariedad a los mercados laborales de los países desarrollados.

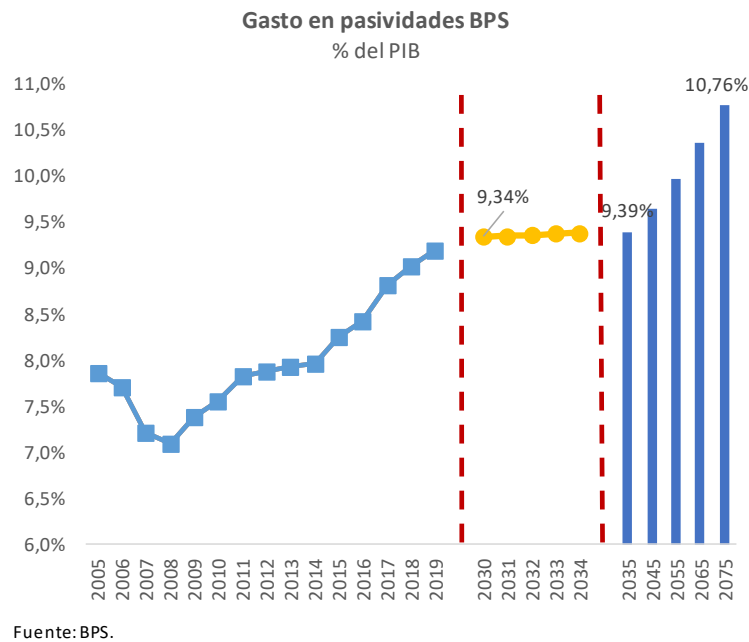
Adicionalmente, la emergencia sanitaria ha agregado un elemento coyuntural de profundidad y duración todavía incierta.

El seguimiento sistemático estos procesos es central y el diseño previsional que se adopte deberá contemplar la posibilidad de ajustes oportunos. Mantener los niveles de cobertura formal será todo un desafío.

10.4. El desafío de la sostenibilidad ante el envejecimiento y la automatización

Uruguay se encuentra en un punto de inflexión en su dinámica demográfica. Como fuera comentado, el proceso de envejecimiento pauta el aceleramiento de una trayectoria de gradual aumento de la población mayor a 65 años en relación a la edad de trabajar. En ausencia de cambios en las reglas que rigen el sistema, el gasto asociado a jubilaciones y pensiones registrará una trayectoria fuertemente creciente, lo que generaría importantes presiones sobre las cuentas públicas.

A vía de ejemplo y como puede verse en el gráfico siguiente, se espera que gasto en jubilaciones y pensiones del Banco de Previsión Social muestre una fuerte trayectoria creciente a partir de 2035, alcanzando a 10,8% del PIB en el año 2075. La dinámica demográfica hace prever que los restantes regímenes muestren trayectorias similares.



La lentitud que caracteriza los procesos de maduración de las transformaciones de los sistemas previsionales hace necesario abordar el desafío de reformar el sistema uruguayo con la mayor celeridad posible. Para ello la Ley Nº 19.889 crea una Comisión de Expertos en Seguridad Social y le impone plazos perentorios para analizar el sistema actual y proponer un conjunto de recomendaciones.

10.5. Metodología de trabajo

La experiencia nacional e internacional revela que los procesos de reforma de los sistemas previsionales tienen complejidades diversas, algunas técnicas y otras asociadas a la construcción de acuerdos con impacto de muy largo plazo en múltiples intereses.

Comparte con las ciencias duras el rigor de las matemáticas actuariales. Sin embargo, el proceso global se desenvuelve en el ámbito de las disciplinas que estudian los procesos sociales y culturales de una comunidad determinada. Los diagnósticos están dominados por la evidencia empírica. Sin embargo, se piensa y proyecta en el territorio de la incertidumbre de la evolución futura de sus principales variables. En ciertos aspectos hay suficiente evidencia de cuáles son las mejores prácticas, en algunos todavía se avanza más dubitativamente y en otros es necesario explorar. Se requiere la reunión de conocimiento técnico específico acumulado a nivel nacional e internacional.

Pese a la diversidad de soluciones que pueden observarse, casi todos los procesos tienen algunos aspectos en común. Entre ellos destaca que suelen encomendarse a comisiones especiales que elaboren el diagnóstico y realicen recomendaciones. Luego, los sistemas políticos propios de cada país procesan las decisiones informadas que consideran más adecuadas.

La Comisión Noruega de Pensiones fue establecida en marzo de 2001 y su informe principal fue emitido en enero de 2004. Sin embargo, el proceso completo llevó casi diez años y dos cambios

de gobierno de diferente orientación. Sus recomendaciones de la comisión fueron seguidas en gran medida.

La Comisión de Pensiones del Reino Unido fue establecida en diciembre de 2002. La comisión presentó su informe final en abril de 2006. Todas sus recomendaciones fueron implementadas por leyes de 2007 y 2008.

La Comisión Danesa de Bienestar tuvo un alcance mayor. Su mandato fue discutir los desafíos y propuestas para el Estado de Bienestar danés, incluyendo educación, impuestos, inmigración y pensiones. Su trabajo se desarrolló de setiembre de 2003 a diciembre de 2005. Las recomendaciones tuvieron moderado grado de aceptación.

En Alemania, en noviembre del año 2002 se instaló la Comisión de Reforma de Seguridad Social, conocida como “Rürup-Kommission”. Su alcance fue más amplio que el régimen previsional, incluyendo también la salud y los cuidados de larga duración. El mandato de la comisión se centró en formular recomendaciones para la estabilización financiera del sistema. En menos de un año esta comisión presentó su informe. Sus propuestas tuvieron razonable aceptación legislativa.

En Suecia el proceso de reforma fue muy extenso. Se inició con la constitución de la comisión en octubre de 1984 y la legislación fue finalmente aprobada en 2001. Varios gobiernos de diferentes orientaciones participaron del proceso de decisión. La comisión tenía unos 30 miembros de todos los partidos políticos, organizaciones sindicales, de empleadores y beneficiarios. También había representantes de los diversos ministerios involucrados, técnicos de la administración de los seguros sociales, académicos y expertos independientes. El informe fue publicado en noviembre de 1990, fundamentalmente con el señalamiento de las debilidades del régimen vigente y varias propuestas alternativas de reforma. En 1994 se aprobó la reforma y se inició una nueva fase que recién culminó en 2011.

En Italia, se constituyó una comisión de expertos en el verano de 1994 con el objetivo de proponer alternativas para la reforma del régimen previsional, las que se incluirían en la ley presupuestal (1995 - 1997). La comisión no logró acuerdos y finalmente no presentó su informe. Finalmente, la reforma fue aprobada, luego de un acuerdo con los sindicatos.

Chile procesó en la última década dos reformas. Ambas bajo la presidencia de Michelle Bachelet y mediante el formato de comisiones especiales ad hoc (2005 y 2015). Las recomendaciones tuvieron razonable aceptación legislativa, pese a lo cual el debate permanece abierto.

Los artículos 393 a 398 de la Ley 19.889 prevén la creación de una comisión de expertos con un mandato específico en cuanto a contenidos, metodología y tiempo de trabajo. Su integración de 15 miembros refleja las diferentes visiones sobre la problemática a abordar y todas las partes interesadas tendrán lugar de expresión en el proceso de audiencias previsto.

De la comisión se espera un diagnóstico experto, con identificación precisa de la problemática y propuestas técnicas para abordarla. Posteriormente, en etapa de definición política, el Poder Ejecutivo adoptará las decisiones que le competen y el Poder Legislativo hará lo propio. Se espera que diagnóstico y propuestas se basen en evidencia e identifiquen y recojan las mejores

prácticas. Al mismo tiempo, se entiende necesario que el proceso sea transparente hacia la comunidad y reciba ampliamente los puntos de vista de toda la sociedad.

10.6. Orientaciones estratégicas y resultados esperados

Nuestra comunidad ha hecho de la protección social una parte central del modo de ser nacional. Ha cumplido un rol clave, desde hace más de un siglo, en el surgimiento y sostén de las clases medias y protección de los sectores más vulnerables. La importancia de estas instituciones está siendo puesta a prueba y apreciada, precisamente en las circunstancias de la actual pandemia.

Los aspectos axiológicos en que se sustenta esta política no pueden independizarse de los aspectos técnicos en que se sustentan, sin poner en riesgo la concreción de los propios valores. Soluciones adecuadas a un determinado estadio de la evolución de una sociedad pueden presentar debilidades en otro, aun sopesando sus virtudes.

A partir de la actual situación y en el entorno esperable de las próximas décadas, un diseño que propicie el desarrollo económico y social debería contemplar algunos principios y orientaciones centrales.

La **justicia entre generaciones** está en juego en la definición de multiplicidad de políticas públicas, como en las medioambientales. Debe ser guía también para la formulación de la política previsional, sobre la base del entorno demográfico y laboral en que habrá de desenvolverse.

Los sistemas previsionales no son responsabilidad exclusiva del Estado ni de los individuos, requieren **responsabilidades compartidas**. En palabras del creador conceptual de la seguridad social moderna, William Beveridge, el Estado no debe sofocar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad individual.

El principio de **solidaridad** debe guiar el establecimiento de niveles mínimos de beneficios, adecuados a las necesidades vitales y las posibilidades de la comunidad.

La calidad de los sistemas previsionales depende del grado en que se logre satisfacer los objetivos de **universalidad, adecuación y viabilidad de largo plazo**. Un buen sistema debe mantener y en lo posible mejorar la cobertura poblacional, así como entregar beneficios que brinden seguridad económica en la vejez. Esos atributos deben necesariamente ser sostenibles financieramente en el largo plazo. No bastan logros circunstanciales que comprometan otros objetivos igualmente relevantes.

Los sistemas previsionales tienen pluralidad de objetivos y cubren personas con diferentes trayectorias laborales y necesidades. Diferentes objetivos requieren diferentes instrumentos.

Los **regímenes mixtos**, que combinan técnicas y métodos de distribución de riesgos, tienen la ductilidad necesaria para construir sistemas previsionales sólidos y equilibrados. Los componentes plenamente capitalizados permiten la progresiva liberación de recursos públicos hacia otras políticas igualmente relevantes y cruciales para asegurar la prosperidad, en el

marco de equidad intergeneracional. En la medida en que estos pilares sean vigorosos, crecerá su rol en asegurar tasas adecuadas de sustitución de ingresos, mientras que las transferencias intergeneracionales podrán orientarse hacia el logro de otros objetivos del propio sistema.

En sistemas mixtos como el uruguayo, dominantes en países con similar estructura demográfica y tradición de protección social, tienen una parte de la seguridad económica en la vejez está vinculada con los mercados financieros. La rentabilización de los activos previsionales es central. Las tasas de interés a nivel global se encuentran en valores mínimos y es el escenario más probable en el futuro previsible. Como consecuencia, mantener niveles de suficiencia en los beneficios, como proporción de las ganancias previas, exige generar canales adicionales de ahorro.

La ganancia de años de vida saludable es un objetivo de la humanidad. Las comunidades que lo logran es porque han sabido cuidar de su gente. En la región, Uruguay lidera ese proceso. Hacerlo con calidad requiere múltiples dimensiones, no solo sanitarias y económicas. Los vínculos familiares, sociales y el sentido de propósito son esenciales. Por esa razón el **envejecimiento saludable y activo**, alejado de estereotipos excluyentes, debe ser parte de todas las políticas públicas. El diseño del régimen previsional debe ser funcional al logro de ese objetivo.

Por su propia dimensión y características, los cambios que se acuerden tienen que tener progresividad en la implementación y basarse en el **respeto de los derechos adquiridos** y el **reconocimiento de los derechos en curso de adquisición**. La importancia de las obligaciones y derechos involucrados impone señalarlo expresamente.

La importancia de esta política, en volumen de personas y recursos involucrados, la ubica como una de las mayores intervenciones en los procesos económicos y sociales. Su institucionalidad debe estar guiada por la **eficiencia** y el **buen gobierno**. Se requiere obtener los mejores resultados con los menores costos posibles. Es una responsabilidad de todos los actores institucionales. Las normas previsionales actúan en procesos sociales y económicos dinámicos. Su diseño se hace sobre la base de la evidencia empírica disponible en un momento y supuestos de evolución de décadas futuras. Por definición, es necesario un seguimiento sistemático y ajustes que requieren una institucionalidad regulatoria específica.

Los diseños previsionales son el resultado de la evaluación de probabilidades, de la evolución esperada de variables medibles y de comportamientos humanos, en un determinado contexto social y político. El grado de incertidumbre asociado se mitiga con el conocimiento técnico acumulado en el estudio del propio sistema y otros de sociedades que comparten similares características demográficas, base de valores e historia de protección social.

La reforma previsional que introdujo el régimen mixto en 1995 presentó virtudes que mantienen plena vigencia. Otros diseños evaluados en aquel momento, están evidenciando debilidades significativas, precisamente en aspectos que el conocimiento experto identificó adecuadamente. Como es natural a reformas de tipo, diversas circunstancias llevaron a la necesidad de introducir ajustes, con diverso fundamento.

Uruguay ingresa en la tercera década del siglo XXI con la convicción de la necesidad de revisar diversos aspectos del diseño vigente. De no actuarse, la trayectoria en que se encuentra el

sistema compromete las posibilidades de construir una sociedad más próspera y equitativa en las próximas décadas.

Retomar una senda de crecimiento económico y social sostenido tiene que superar un conjunto de barreras, entre ellas la reducción de la población en edad de trabajar y el incremento de una población de mayor edad más longeva. Es un resultado tributario del éxito de políticas sanitarias y mejores hábitos de vida, entre otros aspectos. Menos trabajadores, para financiar con sus transferencias la seguridad económica de más uruguayos mayores, cada vez más longevos. El fenómeno del envejecimiento demográfico no es nuevo en Uruguay, pero es nuevo que el grupo de personas en edad de trabajar se estanque y que crezca fuertemente el de la población de mayor edad. Ese es un fenómeno global, novedoso para la humanidad. En una gran cantidad de países la población se estanca o decrece y envejece. En la región, Uruguay es pionero y caracterizará las próximas décadas.

El país enfrenta a la vez, un importante desafío y una gran oportunidad, de sentar las bases de una transformación estructural que favorezca el aprovechamiento y mejoramiento de las capacidades existentes. El nivel de transferencias que implicará el mantenimiento de la actual situación previsional, en caso de inacción, es incompatible con asegurar el sostenido crecimiento del capital físico y humano imprescindible para lograr niveles de productividad que aseguren un camino de prosperidad y desarrollo social.

Una transformación integral exitosa del sistema previsional resulta fundamental para consolidar buena parte de las fortalezas que el país ha construido a lo largo de la historia y que le permiten destacarse en la comparación con sus similares. De este modo, una transformación de este tipo es clave para que el país continúe erigiéndose como un destino atractivo para la inversión y el desarrollo de las fuerzas productivas, tanto locales como extranjeras. El éxito en una iniciativa de este tipo potencia las posibilidades de crecimiento económico, y consecuentemente, expande las oportunidades para mejorar el bienestar de su población. Para alcanzar ese éxito resulta clave partir de la base de las fortalezas institucionales que han caracterizado a Uruguay históricamente, reforzando las mejores tradiciones de su sistema político y potenciando el desarrollo de su red de protección social que lo ha destacado a nivel internacional.

Se requiere una revisión que implique retomar una trayectoria y nivel de transferencias entre generaciones que no agote el espacio para atender otras políticas prioritarias e imprescindibles para no comprometer la mejora en las condiciones de vida de toda la población. Entre ellas destacan muy especialmente las orientadas a invertir en la gente, especialmente la que sabemos es ya y será cada más escasa, la infancia y juventud.

El objetivo es lograr esa ventana de oportunidad para el futuro. El gobierno nacional se encuentra comprometido con el estudio, análisis y propuesta de una reforma del sistema de seguridad social como una de las principales reformas estructurales del quinquenio.

11. Asignación Presupuestal

El Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 ha sido formulado a partir del marco fiscal que ha definido el Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta el escenario macroeconómico descrito anteriormente, de manera que equilibre los compromisos de gasto público con la necesidad de avanzar en el proceso de consolidación fiscal.

El Presupuesto Nacional es el instrumento mediante el cual logran concretarse los compromisos asumidos en el Programa de Gobierno 2020-2024. El mismo se encuentra enmarcado en el principio de responsabilidad fiscal como base fundamental de la estabilidad macroeconómica. En este sentido, fue indispensable la aplicación de medidas que contribuyeran a la disminución del déficit fiscal en el período de referencia, para configurar las condiciones que aseguren una trayectoria sustentable de las cuentas públicas.

En efecto, el Proyecto de Ley que se remite al Parlamento ha sido construido de forma consistente con la meta de déficit estructural estimado en el marco fiscal. En particular el crédito contemplado en el Proyecto de Ley corresponde al crédito compatible con las metas fiscales establecidas para el presente quinquenio.

En concordancia con las pautas expuestas, la propuesta presupuestal implica que el nivel de gastos de funcionamiento e inversiones debió ser readecuado respecto a su ejecución en los años anteriores. Asimismo, se busca una gestión eficiente y moderna que permita alcanzar una mejora sustantiva en la calidad del gasto y en el uso de los recursos públicos sin resentir la concreción de las acciones prioritarias del gobierno, por el contrario, una gestión más eficiente que cuida los recursos públicos puede obtener mejores resultados.

Las asignaciones presupuestales puestas a consideración del parlamento ascienden a 676.748 millones de pesos para el año 2021²⁷, que incluyen tanto la línea de base como los artículos incluidos en el proyecto de ley. Estas asignaciones contemplan los egresos presupuestales proyectados para los Intereses de la Deuda Pública, las transferencias a la Seguridad Social y otras partidas con menos grado de discrecionalidad en el corto plazo.

Las asignaciones para la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución de la República totalizan 302.157 millones de pesos para 2021²⁸, lo que refleja el esfuerzo realizado de reasignación de gasto a la interna de los diferentes Incisos del Presupuesto Nacional, logrando mantener el gasto a niveles constantes respecto a 2019.

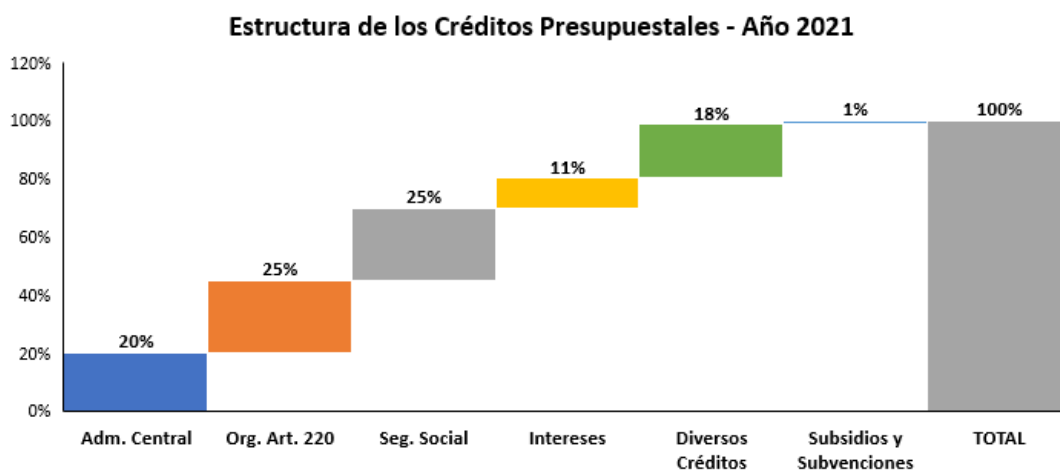
PRESUPUESTO NACIONAL 2020-2024					
En millones de pesos a valores del 1º de enero de 2020					
	2020	2021	2022	2023	2024
Administración Central	123.162	134.290	133.346	133.533	133.883
Organismos del art. 220	164.098	167.867	167.447	167.447	167.447
Subsidios y Subvenciones	14.452	9.840	9.840	9.840	9.840
Diversos Créditos	149.001	124.702	124.417	124.538	124.396
Transf. a la Seguridad Social	129.505	167.500	167.500	167.500	167.500
Intereses	61.068	71.121	71.121	71.121	71.121
TOTAL	641.285	675.320	673.671	673.980	674.187

²⁷ Expresadas a valores del 1º de enero de 2020.

²⁸ Expresadas a valores de 1º de enero de 2020. No refleja el incremento salarial del año 2021.

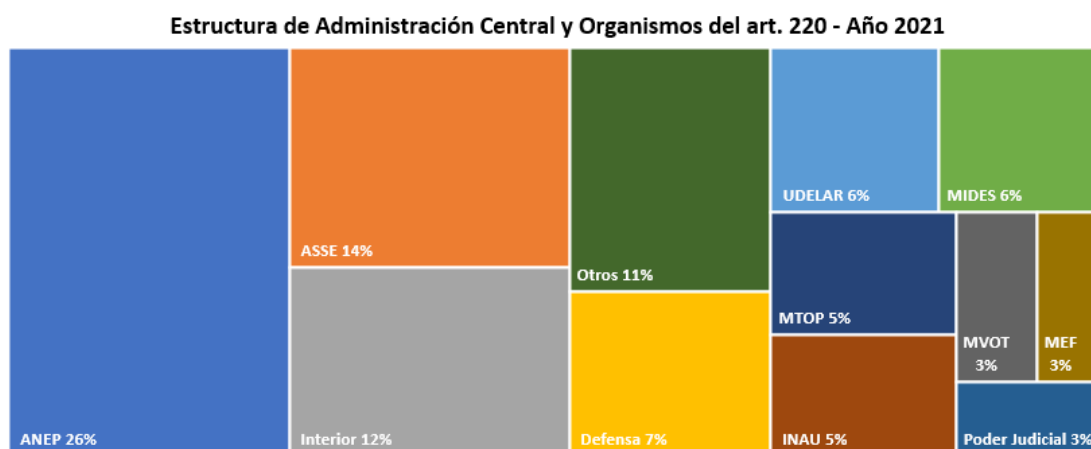
Estructura Presupuestal

La Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución representan el 45% del total de las asignaciones antes mencionadas. Por otro lado, las transferencias a la Seguridad Social y los intereses de la Deuda Pública representan el 36% del total del gasto asignado para el año 2021.



Dentro de “Diversos Créditos”, que representan el 18%, se encuentran las asignaciones presupuestales destinadas a los Gobiernos Departamentales, la asistencia financiera al Fondo Nacional de Salud (FONASA), los créditos asignados a los Certificados de Crédito emitidos por la DGI y los pagos por disponibilidad de los contratos de Participación Público – Privada, entre otros rubros que representan gastos transversales del Estado.

Por su parte, a nivel institucional, dentro de la Administración Central y los Organismos del art. 220 de la Constitución, un 34% de las asignaciones se destinaron a los incisos asociados a los servicios educativos (MEC, ANEP, Udelar y UTEC), un 14% a ASSE y un 12% al Ministerio del Interior.



Dada la concentración de los gastos en áreas intensivas en recursos humanos, las remuneraciones representan el 58% de las asignaciones correspondientes a la Administración Central y de los Organismos del artículo 220. El 34% del total de las remuneraciones

corresponden a ANEP, el 15% al Ministerio del Interior, el 11% a ASSE y el 9% al Ministerio de Defensa.

Es importante mencionar que la línea de base de remuneraciones se construyó a partir del crédito permanente de 2020, lo que asegura la financiación de toda la estructura de cargos de cada inciso. La misma puede diferir de la ejecución presupuestal en tanto no se ocupen todas las vacantes.

Los principales incrementos asignados a remuneraciones en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional fueron destinados a ASSE, ANEP, UTEC y el Ministerio de Defensa Nacional.

En el caso de ASSE se reforzaron los recursos humanos por 880 millones de pesos, destinándose parte de este incremento específicamente para el Hospital del Cerro. Por otro lado, se asignaron 218 millones de pesos anuales para UTEC; y para ANEP, 255 millones de pesos anuales y una partida especial de 500 millones de pesos para el año 2021. Adicionalmente, se establecen incrementos salariales del personal subalterno del Ministerio de Defensa Nacional, que cuentan con los salarios más sumergidos, por 224 millones de pesos y 169 millones de pesos para el personal que presta funciones de control fronterizo. Por último, para cumplir con la ley de modificaciones al Sistema de Previsión Social Militar, se asignaron recursos por hasta 1.700 millones de pesos.

Con respecto a los gastos de funcionamiento e inversiones, la línea de base y las asignaciones otorgadas a través del articulado se delinearon a partir de una revisión profunda de la composición del gasto y la generación de ahorros permanentes. Estas medidas permitieron la reasignación de los recursos presupuestales al cumplimiento de las actividades sustantivas acorde a los compromisos asumidos por el gobierno ante la ciudadanía.

En este sentido, las asignaciones presupuestales a partir del año 2021 para gastos de funcionamiento e inversiones de la Administración Central y los Organismos del art. 220 de la Constitución totalizan 98.199 millones de pesos, distribuidos entre Línea de Base y artículos incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.

En la Administración Central se destaca el incremento de 7.200 millones de pesos para Asignación Familiar – Plan Equidad ya que por la Ley Nº 17.866, de fecha 21 de marzo de 2005, es cometido del MIDES implementar, ejecutar y coordinar programas que atiendan las necesidades básicas de quienes se hallen en situación de indigencia y extrema pobreza. En base a lo anterior se considera pertinente que la prestación de Asignaciones Familiares sea atendida a través de dicho Ministerio.

Asimismo, existe un incremento de 550 millones de pesos para Presidencia de la República, en una partida especial por única vez, para hacer frente a las erogaciones correspondientes al Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística.

El detalle pormenorizado de las asignaciones presupuestales establecidas en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional se incluye en el tomo de Análisis Presupuestal que acompaña la presente exposición de motivos.